

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR:

1998-2016

Título:

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Este documento fue elaborado y financiado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania

Whymper N28-39 y Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito, Ecuador
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de

Barbara Hess - *Directora Residente - GIZ*

Dorothea Kallenberger - *Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno"*

Autores de la publicación

Cristina Bastidas
Augustin Burbano de Lara
Santiago Ortiz

Fotos

GIZ

Diseño, diagramación y producción

Brandipity - Shyris y Almagro
T+ 593 9 9400 7625
Quito – Ecuador

La GIZ se responsabiliza del contenido de la presente publicación.

© GIZ, Quito, 2017

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a – os/as para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016	3
ÍNDICE: LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016	4
LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN LA REGIÓN ANDINA Y SUS TRAYECTORIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ	7
1. INTRODUCCIÓN	7
2. LAS TRAYECTORIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REFORMA DEL ESTADO	8
2.1. Hitos de la secuencia de la descentralización en Bolivia	11
2.2. Hitos de la secuencia de la descentralización en Colombia	16
2.3. Hitos de la secuencia de la descentralización en Ecuador	21
2.4. Hitos de la secuencia de la descentralización en Perú	25
3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS COMPETENCIALES	31
3.1. Forma del Estado y forma del gobierno	31
3.2. Estructura Territorial	31
3.3. Autonomías Indígenas	33
3.4. Tipos de competencias, facultades delimitación de competencias exclusivas	35
3.5. Distribución de competencias exclusivas por país según nivel de gobierno	38
3.5.1. Competencias exclusivas de los gobiernos intermedios	39
3.5.2. Competencias exclusivas de los gobiernos locales	42
3.5.3. Gobiernos locales con funciones competenciales de gobiernos intermedios	44
3.5.4. Competencias del nivel inferior de gobierno	48
3.5.5. Competencias de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia, Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador y Comunidades Campesinas y Nativas en Perú	51
3.6. Esquemas asociativos para la asunción de competencias: mancomunidades	53
3.7. Entes coordinadores del proceso de descentralización e instancias de resolución de conflictos entre competencias	54
3.8. Financiamiento	57
3.8.1. Tipos de recursos según su origen	58
3.8.2. Transferencias del gobierno nacional	60
4. CUADROS	64
5. BIBLIOGRAFÍA	77

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. DE LA DOBLE TRANSICIÓN NEOLIBERAL AL LIDERAZGO DEL ESTADO CENTRAL 83

1.	INTRODUCCIÓN	83
2.	LA DOBLE TRANSICIÓN Y LA PRIMERA OLA DESCENTRALIZADORA EN ECUADOR	84
3.	TRANSICIÓN POST-NEOLIBERAL O EL ESTADO NEO-DESARROLLISTA: EL REGRESO DEL PÉNDULO HACIA EL ESTADO NACIONAL	93
4.1.	Mayor presencia del Estado en el territorio, re-centralización de la política pública y prioridad al proceso de desconcentración	97
4.2.	Cambios en el dinamismo local:	102
4.3.	Plurinacionalidad y demandas de autodeterminación identitaria truncadas:	105
4.	CONCLUSIONES	106
5.	BIBLIOGRAFÍA	109

ANÁLISIS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN VOLUNTARIO Y OBLIGATORIO 1998 y 2008. 113

1.	DEFINICIONES CONCEPTUALES	113
1.1.	Descentralización	113
1.1.1.	Actores en la descentralización	113
1.2.	Autonomías y desconcentración	116
1.3.	Poder infraestructural	118
1.4.	Teoría secuencial de la descentralización	119
2.	EL CONTEXTO: MODELO DE DESARROLLO Y ESTADO	120
2.1.	Los antecedentes (1950-1980)	121
2.2.	La doble transición: democracia y neoliberalismo (1980-2006)	122
3.	LOS DOS CICLOS DE DESCENTRALIZACIÓN	124
3.2.	La 'descentralización a la carta', con énfasis en lo fiscal (1990 – 2006)	125
3.2.1.	Fase política	127
3.2.2.	Fase Fiscal	130
3.2.3.	Fase administrativa	132
3.2.4.	Fase Política	134
3.2.5.	El balance del primer ciclo de descentralización	135
3.3.	Ciclo del "Retorno del Estado" o descentralización obligatoria (2007-2017)	138
3.3.1.	Desconcentración de la Función Ejecutiva:	138
3.3.2.	Fase administrativa	141

3.3.2.1	La Constituyente	141
3.3.2.2.	La organización territorial en la Constitución de Montecristi del 2008	143
3.3.2.2.1	Código orgánico de ordenamiento territorial, autonomías y descentralización.	147
3.2.2.3.	Las etapas de la transferencia de competencias	148
3.2.2.4.	Balance del ciclo de descentralización obligatoria	155
4.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	160
5.	LAS REGIONES: EL VACÍO DEL GOBIERNO INTERMEDIO	166
5.1.	LAS REGIONES ¿GOBIERNO INTERMEDIO? EL SUR UN ESTUDIO DE CASO	166
5.2.	La región minera del sur	169
5.3.	Conclusiones	172
6.	CAMBIOS EN EL DINAMISMO Y LIDERAZGO LOCAL, LOS PUEBLOS INDÍGENAS, TERRITORIO Y GOBIERNO	173
6.2.	EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y SU PRESENCIA LOCAL	175
6.3.	LOS GOBIERNOS ALTERNATIVOS	176
6.4.	Desarrollo local y territorial	179
6.5.	LA LUCHA TERRITORIAL EN LA AMAZONIA	180
6.6.	LA CRISIS DEL MOVIMIENTO	182
6.7.	CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS	183
7.	EL ROL DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE REFORMA DEL ESTADO EN EL ECUADOR	184
8.	DESCENTRALIZACIÓN: CUADRO COMPARATIVO Y PROPUESTAS DE POLÍTICA HACIA EL FUTURO	196
9.	BIBLIOGRAFÍA	200
9.1.	LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES 168	208
9.2.	Entrevistas	209

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN LA REGIÓN ANDINA Y SUS TRAYECTORIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

Agustín Burbano de Lara Vásconez¹.

1. INTRODUCCIÓN

El presente producto tiene por objetivo, de acuerdo a la solicitud de GIZ – Ecuador, “el generar una revisión comparativa, de orden regional, sobre los principales procesos de reforma del Estado en general; y de la organización territorial del Estado, descentralización y autonomías, en especial. Se ubicarán los rasgos y tendencias medulares de los procesos de América Latina, focalizando la atención en un análisis comparativo del proceso ecuatoriano con el proceso plurinacional del caso Boliviano”. Para cumplir con él, hemos optado por combinar una línea de análisis diacrónica de las trayectorias de la descentralización en cada uno de los países de la región andina con una descripción sincrónica de sus sistemas competenciales en los tiempos actuales. De esta manera podremos describir el cómo las dinámicas de las fuerzas políticas que intervinieron en los procesos de reforma del Estado se expresan en el complejo haz de relaciones existente entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales hoy en día en cada país.

Al término del presente documento comparativo esperamos haber compartido con el lector:

1. Una breve historia de los procesos de descentralización en Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador, desde la década de 1980 hasta la actualidad
2. Un estudio descriptivo y comparativo de los principales elementos de los sistemas competenciales de cada país en la región y que responderá a las siguientes preguntas:
 - a. ¿Cuál es la forma del Estado en cada uno de los países estudiados?
 - b. ¿Cómo se organizan territorial, política y administrativamente?
 - c. ¿Cuáles son las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno dentro de los países de la región?
 - d. ¿Qué esquemas asociativos existen en cada país para mejorar las condiciones de cumplimiento de las competencias a nivel sub-nacional?
 - e. ¿Cómo se coordina y/o articula el sistema competencial?
 - f. ¿Cómo se financian los gobiernos intermedios y locales en cada uno de los países de la región?

¹ Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires.

g. ¿De dónde provienen y cómo se distribuyen los recursos del gobierno central asignados a los gobiernos descentralizados?

2. LAS TRAYECTORIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REFORMA DEL ESTADO

Para inicios de los años ochenta del siglo pasado, el contexto político regional, aunque prometedor, no era sencillo: por una parte Ecuador (1979), Perú (1980) y Bolivia (1982) cerraron procesos militares dictatoriales, retornando nuevamente al ejercicio político de la democracia. Por la otra, la región empezó a experimentar, con distinta intensidad, la llamada “crisis de la deuda”: una coyuntura económica gestada entre 1975 y 1980 en la que el exceso de liquidez de los países petroleros se tradujo, a través de la banca internacional, en una sobreoferta de créditos externos sin muchas restricciones para 18 países del subcontinente que, en menos de una década, comprometieron su propia capacidad de pago².

El retorno a la democracia demandó, al corto y mediano plazo, de nuevos textos constitucionales -Ecuador 1978, Perú 1979, Colombia 1991 y Bolivia 1995. Demandó también de procesos de transferencia de poder político, económico y administrativo desde el centro hacia la periferia -descentralización-, de nuevos diseños políticos y administrativos de organización territorial, de reformas a los sistemas electorales, a los sistemas de partidos, a los sistemas de representación, e incluso de leyes de participación ciudadana y promoción de la organización política y social –sobre todo en Bolivia y Ecuador.

Por la otra, la transición al neoliberalismo requirió refinanciar la carga de la deuda, lo que terminó por duplicar sus valores globales para el conjunto de la región (Bárcena, 2014:13). A partir de allí, una multiplicidad de neoliberalismos cobraron forma en los distintos países de la región. Se gestaron a partir de distintos arreglos entre los elementos de un vasto repertorio de políticas económicas que se legitimaron desde el discurso de la ciencia y la técnica como la única solución a los problemas sociales: privatizaciones y concesiones de sectores estratégicos –especialmente recursos naturales y fondos de seguridad social-, recortes a la inversión pública, formulación de políticas de transferencias focalizadas de ingresos, desmantelamiento de las capacidades estatales, reprimarización de las actividades económicas, pre-asignaciones financieras que garantizaban el pago de la deuda externa, desregulación de los mercados de bienes y capitales, desregulación y desprotección del mercado laboral, heteronomía de los bancos centrales respecto de los organismos internacionales de crédito, y en general, mercantilización de los derechos cuya garantía era responsabilidad del espacio público en el modelo del Estado de bienestar.

² Aunque Colombia no llegó a una suspensión de los pagos, experimentó producto de ello una crisis bancaria de magnitud intermedia y una perturbación fuerte de su balanza de pagos (Ocampo, 2014:22)

Las políticas gubernamentales de ambos repertorios, el del retorno a la democracia y el de la transición al neoliberalismo, configuraron para entonces lo que autores como Przeworsky, Smith (1991); Agüero y Starks (1998) y Oxhorn y Ducantezeiler (1998), denominan la doble transición: el proceso por el cual el retorno a un régimen social de gobierno democrático coincidió con la configuración de regímenes sociales de acumulación neoliberales, generando afinidades electivas en unos aspectos puntuales y contradicciones en otros³.

El cruce entre retorno a la democracia, por una parte, y una mayor integración al capitalismo global a través de un esquema neoliberal, por la otra, tuvo efectos en nuestro objeto de estudio. Fue en medio de esta doble transición que, desde mediados de los años ochenta, una nueva fase del discurso de la descentralización –antecedida por una primera experiencia ocurrida en el seno de las décadas desarrollistas– anidó en la región andina, legitimándose bajo la promesa de mejorar la experiencia cotidiana de la democracia de su ciudadanía. Concebida como un medio para democratizar el acceso al gobierno, a la gestión y al control de las funciones estatales a través del fortalecimiento de gobiernos locales receptores de competencias del gobierno central, la descentralización fue parte del vocabulario con el que y a través del cual se pensó y se disputó el sentido de las transformaciones a la estatalidad que los dos procesos de esta doble transición impulsaron. Es por este motivo que el presente trabajo partirá de este concepto para entender las diferentes formas en cómo los contextos económicos, políticos y sociales más generales de cada país, crearon al mismo tiempo, posibilidades y límites para las trayectorias históricas, particulares y concretas del proceso de descentralización en cada país.

La noción de trayectoria que emplearemos en el presente documento está informada por la teoría secuencial de la descentralización de Tulia Falletti (2006:323), para quien “los resultados del proceso descentralizador son dependientes de la trayectoria previa de reformas [al Estado]”. Es decir, toda reforma estatal, además de ser analizada en función de una correlación de fuerzas determinada en el seno de una coyuntura crítica específica, debe ser leída en función del lugar que dicha reforma ocupa en la secuencia general del proceso de reformas al Estado del cual forma parte. En la medida en que una reforma anterior posibilita y/o constriñe una posible reforma futura, los procesos de descentralización se vuelven dependientes no sólo de una determinada correlación de fuerzas entre actores y de una determinada ventana histórica de oportunidades, sino también de la trayectoria o secuencia de reformas en la que se inscribe.

³ Para los autores mencionados, el enfoque dominante de la transición y la consolidación democrática descuidó el papel que juegan las estructuras económicas y la integración al capital global en la dinámica democrática de los países en América Latina, así como también en las reformas estatales ensayadas en los diferentes países de la región.

Para Falleti la teoría secuencial de la descentralización contempla cuatro restricciones –entendidas como precauciones metodológicas– de las cuales nos interesa retomar tres⁴. En primer lugar, la descentralización se concibe “como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, y no como una característica estática que describe al sistema político o fiscal”. En segundo, “dado que la descentralización es un proceso de reforma del Estado, la transición hacia un nuevo tipo de Estado implica de suyo el comienzo de una nueva secuencia de descentralización” (2006:320). Es decir, para señalar el inicio de una trayectoria basta con situarse en la coyuntura de la primera medida orientada a transformar el Estado del cual emerge y adquiere sentido. Para el caso de los países que estudiaremos, señalaremos como el origen de la secuencia de reformas al Estado a la primera medida orientada a reformar el Estado oligárquico (Ansaldi, 1992:17) en el caso de Colombia y el Estado desarrollista para los casos de Ecuador, Perú y Bolivia. En tercer lugar, es importante contar con una taxonomía clara respecto de los tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política. Falleti (p.320-321) describe a la **descentralización administrativa** como “el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda. La descentralización administrativa puede implicar la delegación de autoridad decisoria en estas áreas, pero esta no es una condición necesaria”. La descentralización administrativa puede estar acompañada –como puede no estarlo– de una descentralización fiscal. La **descentralización fiscal** “se refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden asumir diversas formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales”⁵. Por último, la **descentralización política** “es el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían pero permanecían latentes o inefectivos”. Estas medidas “están destinadas a delegar autoridad política (...) a actores subnacionales (...) o bien a fortalecer la autonomía política de los gobiernos subnacionales”.

Una vez identificados los tipos de descentralización, es posible describir los efectos que cada uno de ellos puede tener en la secuencia de la que forman parte. Por ejemplo, si la descentralización administrativa mejora las capacidades burocráticas, fortalecerá su autonomía. Pero si al contrario, se realiza sin contraprestación económica y agudiza su dependencia del gobierno central, disminuye su margen de autonomía. Lo mismo puede ocurrir con la descentralización fiscal. De acuerdo a Falleti, un aumento de las transferencias directas desde el gobierno central puede aumentar la autonomía

⁴ Estamos en desacuerdo con la restricción relativa a prescindir de los procesos de reforma del Estado –como las privatizaciones– que no involucren a receptores estatales –sub nacionales. Como se podrá apreciar en el estudio de las trayectorias, los procesos de privatización no fueron acontecimientos aislados sino que al contrario, fueron parte del repertorio de reformas al Estado neoliberal al interior del cual la descentralización adquiere una orientación y un sentido.

⁵ Desde el enfoque empleado por Falleti, la descentralización fiscal y la descentralización administrativa se distinguen en la medida en que la primera hace referencia a los ingresos de los gobiernos subnacionales mientras que la segunda hace referencia a los gastos.

de los gobiernos subnacionales. Pero una transferencia de la autoridad tributaria puede significar, para los gobiernos subnacionales de baja capacidad institucional, un aumento de la dependencia de los recursos nacionales en la medida en que no posee la infraestructura y el capital humano necesarios para cobrar los impuestos. Esto sin contar que la descentralización de recaudaciones nacionales puede agudizar las brechas de ingresos entre gobiernos subnacionales prósperos y pobres en la medida en que se pierde el rol redistribuidor del gobierno central. Por último, en la mayoría de casos la descentralización política aumenta la autonomía de los gobiernos subnacionales. “El único caso en que la descentralización política tendría un efecto negativo (...) es cuando aquella aumenta la separación de poderes en el nivel subnacional” (Falleti, 2006:322) –la división de poderes es, en estricto sentido, un proceso de descentralización horizontal. “Si estas medidas dividen políticamente a los gobiernos subnacionales, la oposición política subnacional podría minar la autoridad de gobernadores e intendentes con relación al ejecutivo nacional”, anota Falleti (ibídem). Los efectos descritos son solamente un pequeño ejemplo de los efectos que cada tipo de descentralización puede tener en términos de autonomía. Pero no agotan de ninguna manera el conjunto de arreglos posibles que pueden inscribirse al interior de una secuencia de transformaciones estatales determinada. De la misma manera, para poder inferir las consecuencias que un tipo de descentralización puede desencadenar en reformas futuras, es necesario analizarlas al interior de un contexto y unas coyunturas concretas. Este ejercicio es el que practicaremos al momento de estudiar las trayectorias de la descentralización para cada uno de los países de la región.

Analizar las series de las reformas a la luz de la articulación entre la teoría secuencial de la descentralización y la doble transición nos permitirá identificar el papel que las estructuras económicas y las dinámicas de integración al capital global jugaron en medio del proceso de reforma de los Estados, así como también los procesos de acumulación política que desde el campo popular y auspiciados por condiciones favorables del retorno a la democracia, pretendieron resistir a dichas transformaciones. Hacer una breve revisión de los hitos en las secuencias de descentralización que tuvieron lugar en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a partir de la década de los 80's del siglo pasado en medio de esta confluencia de la doble transición será el objetivo del presente acápite.

2.1. Hitos de la secuencia de la descentralización en Bolivia

La historia del retorno a la democracia de Bolivia, al igual que la del Ecuador, se caracteriza por la imposibilidad de las distintas fuerzas política en disputa de configurar un régimen social de gobierno y un régimen social de acumulación de forma estable y duradera. Esta situación de empate hegemónico (Portantiero, 2003) experimentado a lo largo de la doble transición encontró una alternativa de superación recién el año 2005 en el

proyecto de reconstrucción de la estatalidad liderado por el MAS. Esta constante disputa por la definición de ambos regímenes hizo de la descentralización y de las autonomías, durante el periodo abierto entre 1982 y 2009, una de las superficies de emergencia más persistentes del conflicto político y social.

La primera reforma orientada hacia la descentralización en Bolivia tuvo lugar en 1964 con la creación de un Régimen de Autonomía Municipal. Influenciado por la ideología desarrollista de la época y reforzada desde organismos internacionales de desarrollo, el gobierno dictatorial de Hugo Bánzer adopta una concepción de administración pública desconcentrada que haciendo eje en el departamento, le permitiría gestionar de un modo más eficiente la extensión del territorio y sus recursos (López, 2011:11 y Finot, 2003:9). Era la época de las Corporaciones Regionales de Desarrollo con las que el gobierno central pretendió ramificarse por el territorio nacional y que, para fines de la década de los 80, terminan por estabilizarse como el nivel de gobierno intermedio idóneo no solo para desconcentrar sino también para descentralizar (López, 2011:11).

En 1982, tras un proceso sostenido de acumulación política de sectores populares y subalternos liderados por la Confederación Obrera Boliviana pero en el que se sumaron campesinos, trabajadores informales, estudiantes y movimientos sociales urbanos, Bolivia finalmente supera la dictadura⁶. Sus banderas fueron el retorno a la democracia, mayor soberanía sobre los recursos naturales y políticas de reconocimiento de corte étnico. Pero el proyecto nacional democrático y popular liderado por Hernán Siles Suazo y Jaime Paz Zamora desde el Ejecutivo⁷ no soportó el colapso económico que se vino. Una profunda crisis de la balanza de pagos de Bolivia provocada por la crisis de la deuda seguida de una serie de medidas erróneas de intervención en la economía produjo una hiper-inflación que minó “las bases económicas de la estabilidad política” (Restrepo, 2015:83). En tres años la legitimidad política de la izquierda intervencionista, acumulada por más de un lustro de luchas políticas, quedaba pulverizada y había allanado el camino para la tecnocracia neoliberal. Pero el gobierno de la Unidad Democrática y Popular había instaurado en 1985 un proceso de fortalecimiento de la autonomía municipal con una ley orgánica de municipalidades y con la restauración de las elecciones municipales suspendidas desde 1952⁸. Apenas 3 años después de su transición a la democracia, Bolivia inició el proceso de ajuste estructural de la economía –la Nueva Economía Política y el decreto 21060– bajo el mandato de Víctor Paz Estenssoro y el MNR. La doble transición estaba en marcha.

⁶ La transición a la democracia boliviana es una de las más traumáticas de la región. “Duró cuatro años, de 1978 a 1982, periodo en el cual sucedieron siete gobiernos militares, incluyendo la narco-dictadura de García Meza⁸⁹, dos gobiernos civiles, tres transiciones negociadas y nueve presidentes; se convocaron grandes manifestaciones y se lamentó la Masacre de Todos los Santos, que dejó más de cien asesinados y treinta desaparecidos. Todo esto ocurrió hasta que una huelga general, convocada por la COB, logró el retiro definitivo de los militares y restituir las elecciones partidistas como mecanismo de selección del gobierno” (Restrepo, 2015:77)

⁷ Ganaron las elecciones en el 78 y el 79 pero la dictadura desconoció los resultados.

⁸ Solo un 42% de la población tenía la posibilidad de elegir a sus autoridades locales por sufragio. Ello se debía a que solamente los espacios típicos como ciudades podían elegir a sus autoridades por sufragio (López, 2011:13). La elección era en plancha con la elección de autoridades nacionales. La elección de autoridades municipales se autonomizó de las nacionales en 1987.

Los años que siguieron, especialmente 1989-1993, fueron empleados por Paz Zamora para debatir propuestas con movimientos cívicos regionales, actores colectivos y fuerzas sociales un nuevo esquema de distribución de los recursos no renovables en manos de los territorios departamentales. Se creaban incluso asambleas departamentales. Pero los movimientos cívicos que habían avanzado políticamente más de lo esperado, encontraron en los partidos políticos una resistencia ambigua que decidió postergar su aprobación de la ley en la cámara de diputados en el futuro gobierno de Gobierno Sánchez de Lozada. Apenas un año después, en 1994, el Ejecutivo retoma la iniciativa frente a los movimientos cívicos regionales y tramita satisfactoriamente una Ley de Participación Popular N. 1551, con la que la fuerza de gravedad de los 9 departamentos en la discusión de la descentralización –Corporaciones Regionales de Desarrollo– se trasladada a los 311 municipios (Blanes, 2003:181). La iniciativa de los movimientos cívicos había quedado huérfana de representantes en el gobierno central, en parte por la dependencia de los partidos políticos de los recursos que circulaban a ese nivel de gobierno. El premio consuelo llegó en 1995, con la Ley de Descentralización Administrativa N. 1654 que permitía a los gobiernos intermedios invertir recursos en electrificación, caminos departamentales, turismo, preservación del medio ambiente, entre las más importantes. Sin embargo, las principales autoridades ejecutivas seguían siendo designadas por el Presidente de la República y el cuerpo deliberativo, al no ser electo, carecía de posibilidades reales de ejercer sus facultades” (López, 2011:13)

La Ley de Participación Popular cambió la organización territorial del Estado⁹: fortaleció la autonomía política, fiscal y administrativa del nivel local –municipios– y dismanteló las CORDES. Se eligieron a más 1600 autoridades locales, se transfirió el 20% de ocho importantes ingresos nacionales –coparticipación tributaria– y se trasladaron al nivel local competencias de microriego, caminos vecinales e infraestructura de salud y educación, entre otros. Por primera vez desde la revolución nacionalista de 1952, estaban creadas las condiciones para que el sistema de partidos también se descentralice.

