

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA
RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

PRESENTACION DE PONENCIA

TITULO: La descentralización y sus efectos sobre la coordinación intergubernamental: algunas notas a partir de la experiencia internacional

AREA TEMATICA: 5- Relaciones federales, Desarrollo Regional, Gobiernos provinciales y municipales

SUBTEMA: d. Coordinación intergubernamental

EXPOSITOR: (Nombre, Institución de pertenencia, e-mail)

Valeria Serafinoff

CEDES

vserafinoff@cedes.org

SINTESIS:

La descentralización es un proceso disímil y no existe un modelo único de diseño e implementación exitosa. En los últimos años, en la región latinoamericana, se han implementado distintas políticas tendientes a avanzar en este proceso. La orientación de estas políticas es disímil: en algunos casos, fueron motivadas por la intención de reducir el gasto a nivel central, en otros, como una respuesta a procesos de movilización y participación ciudadana más amplios. El punto en común de estas experiencias es que, cualquiera haya sido el principio que fomentó el cambio, en todos los casos se produjo una importante transformación en las relaciones intergubernamentales.

En última instancia, la descentralización es un proceso que implica devolución o transferencia hacia los niveles inferiores del estado pero, al mismo tiempo implica mantener y fortalecer algunas funciones de los estados centrales. En cada caso nacional, a una cierta asignación de competencias entre jurisdicciones (v.g., nacional y sub-nacionales) podrían corresponder variadas asignaciones de autoridad y recursos.

El presente trabajo, aborda el análisis de distintas experiencias regionales de descentralización en función del impacto que esto ha generado sobre las funciones y competencias de cada nivel de gobierno y las capacidades relacionales para llevarlas adelante.

**La descentralización y sus efectos sobre la coordinación
intergubernamental: algunas notas a partir de la experiencia internacional¹**

Valeria Serafinoff
CEDES- CONICET
vserafinoff@cedes.org

1. Introducción

La descentralización es un proceso disímil y no existe un modelo único de diseño e implementación exitosa. En los últimos años, en la región latinoamericana, se han implementado distintas políticas tendientes a avanzar en este proceso. La orientación de estas políticas es disímil: en algunos casos, fueron motivadas por la intención de reducir el gasto a nivel central, en otros, como una respuesta a procesos de movilización y participación ciudadana más amplios. El punto en común de estas experiencias es que, cualquiera haya sido el principio que fomentó el cambio, en todos los casos se produjo una importante transformación en las relaciones intergubernamentales. En definitiva, la descentralización es un proceso que implica devolución o transferencia hacia los niveles inferiores del estado pero, al mismo tiempo implica mantener y fortalecer algunas funciones de los estados centrales (Oszlak, 2001; Oszlak, *mimeo*). Así, en cada caso nacional, a una cierta asignación de competencias entre jurisdicciones (v.g., nacional y sub-nacionales) podrían corresponder variadas asignaciones de autoridad y recursos.

Sin embargo, la transferencia de funciones nunca se produce en forma completa por lo que todo proceso descentralizador termina ampliando las zonas de interacción o articulación entre los distintos niveles de gobierno. Por ello, tanto en los países unitarios como en los federales la descentralización implica una revisión de las reglas de articulación vertical.

Con ese marco, este trabajo examina experiencias de procesos de descentralización que han tenido lugar durante las últimas dos décadas en algunos países de la