Al mismo tiempo la transición hacia el neoliberalismo impregnó al proceso de descentralización con un signo de ajuste estructural. Se buscaba que los municipios generen recursos propios, que la dependencia al Estado nacional sea menor, que la participación popular en los niveles sub-nacionales devenga en procesos de cogestión comunitaria. En este contexto se crearon las llamadas instancias de control social de la gestión municipal. A través de esta figura se transfería competencias públicas a la sociedad civil, a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) definidas en la LPP de 1994 y posteriormente en la Ley de Descentralización. Con un sindicalismo derrotado en su calidad de hegemón de los sectores populares y un país que se reorganizaba en términos territoriales, las Organizaciones Territoriales de Base se convirtieron, sin que los tecnócratas neoliberales que impulsaron la LPP lo esperaran, en una de las condiciones

⁹ Con la Ley se crea la división de departamentos, provincias y lo que eran antes las secciones de provincia se convierten en municipios con autonomía y elección popular.

que posibilitaron la emergencia de un lento proceso de acumulación de poder político de sindicatos campesinos que fueron escalando en la conquista de representación institucional en los diferentes niveles de gobierno, hasta alcanzar la Presidencia de la República en 2005. Este momento favorable para el municipalismo continuó en 1999 con la Ley de Municipalidades, la misma que perfeccionó la descentralización administrativa, y la ley del diálogo nacional de 2001, que descentralizó recursos destinando recursos provenientes de la condonación de la deuda externa (López, 2011:13).

Al igual que en otros países de la región el impulso inicial descentralizador de Bolivia sufrió impases. La doble transición engendró en todos los espacios, no sólo en el proceso de descentralización, una contradicción fundamental: al mismo tiempo que democratizó y generó mayores niveles de igualdad política, aumentó las desigualdades sociales, la estratificación de clases y los desequilibrios territoriales en sociedades que ya tenían una herencia de desigualdad muy fuerte con el proceso de ajuste estructural y reducción del Estado. Esto derivó en una conflictividad y resistencias fuertes al proceso de descentralización que fue interpretado como una salida del Estado por muchos sectores. En el caso específico de Bolivia hubo también resistencias por parte del nivel departamental y las élites de ciertos departamentos que buscaban la autonomía.

Entre 1999 y 2003, los sectores populares Bolivianos que en parte encontraron en la experiencia de las OTB's de la LPP una solución frente a la crisis del sindicalismo, se movilaron nuevamente en las guerras por el agua y las guerras por el gas¹⁰. El trasfondo de ambas movilizaciones era la realización de una nueva Asamblea Constituyente. La geografía política del país empezó a cambiar. Mientras en la Sierra y el Altiplano las organizaciones populares empezaban a erosionar la legitimidad ideológica del régimen, los movimientos cívicos y los poderes locales de la Media Luna, especialmente Santa Cruz, se replegaron en la lucha por la autonomía y un mayor control sobre los recursos naturales a nivel departamental para no perder la ascendencia sobre sus sociedades locales. El significado por la autonomía fue disputado intensamente por movimientos cívicos, organizaciones indígenas, partidos políticos e incluso municipios. En el 2005 tras varios años de lucha por la autonomía departamental, se eligen por voto popular y por vez primera a los prefectos quienes hasta hace poco eran designados por el Presidente de la República. En 2006 los departamentos de la Media Luna forzaron la realización de un plebiscito junto a la elección de Asambleístas Constituyentes consultando sobre el acceso a la autonomía. En 4 de 9 departamentos la respuesta fue afirmativa.

La Asamblea Constituyente se empanató hasta finales de 2007 ante la imposibilidad de un texto consensuado. En 2008, Evo enfrentó un referéndum revocatorio que superó satisfactoriamente en 6 departamentos y donde perdió por poca diferencia en Pando, no así en Santa Cruz y Beni. A los poderes departamentales no les convence la nueva

¹⁰ Gonzalo Sánchez de Lozada termina su mandato a raíz de este episodio en 2003.

estructura del Estado y no reconocen la Constitución ni su propuesta de organización territorial. Evo Morales ha robustecido el Estado en general y el gobierno central en particular para alterar las históricas injusticias sociales de Bolivia. Además del clivaje racista y cultural, los movimientos cívicos de la medialuna resintieron una pérdida de control sobre la explotación de recursos no renovables, así como la presencia corporativista en el Estado central que fueron conquistando desde la dictadura de Banzer. Para salir del empate catastrófico, se consensuó el texto sobre las autonomías: “se logró, a través de un pacto político congresal, un texto constitucional en octubre de 2008, el cual se refrendó en enero de 2009. El acuerdo sobre las autonomías consistía en tener autonomías departamentales, municipales e indígenas con igual rango constitucional y una forma de autonomía regional sin capacidad legislativa. En total, 199 competencias fueron distribuidas entre las distintas entidades territoriales autónomas” (López, 2011:14). El gobierno invirtió el juego y sostuvo la iniciativa: los 5 departamentos que inicialmente negaron su acceso autonómico, volvieron a refrendar su acceso con un resultado positivo, se inició un proceso de conformación de autonomía indígena en 11 entidades territoriales y se conformó la autonomía regional del Chaco. Por otra parte, aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la cual normó la descentralización administrativa y fiscal de forma más detallada.

En Bolivia hay dos secuencias de descentralización para ambos periodos estudiados. Desde 1985 en adelante, la secuencia de la descentralización inició en una fase política, con la restitución de la elección popular de alcaldes y su posterior ampliación. En un segundo momento, fortaleció la autonomía política de los gobiernos locales frente a las fuerzas departamentales, y les asignó mayores recursos y competencias a partir de la LPP de 1994. En 1999, la descentralización administrativa se perfecciona con la Ley de Municipalidades, y en 2001, se retoma una agenda fiscal con la redistribución de los recursos liberados por la condonación de la deuda. Es decir, a pesar de la simultaneidad de algunas reformas —especialmente la LPP— se puede identificar la siguiente trayectoria durante el neoliberalismo en Bolivia: descentralización política • descentralización fiscal • descentralización administrativa • descentralización fiscal. De acuerdo a Falleti, y de forma coincidente con lo que ocurrió en Colombia, esta secuencia de descentralización es propia de los procesos en los que las elites políticas subnacionales ganan márgenes de ventaja frente al gobierno central en las relaciones intergubernamentales. Es —también— una secuencia promovida por la interacción compleja de la doble transición, en la que la transición hacia la democracia hizo de los gobiernos locales el blanco de las movilizaciones sociales que demandaron de una mayor presencia del Estado, mientras las agencias multilaterales e internacionales de crédito presionaban a nivel del gobierno central por la adopción del ajuste estructural. Para el gobierno de Sánchez de Lozada, el fortalecimiento de las autonomías de los gobiernos locales fue la estrategia con la cual pretendió generar la estabilidad política y la gobernabilidad que le permitiera profundizar

el repertorio neoliberal. Fue también una manera eficiente de sortear la presión de las fuerzas departamentales por ganar control de los recursos no renovables, necesarios para financiar el proceso de ajuste estructural y de apertura económica por una parte, pero también para la gobernabilidad de los gobiernos locales por la otra.

A partir de 2007 se abre en Bolivia una nueva secuencia de descentralización que se resuelve en primer lugar, como una descentralización política alrededor del debate, la disputa y la negociación del proyecto autonómico; y en segundo lugar, como una descentralización administrativa, plasmada sobre todo en la Ley Marco de Autonomías. La secuencia es así: descentralización política • descentralización administrativa. De acuerdo a Falleti, esta secuencia demostraría una variación, no muy drástica, a favor del gobierno central en el equilibrio de poder intergubernamental, lo cual coincidiría a su vez con el rol rector que el gobierno central de Bolivia asumió en la planificación y construcción de la estatalidad en el territorio.

La constitución del 2007 en general aumentó el grado de autonomía en todos los niveles de gobierno. Una buena parte de las luchas autonómicas de los departamentos se volvieron realidad con la nueva carta magna, quienes incluso poseen órganos legislativos, lo que provoca un salto cualitativo en el sistema competencial. Una década después de la aprobación de la nueva carta magna los diagnósticos son diferenciados. Por un lado se señala que la recuperación del Estado Nacional realizada en el marco de las reformas post-neoliberales ha asfixiado a la autonomía de los gobiernos sub-nacionales y ha producido más de un enfrentamiento entre nivel local y nivel nacional. Por otro lado, es claro que el mayor grado de autonomía logrado en el marco de la nueva constitución ha generado dinámicas locales nuevas: se han traspasado una serie de competencias –que en el caso de Bolivia se transfirieron en bloque– del nivel nacional al nivel subnacional. Todos los niveles de gobierno han asumido todas las competencias que les corresponda aunque los recursos y sobretodo los recursos humanos no hayan ido a la par. Se han profundizado además los niveles de autogobierno de las autonomías indígenas, con estatutos autonómicos incluidos, lo que indicaría que en Bolivia aún se perciben los efectos democratizadores del proceso de la transición a la democracia.

2.2. Hitos de la secuencia de la descentralización en Colombia

A diferencia del resto de países de la Comunidad Andina, el caso de Colombia problematiza la teoría de la doble transición. No creemos que la invalide, pero concordamos con autores como Orjuela Escobar (2003) que la historia reciente colombiana alumbró aspectos en los que la teoría de la doble transición carece de poder explicativo si se pretende mantener como válido el carácter general del enfoque para todo el sub-continente latinoamericano, donde el peso de las experiencias como sureñas

es evidente. Las razones que expondremos para fundamentar sus nudos problemáticos a la luz de la experiencia socio-política colombiana se concentran en la pregunta de qué entendemos por transición democrática.

La historia reciente de Colombia pone en cuestión a la definición más inmediata de 'transición democrática'¹¹: la distinción entre dictadura militar y gobierno civil. Aunque dicha distinción sea plausible para la historia reciente de los países del cono sur, casos como el de México, Venezuela, Costa Rica o Colombia –y por distintos motivos– demuestran su insuficiencia. Si conservamos este indicador, entonces la transición democrática en Colombia podría situarse en 1958, al término de la dictadura de Rojas Pinilla. No obstante, estaríamos obligados a hacernos cargo de dos consecuencias. En primer lugar, la de aceptar que la transición democrática no coincidió con la emergencia de las reformas neoliberales al Estado sino con la continuidad de políticas desarrollistas y proteccionistas. En segundo lugar, el dejar de lado los efectos des-democratizadores del Frente Nacional conformado ese mismo año por el Partido Conservador y el Partido Liberal (Hartlyn, 1989: 292-293; y entrevista a Juan Montaña)¹². Además de generar un sistema de representación bipartidista de facto que monopolizó el sistema de representación política y el sistema electoral, el Frente Nacional tuvo efectos contraproducentes en la violencia política armada que emergió en 1948 tras el asesinato de Eliécer Gaitán. Redes políticas liberales radicales disidentes y de distintas tendencia de izquierda optaron, a partir de lo que se experimentó como una proscripción política en los hechos, por una estrategia de acumulación de poder político armada que alimentó a los frentes guerrilleros ya existentes en algunos casos, y que conformó nuevas milicias en otros.

La persistencia de la violencia en Colombia supone otro factor que eleva la complejidad de lo que podría definirse como “transición democrática”. La incapacidad del Estado colombiano de monopolizar la tenencia de armas en sus fuerzas públicas –es decir, su incapacidad de pacificar la violencia política y delictiva– se expresó en la década de los 80's en el asesinato de más de 4000 dirigentes políticos y sociales de Unidad Patriótica, partido político de izquierda que nació en 1985 como parte de las negociaciones de paz de dos guerrillas políticas de izquierda (FARC y ELN) y el gobierno de Belisario Betancur¹³. En el exterminio sistemático de Unidad Patriótica concursaron carteles del narcotráfico, milicias paramilitares y fuerzas de seguridad pública. Y aunque para esta década los efectos des-democratizadores del Frente Nacional empezaron a ser reparados,

¹¹ De acuerdo a Orjuela (2003:40) "Estos análisis parten del supuesto de que la democracia se interrumpe solamente por la emergencia de regímenes autoritarios o dictaduras militares, que la democracia existía antes de que dichos regímenes surgieran, y que ella puede ser reasumida por la simple sustitución del régimen militar por el civil".

¹² El Frente Nacional estuvo conformado por el Partido Liberal y el Partido Conservador. Se inaugura en 1958 con la Presidencia de Alberto Lleras Camargo (liberal). En 1962 gana la presidencia Guillermo León Valencia (conservador) y es reemplazado en 1966 por Carlos Lleras Restrepo (liberal). El último presidente del Frente Nacional fue Misael Pastrana Borrero (conservador) entre 1970 y 1974.

¹³ Entre los asesinatos –hoy reconocidos como delitos de lesa humanidad– se encuentran dos candidatos presidenciales: Jaime Pardo Leal, en 1987, y Bernardo Jaramillo Ossa en 1990. Además fueron asesinados 8 congresistas, 13 diputados, 70 concejales y 11 alcaldes (Diario *El Tiempo*, 11 de julio de 2013).

la sistemática violación de los derechos humanos ocurrida en Colombia debido al problema de la violencia complejiza cualquier evaluación sobre su funcionamiento democrático.

Por estas dificultades reseñadas –y algunas otras– una parte importante de la literatura que ha abordado la historia reciente de Colombia a la luz de la doble transición sitúa su foco de análisis alrededor de la Constituyente de 1991, donde se cristalizaron las reformas neoliberales y las reformas democráticas que tuvieron lugar desde mediados de la década de los 80's en adelante.

El neoliberalismo colombiano puede ser definido como un neoliberalismo *sui generis* que en algunos aspectos se contrapuso al de Ecuador, Perú y Bolivia. En primer lugar, la crisis de la deuda no restó grados de libertad de las elites políticas colombianas respecto de los organismos internacionales y multilaterales financieros de la misma manera que en el resto de países de la región. A pesar de haber experimentado una crisis bancaria de nivel medio en los 80's y de haber sufrido una perturbación fuerte en su balanza de pagos, Colombia no tuvo una crisis de endeudamiento externo (Bárcena, 2014:22). Sus reformas neoliberales no estuvieron condicionadas en un principio por el problema de la deuda con la misma intensidad que en sus países vecinos. En segundo lugar, porque las reformas políticas y la persistencia del conflicto armado promovieron el fortalecimiento de las capacidades estatales para proveer servicios y para disputar el monopolio de la violencia, lo que generó efectos de penetración de la estatalidad en el territorio que fueron a contramano de la propuestas de auto-desmantelamiento del Consenso de Washington.

En Colombia, la descentralización es producto de una crisis de legitimidad del sistema político (Velásquez, 2003:127). Inició desde abajo, estimulada por los gobiernos subnacionales y como una respuesta a múltiples actores de la sociedad civil que entre 1971 y 1985 provocaron entre 200 (Falleti, 2006:336) y 300 (Velásquez, 2003:132) paros cívicos, motivados por las carencias en la provisión de servicios públicos y por la necesidad de obligar al gobierno a introducir sus demandas en el sistema político. Los mecanismos desarrollistas de redistribución de recursos a través de organismos de carácter regional concentraban su acción en los municipios de mayor tamaño¹⁴. De acuerdo a Jaime Castro (citado en Falleti, 2006:337) –uno de los políticos que lideraron la reforma descentralizadora en Colombia– “los paros cívicos se habían convertido en unos mecanismos de protesta de la provincia frente al poder central. (...) ponían sobre la mesa (...) el hecho de que era necesario fortalecer a los municipios y a los departamentos”. Fortalecer a municipios y departamentos implicó en un primer momento una reforma fiscal –la Ley 14 de 1983– que los apuntaló económicamente instaurando un nuevo timbre a los automotores y a los licores por una parte, y que permitió a los municipios

¹⁴ En 1979, los tres municipios de mayor tamaño concentraban el 72% de los gastos de los gobiernos locales. “Cuando se toma en cuenta el gasto ejecutado en el resto de las capitales departamentales se constata que solo quedaba un 13% para gastar en los más de novecientos municipios restantes, donde no obstante, residía más del 35% de la población”.

actualizar la base del impuesto a los bienes inmuebles, así como ajustar la tarifa de algunos tributos, por la otra.

Las protestas cuestionaron también la falta de soberanía política de los ciudadanos sobre sus gobiernos locales. Alcaldes y gobernadores departamentales no fueron electos popularmente en Colombia hasta 1986 y 1991, respectivamente. Antes de dicha reforma, las autoridades políticas subnacionales eran el producto de acuerdos políticos negociados –algunas veces clientelares, otras veces corporativistas– entre caudillos locales, legisladores, gobernadores y las altas esferas del Ejecutivo, de quien dependía su designación. Eran embajadores de la presidencia antes que alcaldes y gobernadores obligados a rendir cuentas a su ciudadanía y a competir por su apoyo en el marco del buen desempeño de sus funciones. La democratización de los gobiernos locales era una demanda de la sociedad civil, de los grupos guerrilleros que negociaron acuerdos de paz con el gobierno en 1985, y de algunas elites del partido conservador, liberal y de la izquierda. Ello motivó a que en 1986 Belisario Betancur enviara al legislativo una reforma de descentralización política por la cual los alcaldes serían electos por la ciudadanía para desempeñar periodos de 2 años. “La elección de los gobernadores por el voto popular pareció ser un complemento de la de los intendentes. Fue el paso siguiente” (Jaime Casto, citado en Falletti, 2006:338). El Congreso aprobó el acto legislativo N.1 de 1986, el cual ordenó la elección popular de alcaldes, así como la Ley 11 de 1986 –el código de régimen municipal. A ésta le siguió la ley 12 del mismo año, la misma que señaló un incremento progresivo del IVA transferido desde el gobierno central a los municipios, el cual llegó a un valor del 50% para 1992 –y un valor aún mayor para los municipios con menos de 100.000 mil habitantes, variable de acuerdo a su esfuerzo fiscal y población. Luego de este nuevo apuntalamiento fiscal, la reforma política siguió consolidándose, y en 1989 se aprueba la consulta popular (Ley 42 de 1989). “La reforma introdujo tres mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión pública: las juntas administradoras locales, la representación de los usuarios en las juntas directivas de los servicios públicos domiciliarios, y la contratación comunitaria para la construcción de obras y prestación de servicios” (Velásquez, 2003:133).

La reforma administrativa inició en Colombia en 1987, cuando se transfiere a los municipios un número considerable de competencias: agua potable y saneamiento básico (alcantarillado); infraestructura de centros médicos de atención en el primer nivel; escuelas; espacios deportivos; asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores; seguridad alimentaria; desarrollo rural; regulación de transporte urbano; población vulnerable; entre otros. Posteriormente, en 1989, la ley 29 permitió a los municipios administrar el personal docente y no docente de las escuelas, y la ley 010 descentralizó el derecho a la salud.

Las descentralizaciones política y fiscal se profundizaron en la Constitución de 1991. A la elección popular de gobernadores se le sumó el artículo 357 del texto fundamental, de acuerdo al cual las transferencias a los municipios debían incrementarse de un 14% del ingreso nacional en 1993, a un 22% en 2001. Por otra parte, la descentralización administrativa en Colombia se organizó de forma integral con la Ley 60 de 1993, la que llegó a llamarse “la ley marco” en la medida en que clarificó la distribución de competencias entre nación, departamentos y municipios.

En Colombia, el impulso inicial de la descentralización estuvo más influenciado por las reformas democráticas al Estado que por las reformas económicas de ajuste estructural que requirieron nuevos arreglos entre Estado y mercados. En ese sentido, Velásquez (2003:127) señala que la descentralización en Colombia es en cierta forma excepcional respecto del resto de países de América Latina. Pero ello no quiere decir que el neoliberalismo no haya producido efectos en el proceso. En 1994, la ley 141 de 1994 reglamentó el fondo nacional de regalías para departamentos y municipios. Las leyes subsiguientes -142 y 143 del mismo año- quebraron, además, el monopolio estatal en la provisión de servicios domiciliarios, permitiendo el concurso de capitales privados en la provisión de los mismos.

En la segunda mitad de la década de los 90's, el gobierno central empieza a señalar al monto de las transferencias a los gobiernos locales como una de las causas del déficit fiscal. En consecuencia, empieza a ejercer presión por ajustarlo. Es así como en el 2001 se expidió un acto legislativo que puso un freno a su crecimiento, desligando a las mismas de los ingresos nacionales y calculando sus aumentos en función de la inflación hasta el año 2008. Ese mismo 2001 se tomaron medidas para restringir el gasto de los gobiernos locales (González Salas, 2011:13). La correlación de fuerzas de las relaciones intergubernamentales cambió. En el 2007, un acto legislativo similar prolongó el freno al crecimiento de las transferencias de recursos hacia los gobiernos locales e intermedios.

En la última década, de forma similar a Bolivia y Ecuador, Colombia experimenta un proceso de ‘retorno del Estado’ –apalancado por los términos beneficiosos de intercambio que durante algunos años experimentaron sus *commodities*- que consolida el desequilibrio en las relaciones intergubernamentales a favor del gobierno central que empezó a operar a partir de 2001. Esta recuperación del gobierno central del espacio rector de la estatalidad produjo efectos de ajuste y racionalización del sistema de transferencias, el cual fue negativo para municipios y departamentos en la medida en que desde 2001 hasta 2016 se detuvo su crecimiento. Pero por otra parte, tuvo efectos positivos en términos de redistribución de los excedentes de la explotación de recursos no renovables, generando un modelo más equitativo y solidario¹⁵. El esquema inicial

15 El mismo que se explica al término de este capítulo

produjo disparidades y brechas horizontales entre municipios sobre los que era necesario intervenir para lograr efectos redistributivos. Otra esfera donde el gobierno central ha cobrado un rol rector ha sido a través de la planificación estatal, desde donde se ha afianzado “la regulación y orientación nacional de las reglas de prestación de servicios y la condiciones en que deben ser prestados y el predominio de las lógicas sectoriales sobre las lógicas territoriales” (González Salas, 2011:13)

La secuencia de descentralización en Colombia fue de acuerdo a Falleti (2006:340) coincidente “con las preferencias de los actores subnacionales. Primero se delegó autonomía política, luego recursos y por último responsabilidades”. Aunque en términos generales la secuencia de descentralización política • descentralización fiscal • descentralización administrativa planteada por la autora funciona para entender el proceso de reforma del Estado entre las décadas de 1980 y 1990, también es posible tomar distancia de una lectura exclusivamente lineal para concluir que, entre 1983 y 1987, las reformas de descentralización política y fiscal se implicaron mutuamente y se sucedieron de forma alternada, fortaleciendo en términos generales la autonomía política de los gobiernos locales e intermedios. Ello produjo un proceso de acumulación de poder político que favoreció a los gobiernos subnacionales en la correlación de fuerzas de las relaciones intergubernamentales, a partir del cual pudieron negociar el proceso de descentralización administrativa que se afinaría en 1993. Es evidente también que en la experiencia colombiana, la incidencia de las reformas de ajuste estructural al Estado incidieron en el proceso de descentralización recién a partir de mediados de la década de los 90's. Toda la fase anterior estuvo motivada por demandas de la sociedad civil a la estatalidad que encontraron en la descentralización una respuesta para mejorar la calidad de prestación y la cobertura de los servicios públicos. Llama la atención además que a pesar de haber sido gobernada por fuerzas políticas de distinto signo político que Ecuador y Bolivia, por ejemplo, Colombia haya experimentado también un proceso de recuperación de la rectoría del gobierno central sobre el conjunto de la estatalidad en el territorio que no nutrió con la misma fuerza al proceso de descentralización que en los años anteriores, que no lo ha posicionado entre los principales puntos de la agenda política, pero que ha incidido en racionalizar el sistema a nivel fiscal y de planeamiento.

2.3. Hitos de la secuencia de la descentralización en Ecuador

El proceso de descentralización en Ecuador inició antes de la doble transición. A nivel regional, el país fue uno de los que gozaron de reformas de descentralización política de forma relativamente temprana. En 1969 y 1971 se dictaron la Ley de Régimen Provincial y la Ley de Régimen Municipal –respectivamente- consagraron un órgano de gobierno ejecutivo y otro órgano legislativo elegidos por votación popular y de los cuales tanto el Prefecto como el Alcalde formaban parte (Molina, 2015:89). No obstante, la

dictadura de 1972 suspendió las elecciones de ambos niveles de gobierno, subordinando a los gobiernos locales a un proceso de fortalecimiento de las capacidades estatales y de penetración infraestructural en el territorio, financiado por el boom petrolero y organizado por la ex Junta Nacional de Planificación – JUNAPLA. En 1978 el triunvirato militar gobernante inició un proceso de transición democrática, tutelado desde el gobierno central y que se apoyó en una estrategia constitucionalista¹⁶. Con el advenimiento de la democracia en 1979, las elecciones subnacionales fueron reinstauradas.

La transición a la democracia no coincidió de forma exacta, del mismo modo que en Bolivia, con las primeras medidas de ajuste estructural. Condicionado por los primeros efectos de la crisis de la deuda, el gobierno de Jaime Roldós pretendió un manejo heterodoxo pero austero de la economía, lo que lo expuso a sufrir oposición por parte de las elites empresariales y políticas de Guayaquil y de Quito, así como también de las organizaciones laborales y de algunos partidos de izquierda que lo bloquearon políticamente en el Congreso. Al término abrupto de su gobierno¹⁷ es sucedido por su vicepresidente, quien a pesar de experimentar oposiciones políticas similares, traza por primera vez en 1981 un plan de austeridad y recorte del gasto público, al tiempo que concede políticas beneficiosas con ciertos sectores empresariales a quienes “sucretiza” los valores de su deuda privada, inflando la deuda externa del país.

La descentralización como política pública o como estrategia de reforma del Estado estuvo ausente de la agenda política hasta la década de los 90's. La incapacidad de las distintas fuerzas políticas para configurar una base política de sustentación y un proyecto político estable se expresó antes que en una negociación de transferencia del poder central desde el centro hacia las periferias, en un lento pero sostenido proceso de negociación y distribución corporativista de la institucionalidad del gobierno central, de su monopolio de recursos y decisiones, y de la territorialidad del Estado. Esta lógica de repartición recursiva y patrimonial del Estado produjo efectos perniciosos en la gobernabilidad y en la organización territorial del país. Entre 1978 y 2007 fueron creados 104 cantones. 79 de ellos tuvieron lugar entre 1981 y 1996¹⁸. A nivel del presupuesto del Estado, se crearon una serie de fondos económicos para regiones y provincias de forma particular¹⁹.

La descentralización fiscal inicia de forma general en 1990, con la creación del FODESEC –Fondo de Desarrollo Seccional- y el FONDEPRO –Fondo de Desarrollo Provincial- los cuales sustituyeron al FONAPAR –Fondo Nacional de Participaciones- creado en

¹⁶ 3 comisiones de notables fueron conformadas por representantes de algunos sectores de la sociedad con los objetivos de: redactar un nuevo texto constitucional –el que finalmente fue aprobado en 1979-; reformar la Constitución de la Revolución Gloriosa de 1945; y reconfigurar el sistema de partidos.

¹⁷ Jaime Roldós Aguilera muere en un accidente aéreo el 24 de mayo de 1981.

¹⁸ Ver al respecto el cuadro # del tercer capítulo del presente trabajo.

¹⁹ Desde 1989 hasta el 2004, se registran alrededor de 20 marcos legales de transferencias de recursos hacia gobiernos subnacionales (Molina Morte, 2015:92)

la década de los 70's. Quito y Guayaquil absorbían el 50% del FODESEC de forma exclusiva. De todas maneras, la descentralización fiscal se completaría en 1996 con la creación de la Ley del 15% que instrumentalizó una reforma constitucional del mismo año y que transfirió a los gobiernos seccionales el 15% de los ingresos permanentes del gobierno central. La Ley del 15%²⁰ fue el primer síntoma generalizado de la debilidad de un gobierno central que pretendió, de la misma forma que Bolivia en 1994, procurar gobernabilidad a partir del fortalecimiento fiscal de los gobiernos sub-nacionales. Pero la acumulación de poder político de los municipios fue parte de un proceso más amplio en el que distintos actores políticos –sindicatos, partidos, organizaciones sociales, liderazgos y gobiernos locales, entre muchos otros- entraron en una lógica acendrada de intercambio de recursos del monopolio del Estado por lealtad política al gobierno de turno (Ospina, 2005:116). La inestabilidad política experimentada entre 1997 y 2005 produjo un proceso de *inflación política*: cada nuevo gobierno debía ofrecer más recursos a cambio de la lealtad política de los actores receptores de los mismos.

La fase administrativa arrancó en 1997 con la Ley de Descentralización. Su antecedente fue la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos que creó en 1993 el Consejo Nacional de Modernización del Estado y que pretendió: 1.) racionalizar a una estatalidad que cada vez más parecía un *Frankenstein institucional* (Ortiz, 2010) antes que un Estado y; 2.) engarzar al proceso de reformas del Estado con la transición hacia un modelo de neoliberalismo de corte más financiero y globalizado que el representado por el Partido Social Cristiano de León Febres Cordero. La contraposición de ambas leyes es significativa porque demuestra los desplazamientos de la correlación de fuerzas en las relaciones intergubernamentales. Mientras en 1993 la ley establecía un criterio descentralizador que localizaba la voluntariedad de las transferencias de competencias demandadas en las decisiones del gobierno central, la ley de descentralización de 1997 operaría un vuelco 180 grados que obligaba al gobierno central a transferir dichas competencias. Este esquema –y esta correlación de fuerzas de las elites burocráticas y económicas locales- se plasmó en la Constitución de 1998²¹, consagrando lo que se llamó el modelo de descentralización “a la carta” en el que las competencias se negociaban uno a uno entre el gobierno central y los gobiernos seccionales. Una innovación del texto fundamental fue la creación de las Juntas Parroquiales y el reconocimiento de la figura jurídica de la Circunscripción Territorial Indígena.

Entre 1998 y el año 2000 emerge en distintas regiones del país –especialmente en la Costa- una demanda por la conformación de autonomías. La crisis económica de 1999 había afectado a las transferencias del gobierno central, y las elites políticas y económicas locales, representadas bajo la figura de movimientos cívicos, alentaron el desarrollo de referéndums autonómicos que aunque fueron aprobados en su totalidad, no tuvieron

²⁰ Adicionales al FONDEPRO, al FODESEC, y al resto de partidas presupuestarias particulares.

²¹ Dicha Constitución se reservó algunas competencias como privativas y no descentralizables para el nivel central.

efectos vinculantes. La crisis financiera y bancaria del país y su consecuente dolarización dominaron la agenda política por los siguientes años.

En todo el periodo político abierto entre 1990 y 2005 descrito anteriormente, emergió un nuevo actor político que hizo de hegemón de las organizaciones populares y subalternas: el movimiento indígena ecuatoriano. Conducido por la CONAIE y representado políticamente por un nuevo partido llamado Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, conquistó a lo largo de la década de los 90 espacios de gobierno local en la sierra y en la amazonía del país. Conforme este lento proceso de acumulación política avanzaba, estructuraron una organización política nacional que nucleó alrededor de la llamada Coordinadora de Movimientos Sociales a un heterogéneo arco de organizaciones que resistieron a partir de un repertorio de acciones contenciosas colectivas, al proceso de desmantelamiento y ajuste estructural del Estado.

Durante esta primera secuencia de reformas al Estado, transición democrática y ajuste estructural fueron dos dinámicas contradictorias. Por una parte, un actor novedoso —el MIE— estimuló dinámicas participativas en los espacios locales de gobierno, al tiempo que sus reclamos de reconocimiento y derechos económicos y sociales pusieron sobre la mesa demandas de una mayor presencia del y una mayor participación en el Estado. Por la otra, las elites regionales de Quito, Guayaquil y Cuenca —así como sus territorios satélites— fueron incapaces de imponer un modelo de desarrollo neoliberal de forma estable. La diferencia con la historia reciente de Bolivia —desde esta óptica— estuvo dada por la forma particular en como las fuerzas plebeyas y populares llegaron al nuevo periodo constituyente: en Bolivia llegaron a acumular el capital político suficiente como para conducir el nuevo proceso de reformas a la estatalidad, mientras que en Ecuador llegaron desgastados a cumplir un rol orientador secundario.

La Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y 2008 organizó el nuevo proceso de retorno del Estado. En lo tendiente a la descentralización y a la organización territorial del territorio, se realizó una descentralización administrativa —vía modelo obligatorio— que además de reorganizar el sistema competencial desordenado del modelo ‘a la carta’, transfirió competencias que todavía no estaban siendo ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o en su defecto, las regularizó. La nueva secuencia descentralizadora empezó a operar legalmente a partir del 2010, año en que se aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. En muchos aspectos el COOTAD es una actualización de las leyes de régimen municipal y de régimen provincial. Pero sus puntos fuertes son dos: institucionalizó un sistema competencial que organiza la acción de todos los niveles de gobierno en el territorio e introdujo un nuevo esquema de transferencia de recursos progresivo con los GAD's menos desarrollados llamado Modelo de Equidad Territorial. Es importante destacar

que esta nueva secuencia de descentralización fiscal • descentralización administrativa²² expresa, de acuerdo a la teoría de Falleti, una correlación de fuerzas a favor del gobierno central en lo que a relaciones intergubernamentales refiere. Ello se condice con el proceso de penetración infraestructural del Estado en el territorio –el retorno del Estado– que ha tenido lugar en el Ecuador desde el 2007 y en el cual un voluminoso proceso de desconcentración y de reorganización de la presencia del Ejecutivo en el territorio aparece como la estrategia predominante. Este proceso de desconcentración se sobrepuso inclusive a una de las agendas más novedosas de la Constitución de Montecristi pero que a 10 años de su discusión se evalúa fallida: la creación de las regiones como nivel intermedio de gobierno.

En una perspectiva comparada, Ecuador es el país de la región que mayores cambios experimentó a nivel de sus relaciones intergubernamentales. Durante el proceso que configuró un modelo a la carta, la secuencia de descentralización política • descentralización fiscal • descentralización administrativa expresó una correlación de fuerzas favorable a las elites económicas y políticas locales frente al gobierno central. Pero dicha secuencia nunca fraguó en un verdadero proceso de reconfiguración estatal que cumpla con la promesa de mejorar la experiencia de la vida cotidiana de la ciudadanía de forma generalizada. Al contrario, exacerbó brechas y desigualdades en términos territoriales y de clase, al tiempo que permitió la emergencia de nuevas identidades políticas populares, plurinacionales y plebeyas. Pero la correlación de fuerzas se invierte a partir del 2007. El proceso súbito de acumulación de capital político que ocurrió alrededor de Alianza PAIS en la Asamblea Constituyente se transfiere al nivel central de gobierno. Apalancado en la apreciación del petróleo y en la mejora temporal de los términos de intercambio, las ventajas relativas de los gobiernos locales sobre el gobierno central se invierten. En tanto agenda, la descentralización pasó a un segundo plano, subordinada al conflicto político entre dos bloques de poder que disputaron –por un lado– y resistieron –por el otro– a un proceso de retorno del Estado que pretendió sentar las bases de un nuevo Estado de Derechos. La rectoría del gobierno central sobre el conjunto del proceso de reformas del Estado se expresó en la secuencia descentralización fiscal • descentralización administrativa. La descentralización fiscal, en la cual existieron intereses coincidentes por parte de gobiernos locales y gobierno central, reforzó la hegemonía –la subsunción– de los primeros hacia el segundo.

2.4. Hitos de la secuencia de la descentralización en Perú

La historia de la descentralización en Perú ha estado fuertemente condicionada, desde el retorno a la democracia, por la fuerza gravitacional de Lima. Entre 1980 y 2017 existieron dos procesos de transferencia de poder desde el centro hacia la periferia en la historia del Estado peruano: el primero de 1980 a 1992 y el segundo de 2002 a

²² El modelo de equidad territorial operó antes que el proceso de transferencia de competencias.

la actualidad. En ambas experiencias, la capital del país irradió su lógica centralista de forma persistente y a través de distintos mecanismos. El peso estructural de Lima en el ordenamiento territorial del país y en la arquitectura institucional del Estado es el rasgo distintivo de Perú frente al resto de países de la región y una de las variables más frecuentes al momento de explicar los porqués de sus avances y retrocesos.

El retorno a la democracia en Perú, del mismo modo que en Ecuador, fue un proceso impulsado desde arriba²³. El gobierno de Morales Bermúdez –comandante de la segunda fase del proceso revolucionario de las fuerzas armadas²⁴– convocó en 1978 a la realización de una Asamblea Constituyente que fue presidida por el histórico líder del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre. Tal como Alberto Adrianzen (2003:227) presenta, el proceso de regionalización fue una de las innovaciones más importantes de la Constitución y el punto nodal del proceso de descentralización que se pretendía en aquel entonces. Más allá de haber reinstaurado elecciones de municipios provinciales y de municipios distritales, la Constitución instó al gobierno nacional, a través del Ejecutivo y el Legislativo, a formular y aprobar un plan nacional de regionalización –en un plazo de 3 años– y promover la creación de regiones y sus respectivas leyes orgánicas en un plazo de 4. Con el objetivo de preparar el traspaso de competencias y funciones desde el gobierno central hacia las nuevas regiones, la Constitución ordenó la creación de Corporaciones Departamentales de Desarrollo –CORDES–. Incluso el Senado, conformado transitoriamente en un único distrito nacional, debía integrarse por senadores de las diferentes regiones. Pero la voluntad de la Asamblea Constituyente no se reflejó en las iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo. Por una parte, el primer proyecto de regionalización se quedó a medio camino entre una propuesta participativa que incentivara desde arriba la auto-determinación de los distintos actores del futuro gobierno intermedio y otra propuesta más acabada de índole obligatoria²⁵. Por la otra, el rechazo inicial del Senado al primer plan de regionalización podía leerse también como la falta de acompañamiento al proceso en sí. Por este motivo, aunque en 1984 se aprobó un nuevo plan de regionalización, algunas decisiones neurálgicas quedaron postergadas para el gobierno del APRA y Alan García.

Bajo el mandato del APRA el proceso de regionalización del país alcanzó a nacer, lo cual no fue irrelevante pero tampoco fue suficiente. La promoción al proceso se expresó en una ley de bases de la regionalización de 1987 que amplió las competencias de las

²³ Fue también un proceso más democrático que el ecuatoriano, cuya constitución fue redactada por una comisión de notables. La única fuerza política que decidió no participar en la Asamblea Constituyente fue Acción Popular del expresidente Belaunde Terry. Dicha organización política consideró que para el retorno inmediato a la democracia no era necesario uno nuevo proceso constitucional.

²⁴ La llamada “primera fase” ocurrió entre el 3 de octubre de 1968 hasta el 29 de agosto de 1975, bajo el mando de Juan Velasco Alvarado. La “segunda fase” ocurrió tras el golpe de Estado conocido como el Tacnazo, Francisco Morales Bermúdez asume la presidencia del Perú entre el 29 de agosto de 1975 y el 28 de julio de 1980.

²⁵ De acuerdo a Dammert (1999) el Senado realizó las siguientes observaciones al primer plan de regionalización del Ejecutivo: se limitaba a presentar una división política y administrativa regional nueva sin aclarar los mecanismos de su implementación; no se definían las competencias que corresponderían al gobierno nacional desconcentrado y al gobierno regional descentralizado y no se decidían las sedes de las regionales ni estructura orgánica para las mismas.

regiones²⁶ y en el arranque en 1989 de elecciones regionales en 5 jurisdicciones. Las 6 restantes se eligieron en 1990, coincidentemente con las presidenciales. Según un estudio de la Contraloría del Perú (2014:30), en 1990 el traspaso de funciones, personal, bienes, recursos, empresas públicas y oficinas desconcentradas desde las CORDES hacia los gobiernos regionales fue voluminoso. Pero el contexto de la doble transición y el creciente problema de la violencia no coadyuvaron al sostenimiento del proceso.

Con la llegada de Fujimori al poder, Perú dio inicio al proceso de ajuste estructural del Estado y de liberalización de los mercados al que ya habían ingresado sus pares de la región. En comparación con Ecuador y Bolivia, es el país en el que la confluencia de ambos procesos de la doble transición más tiempo tomó, pero también uno en los que la crisis de la deuda alteró profundamente la vida cotidiana de la ciudadanía a través de una hiper inflación²⁷. Ello provocaría efectos contraproducentes en el proceso de regionalización en marcha y reconduciría la atención del gobierno central sobre la economía en general. Tal como analizó Francisco Santa Cruz (1996) la regionalización era deudora de un régimen de acumulación desarrollista que trasladó a los gobiernos regionales algunas de las competencias planificadoras y de intervención del Estado en la economía²⁸, pero que desde la segunda mitad de la década de los 80's entró en crisis. Si a ello le sumamos los problemas propios del artificio desarrollista –inexistencia de identidades político culturales abarcadoras, percepción ciudadana de articulaciones departamentales arbitrarias y celos por domicilios de sedes regionales²⁹, se comprende el por qué los gobiernos regionales sufrieron, a pocos meses de haber nacido, una pérdida sustancial de sus bases económicas y políticas de sustentación. El conflicto entre gobierno central y gobiernos regionales languidecería hasta abril de 1992, cuando Fujimori decidió intervenirlas, suplantándolas por Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR. La reticencia que en general los gobiernos centrales –neoliberales, desarrollistas y neodesarrollistas- han demostrado frente al surgimiento y/o fortalecimiento de niveles intermedios de gobiernos autónomos, el neoliberalismo la profundiza porque parte de su repertorio de políticas públicas y de reformas a la estatalidad implican desmontar varias de las competencias y facultades por las cuales un gobierno intermedio es deseable: planificación de políticas públicas, coordinación de las intervenciones en el territorio, incidencia en los modos de regulación de la producción, la circulación y el consumo de mercancías, entre otros.

²⁶ El mapa regional quedó así: 1. Región de Grau: Tumbes y Piura. 2. Región Nor Oriental del Marañón: Cajamarca, Lambayeque y Amazonas. 3. Región V.R. Haya de la Torre: La Libertad y San Martín. 4. Región de Amazonía: Loreto. 5. Región de Andrés Bello: Caceres: Junín, Pasco y Huánuco. 6. Región de Libertadores-Wari: Ica, Ayacucho y Huancavelica. 7. Región de Arequipa. 8. Región Inka: Cusco, Apurímac y Madre de Dios. 9. Región de José Carlos Mariátegui: Puno, Moquegua y Tacna. 10. Región de Ucayali. 11. Región Chavín. 12. Región Lima. De estas 12 regiones, cinco eran departamentos (Contraloría General del Perú, 2014: 28).

²⁷ La excepcionalidad de Colombia fue explicada anteriormente en el acápite "Hitos de la secuencia de la descentralización en Colombia".

²⁸ "La regionalización se vio confrontada con la encrucijada resultante del agotamiento del patrón de crecimiento anterior⁹, del quiebre del paradigma de un Estado intervencionista y del inicio de un conjunto de reformas orientadas al establecimiento de una economía de mercado. (...). En la propia concepción original (...) y en la visión de las principales fuerzas sociales y políticas impulsoras del proceso, la regionalización aspiraba entonces a un modelo de Estado y de economía discrepante del ajuste y las reformas de corte liberal. Apuntar en sentido opuesto a la transición y al ajuste propuestos al país fue entonces el desfase fundamental en el que se vio envuelta la regionalización" (Santa Cruz, 1996:78).

²⁹ De hecho, el departamento de San Martín se "independizó" de su región: V.R. Haya de la Torre.

La historia que siguió entre 1992 y 2002 fue la de una lenta recentralización del Estado. Los CTAR volvieron a desempeñarse como las antiguas CORDES –solo que sin el horizonte transicional a futuro- y el foco del proceso de descentralización se desplazó desde el nivel intermedio de gobierno hacia los gobiernos locales³⁰. La literatura sobre descentralización en el Perú ha prestado más importancia al proceso de regionalización fallido que al relativo fortalecimiento de los gobiernos locales que tuvo lugar durante la década de los ochenta. No obstante, es en este nivel de gobierno donde se sufrieron relativamente menos retrocesos y donde las reformas cristalizaron un poder político y económico suficiente como para poder competir durante la década siguiente en mejores condiciones. A las elecciones municipales de 1980 se suman la creación de un nuevo impuesto –la ley 23552 de 1982 o Ley de Impuesto al Valor del Patrimonio Predial, la cual creó el Fondo de Compensación Municipal- y la ley de promoción municipal de 1984³¹. A estas leyes se sumaron recursos adicionales transferidos desde el gobierno central de forma discrecional (Casas, 2000:47). En 1984 el Congreso dictó una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que las organizó administrativamente (Adrianzén, 2003:232). No obstante, el mismo autor reconoce que “para 1993, un año después del golpe, casi nada de este marco jurídico quedaba en pie, sólo la ley orgánica de municipalidades” (2003:234). Entre la crisis económica y la guerra al terrorismo, la descentralización era un discurso más entre muchos otros.

En 1993 el gobierno de Fujimori promovió una nueva Constitución. Aunque en sus definiciones es un texto que sostiene el espíritu descentralizador, lo cierto es que en los años que siguieron a su materialización, el Perú no avanzó en reformas de este tipo y las relaciones intergubernamentales persistieron reproduciendo equilibrios a favor del gobierno central en general y del ejecutivo en particular. La rectoría del gobierno central sobre el resto de gobiernos subnacionales así como respecto de las CTAR, aumentó como efecto de la Ley Marco de la Descentralización –Ley 26922 (Adrianzén, 2003:239). Otro mecanismo de gobernabilidad fue el decreto 776, el cual viabilizó la transferencia de recursos hacia las municipalidades locales en detrimento de las municipalidades provinciales. El fortalecimiento relativo que las municipalidades experimentaron durante este periodo que en términos generales varios autores evalúan como recentralizador (Adrianzén, 2003; Castañeda González, 2011; Hirbour, 2001; Dammert, 2003)³², será la fuente de una de las corrientes que impulsarán un nuevo proceso a partir del 2002³³.

³⁰ La semilla que restaría protagonismo al nivel intermedio de gobierno y que sería empleada en más de una ocasión por el gobierno central como contrapeso a los gobiernos regionales fue el espacio micro-regional. “Entre 1985 y 1986, las microrregiones habían sido impulsadas con funcionarios del gobierno central, como niveles de planificación. Ahora se les daba un estatuto especial de gobierno, con rentas, atribuciones y competencias significativas. Para hacer patente su importancia, estas microrregiones, mutadas de oficinas de planeamiento en órganos de gobierno, eran paralelas a las municipalidades, debilitando así a una institución básica de la descentralización” (Dammert, 1999, citado en Adrianzén, 2003:230).

³¹ El 1% de las transacciones gravadas por el Impuesto General de las Ventas y que se repartiría de la siguiente manera: 30% para el Municipio Provincial de Lima y el 70% para el resto de Municipios Provinciales. El 50% se repartirá en partes iguales y el 50% restante en proporción a la población.

³² Dammert lo califica como ‘hipercentralismo’.

³³ En especial los alcaldes de Cajamarca, Huancavelica e Iquitos (Hirbour, 2003:37)

Con la llegada de Alejandro Toledo –y en parte como reacción al centralismo y al autoritarismo de Fujimori– la descentralización emergió nuevamente en el escenario político³⁴. El proceso no nació de una forma planificada (Hirbour, 2003; Ballón Echegaray, 2008), ni tampoco fue el producto de un rediseño competencial para todos los niveles de gobierno como fue el caso de Ecuador y Bolivia³⁵. Fue el espanto ante el fujimorato el que articuló a Toledo con algunos congresistas con trayectorias municipales como Lucho Guerrero, lo que le permitió construir los apoyos institucionales y subnacionales que requería para iniciar las reformas legales. El primer hito ocurrió el 17 de noviembre de 2002, cuando sobre la base de los departamentos se eligieron presidentes, vicepresidentes y miembros del Consejo Regional. El problema fue que en esa misma elección, la disputa del sistema de partidos condicionó el proceso: el partido opositor, APRA, ganó 12 de los 24 gobiernos regionales. Agrupaciones regionales independientes ganaron en 11 gobiernos. Perú Posible, de Toledo, apenas en uno. Los incentivos del gobierno para continuar con la promoción del nivel intermedio de gobierno disminuyeron considerablemente e incidirían en la secuencia de las reformas.

A la reforma política le siguió una administrativa que contempló un proceso gradual de transferencia de funciones competenciales a los gobiernos regionales y a las municipalidades. El proceso incluyó como actor central a un –ahora desaparecido– Consejo Nacional de Descentralización³⁶, a la Presidencia del Consejo de Ministros, a los ministerios y a los distintos gobiernos locales. Los textos legales de la reforma fueron La Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipios³⁷. Dichas leyes organizaron las funciones competenciales de cada nivel de gobierno. La participación política y la planificación territorial aterrizaron en los Comités de Coordinación Regional y los Comités de Coordinación Local Distrital y/o Provincial –CCR, CCLD y CCLP. Pero el ejecutivo, desconfiado de gobiernos regionales a los que no controlaba partidariamente, sostuvo una posición dominante del proceso a través del Ministerio de Finanzas y de los procesos de acreditación de los gobiernos sub-nacionales. Las primeras competencias a ser transferidas –hacia los gobiernos locales– fueron del extinto Ministerio de la Mujer y del Desarrollo.

En el 2006, sustentado en parte en elites gubernamentales regionales, Alan García gana nuevamente la presidencia del Perú³⁸. A los pocos meses, anuncia un ‘shock

³⁴ De acuerdo a Catherine Hirbour (2003), llegó a ser uno de los temas más frecuentes de la campaña electoral que enfrentó a Alejandro Toledo y Alan García en el 2001. Algunos de sus entrevistados como Martín Tanaka (citado en Hirbour, 2003:39) consideran que existió una sobre-determinación electoral en la presencia de ese discurso. Tal como la misma autora refiere, es importante notar que en Abril del 2000, Alejandro Toledo perdió las elecciones contra Fujimori a pesar de haber enarbolado la descentralización como una de sus principales agendas.

³⁵ Ambos problemas de origen se siguen padeciendo 15 años después.

³⁶ Institución coordinadora del proceso de descentralización con presencia de todos los niveles de gobierno.

³⁷ La primera elección de gobiernos regionales se realizó, para citar un ejemplo de la falta de planificación del proceso, sin una ley de gobiernos regionales oficial.

³⁸ En dichas elecciones, los partidos ‘nacionales’ profundizaron su pérdida de presencia en los gobiernos regionales.

descentralista' que acelera el proceso de transferencias de funciones y competencias a los gobiernos regionales flexibilizando el sistema de acreditación, pero dejando en evidencia las brechas en capacidades entre los distintos gobiernos regionales y locales (Contraloría del Perú, 2014: 227). Como contrapartida al 'shock', Alan García crea la Secretaría de Descentralización dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y elimina el espacio plural y relativamente autónomo del Consejo Nacional de Descentralización. Para el año 2008 se crearon expectativas de una ronda de descentralización fiscal orientada a racionalizar las brechas de ingresos que se avizoraban por el boom minero, a fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales y a reparar el problema fiscal generado para gobiernos regionales que, en tanto no prosigan un proceso de articulación territorial que supere su base departamental, no pueden acceder a las competencias de índole tributaria que fortalecerían sus ingresos. Hasta la fecha esta reforma no ha ocurrido³⁹.

Autonomía de los gobiernos sub-nacionales y control del gobierno central son los dos polos de atracción de un movimiento pendular de la secuencia de descentralización en la región en general y en Perú en particular. A pesar de haber analizado solamente los inicios del proceso, Hirbour acertó al argumentar que en el origen de la secuencia prevalecieron los intereses sub-nacionales, pero que en el curso de la misma, nuevamente los intereses nacionales se sobrepusieron en las relaciones intergubernamentales. Esta secuencia, no estudiada por Falleti en su análisis de casos, es de descentralización política • descentralización administrativa. Hirbour esperaba que posteriormente llegara la descentralización fiscal, pero como hemos visto, a pesar del incremento de los ingresos subnacionales por el factor del canon minero, esta nunca ocurrió. Para Carlos Casas (2009:10) el mayor logro de la secuencia estuvo en el aspecto político, y una de las mayores trabas, en la falta de una descentralización fiscal: el aumento de los ingresos por el canon no se ató a un incremento de responsabilidades competenciales, y de la misma manera, las funciones competenciales transferidas no se acompañaron siempre de recursos, o no estuvieron adecuadamente costeadas. La preminencia fáctica del Ministerio de Economía y Finanzas en las relaciones intergubernamentales es señalada, desde el año 2010, como uno de los principales mecanismos del repertorio del gobierno central para sostener el control del proceso (Comisión de Descentralización del Congreso de la República del Perú, 2015:34).

Como en el resto de países de la región, en Perú la descentralización sigue siendo una agenda abierta a la reintroducción de observaciones e innovaciones. Una reforma estructural fiscal subnacional y una reforma administrativa que ordene las distintas competencias de los distintos niveles de gobierno son las más señaladas por la literatura reciente.

39 "Es verdad que en el Perú tanto los ingresos como la participación en el gasto público de los gobiernos sub nacionales han crecido significativamente en los últimos años, particularmente a partir del 2006, pero las cifras muestran que esto se ha debido principalmente al crecimiento de la participación del Canon en la estructura de fuentes de financiamiento subnacional, más que a una política nacional explícita de descentralización fiscal, expresada en un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales acompañando al proceso de transferencia de funciones" (Contraloría del Perú, 2014:171).

3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS COMPETENCIALES

3.1. Forma del Estado y forma del gobierno

A nivel jurídico-político y en términos generales, la definición del Estado en los países que conforman la CAN guarda más similitudes que diferencias. Históricamente, todos se organizaron como **Estados unitarios**. Aunque de alguna manera el clivaje entre centro y periferias fue uno de los elementos organizadores de las identidades políticas y la historia de los conflictos políticos y sociales de su construcción en tanto Estados-Nación, en ningún caso esta tensión alcanzó la profundidad y la persistencia experimentadas en Colombia por la disputa entre unitarios y federales en los siglos XIX y XX. En lo que a la **descentralización** respecta, tanto las constituciones de Colombia como Bolivia la definen como **forma del Estado**, mientras que las cartas fundamentales de Perú y Ecuador la conciben como **forma del gobierno**. Debido a las demandas y las movilizaciones indígenas de las que los procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador de la última década fueron también resultado, sus textos caracterizan a sus Estados como **plurinacionales e interculturales**, algo ausente en las cartas políticas de los otros dos países. A ello, la Constitución boliviana añade dos nociones particulares: su Estado es **comunitario y con autonomías**. En cambio, si algo distingue a la reciente carta política ecuatoriana de la de sus naciones hermanas, es su caracterización en tanto **Estado social de derechos** vs el **Estado social de derecho** que caracteriza a las otras tres. La diferencia entre una y otra concepción estriba en que mientras en el Estado social de derecho predominan los mecanismos procedimentales instituidos en sus leyes fundamentales para la consecución de sus fines políticos y sociales, en el Estado social de derechos el ejercicio de la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes por parte del Estado predomina por sobre cualquier otro mecanismo o procedimiento previsto por la Constitución.

3.2. Estructura Territorial

En lo que a estructuras de **organización territorial** respecta, Bolivia y Colombia guardan mayores semejanzas entre sí. Bolivia se organiza verticalmente en términos de departamentos, provincias, regiones metropolitanas, municipios, y autonomías indígenas originarias campesinas, mientras que Colombia lo hace a partir de departamentos, distritos, áreas metropolitanas, municipios y centros poblados. Por su parte, Ecuador se organiza en función de regiones, provincias, alcaldías y juntas parroquiales rurales; y Perú de acuerdo a departamentos, municipalidades provinciales, municipalidades distritales y municipalidades de centro poblado. Para poder homologar cada unidad territorial con su par en los países hermanos, pasaremos a realizar una descripción sucinta de cada una de ellas en cada uno de los niveles de gobierno.

Los **niveles intermedios** de gobierno están representados por los departamentos en Colombia, Bolivia y Perú y por las provincias en Ecuador. De acuerdo a la Constitución ecuatoriana de 2008, el nivel intermedio debió radicar en las regiones⁴⁰ -unidades territoriales producto de la articulación de dos o más provincias adyacentes, inexistentes al momento de la constituyente. No obstante hasta la fecha no ha existido un sólo proceso de conformación de regiones que haya resultado satisfactorio, razón por la cual las provincias demandan en la actualidad las competencias del gobierno intermedio⁴¹. Algo similar ha ocurrido en Perú⁴²: a pesar de la promoción activa que el proceso de regionalización recibió a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990 por parte del primer gobierno de Alan García y Alejandro Toledo respectivamente, ambas iniciativas se frustraron como pudimos revisar en la descripción de la trayectoria de descentralización en dicho país. Por otra parte, aunque la norma colombiana también permite la conformación de regiones supra-departamentales, no se ha observado ninguna iniciativa al respecto. Respecto de la regionalización, Bolivia es la excepción al interior de CAN: su Constitución no permite su conformación en tanto unidades supra-departamentales, sino solamente como unidades sub-departamentales -a partir de 2 o más provincias-, razón por la cual los departamentos son de forma exclusiva el nivel de gobierno intermedio.

A **nivel local** el municipio es en todos los países comparados, la unidad territorial del gobierno local. Para los casos de Bolivia, Colombia y Ecuador, los municipios poseen un poder ejecutivo -la alcaldía-, y un poder deliberativo, fiscalizador y legislativo -el concejo. La única diferencia es que en éste último, el municipio es conocido como cantón y el concejo municipal, como concejo cantonal. En Perú el término 'municipio' es un sinónimo de 'gobierno local'. Por este motivo, la Constitución señala tres tipos de municipalidades: municipalidad provincial -equivalente al gobierno provincial en Ecuador y sin nivel de gobierno correlativo con funciones constitucionalmente establecidas para Bolivia y Colombia; municipalidad distrital -equivalente a municipio en Colombia y Bolivia, y cantón en Ecuador; y municipalidad de centro poblado. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo del Perú (2010:17) las municipalidades de centro poblado del Perú "no tienen naturaleza de gobiernos locales (...) sino que son entidades que prestan servicios por delegación". En contraste, las juntas parroquiales de Ecuador -un resabio de la división territorial de la iglesia católica para la administración de poblaciones- son en el ámbito rural -no así en el urbano- el nivel más bajo de gobierno autónomo descentralizado.

⁴⁰ De acuerdo al art. 244 de la Constitución: "Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

⁴¹ El análisis y la explicación del por qué la conformación de regiones falló en el Ecuador se encuentran en el tercer capítulo del presente trabajo.

⁴² De acuerdo a la Constitución del Perú, art. 190: "Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción".

La situación de las **provincias** es ambigua en Colombia y Bolivia. Ninguna de sus constituciones prescribe competencias específicas para este nivel de gobierno. No obstante, dos municipios adyacentes -o uno que cumpla determinados requisitos poblacionales para el caso de Bolivia- pueden conformarse como provincia. Desde que el proceso de descentralización entró en marcha, la provincia funciona únicamente “como circunscripción electoral para constituir las Asambleas departamentales y cumple un rol administrativo para algunas funciones centralizadas nacionalmente” (Finot, 2016:4). En el caso de Ecuador, y tras el modelo fallido de las regiones, las provincias han demandado las competencias del gobierno intermedio. No obstante, no ha existido en estos últimos diez años ninguna iniciativa ni política pública de envergadura que las promocióne y fortalezca en tanto tales. Tanto en Perú como en Ecuador, las municipalidades provinciales y las provincias son parte de la distribución del poder estatal y territorial. Para Colombia y Bolivia, la persistencia de las provincias se explica por lógicas de identidad histórica y cultural. En el caso ecuatoriano, esta variable es una parte de la explicación del por qué falló el modelo regionalización supra-provincial.

3.3. Autonomías Indígenas

El tema de las **Autonomías Indígenas**, conocidas como Entidades Territoriales Indígenas en Colombia (ETT's), Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador (CTI's) y Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia (AIOC's) cobró renovado interés a partir de las asambleas constituyentes recientes en estos dos últimos países. En Colombia, a más de 25 años de la promulgación de su texto, no se ha conformado todavía una Entidad Territorial Indígena. Las causas son varias. Por un lado –y esta es una crítica general- el proceso descentralizador del país del norte aterrizó de forma incompleta en la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Por la otra, al menos en contraste con Ecuador y Bolivia, las poblaciones indígenas no poseen el mismo nivel de representatividad política y demográfica en el conjunto de la sociedad. Por último, porque desde el 1ero de enero de 1994, las comunidades indígenas han participado de forma ambigua, bajo la figura colonial del resguardo indígena pre existente, de un régimen “provisional” organizado desde el Ejecutivo vía decreto –hasta que la ley respectiva se expida⁴³– gracias a la cual, entre otras cosas, participan del financiamiento público proveniente del Sistema General de Participaciones (SGP), eligen a sus propias autoridades, planificar su plan de vida, controlan a sus representantes, organizan la propiedad colectiva en el territorio y orientan las prácticas laborales al interior de los territorios. Para algunos especialistas, aunque esta medida ha servido para fortalecer el patrimonio cultural indígena, ha sofocado las demandas políticas por el ejercicio de una verdadera autonomía⁴⁴. Hasta el año 2010, existieron cerca de 796 resguardos indígenas en 234 municipios del país⁴⁵.

⁴³ Artículo 356 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo 01 de 2001, artículo 2. El último acto normativo al respecto es el Decreto 1953 de 2014.

⁴⁴ De acuerdo con Juan Montaña, entrevista del 17 de marzo de 2017.

⁴⁵ INCODER, Resguardos indígenas legalmente constituidos al año 2010. Disponible online en: <https://goo.gl/chHuU6>

En Perú, las autonomías indígenas no son parte de la Constitución⁴⁶. Los pueblos indígenas u originarios en el Perú son codificados por su marco legal como ‘comunidades campesinas y nativas’ de acuerdo al artículo 89 de su Constitución. Se rigen por la Ley General de Comunidades Campesinas y Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal de 1987. En general, dicho marco legal les otorga el ejercicio de actividades económicas y administrativas sobre sus tierras colectivas. Como ambas leyes son anteriores a la Constitución de 1993, algunos de sus preceptos han quedado en desuso. El desarrollo normativo respecto de las tierras de comunidades campesinas y nativas ha estado orientado hacia la titulación individual de las tierras de comunidades campesinas (Ley de Tierras 26505). En Perú no ha existido ningún avance en términos de autonomía de pueblos indígenas ni de formas de autogobierno. El asunto es preocupante cuando se constata que “las comunidades campesinas y nativas según el IV Censo poseen el 60.5% de la superficie agropecuaria” (Baldovino, 2016:9).

En Ecuador, las llamadas Circunscripciones Territoriales Indígenas levantaron muchas expectativas, sin embargo su formulación constitucional presenta algunas limitaciones respecto de la autonomía indígena. Mientras las constituciones colombiana y boliviana contemplan procedimientos de modificación de límites políticos administrativos internos en función de territorios indígenas, la legislación ecuatoriana no reconoce la existencia de territorios indígenas en cuanto tales. Al contrario, lo que hace es conceder la posibilidad a los indígenas que representen una mayoría política dentro del gobierno local pre-existente –provincia, cantón o parroquia rural- a conformar una Circunscripción Territorial Indígena que ejercerá las mismas funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado que territorialmente ocupen, y que deberá operar bajo la figura de *régimen especial*⁴⁷. Hasta ahora, ninguna población indígena ha activado el proceso de conformación de las CTI's, a pesar de contar con un marco legal al respecto –el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autónomo Descentralizado. Vale la pena mencionar, además, que la demanda por las autonomías indígenas en el Ecuador sufrió un reflujo cuando los principales actores políticos que las demandaban –ECUARUNARI y CONFENIAE- optaron a mediados de la década de 1990 por una estrategia de disputa de los gobiernos de las juntas parroquiales y cantones en sus territorios.

Respecto de Bolivia, Iván Finot (2016:2) señala que “la Constitución no reconoce autonomía a colectividades –como en España-, sino a gobiernos subnacionales:

⁴⁶ Es más que llamativo, tomando en consideración el impulso descentralizador de mediana intensidad que Perú ha experimentado en las últimas dos décadas, el enorme obstáculo que la condición monocultural del Estado ha impuesto a las poblaciones indígenas –campesinas y originarias- para la conformación de formas de autogobierno. La palabra ‘indígena’ no se menciona ni una sola vez en su texto fundamental. Apenas una referencia, en el artículo 191, a los ‘pueblos originarios’.

⁴⁷ De acuerdo al párrafo 2 del artículo 93 del COOTAD: “En estos regímenes especiales, en el marco del respeto a los derechos colectivos e individuales, se aplicarán de manera particular los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, los usos y costumbres, así como los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que los habitan mayoritariamente, de conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y este Código”

departamentales, municipales e indígena-originario-campesinos, todos de igual jerarquía (siguiendo en esto a Brasil)". La diferencia con Ecuador radica en que en tanto reconoce territorialidad ancestral, permite la posibilidad de renegociar límites políticos-administrativos con los municipios adyacentes. Bolivia es el país en el que las autonomías indígenas se han desarrollado de mejor manera. El Decreto Supremo 0727 del 6 de diciembre de 2010 dispuso la conformación de once Autonomías Indígenas Originario Campesinas, las mismas que se iniciaron exactamente un año atrás en el referéndum autonómico del 6 de diciembre de 2009. El proceso aún no concluye, y para algunos analistas, tanto la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como la Ley de Deslinde Jurisdiccional constriñen el desarrollo del texto constitucional. El pasado 20 de septiembre de 2015, los municipios autónomos indígenas originario campesinos de Charagua y Totora Marka celebraron un referéndum de sus estatutos. Solamente en Charagua fue aprobado, mientras que el Totora la población se volcó mayoritariamente por el "no". El tema de las autonomías municipales indígenas será analizado a mayor profundidad en la última parte del presente documento.

Para finalizar esta sección, vale remarcar que la ley colombiana, ante la insuficiencia de la LOOT, ha evolucionado desfavorablemente respecto de Bolivia y Ecuador en lo que a la configuración de un marco legal de autonomías indígenas respecta. No obstante, al conservar la figura del resguardo indígena, ha logrado brindar un nivel mínimo de protección y promoción a pueblos indígenas minoritarios que no están en capacidad de disputar políticamente un Gobierno Autónomo Descentralizado como en Ecuador, o que no son poseedores de un territorio originario, como en Bolivia⁴⁸. Hasta la fecha, la única experiencia de tránsito hacia la conformación de una AIOC plenamente culminada a partir de un Territorio Indígena Originario Campesino en Bolivia, es la del Territorio Indígena Campesino de Raqaypampa, el pasado 20 de noviembre de 2016. Se había consolidado como TIOC **hace menos de seis meses, el 12 de julio de 2016**.

3.4. Tipos de competencias, facultades delimitación de competencias exclusivas

Dentro del derecho administrativo, los sistemas competenciales pueden ser entendidos de acuerdo a varias distinciones posibles. En el *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú* publicado por GIZ en el año 2011, se emplean tres: los tipos de competencias, las facultades competenciales y las funciones competenciales. Finalmente, el texto considera a las actividades específicas a través de las cuales se realizan todas las anteriores.

⁴⁸ En la legislación Boliviana existe la figura del Territorio Indígena Originario Campesino. El artículo 6, inciso 2 de la Ley Marco de Autonomías dice: "Territorio Indígena Originario Campesino.- Es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado". Un TIOC puede, del mismo modo que un municipio, iniciar el proceso de tránsito hacia la conformación de una AIOC.

Por **tipos de competencias** se hace referencia a la participación de los distintos niveles de gobierno, a través de distintos sujetos administrativos, en el ejercicio de una materia concreta. En este sentido, una competencia puede ser de **participación exclusiva o privativa** de un nivel de gobierno, o puede ser blanco de una **participación concurrente o compartida** entre dos o más niveles de gobierno. Cuando una materia competencial es exclusiva o privativa de un nivel de gobierno, esto quiere decir que dicho nivel de gobierno posee el monopolio de las **facultades competenciales** sobre esa materia. La **diferencia** entre **lo privativo y lo exclusivo** radica –de acuerdo a los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador– en que mientras en la primera el gobierno central no puede delegar ninguna de las facultades competenciales respecto del ejercicio de dicha materia –por ejemplo, la seguridad externa– en la segunda el gobierno central puede delegar algunas de las funciones competenciales siempre y cuando no conceda la titularidad de la competencia (Ecuador) o la facultad legislativa (Bolivia) sobre la misma⁴⁹. Al momento de delegar ciertas facultades competenciales sobre una materia a otro nivel de gobierno, la participación o intervención en la materia se convierte en **compartida y/o concurrida**. Tanto en Bolivia, Colombia Ecuador y Perú, una competencia es **concurrente** cuando la ley distribuye las facultades competenciales entre distintos niveles de gobierno. En los tres países de la región, excepto **Bolivia**, concurrente y compartida son términos sinónimos. En este último país existe en cambio **una distinción** entre ambos términos: cuando una materia es compartida, la legislación sobre dicha competencia es trazada en sus líneas fundamentales por la Asamblea Plurinacional Legislativa, no obstante, ésta cede a los organismos legislativos de las entidades territoriales autónomas la facultad de delinear el ulterior desarrollo de dicha materia, particularizándola de acuerdo a cada realidad cultural y natural en sus condiciones históricas concretas. Para finalizar la descripción de la participación de los distintos niveles de gobierno respecto de una materia, cabe mencionar que en todos los países de la región, toda competencia exclusiva puede ser **delegada** por la entidad que posea la titularidad y/o la facultad legislativa sobre la misma. Es por este motivo que el sistema jurídico colombiano no ha introducido la distinción de concurrente o compartida: en la medida en que parte de las facultades competenciales de una materia exclusiva son delegables, la competencia puede ser, vía delegación, concurrente o compartida. Para finalizar, la ley boliviana y ecuatoriana sostienen un tratamiento opuesto para las materias que no constan asignadas en la Constitución: en el primer caso, son competencia del gobierno central, y pueden ser delegadas a través de una ley; en el segundo, el Consejo Nacional de Competencias la asignará a los gobiernos autónomos descentralizados.

Para que el ejercicio de una materia objeto de delimitación competencial sea practicado, dicha competencia debe ser, de acuerdo a las funciones básicas de gobierno, legislada, reglamentada, ejecutada y fiscalizada. Estas funciones de gobierno sobre una materia específica son las que entendemos como **facultades competenciales**. Éstas se encuentran

⁴⁹ Ver al respecto el artículo 297 de la Constitución de Bolivia, y los artículos 110 y 114 del COOTAD en Ecuador. Colombia y Perú no emplean dicha distinción en su sistema jurídico, lo que no quiere decir, no obstante, que no existan materias privativas y/o exclusivas. Para una distinción respecto de facultades competenciales, ver el siguiente párrafo.

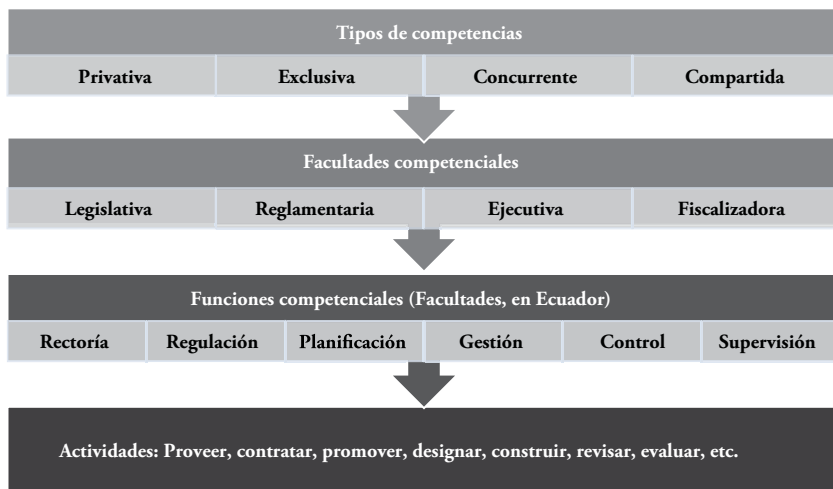
distribuidas entre los distintos órganos de los diversos niveles de gobierno que intervienen en el ejercicio de una materia competencial. La facultad legislativa sobre una materia es la que señala el nivel en el cual reposa la titularidad o la rectoría sobre una materia específica. Como hemos visto en el caso boliviano, esta facultad se cede parcialmente a las entidades territoriales autónomas cuando por motivos culturales o naturales, el desarrollo ulterior del ejercicio de la competencia deba ser particularizado. Cuando una competencia es privativa de un nivel de gobierno, la facultad de legislar, reglamentar, ejecutar y fiscalizar reposa sobre dicho nivel de gobierno. Pero cuando una competencia es delegada de forma concurrente entre varios niveles de gobierno, por lo general las facultades de reglamentación, ejecución y/o fiscalización son transferidas hacia niveles inferiores de gobierno en términos de funciones competenciales. Colombia es el país de la región que más importancia concede en su texto Constitucional a las facultades competenciales. Al momento de delimitar las competencias, las distribuye en función de los organismos legislativos de cada uno de los niveles de gobierno. Perú también distribuye en su sistema legal relativo a los gobiernos regionales y municipales, facultades competenciales entre los distintos niveles de gobierno. Las constituciones de Ecuador y Bolivia, en cambio, asignan las competencias exclusivas de los niveles intermedios y locales de gobierno en su conjunto, sin distinguir el organismo específico o la función de gobierno a la cual se le asigna determinada función competencial.

La delimitación de **funciones competenciales**⁵⁰ especifica las potestades de los distintos organismos de los diferentes niveles de gobierno sobre una competencia. Las funciones competenciales más importantes son la rectoría, la regulación, la planificación, la gestión, el control y la supervisión. Las funciones competenciales pueden estar distribuidas horizontalmente, entre distintos organismos de un mismo nivel de gobierno, y también verticalmente, entre distintos organismos de distintos niveles de gobierno.

Por último, para su operativización práctica, las funciones competenciales se desarrollan en un conjunto de acciones y actividades concretas que conforman catálogos muy amplios. Para una mejor comprensión del presente acápite, reproducimos el siguiente gráfico:

⁵⁰ En Ecuador no existe la distinción anteriormente descrita de facultad competencial. En este país, por facultad competencial se hace referencia a lo que este texto denomina funciones competenciales.

Gráfico No.1. Tipos de competencias, facultades competenciales, funciones competenciales y actividades



Fuente: Elaboración propia a partir del gráfico 2 de Böhrt Irahola et al. (2011), p. 25

3.5. Distribución de competencias exclusivas por país según nivel de gobierno

Las constituciones de Bolivia y Ecuador, por una parte, y la Ley de Bases de la Descentralización del Perú, por la otra, han definido las competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno sus países –la Constitución de Colombia no practica esta distinción e incluye entre las mismas a algunas competencias concurrentes con otros niveles de gobierno. En el *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, publicado por GIZ en el marco del programa CAPACIDES, se realiza un análisis cuantitativo de las cargas competenciales, según países y tipos de competencias. Para complementar dicho esfuerzo, el presente documento realizará una descripción cualitativa de la distribución de las competencias exclusivas por niveles de gobierno: intermedio, local, local con funciones de gobierno intermedio y autonomías indígenas. A pesar que los textos normativos deben ser corroborados con investigaciones empíricas más profundas que corroboren de mejor manera el desempeño de los gobiernos sub-nacionales en función de sus competencias exclusivas, su abordaje es un buen punto de partida para informarse de los alcances posibles de sus espacios de intervención gubernamental en términos de materias.

3.5.1. Competencias exclusivas de los gobiernos intermedios

Agrupar los ejes que podrían hacer las veces de denominador común de las competencias exclusivas de los gobiernos intermedios nos permite identificar su orientación para cada uno de los países. A primera vista, un análisis inicial de los catálogos de competencias exclusivas de los departamentos en Bolivia y Colombia, de los gobiernos regionales en Perú y de las regiones y provincias⁵¹ en Ecuador⁵², es suficiente para dar cuenta que son dos las orientaciones principales comunes de los gobiernos intermedios en la región andina: el ordenamiento territorial y el fomento productivo.

Los gobiernos intermedios que más tienden hacia el fomento productivo de la región son las regiones y los departamentos peruanos, quienes entre sus competencias a.) promueven y ejecutan inversiones públicas en el ámbito regional en transporte, comunicaciones, energética, servicios básicos, con estrategias de 'sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades'; b.) diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias; c.) fomentar la orientación hacia los mercados internacionales de la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, d.) promover la creación de unidades económicas regionales; e.) desarrollar circuitos turísticos; f.) promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, entre otros.

Bolivia, por su parte, otorga a sus gobiernos regionales la responsabilidad de a.) promover el empleo y la mejora de las condiciones laborales; b.) fuentes alternativas y renovables de energía alternativa; c.) políticas de turismo departamental; d.) proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción; e.) comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental, productivo y agropecuario; e.) promoción de la inversión privada. Si algo diferencia al fomento productivo de Perú respecto del de Bolivia, es que el primero tiene una orientación pro-mercado más marcada.

Colombia y Ecuador, por su parte, inciden en el fomento productivo de forma menos indirecta. La Constitución de Ecuador establece que es deber del gobierno regional a.) determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional y b.) fomentar las actividades productivas regionales. En el nivel de gobierno siguiente, las provincias deben

⁵¹ Como se anotó anteriormente, las provincias son el nivel de gobierno intermedio de facto en el Ecuador.

⁵² Los modelos de regionalización propuestos en Perú y Ecuador han demostrado ser, al día de hoy, modelos fallidos en tanto ninguna región ha sido conformada a partir de procesos de articulación territorial. En el caso de Perú, los departamentos asumieron el rol de gobiernos regionales, pero no ejercen sus competencias de forma completa. En el caso de Ecuador, existe un vacío puesto que de acuerdo a la Constitución, el gobierno intermedio está constituido por las regiones, no obstante en la práctica ningún gobierno regional ha sido conformado desde el 2008 hasta nuestros días. Cuando hagamos referencia a las provincias como nivel de gobierno intermedio de facto, lo indicaremos en el texto.

a.) planificar, construir y operar sistemas de riego, b.) fomentar la actividad agropecuaria y c.) fomentar actividades productivas provinciales. En Ecuador, el fomento productivo de las provincias tiene un claro enfoque rural, en contraste con las competencias de fomento productivo de las regiones en el mismo país y en el resto de países de la región.

El país que más difiere en torno a las competencias de fomento productivo designadas para su nivel intermedio de gobierno es Colombia y ello tiene al menos, dos explicaciones. En primer lugar, el gobierno intermedio (los departamentos) “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios”⁵³. Es decir, los departamentos están pensados como un espacio de negociación y de articulación de las políticas nacionales y locales. Pero por otra parte, también se debe a la trayectoria anteriormente descrita del proceso de descentralización en Colombia, el cual se inclinó fuertemente, condicionado por su origen en los paros cívicos, hacia la descentralización de la provisión de educación, salud y servicios básicos -domiciliarios. De todas maneras, la Constitución establece como una de las tareas del gobernador “Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la nación y a los municipios”⁵⁴.

Aunque en un sentido amplio el fomento productivo podría formar parte del ordenamiento territorial, hemos separado en este apartado al conjunto de competencias orientadas a la planificación del desarrollo del espacio regional o departamental de forma articulada e interdisciplinaria. Dentro del ordenamiento territorial, entre las funciones designadas se encuentran la planificación, elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial (Ecuador y Bolivia) así como de desarrollo regional, económico y social, de forma integral (Colombia y Perú). Entre las particularidades tenemos, por ejemplo, que en Colombia los departamentos tienen potestad, inclusive, para modificar la demarcación territorial, política y administrativa del departamento, creando y suprimiendo municipios, agregando o segregando territorios municipales y organizando provincias. En Bolivia los departamentos participan en cambio de la elaboración de planes de uso del suelo en concurrencia con los municipios y el gobierno nacional. En Perú, los gobiernos regionales son quienes detentan la administración de los terrenos urbanos que sean propiedad del Estado en su jurisdicción –con excepción de los terrenos municipales. Y tanto en Perú como en Ecuador, el ordenamiento territorial incluye para regiones, departamentos y provincias (estas últimas en Ecuador), el manejo de las cuencas hidrográficas y el riego. De todas maneras, aún queda por determinar, a nivel empírico, el grado real de articulación, coordinación y particularización de las políticas nacionales a nivel territorial a través de los gobiernos intermedios. De acuerdo a los catálogos competenciales, el énfasis gubernamental de las competencias de los departamentos en Colombia y Bolivia parecerían indicar que este rol mediador de los

⁵³ Artículo 298 de la Constitución de Colombia

⁵⁴ Artículo 305, inciso 6 de la Constitución de Colombia.

niveles nacional y local es más frecuente en estos dos países, algo que sin lugar a dudas aparece como una ausencia, por distintos factores, en Ecuador y en Perú.

Otra de las materias comunes en los cuatro países es el **transporte**⁵⁵. La Constitución de Bolivia es la que más competencias en materia de transporte asigna a los gobiernos intermedios. Para empezar, la competencia no se limita al transporte terrestre sino que incluye al transporte ferroviario y al transporte fluvial. Al departamento le corresponde regular y planificar el transporte interno –por estos tres medios–, así como también la construcción de infraestructura vial y ferroviaria. Dentro del transporte aéreo, los departamentos poseen la competencia de la construcción y la administración de aeropuertos departamentales públicos. Colombia, Ecuador y Perú han limitado la asignación de competencias a los gobiernos intermedios en términos de transporte al transporte terrestre y dentro de él, a la construcción e inversión en infraestructura. En Colombia, la ley permite a los departamentos realizar concesiones en esta materia. En el marco jurídico, tanto Colombia como Ecuador permiten a sus departamentos y regiones, respectivamente, asumir el control del tránsito y el transporte regional y/o departamental cuando los municipios no asuman la competencia. La realidad es que en ambos países y por distintos motivos, el ente nacional posee una fuerte presencia rectora en el sistema de transporte terrestre.

Respecto del desarrollo humano, los departamentos bolivianos han establecido el mandato de los departamentos de planificar el desarrollo humano en la región. Otras competencias relacionadas son el empleo y la mejora de las condiciones laborales, así como la promoción del deporte, la cultura, el patrimonio artístico, histórico, arqueológico, científico, tangible e intangible. También desde la administración de centros de documentación, informáticos, museos, archivos, bibliotecas y otros, y no por último, menos importante, la promoción de políticas públicas de protección a poblaciones vulnerables. El resto de países inciden en él, pero de forma más indirecta, y no existe una planificación de políticas públicas organizada en función de este criterio. Los casos de Colombia y Perú son similares en la medida en que intervienen en él pero de forma compartida con los municipios y el gobierno nacional, en la regulación de la educación, la salud y el deporte. La Constitución de Ecuador contempla, en términos de desarrollo humano, el deber del gobierno regional de “determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional”, algo que como mencionamos antes, también está vinculado al fomento productivo. Algo novedoso en el sistema competencial ecuatoriano, es el fomento regional de la seguridad alimentaria. Y algo que es importante no dejar de lado: los departamentos peruanos tienen la capacidad de intervenir en la provisión de servicios públicos, una competencia que tradicionalmente ha sido exclusiva de los municipios.

⁵⁵ El transporte es, al mismo tiempo, una materia exclusiva y una materia concurrente en coordinación con el gobierno nacional.

El catálogo competencial del gobierno intermedio en Bolivia se distingue porque es el más amplio y el que acerca a sus gobiernos intermedios a un ejercicio más integral. Es el único que dispone, por ejemplo, la obligatoriedad de los departamentos de poseer sus propias estadísticas departamentales. El manejo y el acceso a la información es un requisito fundamental de los procesos de planificación de la política pública, ya que libera a los gobiernos sub-nacionales de la dependencia de las instituciones que poseen el monopolio de la información estadística en el gobierno nacional, permitiéndoles además, construir su relevamiento de datos de formas más significativas en clave territorial. Por su parte, el catálogo competencial del mismo nivel de gobierno en Ecuador se diferencia del resto por la especificidad con la que se delimitan sus competencias. Ello tiene sus ventajas y desventajas. Empezando por lo primero, la política de descentralización pretende enfocar los esfuerzos administrativos y políticos de las regiones en objetivos específicos y concretos, reduciendo los márgenes de ineficiencia propios de la dispersión de objetivos. La desventaja es que producto de esta delimitación tan clara, los procesos de desconcentración del gobierno central y los de descentralización de los gobiernos autónomos, guardan muy pocos puntos de contacto, con lo cual se pierden efectos sinérgicos posibles.

3.5.2. Competencias exclusivas de los gobiernos locales

Los catálogos competenciales de los gobiernos locales en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú sostienen, como denominador común, lo que podríamos llamar el esquema clásico de competencias de la gestión urbana y servicios domiciliarios: Planes de ordenamiento territorial y planificación y gestión del uso de suelos; catastro urbano; empresas públicas municipales; aseo urbano y manejo de residuos sólidos; expropiación de bienes inmuebles; tasas, patentes, contribuciones especiales; infraestructura urbana pública; transporte; desarrollo urbano; servicios básicos; servicios públicos; alumbrado público; propaganda y publicidad urbana; control y gestión ambiental.

En tanto las competencias de los gobiernos locales son mucho más voluminosas que las competencias de los gobiernos intermedios y en cuanto los gobiernos locales son el nivel de gobierno que mayor diversidad y heterogeneidad expresa dentro de una misma unidad territorial nacional, identificar acentos u orientaciones particulares en su catálogo competencial para encontrar rasgos distintivos difícilmente escape de la arbitrariedad. En ese sentido, hemos optado realizar algunas reflexiones en torno a los gobiernos locales de cada país, informados por la trayectoria de las reformas estudiada en la segunda parte del presente documento.

Al poner la mirada sobre los gobiernos locales, son tres los rasgos particulares que resaltan en el caso de Colombia. En primer lugar, que tras los paros cívicos experimentados

en la década de los 80's, los municipios fueron el nivel de gobierno a través del cual el Estado profundizó su proceso de penetración infraestructural en el territorio para la provisión de servicios públicos, así como también fueron el nivel de gobierno en el cual las reformas democráticas respondieron, en medio de un contexto de ilegitimidad del sistema político en particular y del Estado en general, a las demandas que antes de la reforma la estatalidad se mostraba incapaz de resolver. En segundo lugar, Colombia es una excepción en la región respecto del nivel de participación de los gobiernos locales en competencias sensibles como salud y educación, dos materias que en otros países de la región se han concentrado de forma exclusiva en el gobierno central –sobre todo en los casos de Ecuador y Bolivia. De estos se diferencia Perú, quien de acuerdo a la normativa legal, parecería querer avanzar en esa dirección. Para finalizar, Colombia es el único país de la región que ha avanzado en un sistema de categorización de gobiernos locales. Sus municipios se distribuyen en seis categorías distintas, elaboradas en función de ingresos corrientes de libre destinación y tamaño poblacional. Esta categorización es útil pues permite discriminar las funciones competencias que se transfieren a los municipios de acuerdo a sus capacidades y recursos.

En Ecuador, la particularidad de los municipios es su marcado sesgo ciudadano –en términos de competencias- que se expresa en la marcada provisión de servicios domiciliarios y de gestión urbana, pero también en la ausencia de competencias relacionadas con la planificación, gestión y fomento de los territorios rurales. En la legislación ecuatoriana, subyace una división tácita entre competencias rurales -asignadas a los gobiernos provinciales- y competencias urbanas -asignadas a los municipios- que perjudica a los primeros en la medida en que limita su pretensión de erigirse como un verdadero nivel de gobierno intermedio y que perjudica a los segundos en la medida en que carecen de competencias para administrar la ruralidad. Ello excluye a los municipios del fomento de políticas y programas que fortalezcan la producción rural y campesina, que detengan los procesos de concentración de la tierra productiva y que mitiguen a la postre los procesos de migración del campo a la ciudad. Este problema se agrava para los municipios que poseen mayor población rural que urbana, quienes carecen de competencias para fortalecer sus economías locales y mejorar su esfuerzo fiscal. Para una sociedad abigarrada como la ecuatoriana, heterogénea en términos geográficos, económicos, demográficos y culturales, esta demarcación competencial que distingue lo urbano de lo rural de forma tan nítida, ha sido una de las causas de la profundización de brechas de inequidad entre municipios.

En el análisis de los gobiernos locales del Perú, podemos distinguir cierta referencia en el sistema competencial colombiano. Aunque no se logró avanzar en un sistema de categorización de gobiernos locales, así como tampoco se logró conducir el boom del canon minero en un esquema fiscal subnacional más equitativo y solidario, es

probable que el Perú avance en ese esquema. La particularidad del Perú –rasgo que comparte en parte con Colombia– es que su matriz de distribución competencial, más que hacer hincapié en la exclusividad de competencias, se ha enfocado en las funciones competenciales, procurando institucionalizar una acción intergubernamental conjunta entre todos sus niveles de gobierno que gestione competencias de forma compartida o concurrente. La literatura en torno al tema ha señalado que por el nivel de complejidad que esto significa, por las brechas horizontales en todos los niveles de gobierno subnacionales, y la tendencia re centralizadora del régimen nacional durante la última década, este modelo ha sido proclive en la práctica a la superposición de los niveles de gobierno. Aunque el diagnóstico pueda ser acertado, es importante notar que en otros países como Ecuador, donde el sistema competencial es menos flexible y está basado en la distinción de competencias exclusivas, aunque en un nivel menor, esta superposición también ocurre. En todo caso, para abordar desde el marco legal los ámbitos de acción de los gobiernos locales en Perú, es necesario indagar hasta el nivel de las funciones competenciales.

La particularidad de los gobiernos locales en Bolivia subyace en el rol significativo de la participación local en el actual proceso político. El MAS surge a partir de un lento pero sostenido proceso de acumulación de poder político de organizaciones territoriales de base indígenas que, apalancadas en la Ley de Participación Popular de 1994, disputaron y ganaron paulatinamente espacios en los gobiernos locales. La nueva Constitución implicó una profundización de su proceso de democratización y de reparación de desigualdades en términos de etnia, de clase y de género que no se observa en otro país de la región –incluso en Ecuador. A través de la gestión concurrente, los niveles locales de gobierno en Bolivia tienen una mayor incidencia en materias como salud, educación y seguridad ciudadana que los gobiernos locales de Ecuador, el país con el itinerario descentralizador más cercano en la última década. Ello ha beneficiado a Bolivia en la medida en que le permite gestionar de mejor manera la heterogeneidad societal y su diversidad territorial frente a los efectos homogeneizantes de las políticas universales de los gobiernos centrales. Al día de hoy, 65% de los concejales y alcaldes son de origen indígena (Finot, 2015:36). De acuerdo Finot, esta participación es más frecuente al nivel sub-municipal que municipal, y en parte se debe a que a nivel municipal las organizaciones sociales todavía tienden a tener un sesgo corporativo antepuesto al sesgo general.

3.5.3. Gobiernos locales con funciones competenciales de gobiernos intermedios

Tal como mencionamos anteriormente, hay diferencias socio-demográficas entre gobiernos locales que constituyen diferencias cualitativas antes que diferencias de grado. Este es el caso de las ciudades que por su tamaño desempeñan funciones

competenciales propias de los gobiernos locales y de los gobiernos intermedios. En los párrafos que siguen explicaremos brevemente el funcionamiento de los distritos en Colombia, los distritos metropolitanos en Ecuador, y la ciudad de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y la Provincia de Lima Metropolitana en Perú. En Bolivia no existen de momento gobiernos locales con funciones competenciales de gobiernos intermedios

En Colombia, los distritos son un híbrido entre los departamentos y los municipios. Territorialmente funcionan como municipios –con la salvedad que cada uno de ellos posee alcaldes locales y juntas administradoras locales dentro del distrito– pero a nivel de competencias y funciones, poseen un régimen especial consagrado en la Constitución que los acerca a los departamentos. El único distrito plenamente diferenciado, territorial, administrativa y económicamente de ambos niveles de gobierno, es Bogotá, distrito capital. El resto de distritos poseen algunas funciones competenciales departamentales pero siguen siendo parte territorial del departamento que los contiene. En el cuadro que mostraremos a continuación explicaremos brevemente el régimen especial de cada distrito.

La historia de los distritos en Colombia es la más antigua de la región –y la que más desarrollo ha conseguido hasta nuestros días. El primero fue el Distrito Especial de Bogotá, nacido en 1954 –aunque algunos autores retrotraen su origen al Distrito Federal de Bogotá de 1861. En todo caso, tuvieron que pasar casi 40 años para que, en 1991, la Constitución actual consagre el nacimiento de tres distritos adicionales en las tres principales ciudades del norte del país: Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta⁵⁶. En julio de 2007, el Acto Legislativo 02 enmendó la Constitución y pretendió crear los distritos de Cúcuta, Buenaventura, Tumaco, Popayán, Tunja y Turbo. En el año 2009 el Acto Legislativo 02 fue declarado inejecutable en casi su totalidad. Solamente la ciudad de Buenaventura quedó reconocida en su condición distrital. En 2014 la ciudad de Cali, capital del departamento de Valle del Cauca fue declarada Distrito Especial Cultural, Deportivo, Turístico y Empresarial de Colombia. En julio de 2015, el Senado aprobó el proyecto de ley que le otorga la categoría de distrito a Riohacha, capital del departamento de La Guajira. En total, existen de momento 7 distritos en Colombia que se rigen por un régimen especial.

En el año 2013 se promulgó la Ley 1617, Ley de Régimen de Distritos, la cual buscó uniformar las condiciones para la creación de los distritos. El origen de la ley subyace en corregir la flexibilidad de criterios con la que se crearon los seis distritos posteriores al Distrito Capital de Colombia. El requisito demográfico básico de contar, por ejemplo, con más de 600 mil habitantes, no es algo que se cumpla en los

56 Artículo 356 de la Constitución de Colombia

casos del Distrito de Buenaventura (415 mil hab. al 2017), Distrito de Santa Marta (499 mil hab. al 2017) y Distrito de Riohacha (277 mil hab. al 2017). Los requisitos para la conformación de un distrito se encuentran en la nota al pie⁵⁷.

Cuadro No.2. Tipos de competencias, facultades competenciales, funciones competenciales y actividades

Cuadro No.2. Tipos de competencias, facultades competenciales, funciones competenciales y actividades	
Distrito	Régimen especial
Bogotá, Distrito Capital	Régimen político, fiscal y administrativo especial. No forma parte del departamento de Cundinamarca. Sus asignaciones presupuestarias las recibe de forma directa.
Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen portuario e industrial.
Buenaventura, Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecológico	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen portuario, turístico, ambiental.
Cartagena de Indias, Distrito Turístico y Cultural	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y patrimonial.
Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y patrimonial.
Cali, Distrito Especial Cultural, Deportivo, Turístico y Empresarial	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y deportivo y empresarial.
Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural	Se organiza como municipio distrital, dentro de su departamento. Posee funciones competenciales especiales de régimen, turístico, ambiental, cultural y patrimonial.

Fuente: González Salas, Edgar Alfonso (2011), "Colombia", en Böhrt Irahola et al. (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn

⁵⁷ De acuerdo al artículo 8 de la Ley 1617: 1.) Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos, para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo. 2.) Informe previo sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente; 3.) Concepto previo y favorable de los concejos municipales. Párrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco

En Ecuador, tal como estipula el artículo 266 de la Constitución, “los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias”. Los requisitos para la conformación de distritos metropolitanos están estipulados en el artículo 247 de la Constitución: “**Art. 247.** El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones (...)”⁵⁸. Para la conformación del distrito, los concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. El mismo será sometido a votación en la Asamblea Nacional, y deberá ser aprobado en un plazo máximo de 120 días con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Será responsabilidad de la Corte Constitucional verificar la conformidad del Estatuto del Distrito Metropolitano con la Constitución. En la actualidad, no existe ningún distrito plenamente sancionado en el Ecuador. El Distrito Metropolitano de Quito adoptó el nombre y algunas competencias de facto, tras una ley de 1993. No obstante, su proceso de distritalización no avanzó durante la presente Constitución. El otro cantón con posibilidad de distritalizarse es Guayaquil, pero a pesar de la fuerte demanda autonómica de finales del siglo anterior, sus líderes políticos no han colocado el tema en la agenda.

El último caso por analizar es el de Perú. Al igual que en Colombia, aquí existen versiones diferenciadas de regímenes especiales para los gobiernos locales. En el caso de los regímenes especiales de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao, por ser la capital de la república y el puerto principal del país, respectivamente, ambos poseen de acuerdo a la Constitución, grado de gobierno regional. Es decir, son autónomos respecto del departamento de Lima en el cual están inscritos territorialmente. Las provincias de frontera también deberían, de acuerdo a la Constitución, registrarse por un régimen especial, con funciones competenciales diferenciadas, pero que no llegan a conformar un gobierno regional.

En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, la disposición transitoria duodécima de la Constitución la señala como parte de la “organización política departamental de la república”. El carácter de gobierno regional lo asumió en el año 2002, junto a los otros departamentos, en el marco del proceso de regionalización que Alejandro Toledo impulsó en el Perú. No obstante, su existencia excepcional en la Constitución del Perú

⁵⁸ El artículo sigue así: “sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan. El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones”.

como Provincia Constitucional data desde 1857⁵⁹. El régimen de Lima metropolitana, en cambio, está designado en el título XIII de la Ley Orgánica de Municipalidades, desde el año 2003. La Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana están conurbadas, sin embargo, son dos distritos distintos con rango de gobierno regional que cumplen, además de las competencias específicas de este nivel de gobierno, las propias de los niveles de gobierno provincial y distrital. La única diferencia entre ambas es que, mientras el artículo 33 de la Ley de Bases de la Descentralización transfiere las funciones y competencias reconocidas al gobierno regional a la municipalidad metropolitana de Lima, en el caso de la Provincia del Callao el gobierno regional y la municipalidad provincial son dos niveles de gobierno diferenciados que, por una situación excepcional, ejercen las competencias y funciones que a cada nivel de gobierno le determina la ley, dentro de la misma jurisdicción: el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao⁶⁰. De igual manera que el caso de Bogotá, Lima Metropolitana está integrada, en un nivel inferior de gobierno, por municipalidades distritales. Al haber dejado de ser parte del Departamento de Lima, la capital departamental y sede del gobierno regional es desde el año 2002, la ciudad de Huacho.

Respecto de las provincias fronterizas, su régimen especial es escueto. De acuerdo al artículo 136 de la Ley Orgánica de Municipalidades, “las municipalidades de frontera son aquellas que funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino”. Su régimen especial consiste en los artículos 137 y 138 de la misma ley, de acuerdo a los cuales “pueden celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización, e internacionales, en este último caso con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, así como brindar o recibir apoyo financiero y asistencia técnica” y “participar de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo de Fronteras (...) que tiene por finalidad prioritaria la implementación de planes de desarrollo sostenido de las fronteras”.

3.5.4. Competencias del nivel inferior de gobierno

En Colombia, Ecuador y Perú existen tres formas de gobierno inferiores al gobierno local municipal: comunas y corregimientos (Colombia), Gobiernos Autónomos Parroquiales (Ecuador) y Municipalidades de Centro Poblado (Perú). A excepción de Colombia, en la que las comunas existen en contextos urbanos y los corregimientos en contextos rurales, en Ecuador y Perú estos niveles inferiores de gobierno fueron creados para atender de mejor manera las problemáticas de los sectores rurales. En estricto sentido, las municipalidades de centro poblado no deberían considerarse como formas de gobierno local, puesto que no nacen de formas de expresión política sino que son conformadas

⁵⁹ Esa designación Constitucional no tuvo durante gran parte de la vida republicana, ningún efecto adicional más que el de distinguirse respecto de las otras provincias, designadas por mandato de ley y no por mandato constitucional.

⁶⁰ A su vez, la Municipalidad Provincial del Callao está integrada por Municipalidades Distritales, como el resto de provincias en el Perú.

por las municipalidades provinciales para atender a las poblaciones rurales donde no existe presencia del Estado. El mismo criterio debería aplicarse para las comunas y corregimientos en Colombia, puesto que en dicho caso, a pesar de poseer una junta administradora, no conforman una entidad autónoma del municipio.

En cada una de las comunas y corregimientos, de acuerdo a la Constitución de Colombia, habrá una junta administradora de elección popular que durará cuatro años en el desempeño de sus funciones –su trabajo es ad-honorem. En el cuadro que se encuentra a continuación, se describen las funciones competenciales designadas por la Constitución. Dependiendo de la categorización municipal, los requisitos poblacionales para la conformación de comunas o regimientos varían⁶¹. Municipios en categoría especial, primera o segunda: no menos de diez mil (10.000) habitantes. Municipios en categorías tercera o cuarta: no menos de cinco mil (5.000) habitantes. Los corregimientos propondrán al alcalde una terna para la elección de un corregidor, quien será la autoridad administrativa. El alcalde le delegará funciones y desempeñará además las funciones de los inspectores de policía. A diferencia de lo que veremos en los casos de Ecuador y Perú, en Colombia el nivel inferior de gobierno local coordina exclusivamente con el municipio y está pensado como un espacio de promoción de la participación política en la planificación, en las políticas públicas, en el control de los servicios y las obras públicas, y como estructuras de mediación con el concejo municipal.

En Ecuador, a pesar de haber sido el nivel inferior de la división política y organizativa de la iglesia católica –una forma territorial de organización colonial-, las Juntas Parroquiales forman parte de la división política y administrativa oficial del país desde 1998, cuando el movimiento indígena ecuatoriano, a través de Pachakutik, solicita la convocatoria a elecciones y la promulgación de una Ley de Juntas Parroquiales. Antes de 1998, solamente algunos municipios emplearon la figura de la Junta Parroquial, de forma discrecional y delegativa, para poder intervenir y canalizar de mejor manera las demandas expresadas en el territorio. En ese entonces, las funciones de las juntas parroquiales estuvieron orientadas hacia la planificación, la participación y la veeduría, y no tenían ni una función competencial de índole ejecutiva. No es posible generalizar formas únicas de funcionamiento de las Juntas Parroquiales en el lapso de tiempo abierto entre 1998 y el 2008, pero es cierto que de la misma manera en que auspiciaron dinámicas de participación popular al interior de los municipios que conformaron condiciones de posibilidad para la misma, funcionaron como mediadoras y correas de transmisión de políticas públicas como el bono de la pobreza y programas de alimentación. Actualmente, la Constitución de Montecristi (2008) ha designado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales como el nivel inferior de gobierno descentralizado en los territorios rurales del país, confiéndole claras competencias de planificación territorial,

⁶¹ Artículo 117 de la Ley 136 de Comunas y Corregimientos (1994). Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

administración, ejecución de obras y gestión del espacio público comunitario, vialidad parroquial, participación política, actividades productivas comunitarias, y cooperación internacional. Los Gobiernos Parroquiales en Ecuador no poseen, de la misma forma que los corregimientos en Colombia, un organismo paralelo en los territorios urbanos. Como se verá en el siguiente apartado, los gobiernos parroquiales forman parte del esquema de repartición de recursos desde el Estado central al régimen autónomo descentralizado. En el cuadro que sigue a continuación, se comparten junto a las competencias exclusivas de los Gobiernos Parroquiales Autónomos Descentralizados, las funciones designadas por el COOTAD. Para conformarse, de acuerdo al artículo 25 del COOTAD, existen dos vías: iniciativa ciudadana (10% de los ciudadanos de la futura parroquia deben respaldar con firmas) o iniciativa del concejo cantonal o metropolitano. La creación del Gobierno Parroquial es vía ordenanza. Deben contar con los siguientes requisitos: a.) Población no menor a 10 mil habitantes, con 2 mil habitantes domiciliados en la cabecera; delimitación física detallada del territorio; b.) informe técnico del gobierno cantonal o metropolitano respectivo; c.) Informe técnico favorable emitido por el organismo responsable de los límites internos, sobre los límites y requisitos de extensión de la nueva circunscripción; y, f) Informe técnico favorable del organismo responsable de estadísticas y censos, sobre el requisito poblacional. En cantones amazónicos y fronterizos con otros países, existen variaciones⁶².

En Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades recoge, como forma inferior de gobierno –exclusiva también de los territorios rurales– a las municipalidades de centro poblado. Como se indicó anteriormente, de acuerdo al artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades, los municipios de centro poblado poseerán las funciones que le delegue la Municipalidad Provincial. Para conformarse deben cumplir con los siguientes requisitos: 1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado. 2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece. 3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento. 4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva. 5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada. Una vez conseguidos todos estos requisitos, se debe lograr la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente⁶³. La municipalidad de centro poblado ejercerá las funciones que la municipalidad provincial le delegue. Las municipalidades de centro poblado deberán

⁶² "(...) En cantones amazónicos y en cantones ubicados en la franja fronteriza, por razones, entre otras, de interés nacional como la creación de fronteras vivas, las necesidades del desarrollo territorial, la densidad poblacional, debidamente justificadas el requisito de población para la creación de parroquias rurales será de dos mil habitantes en el territorio de la futura parroquia rural. En los cantones conformados mayoritariamente por población indígena afroecuatoriana y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de cinco mil habitantes. Para las parroquias que tienen límites con otro país se requiere el informe técnico del ministerio correspondiente". Artículo 25 del COOTAD.

⁶³ Artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades

recibir recursos de parte de las municipalidades provinciales y distritales, en función de la población y de las competencias que se les delegue, provenientes tanto de los recursos propios de las municipalidades provinciales y distritales, así como también de las transferencias que a éstas realiza el gobierno central.

3.5.5. Competencias de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia, Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador y Comunidades Campesinas y Nativas en Perú

En los últimos años, luego de sus novedosos textos constitucionales, emergieron expectativas por el desenvolvimiento ulterior de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia y las Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador. Hace más de 25 años que la Constitución de Colombia había despertado el mismo sentimiento al designar dentro del esquema territorial a las Entidades Territoriales Indígenas como formas posibles de autogobierno. No obstante, con la excepción de Bolivia –el país que mayor desarrollo ha demostrado en la materia, no por ello libre de críticas- el despliegue efectivo de estas formas de autogobierno es todavía una tarea pendiente en la región.

El país con más deudas pendientes en su haber es Colombia. A pesar que el artículo 330 de su Constitución consagró una serie de funciones entre las cuales se incluyen consejos de gobierno conformados y reglamentados de acuerdo a sus usos y costumbres, velar por la normativa respecto del uso del suelo en su territorio, diseñar políticas, planes y programas de desarrollo dentro de su territorio, promover inversiones públicas, incentivar las inversiones públicas, representar a los territorios ante el Gobierno nacional, entre otras, todavía no crea, 26 años después, la normativa a partir de la cual se podría, legalmente, dotar de una estructura jurídica y un contenido a las entidades territoriales indígenas (Samuel Baena, 2015). A pesar de haber sido sancionada en el año 2011, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial hace caso omiso del mandato constitucional que hace más de 20 años –para ese entonces- le designara. A lo mucho, menciona en el parágrafo 2 de su artículo 37 que el Gobierno Nacional presentaría dentro de 10 meses, un proyecto de ley sobre las Entidades Territoriales Indígenas.

La situación de las poblaciones indígenas en Colombia es *sui generis* respecto de Ecuador y Bolivia, por dos cuestiones fundamentales. La primera, porque al ser poblaciones marginales en términos demográficos⁶⁴, no es necesario establecer para ellos un régimen de competencias complejo como el de una municipalidad o un departamento. Y la segunda, porque tal como mencionamos al inicio, la figura del resguardo indígena, la cual los vuelve sujetos de transferencia de recursos desde el Sistema General de Participación y les permite elegir a sus propias autoridades, planificar su plan de vida y

⁶⁴ No así territorialmente: 277,097 km2 están ya adjudicados legalmente a las comunidades indígenas" (Pineda Camacho, 1997, p. 116).

organizar la propiedad colectiva en su territorio, orientar prácticas laborales y controlar a sus representantes, parecería ser suficiente para estabilizar sus demandas étnicas. Como mencionamos, aunque esta medida ha servido para fortalecer el patrimonio cultural indígena, ha sofocado las demandas políticas por el ejercicio de una verdadera autonomía⁶⁵.

En Ecuador, las Circunscripciones Territoriales Indígenas –o afroecuatorianas– optaron por un esquema de autonomía enmarcado en la propia división política administrativa del Estado ecuatoriano. Es decir, la conformación de una CTI solo puede ocurrir dentro de los límites territoriales de una parroquia, un cantón, una provincia o una región. El requisito fundamental es estar dentro de una circunscripción conformada mayoritariamente por pueblos o nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios o ancestrales, y aprobar una consulta por más de los dos terceros partes. Dentro de las ventajas de este esquema es que la CTI detentará, automáticamente, las competencias de su jurisdicción original. La desventaja es que los pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios y ancestrales no pueden garantizarse formas de autogobierno –ni un territorio propio– por el criterio de nacionalidad –particularidad que sí subsiste, por ejemplo, en la Constitución colombiana. Es decir, la conformación de una Circunscripción Territorial Indígena en Ecuador no modificará nunca los límites internos del régimen político de gobiernos autónomos descentralizados. En comparación con Bolivia –y en menor medida, con la legislación colombiana– la Constitución no consagra a las CTI's funciones competenciales o materias competenciales específicas respecto de su derecho consuetudinario y usos y costumbres. Pero es importante notar que, por ejemplo, el artículo 171 de la Constitución del Ecuador establece el trazado de la justicia indígena, con base a sus tradiciones ancestrales, a su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Su objeto será la solución de conflictos internos, y no podrán contravenir la Constitución ni los derechos humanos. El mismo artículo garantiza que las distintas instituciones del Estado y sus funcionarios, respeten las decisiones de las jurisdicciones indígenas.

En Perú no existen figuras que consagren formas de autonomía indígena. Históricamente, las demandas indígenas del Perú no se organizaron desde un clivaje étnico sino campesino. Es por ello que el marco jurídico más cercano es de la Ley de Comunidades Campesinas y Nativas N. 24656. Según el artículo 89 de la Constitución, son una 'persona jurídica'. La principal orientación de sus funciones es productiva y agrícola. Sus planes de desarrollo son de índole agropecuaria, artesanal e industrial. En este sentido, son competentes para regular sus factores de producción: el acceso al uso de la tierra y otros recursos, levantar catastros urbanos y delimitar áreas de centros poblados y los destinados a uso agrícola, ganadero, forestal, de protección y otros; también pueden organizar el régimen

⁶⁵ De acuerdo con Juan Montaña (entrevista del 17 de marzo de 2017).

de trabajo de sus miembros; constituir empresas comunales; concertar apoyos por parte de los organismos públicos; así como también promover su identidad cultural.

En Bolivia hay dos vías para la conformación de AIOCS: a partir de un gobierno autónomo—municipio o departamento, de forma similar al proceso ecuatoriano—o a partir de los territorios indígena originario campesinos⁶⁶. En la actualidad, existen dos AIOC's. Hasta la fecha solamente existen dos Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia: la del Territorio Indígena Campesino de Raqaypampa, conformada el pasado 20 de noviembre de 2016 y la del municipio de Charagua, refrendado popularmente el 20 de septiembre de 2015. De acuerdo al artículo 6 de la Ley Marco de Descentralización de Bolivia, un **Territorio Indígena Originario Campesino** “es el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria”. Además de las competencias propias del nivel de gobierno autónomo precedente de las AIOC's —o de las TIOC's. El procedimiento para el acceso a la autonomía indígena está estipulado en el título IV de la Ley Marco de Descentralización.

A diferencia de Ecuador y de Colombia, la Constitución Boliviana estipula de forma expresa las competencias exclusivas particulares de las AIOC's: definición de formas autónomas de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural; gestión y administración de los recursos renovables; ordenamiento territorial; obra pública vecinal; preservación de áreas protegidas; ejercicio de jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos; mecanismos de consulta previa frente a medidas ejecutivas, legislativas y administrativas que los afecten, entre otras. En contraste, la legislación ecuatoriana solo establece que además de ejercer la competencias del gobierno autónomo correspondiente, “se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”⁶⁷.

3.6. Esquemas asociativos para la asunción de competencias: mancomunidades

Como revisamos brevemente en el apartado de competencias exclusivas de los gobiernos locales, en los cuatro países existen problemas de correspondencia entre el volumen de los recursos sociodemográficos necesarios para el ejercicio de determinadas competencias exclusivas y sus costos. Para aquellos casos, los cuatro países de la región han previsto la posibilidad de crear esquemas asociativos entre dos o más gobiernos autónomos, con el objetivo de poder asumir, de forma colectiva y a una escala mayor, las competencias que de forma individual no se podrían asumir.

⁶⁶ Artículo 291. I. Son autonomías indígena originario campesinas los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley.

⁶⁷ Artículo 257 de la Constitución

En la legislación ecuatoriana y boliviana, de acuerdo al artículo 285 del COOTAD y al artículo 29 de la Ley Marco de Descentralización, existe la figura de las mancomunidades (Ecuador y Bolivia) y los consorcios (solamente en Ecuador). La primera está reservada para los gobiernos autónomos que posean continuidad territorial entre sí, mientras la segunda está indicada para aquellos gobiernos autónomos que no sean contiguos. El objetivo de la mancomunidad y del consorcio, es mejorar las condiciones de integración y gestión de competencias. Perú ha establecido también un marco legal para la creación de mancomunidades municipales. A través de la Ley de la Mancomunidad Municipal N° 29029, se ha definido a la mancomunidad como “el acuerdo voluntario de dos (2) o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos⁶⁸”. En el caso de Colombia, el término mancomunidad o consorcio no existe, pero su legislación ha creado la figura de los *esquemas asociativos*. De acuerdo al artículo 11 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, “Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios”.

3.7. Entes coordinadores del proceso de descentralización e instancias de resolución de conflictos entre competencias

Debido a la multiplicidad de actores institucionales involucrados en los procesos de descentralización, es necesario la creación de espacios de coordinación, articulación y apoyo técnico. De todos los países estudiados, Bolivia es el que ha diseñado el único marco institucional que contempla el conjunto de abordajes implementados por cada uno de los otros países de la región. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización contempla, en su artículo 121, la existencia de seis mecanismos distintos de coordinación intergubernamental, cada uno con sus funciones competenciales claramente delimitadas:

1. Consejo Nacional de Autonomías: coordinación política del proceso de descentralización y autonomías
2. Servicio Estatal de Autonomías: coordinación técnica y fortalecimiento de la gestión
3. El Sistema de Planificación Integral del Estado: coordinación programática, económica y social

⁶⁸ Artículo 2 de la Ley de mancomunidad municipal N. 29029

4. Consejos de Coordinación Sectorial: coordinación de materias competenciales específicas, encabezadas por la autoridad máxima del ministerio sectorial competente
5. Normas e instrumentos de la autoridad nacional competente para coordinar cuestiones de índole financiera
6. Los acuerdos y convenios intergubernamentales (entre entidades territoriales autónomas)

A continuación expondremos brevemente las funciones de los tres primeros mecanismos enlistados anteriormente. El Consejo Nacional de Autonomías está compuesto por las más altas autoridades de cada uno de los gobiernos: presidente del Estado, tres ministros, gobernadores de los 9 departamentos, representantes municipales, de las autonomías indígenas originario campesinas y de las autonomías regionales. Se reúne, de forma ordinaria, dos veces al año. Por su parte, “el Servicio Estatal de Autonomías es un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales autónomas y al nivel central del Estado, en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado”⁶⁹. El Servicio Estatal de Autonomías, además de clarificar cualquier duda respecto de qué funciones competenciales corresponde a qué nivel de gobierno —en el caso de las competencias compartidas o concurrentes— o qué funciones competenciales asumir en el caso de las que no están contempladas en la Constitución de Bolivia, es el ente técnico al cual el Tribunal Constitucional Plurinacional acude en caso de resolución de conflictos competenciales. Su asistencia técnica no se limita al aspecto técnico administrativo y político, sino también a los aspectos financieros: costeo de competencias y de procesos de transferencia, propuestas de esquemas de transferencias de recursos e inclusive participación en las reuniones conciliatorias en caso de desacuerdos económicos y financieros entre distintas instancias gubernamentales en materias de su competencia. Es en el Servicio Estatal de Autonomías donde se concentra la producción de información y de evaluaciones respecto del proceso de descentralización y autonomías del Estado Plurinacional de Bolivia. Por su parte, el Sistema de Planificación Integral del Estado es el “conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios para (...) construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social y de género e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan General de Desarrollo (...)”⁷⁰.

El esquema de coordinación del sistema competencial en Ecuador es el que más se asemeja en términos funcionales al boliviano. El Consejo Nacional de Competencias,

⁶⁹ Artículo 126 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

⁷⁰ Artículo 130 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

definido como “el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias”⁷¹, es el ente que en la práctica ejerce la rectoría del sistema. Entre sus funciones principales están el cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales que rigen el Sistema Nacional de Competencias; organizar e implementar el proceso de descentralización; asignar y transferir competencias adicionales y residuales; aprobar un plan nacional de descentralización; disponer a las distintas autoridades públicas involucradas en el proceso; monitorear y evaluar el proceso de descentralización en su conjunto; aplicar cuantificaciones de costos directos e indirectos de las competencias que se transfieran a los GAD’s; resolver conflictos de competencias que surjan entre distintos niveles de gobierno, entre otras. El CNC agrupa en su seno las funciones que, en el sistema boliviano, se distribuyen entre el Consejo Nacional de Autonomías, el Servicio Estatal de Autonomías y los Consejos de Coordinación Sectorial. De forma similar al Sistema de Planificación Integral del Estado boliviano, Ecuador cuenta con un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conformado por un Consejo Nacional de Planificación⁷².

En Colombia no existe un dispositivo de coordinación del sistema competencial, ya sea en forma centralizada como en Ecuador o diferenciado funcionalmente como en Bolivia. Ello en parte estuvo determinado por la trayectoria sectorial de la descentralización en ese país, la misma que fue en desmedro de lógicas territoriales de organización del proceso. Al parecer, diagnósticos de hace más de 20 años, como el de González Salas (1994:280), siguen vigentes: “la descoordinación del proceso de descentralización, se expresa en el imperio de las lógicas sectoriales de ordenamiento institucional, antes que en una concepción comprensiva de las reformas y en el énfasis normativo frente a la debilidad de la gestión” diagnóstico con el que Barberena Nisimblat (70:2010) coincide, dieciséis años después. De todas maneras, de acuerdo al mismo González Salas (2010:32) “los mecanismos de coordinación más importantes se producen a través del sistema de transferencias de la nación hacia los municipios, distritos y departamentos, en especial porque se exigen indicadores y resultados y, se evalúa el uso de los recursos, aunque en este caso se trata de una relación jerarquizada”. Esa relación jerarquizada está dominada por los ministerios de cada sector, quienes formulan las políticas y fijan las regulaciones para cada sector en el territorio. A nivel político y de política pública, el nivel intermedio de gobierno debería tener de acuerdo a la Constitución, un mayor nivel de protagonismo: “Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes”⁷³. Cabe destacar que al igual que Bolivia y Ecuador, Colombia cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo en el que concursan el Presidente de la República, el Consejo Nacional De Política Económica y Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de

⁷¹ Artículo 117 del COOTAD

⁷² Artículo 279 de la Constitución del Ecuador

⁷³ Artículo 298 de la Constitución de Colombia.

Hacienda y Crédito Público, además de un número determinado de representantes de los distritos y municipios, provincias, departamentos y pueblos indígenas.

En Perú, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sancionada en el año 2007 otorgó al Presidente del Consejo de Ministros la función de presidir el Consejo de Coordinación Intergubernamental. No obstante, hasta la fecha no se ha constituido de forma plena. Ello a pesar de la existencia de un Reglamento del Funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental expedido a finales de 2013, el cual estipula, como primera función del Consejo, recomendar políticas, estrategias y acciones que garanticen la realización de los principios de la Ley de Bases de la Descentralización. El CCI estaría conformado por representantes de todos los niveles de gobierno: nacional, regional, y local (artículo 4 del reglamento). El otro ente que hasta el momento ha intervenido en el proceso es la Secretaría de Descentralización, en calidad de soporte técnico, administrativo y local. Recordemos que la SND nace tras cinco años en los que el Consejo Nacional de Descentralización –instancia pensada en la Ley de Bases de la Descentralización para cumplir las funciones de articulación integral del proceso- fue creada la SND como organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Los vacíos de esta instancia nacional de articulación y coordinación del proceso de descentralización han sido parcialmente atendido tanto desde el Ejecutivo como desde los gobiernos sub-nacionales de dos maneras. Por un lado, con la instalación de Consejos de Coordinación Intersectoriales –uno por cada ministerio con competencias compartidas- y otro, a través de organismos como la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú. El fortalecimiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental fue uno de los objetivos expresos del Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016, expedido por la Secretaría Nacional de Descentralización. A pesar de contar con una hoja de ruta definida para este propósito, hasta la fecha no hay resultados concretos. En Perú, de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Bases de la Descentralización, los conflictos de competencias se resuelven ante el Tribunal Constitucional.

3.8. Financiamiento

Para comparar los ingresos y las transferencias del Estado nacional hacia los gobiernos sub-nacionales, hemos elaborado para cada país de la región, un cuadro sobre los tipos de recursos de los gobiernos sub-nacionales y otro acerca de las transferencias que reciben desde Estado nacional. En los párrafos que siguen, además de describir las similitudes y las diferencias entre las fuentes de los recursos de los gobiernos sub-nacionales y los esquemas de transferencia, analizaremos el rol desempeñado por los ingresos provenientes de la explotación de recursos no renovables en la reproducción económica de los gobiernos de nivel intermedio, local e inferior.

3.8.1. Tipos de recursos según su origen

Los países de la región son homogéneos en cuanto a las fuentes de sus recursos –lo que no implica que lo sean al momento de comparar la participación de cada tipo de ingreso en la composición de sus recursos totales. Por lo general, la bibliografía en torno ha categorizado las fuentes de los ingresos en una terminología más pertinente en términos contables, pero que deja de lado la descripción de los orígenes específicos de los mismos. La misma se organiza en función de:

- a.) ingresos corrientes o permanentes, tributarios y no tributarios
- b.) recursos de capital: endeudamiento interno y externo, títulos y valores, saldos efectivos de ejercicios anteriores
- c.) donaciones y transferencias (sin contraparte)
- d.) recursos transferidos por el gobierno central por transferencias de competencias o por otros mandatos de la ley

En este sentido, como nuestro propósito es el de justipreciar los niveles de autonomía financiera de los gobiernos descentralizados, al menos desde una perspectiva jurídica, hemos adoptado la clasificación de los tipos de ingresos empleada por la legislación ecuatoriana en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Las fuentes de ingreso las hemos organizado de la siguiente manera:

- a.) Ingresos propios –recaudados por los mismos gobiernos autónomos, por vía tributaria y no tributaria
- b.) Transferencias del gobierno nacional: tributarias y no tributarias
- c.) Otro tipos de transferencias, legados y donaciones (sin contraparte)
- d.) Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos naturales no renovables
- e.) Financiamiento: endeudamiento interno y externo, títulos y valores, saldos efectivos de ejercicios anteriores

A pesar que el esquema superior está organizado de mejor manera en términos contables, el esquema inferior nos permite identificar la capacidad legal de los gobiernos

descentralizados de generar recursos propios; las fuentes de los ingresos que el gobierno nacional transfiere –y los criterios o los sistemas de repartición empleados con ese fin; la relación de los gobiernos descentralizados con la explotación de los recursos naturales no renovables y, por último, la capacidad de financiamiento autónomo.

Ingresos propios: es uno de los rubros más homogéneos entre los cuatro países de la región. Entre los ingresos propios comunes a los niveles de **gobierno intermedio** están las tasas y las contribuciones especiales, las provenientes de bienes y servicios, patentes, venta de activos no financieros, renta de inversiones, licencias ambientales y multas. Entre los ingresos propios específicos, llama la atención el peso que en Colombia tiene el monopolio rentístico de los gobiernos departamentales sobre negocios como los licores, las loterías y otros juegos de suerte y azar⁷⁴. A ello se suman los tributos que sobre consumos nocivos para la salud, como cigarrillos, licores, cervezas, y otros artículos como refajos y sifones, establecen los departamentos. Como vimos en el análisis de las trayectorias, otra particularidad del nivel departamental en Colombia es la generación de ingresos por la gestión de la vialidad, el tránsito y transporte. En Perú, en cambio, llama la atención que los Gobiernos regionales pueden financiarse a partir de los procesos de privatización Estatal, ya sea a partir de la enajenación y/o concesión de bienes propios del nivel de gobierno, así como también participando de los ingresos que el Gobierno nacional genere por el mismo concepto. En Bolivia, los departamentos pueden generar impuestos de carácter departamental, siempre y cuando no dupliquen un impuesto ya existente a nivel nacional. De todos los países estudiados, Bolivia es el que en mayor medida depende de la explotación de recursos no renovables, como veremos más adelante. Dentro de este rubro, los departamentos pueden cobrar patentes por esta actividad económica. En Ecuador, los gobiernos regionales –inexistentes hasta la fecha– también podrían contar, además de lo ya mencionado, con la lotería como fuente adicional de ingreso propio. A nivel de **gobierno local**, se repiten en todos los países las tasas, impuestos y contribuciones especiales y de mejoras propias de su nivel de gobierno y competencias: impuestos prediales, espectáculos públicos, impuestos a transacciones de bienes inmuebles (plusvalía en Ecuador, contribución por valorización en Colombia), impuesto a la propiedad y a la transferencia de vehículos automotores, licencias, peajes, estacionamiento, servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, concesiones de bienes inmuebles y de prestación de servicios, entre otros. En el nivel **inferior de gobierno**, los gobiernos parroquiales en Ecuador pueden recibir ingresos propios por la administración de infraestructura comunitaria. No tenemos información al respecto sobre corregimientos y comunas en Colombia y Municipalidades de Centro Poblado en Perú.

Otro tipo de transferencias, legados y donaciones: en todos los países de la región, los gobiernos descentralizados pueden recibir fondos sin contraprestación, ya sea internos

⁷⁴ Los Gobiernos Regionales Autónomos Descentralizados de Ecuador también pueden financiarse a partir de loterías de forma exclusiva, pero hasta el momento, no se ha conformado ninguna región.

o externos, y entre los cuales se encuentran recursos de cooperación internacional y donaciones. Tanto en Ecuador como en Bolivia existen procedimientos, a nivel de gobierno central, para el registro y seguimiento de las transferencias provenientes de cooperación internacional.

Financiamiento: los gobiernos descentralizados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú poseen, entre sus fuentes de financiamiento, al ahorro propio, al empleo de saldos provenientes de ejercicios anteriores, captación de ahorro interno y externo (deuda pública), colocación de títulos y valores y venta de activos reales y financieros. En el caso de la deuda, todos los países deben acogerse a la normativa nacional relativa al endeudamiento público. En el caso de Perú y Ecuador, los gobiernos descentralizados requieren avales soberanos del gobierno nacional para la contratación de deuda pública.

3.8.2. Transferencias del gobierno nacional

Las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos descentralizados se pueden clasificar entre permanentes y no permanentes. Llamaremos permanentes a aquellos que se mantienen estables a lo largo de un periodo de tiempo y que son previsibles. No permanentes llamaremos aquellos que no son plenamente previsibles y que no son estables a lo largo del tiempo. Un ejemplo de los primeros es la coparticipación tributaria, presente en todos los países. Y un ejemplo de los segundos son los ingresos petroleros y mineros. Cada uno de los gobiernos ha establecido distintas reglas de juego para la distribución de los ingresos permanentes y no permanentes desde el gobierno nacional hacia los gobiernos descentralizados.

Al describir el caso nacional de **Bolivia**, debemos empezar con una excepción. A diferencia de los otros tres países, en Bolivia las regalías de la explotación de recursos no renovables son conceptualizadas como recursos propios (López Valverde, 2011:32). Ello expresa una diferencia en el imaginario boliviano acerca de los derechos de explotación de los recursos no renovables, y es en parte producto de las disputas regionales enmarcadas en la lucha por la autonomía de la segunda mitad de la anterior década. En segundo lugar, llama la atención que en Bolivia existe una división tajante entre los modos de distribución de los **ingresos permanentes y no permanentes**: los primeros, conformados por el 20% de lo recaudado por: el impuesto al valor agregado y su régimen complementario, el impuesto sobre las utilidades de las empresas, el impuesto a las transacciones, el impuesto a consumos específicos, el gravamen aduanero, el impuesto a la transmisión gratuita de bienes y el impuesto a las salidas al exterior, van exclusivamente dirigidos al financiamiento de municipios y autonomías indígenas originario campesinas. Dichas transferencias se distribuyen en función del número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma. En lo que a ingresos

no permanentes respecta, algunos de estos se reparten de forma compartida entre departamentos, municipios y AIOC's. Por ejemplo, el 24% del impuesto directo a los hidrocarburos está asignado a los departamentos y el 33% a los municipios y AIOC's. Otro impuesto compartido es de la participación en juegos: 15% departamentos y 15% municipios y AIOC's. Los departamentos se benefician, de forma exclusiva, del 35% impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados, así como también de un fondo compensatorio departamental descrito en el cuadro No. a continuación. En lo que a **regalías** se refiere, el 67% de las regalías de los hidrocarburos está destinado a los departamentos de forma exclusiva. Los municipios y AIOC's no participan del mismo. A ellos les corresponde, así mismo de forma exclusiva, el 50% de la patente de hidrocarburos, el 30% de la patente minera y el 20% del gravamen arancelario consolidado. Las regalías compartidas entre todas las entidades del régimen autonómico y descentralizado son las regalías mineras (80% departamentos y 20% municipios y AIOC's); el aprovechamiento forestal (35% departamentos y 40% municipios y AIOC's); y el desmonte forestal (25% departamentos y 50% municipios y AIOC's). A diferencia de lo que veremos en Ecuador y/o Colombia, llama la atención la ausencia en Bolivia de un esquema de distribución de los ingresos permanentes y no permanentes que esté organizado en función de las desigualdades territoriales –como es el caso de Ecuador– o de cargas competenciales –como es el modelo vigente en Colombia. El criterio de distribución de las regalías es poblacional y territorial. Los porcentajes faltantes en las distribuciones descritas, son en su mayoría destinadas al gobierno nacional, y en una porción minoritaria respecto de los ingresos permanentes (5%), a las universidades. Al término de la descripción de las transferencias de parte del gobierno nacional hacia los gobiernos descentralizados en **Bolivia** podremos comprobar la alta dependencia que su régimen descentralizado ha generado respecto de la explotación de recursos no renovables.

El caso nacional de **Ecuador** se caracteriza por lo que el COOTAD ha llamado 'Modelo de equidad territorial'. Funciona de la siguiente manera: el 21% de los recursos permanentes, y el 10% de los no permanentes se distribuyen a los gobiernos autónomos descentralizados. Los primeros están conformados por el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto a los consumos especiales y los aranceles aduaneros. Los segundos están conformados por las ventas del gobierno nacional de petróleo en particular, y de los distintos modelos de participación del gobierno nacional en la explotación y venta de recursos no renovables en general. El monto total se distribuye de la siguiente manera: 27% para los consejos provinciales, 67% para los cantones o municipios, y el 6% para los gobiernos parroquiales. Adicionalmente, el monto excedente de los ingresos permanentes y no permanentes, tomando el año 2010 como base, se repartirá en función de tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de nivel de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del GAD y del Plan Nacional del Buen Vivir. Respecto de la

participación adicional en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables, el cuadro de las páginas siguientes describe el mecanismo de conformación del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, la ley 047 por asignaciones de venta de energía eléctrica, así como también el beneficio comunitario de obras de infraestructura pública ejecutadas por Ecuador Estratégico, una empresa pública creada por Decreto Ejecutivo y a través de la cual el gobierno nacional puede construir obras en las zonas de influencia de las inversiones de sectores estratégicos. El cuadro No.8 explica de forma detallada los mecanismos de financiamiento y de acceso a dichos recursos por parte de los GAD's. Adicionalmente a lo ya descrito, es importante mencionar que como estímulo a la creación de gobiernos regionales -inexistentes hasta la fecha- la ley ecuatoriana previó la participación de este nivel de gobierno en un porcentaje del impuesto a la renta generado en su territorio. Adicionalmente, designó para ellos un impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones –recientemente derivado hacia los cantones-, un impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados, y un impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados, aviones, avionetas y helicópteros –salvo los destinados al transporte de carga, servicios y pasajeros. También se incluyen yates, motos acuáticas, barcos recreacionales, cuadrones y tricars. Por su parte, los gobiernos provinciales tienen derecho a cobrar una milésima parte del impuesto a las alcabalas, así como los cantones pueden recibir el cobro de un impuesto de 1.5 por mil sobre activos. Todos estos impuestos son administrados por el Servicio Nacional de Rentas Internas.

Los casos expuestos de Bolivia y Ecuador contrastan en el modelo de asignación de recursos establecido en **Colombia**, donde las transferencias desde el gobierno nacional hacia las entidades territoriales descentralizadas se canalizan a través del Sistema General de Participaciones –ingresos permanentes- y a través del Sistema General de Regalías para los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. La principal diferencia radica en que mientras en Ecuador y Bolivia los recursos son transferidos por criterios territoriales y poblacionales, en Colombia se transfieren de acuerdo en función de las cargas competenciales. Casi en su totalidad, el Sistema General de Participaciones de Colombia, del cual participan departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas y resguardos indígenas, está orientado hacia la provisión de servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. De acuerdo a la Constitución de 1991, en 2001 las transferencias deberían igualar, como mínimo, el 22% de los ingresos corrientes del Estado. Los ingresos corrientes del Estado se conforman por el impuesto a la renta y complementarios, impuesto al patrimonio, impuesto al valor agregado, el gravamen a movimientos financieros, impuesto a gasolinas y aceites combustibles para motores, aduanas y timbres. A partir del año en curso, los recursos aumentarán en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes nacionales durante los últimos cuatro años. Los porcentajes de la distribución sectorial del SGP se encuentran en la tabla que se muestra a continuación.

Por otra parte, existe un Sistema General de Regalías destinado a la distribución de los ingresos no permanentes de la explotación de hidrocarburos y minería –regalías que van del 8% al 25% del valor bruto producido. Este sistema se organiza en función de asignaciones indirectas y directas. Entre las primeras están un fondo concursable vía proyectos de inversión en Ciencia, Tecnología e Inversión, un fondo de financiamiento de obras de impacto local o regional en las entidades más pobres del país, un fondo de ahorro y estabilización del SGR -que funciona vía ahorro en épocas de liquidez y vía desahorro en épocas de déficit- y un fondo de ahorro pensional territorial. Otra parte, se distribuye de forma directa a las entidades territoriales involucradas en la explotación hidrocarburífera y minera.

La evaluación de las transferencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos intermedios y los gobiernos locales en **Perú** debe iniciar constatando que a diferencia de los esquemas de Bolivia y Ecuador –orientados territorialmente- y de Colombia –orientado sectorialmente-, en Perú no existe ningún arreglo, modelo o esquema formal de distribución de transferencias que funcione de manera estable por mandato de ley. Por este motivo, las transferencias de las recaudaciones hacia los gobiernos sub-nacionales dependen más de criterios de planificación estatal. Para algunos autores como Castañeda González (2011:42), “el margen de discrecionalidad del gobierno central tiende a hacerse importante, sin perjuicio de la excelencia técnica que aquellas pudieran adquirir”. De acuerdo con él, aunque las transferencias crecieron sustancialmente en este nuevo siglo, el “desafío está en reducir los desbalances horizontales y verticales, a partir del reajuste al esquema de descentralización fiscal” (p. 49). El desbalance en el esquema de transferencias está dado, en gran parte, por la participación exclusiva de los gobiernos regionales y municipales en los cánones de explotación de recursos no renovables, valores que debido al boom hidrocarburífero y minero de Perú en el nuevo siglo, transformaron la composición de los ingresos de los gobiernos sub-nacionales.

Cuadro No.8. Tipos de recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados: Ecuador	
Sistema General Bolivia	Son recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados los siguientes: a) Ingresos propios de la gestión; b) Transferencias del presupuesto general del Estado; c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones; d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, e) Recursos provenientes de financiamiento.
Tipo de recurso	Todos los niveles de gobierno: regiones, provincias, distritos, cantones y juntas parroquiales
Ingresos propios (recaudados por los mismos gobiernos autónomos)	Ingresos propios generales para todos los niveles de gobierno: 1. Tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas 2. Impuestos: los municipios y las regiones no pueden generar impuestos en Ecuador, no obstante, como estímulo a la creación de regiones, podrán participar de un porcentaje del impuesto a la renta generado en su territorio 3. Venta de bienes muebles, inmuebles y servicios (empresas públicas) 4. Renta de inversiones y multas 5. Venta de activos no financieros y recuperación de inversiones 6. Rifas, sorteos, entre otros ingresos Exclusivo de Gobiernos Regionales: Loterías. Exclusivo de Gobiernos Cantonales: Impuesto predial, impuesto a propiedad de automotores, impuesto a la transferencia de vehículos automotores, patentes. Exclusivo de Gobiernos Parroquiales: Administración de infraestructura comunitaria
Transferencias gobierno nacional	1. Ingresos permanentes y no permanentes 2. Los que provengan por el costeo de las competencias a ser transferidas 3. Los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público
Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por esta actividad, independientemente de la inversión en las acciones orientadas a la restauración de la naturaleza.
Financiamiento	Los recursos de financiamiento que podrán obtener los gobiernos autónomos descentralizados, a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por: 1. Recursos provenientes de la colocación de títulos y valores; 2. Contratación de deuda pública interna y externa; 3. Saldos de ejercicios anteriores. El gobierno central tendrá noventa días de plazo para otorgar las garantías para la obtención de créditos contraídos por los gobiernos autónomos descentralizados, siempre y cuando cuenten con la capacidad de pago respectiva de acuerdo a la ley.
Fuente	Elaboración propia a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Cuadro No.9. Transferencias del Estado nacional a los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Ecuador	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	a) Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes. Ingresos permanentes son aquellos ingresos que se mantienen durante un período de tiempo, y son predecibles. Ingresos No Permanentes son aquellos ingresos no predecibles en el tiempo. Aquí están los ingresos petroleros, la venta de activos, los desembolsos de créditos, entre otros. b) Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; c) Transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.
Impuestos transferidos desde el Estado Nacional a los Gobiernos Autónomos de forma directa	Gobiernos Regionales: a) El impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones b) El impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados c) El impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y barcos de recreo. Estos impuestos serán administrados por el Servicio de Rentas Internas. Gobiernos Provinciales: a.) Una milésima por ciento (0,001%) adicional al impuesto de Alcabalas Gobiernos Cantonales: a.) Impuesto a la plusvalía b.) Impuesto del 1,5 por mil sobre activos
Ingresos permanentes y no permanentes	Los GAD participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes (tributarios) y del diez por ciento (10%) de los no permanentes (venta de recursos no renovables) del presupuesto general del Estado. Origen de los recursos de los ingresos permanentes: a.) Impuesto a la renta b.) Impuesto al valor agregado c.) Impuesto a los consumos especiales d.) Aranceles aduaneros El monto total a transferir se distribuirá en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales. Criterio de distribución: Modelo de equidad territorial: Las transferencias se realizarán en dos tramos: a.) La distribución de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados tomará el 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos en ese año. b.) El monto excedente del total del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y diez por ciento (10%) de ingresos no permanentes restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos a través de la aplicación de los criterios constitucionales conforme a: tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de nivel de vida, capacidad fiscal (no aplica para parroquias), esfuerzo administrativo, cumplimiento de metas del Plan Nacional del Buen Vivir y del propio GAD.
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico – ECORAE: 1USD de cada barril de petróleo extraído de la región amazónica y se comercialice en los mercados externos e internos. Se distribuye de la siguiente manera: el 40% de estos porcentajes se distribuirá de forma igualitaria y el 60% restante en función del tamaño de la población. Los GAD's participan de la siguiente manera del Fondo: a.) 58% para municipios amazónicos (41 municipios) b.) 28% para los gobiernos provinciales (6 provincias) c.) 9% para el instituto del ECORAE d.) 5% para el Fondo de Desarrollo Parroquial Amazónico También se lo reparte a 6 juntas parroquiales de la sierra y a 165 juntas parroquiales amazónicas (no se especifica el porcentaje) Ley 047 – Asignaciones por venta de Energía Eléctrica: 5% de la venta de energía eléctrica de Paute, Pisayambo y Agorján Estas asignaciones están en un limbo jurídico y debería ser actualizada porque tanto INECEL como CREA han sido entidades públicas suprimidas. Reglamento para asignación de recursos proyectos de inversión social, Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012 El reglamento define las maneras en como la Empresa Pública Ecuador Estratégico y los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se encuentren en zonas de influencia de proyectos de sectores estratégicos –sus jurisdicciones las contengan. Los GAD's canalizan sus proyectos de forma individual a través del Banco del Estado. El gobierno nacional lo hará a través de la empresa pública Ecuador Estratégico. Fuentes de financiamiento: a.) 12% de las utilidades generadas por los operadores hidrocarbúricos o mineros privados y al 5% de utilidades provenientes de la pequeña minería; b.) regalías mineras; c.) para los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales y municipales, el 3% de las ventas de los minerales explotados en virtud de un contrato de prestación de servicios; D.) excedentes: parte del superávit o exceso de los ingresos sobre los gastos que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos y que fueren destinadas de esta forma al Presupuesto General del Estado.
Fuente:	Elaboración propia a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012

Cuadro No.10. Tipos de recursos financieros de los gobiernos Regionales y municipales: Perú	
Tipo de recurso	Bienes y rentas de gobiernos regionales y gobiernos municipales
Ingresos propios (recaudados por los mismos gobiernos autónomos)	Comunes a todos los gobiernos regionales y municipalidades 1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad (servicios públicos) 2. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto 3. Otros que determine la ley
	Específicos de municipalidades provinciales y distritales: 1. Los tributos creados por Ley a su favor: Impuesto predial, impuesto a la alcaldía, Impuesto a los juegos, impuesto a las apuestas, impuesto al patrimonio vehicular. Tasas municipales: derechos, licencias o arbitrios 2. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios 3. Los recursos derivados de la concesión de sus bienes inmuebles y los nuevos proyectos o servicios entregados en concesión. 4. Los derechos por la extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos y cauces de los ríos, y canteras localizadas en su jurisdicción, conforme a ley 5. El peaje que se cobre por el uso de la infraestructura vial de su competencia 6. Los dividendos provenientes de sus acciones
Transferencias gobierno nacional	Comunes a todos los gobiernos regionales y municipios locales: 1. Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto (no existen pre-asignaciones fijas) 2. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional 3. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal
	Específicos de Gobiernos Regionales: 1. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto Específicos de Municipios: 1. Participación en renta aduanera
Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	Donaciones y transferencias sin contraparte
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	1. Los recursos asignados por concepto de canon petrolero 2. Los recursos asignados por concepto de canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal 3. Regalías mineras
Financiamiento	1. El producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público. 2. Rendimientos financieros. Venta de activos reales y financieros, otros. 3. Saldos de ejercicios anteriores
Fuente	Elaboración propia a partir de la Ley de Bases de la Descentralización No. 27783, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867, Ley Orgánica de Municipalidades, No. 27972, Castañeda González, Vlado Erick (2011), <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Perú</i> . GIZ – CAPACIDES, Bonn.

Cuadro No.11. Transferencias del Estado nacional a los gobiernos departamentales y municipales: Perú	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	No existe en la ley peruana un sistema pre-establecido para la distribución de las transferencias de recursos de parte del Estado nacional a los gobiernos regionales y municipales. Las asignaciones se estipulan anualmente en el Presupuesto General del Estado. No obstante, existen dos fondos: FONCOMUN –para municipalidades– y FONCOR –para los departamentos. Además poseen una participación de los cánones de la explotación de los recursos no renovables y renovables. El sistema sostiene márgenes importantes de discrecionalidad en los porcentajes de las asignaciones.
Impuestos transferidos desde el Estado Nacional a los Gobiernos Autónomos de forma directa	a.) Impuesto a la renta b.) Impuesto general de ventas c.) Impuesto selectivo al consumo d.) Impuesto a las transacciones financieras e.) Impuesto transitorio sobre los activos netos La distribución de estos impuestos se decide anualmente en el Presupuesto del Estado.
Ingresos permanentes y no permanentes. Incluye participación en explotación de recursos no renovables	INGRESOS PERMANENTES: Gobiernos departamentales FONCOR: Fondo de compensación regional Actualmente el FONCOR se encuentra conformado por: a.) Parte base: programas y proyectos de inversión pública b.) Parte variable: constituida con el 30% de los recursos generados por privatizaciones y concesiones, así como por un monto adicional de Recursos Ordinarios del Tesoro Público, establecido por la Dirección General del Presupuesto Público (Ley de presupuesto público) Criterios positivos: factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones Criterios negativos: Saldo de transferencias no ejecutadas, regalías mineras, canon, sobre canon, FOCAM, renta de aduanas) Los Índices de distribución del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) son aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante Resolución Ministerial, previo informe favorable del Consejo Nacional de Descentralización INGRESOS PERMANENTES: Gobiernos Municipales: FONCOMUN: Fondo de compensación municipal a.) Impuesto de Promoción Municipal: (IPM) 94,91 % b.) Impuesto al Rodaje: 5,06 % c.) Impuesto a las Embarcaciones de Recreo: 0,03 % a.) Primera fase: asignación geográfica por provincia (196 provincias). Los criterios son: población y carencias insatisfechas (agua, electricidad y alcantarillado). Las provincias toman el 20% del fondo. b.) Segunda fase: El monto asignado a cada provincia geográfica en la primera fase, se distribuye entre todos los distritos del país (80% para distritos que conforman la provincia). Ese 80% se distribuye de la siguiente manera: a. 85% en función de la pobreza (NBI y ruralidad) b. 10% en función de la gestión municipal (ejecución de inversión y recaudación tributaria) c. 5% en función de la extensión territorial ADUANAS: los distritos que poseen aduanas, participan de un porcentaje de las mismas Gobiernos regionales y municipales: FONPREL: El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONPREL), es un fondo concursable para cofinanciar Proyectos de Inversión Pública y estudios de inversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica. Se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público INGRESOS NO PERMANENTES: FOCAM: El Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea. Es exclusivo de los departamentos por donde se encuentran los ductos principales de la explotación de gas de Camisea (Departamentos de Cusco y Ucayali) PARTICIPACIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES EN EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NO RENOVABLES: * (solamente en los departamentos, provincias y distritos donde se explotan) a.) Canon petrolero (12.5% de la producción) b.) Canon minero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal (50% de IR) c.) Regalías mineras (1% hasta 60 millones de dólares; 2% por el exceso de 60 a 120 millones de dólares; y 3% por el exceso de 120 millones de dólares)
Fuente	Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal (modificado por el artículo 31 del Decreto Legislativo N° 952). Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (www.mef.gob.pe)

Cuadro No.12. Tipos de recursos financieros de departamentos, distritos y municipios: Colombia	
Sistema General	No existe una codificación unificada del sistema de financiamiento de los gobiernos sub-nacionales (ausencia del LOOTAD)
Tipo de recurso	Ingresos departamentales, distritales y municipales
Ingresos propios (recaudados por los mismos gobiernos autónomos)	Ingresos Departamentales 1. Venta de bienes y servicios: monopolios rentísticos como empresas públicas de licores, loterías y juegos de suerte y azar. 2. Cobro de tasas, contribuciones y patentes: movilidad y contaminación ambiental como vehículos, gasolina motor y aceite combustible para motores, derechos de tránsito y transporte; consumos con efectos nocivos sobre la salud y medio ambiente como tabaco, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos, mezclas, licores, vinos y aperitivos, degüello de ganado mayor 3. Valorización y registro de la tierra, contribución por contratos 4. Estampillas departamentales (pro ancianatos, pro electrificación rural, pro desarrollo al departamento, pro desarrollo fronterizo, pro cultura) Ingresos Distritales y Municipales - a.) Venta de bienes y servicios públicos: avisos y tableros, circulación y tránsito, alumbrado público, peajes - b.) Impuestos municipales, tasas, contribuciones y patentes: impuesto predial unificado y sobretasa predial áreas metropolitana, impuesto municipal a la industria y el comercio, delincación urbana, espectáculos públicos, transporte de hidrocarburos, sobretasa gasolina y aceite combustible para motores, contribución por valorización, contribución por contratos, participación en la plusvalía, tasas retributivas y compensatorias, licencias de construcción, peajes turísticos, estacionamiento, degüello ganado menor - c.) Estampillas municipales - d.) Multas, sanciones e intereses
Transferencias gobierno nacional	Sistema General de Participaciones (SGP): recursos que la nación transfiere, por mandato constitucional, a las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios– para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y otros sectores (en menor medida).
Otro tipo de transferencias, legados y donaciones	Comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo. Estos pueden provenir del sector público, del sector privado, del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable.
Participación directa en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables	Sistema General de Regalías: el Decreto Ley transitorio 4923-2011, determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.
Financiamiento	Créditos internos y externos. Rendimientos financieros. Venta de activos reales y financieros, saldos de ejercicios anteriores, otros.
Fuente	Elaboración propia a partir de González Salas, Edgar Alfonso (2011), <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Colombia</i> . GIZ – CAPACIDES, Bonn; Zapata, Juan Gonzalo (sin año) <i>Las finanzas territoriales en Colombia</i> , CAF. Disponible online en: https://goo.gl/4WVBIU ; Decreto Ley transitorio 4923-2011 sobre el Sistema General de Regalías.

Cuadro No.13. Transferencias del Estado nacional a los departamentos, distritos y municipios: Colombia	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	Sistema General de Participaciones: La descentralización de competencias en Colombia posee un sistema general de participación de transferencias automático y condicionado para las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios. Está orientado hacia los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Otros sectores son considerados en menor medida. Las transferencias se liquidan como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, el cual estaba previsto con la Constitución de 1991 que llegaría a ser 22% como mínimo en 2001. Sistema General de Regalías: Determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.
	INGRESOS PERMANENTES: Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones distribuye los recursos entre departamentos, distritos, y municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades. De acuerdo a la Constitución de 1991, las transferencias a las entidades territoriales autónomas serían del 22% -como mínimo, en 2001- de los ingresos corrientes. Esos recursos están conformados por: - a.) Impuesto sobre la renta y complementarios - b.) Impuesto al patrimonio - c.) Impuesto al valor agregado - d.) Gravamen a movimientos financieros - e.) Impuesto a gasolinas y aceite combustible para motores - f.) Aduanas - g.) Timbres Estos ingresos tuvieron una base de alrededor de 5400 millones de USD en 2001. A partir de ahí se estableció una tabla de incrementos sucesivos. Para el año 2017 el monto del SGP de los departamentos, distritos y municipios, se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes Nacionales durante los cuatro años anteriores. Las transferencias se distribuyen de la siguiente manera: Distribución sectorial (96%): Educación 58.5%; Salud 24.5%; Agua Potable y Saneamiento Básico 5.4%; Propósito General 11.6%. Agua Potable y Saneamiento Básico (5.4%) se divide en: Distritos y Municipios 85%; Departamentos y Distrito Capital 15% Asignaciones Especiales (4%): Alimentación escolar (0,5%); Resguardos indígenas (0,52%); Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena (0,08%), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET (2,9%) INGRESOS NO PERMANENTES: Sistema General de Regalías Desde el 1ero de enero de 2012, el Sistema General de Regalías determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Las regalías son del 8% al 25% del valor bruto producido. Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través de: Asignaciones vía fondos de ahorro y proyectos de inversión - a.) Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTI (10%): se participa vía proyectos - b.) Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE (30%): administrados por el Banco de la República. Su objetivo es estabilizar el resto de fondos del SGR, vía ahorro y desahorro. - c.) Ahorro Pensional Territorial – FONPET (10%): para el ahorro pensional territorial. Se distribuye a través del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades territoriales Los recursos restantes se distribuirán como Asignaciones Regionales y de la siguiente manera: - d.) 20% para las asignaciones directas: Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos (decide el Ministerio de Minas) - e.) 80% para los Fondos de Desarrollo y de Compensación Regional, que a su vez: a. 60% para el Fondo de Compensación Regional –FGR: i) 60% para proyectos de impacto regional. El 50% se distribuye por pobreza departamental (tiene NBI mayor a 30%) y el restante 50% por criterio de pobreza municipal (tiene municipios con NBI mayor a 35%) ii) 30% para proyectos de impacto local de los municipios de NBI mayor a 35%, que se distribuye en proporción a la población de dichos municipios iii) 10% para proyectos de impacto local para municipios de categorías 4, 5 y 6, que se distribuye mediante cupos departamentales en proporción a la población de dichos municipios. b. 40% para el Fondo de Desarrollo Regional –FDR: Se entrega a los departamentos. 60% de acuerdo a la población y 40% de acuerdo a la pobreza relativa –Necesidades Básicas Insatisfechas sobre el NBI Nacional. Adicionalmente, se destinarán los siguientes porcentajes que serán descontados proporcionalmente de cada uno de los conceptos de asignaciones territoriales: 2% para fiscalización de la exploración y explotación y para cartografía geológica; 2% para el funcionamiento del SGR, 1% para el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y 0,5% para municipios ribereños del Río Magdalena
Fuente	Elaboración propia a partir de González Salas, Edgar Alfonso (2011). <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Colombia</i> . GIZ – CAPACIDES. Decreto Ley transitorio 4923-2011 sobre el Sistema General de Regalías. Sitio web del Sistema General de Regalías (www.sgr.gov.co). Artículos 356 y 361 de la Constitución de Colombia.

Cuadro No.14. Transferencias del Estado nacional a las entidades autónomas territoriales: Bolivia	
Descripción del esquema de transferencias en el marco legal	El marco normativo legal boliviano no sistematiza en un artículo el esquema de transferencias de recursos del gobierno central a las entidades autónomas territoriales. No obstante, dichas transferencias tienen dos grandes componentes: coparticipación tributaria y participación en la explotación de recursos no renovables. A diferencia de Colombia o Ecuador, Bolivia no posee un sistema de participación y/o distribución de los recursos en función de criterios que vayan más allá de la población y el territorio.
Ingresos permanentes y no permanentes. Incluye participación directa en explotación de recursos no renovables.	Ingresos permanentes Entidades autónomas municipales y entidades autónomas indígena originario campesinas I. Para el financiamiento de sus competencias, las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán el 20% de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: - a.) Impuesto al Valor Agregado - b.) Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado - c.) Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas - d.) Impuesto a las Transacciones - e.) Impuesto a los Consumos Específicos - f.) Gravamen Aduanero - g.) Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior II. Las transferencias por coparticipación tributaria se distribuirán de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma. Ingresos no permanentes: Entidades Departamentales Autónomas: - a.) Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (35%) - b.) Fondo compensatorio departamental: (10%) de la recaudación en efectivo del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, en favor de las entidades territoriales autónomas departamentales que se encuentren por debajo del promedio de regalías departamentales por habitante Compartido entre departamentos, municipios y AIOC's: - a.) Impuesto directo a los hidrocarburos. 24% departamentos, 33% municipios y AIOC's - b.) Participación en juegos: 15% departamentos, 15% municipios y AIOC's Entidades departamentales autónomas: - a.) Regalías de hidrocarburos (67%) Entidades municipales autónomas y AIOC's: - a.) Patente de hidrocarburos (50%) - b.) Patente minera (30%) - c.) Gravamen arancelario consolidado (20%) Compartido entre departamentos, municipios y AIOC's - a.) Regalía minera: 80% departamentos, 20% municipios y AIOC's - b.) Aprovechamiento forestal: departamentos 35%, municipios y AIOC's 40% - c.) Desmonte forestal: departamentos 25%, municipios y AIOC's 50% Criterios de distribución: poblacional y territorial
Fuentes:	Disposiciones transitorias primera, tercera, séptima y octava de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez". López Valverde, Rafael Alejandro (2011) <i>Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Estudio de Bolivia</i>. GIZ – CAPACIDES.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Adrianzén, Alberto (2003) “La descentralización en el Perú” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 221- 242
- Agüero y Starks (1998) *Fault lines of democracy in post-transition of Latin America*. Miami: North-South Center Press/University of Miami
- ANSALDI, Waldo (1992): “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término de oligarquía en América Latina”, en P. FUNES (ed.): *América Latina: Planteos, Problemas, Preguntas*, Buenos Aires, Manuel Suarez, 13-20
- Baena, Samuel (2015) “La autonomía de las entidades territoriales indígenas” *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 13, Universidad Externado de Colombia, pp. 99-133.
- Ballón Echeagaray (2008) *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales*, Escuela para el desarrollo, EED, Lima, Perú.
- Barberena, Viviana (2010) “Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos” en Sanin, Barberena et. Al (2010) *25 años de descentralización en Colombia*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.
- Bárcena, Alicia (2014) “La crisis de la deuda americana 30 años después” en Ocampo, José Antonio et al. (2014) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL – CAF – Cooperación Alemana, Santiago de Chile, pp. 9-18
- Blanes, José (2003) “La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 177-220
- Buendía Gómez de la Torre, Raúl Fernando (2011), “Ecuador”, en Böhrtr Irahola et all (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Casas, Carlos (2000) “Motivaciones e implementación de las acciones orientadas a la descentralización (1968 – 1999)” en CONAM, *Línea de Referencia. El Proceso de Descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú*. GTZ, Quito, pp.41-49

- Casas, Carlos et al (2009) “Balance del proceso de descentralización en el Perú”, Entrevista a Violeta Bermúdez, Carlos Casas, Efraín Gonzales de Olarte, Raúl Molina y Carlos Monge, Revista *Economía y Sociedad*, No. 72, CIES, septiembre
- Castañeda Gonzales, Vlado Erick (2011), “Perú”, en Böhrtr Irahola et all (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Catherine Hirbour (2003) *Sequences of reforms and the dynamic decentralization process in Peru*, a thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts, The University of British Columbia.
- Congreso de la República del Perú (2015), *Evaluación del proceso de descentralización. Informe anual 2014-2015*. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Lima
- Contraloría del Perú (2014) *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*, Apoyo Consultoría – Contraloría General de la República – GIZ, Lima.
- Dammert, Manuel (2003) “Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 243- 258
- Dammert, Manuel (2003) “La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial Volumen I. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo de Perú (2010) *Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado*, Lima: Serie Documentos Defensoriales N. 13
- Falleti, Tulia, 2006, Una Teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dec., 2006), pp. 317-352, IDES, Buenos Aires
- Finot, Iván (2003). “Descentralización en América Latina: ¿cómo hacer viable el desarrollo local?” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL, Santiago de Chile

- Finot, Iván (2016) “Las autonomías municipales en Bolivia”. Disponible online en: <https://goo.gl/cgouYp>
- González Salas, Édgar Alfonso (2011), “Colombia”, en Böhrt Irahola et al (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Hartlyn, Jonathan, Colombia: The Politics of Violence and Accommodation. Diamond, Larry, Juan Linz y Martyn Seymour Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1989
- López Valverde, Rafael Alejandro (2011), “Bolivia”, en Böhrt Irahola et al (2011) *Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, CAPACIDES – GIZ, Bonn
- Molina Morte, Ana Isabel (2015) *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset
- Ocampo, José Antonio et al. (2014) *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL – CAF – Cooperación Alemana, Santiago de Chile
- Orjuela Escobar, Luis Javier (2003) “La insuficiencia de la “doble transición”: aproximación crítica a dos enfoques de política comparada”, *Colombia Internacional* (58), 36-64
- Ortiz, Santiago (2010) “Organización territorial del Estado y descentralización”, ponencia para el *Encuentro de Historia de Cuenca*, Cuenca, 2010
- Ospina Peralta, Pablo. Abril y la crisis del régimen (Debate). Comentarios al dossier de Iconos 23. En: *Íconos: revista de ciencias sociales*, Quito: FLACSO sede Ecuador, (n.24, enero 2006): pp. 111-118
- Oxhorn, Philip D. y Graciela, Ducatenzeiler, (1998) *What Kind of Democracy? What Kind of Markets? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press
- Portantiero, Juan Carlos (2003) *Clases dominantes y crisis política en la argentina actual*, Biblioteca Virtual Universal. Disponible online en: <https://goo.gl/3u9bHg>
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press
- Restrepo, Iván Darío (2015) *Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia 1980 – 2005*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Santa Cruz, Francisco (1996) “Notas para un balance de la regionalización en el Perú”. Revista Debate Agrario: Análisis y Alternativas. N° 24.

Velásquez, Fabio (2003) “La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática” en Carrión, Fernando, Coord., *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, FLACSO – OEA, Quito, pp. 127-176

Zapata, Juan Gonzalo (sin año) *Las finanzas territoriales en Colombia*, CAF. Disponible online en: <https://goo.gl/4WVBIU>

Leyes y documentación oficial

Bolivia:

- Constitución de Bolivia
- Instituto Nacional de Estadística, “Aspectos Políticos y Administrativos de Bolivia”, disponible online en: <https://goo.gl/BM8G5v>
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”

Colombia:

- Codificación de la División Política Administrativa de Colombia – DIVIPOLA, disponible online en <https://goo.gl/iDd9d3>
- Constitución de Colombia
- Decreto Ley transitorio 4923-2011 sobre el Sistema General de Regalías de Colombia. Disponible online en: www.sgr.gov.co
- Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

Ecuador:

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Consejo Nacional Electoral, Atlas Electoral del Ecuador, 2009-2014
- Constitución de Ecuador
- Decreto Ejecutivo 1135 del 9 de mayo de 2012
- Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico

Perú:

- Constitución del Perú
- Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal (modificado por el artículo 31 del Decreto Legislativo N° 952). Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (www.mef.gob.pe)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Estadísticas Municipales 2016, disponible online en: <https://goo.gl/8gKjgW>
- Ley de Bases de la Descentralización No. 27783
- Ley de Comunidades Campesinas y Nativas (1987)
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867
- Ley Orgánica de Municipalidades, No. 27972

Entrevistas:

- Entrevista a Juan Montaña Pinto, 17 de marzo de 2017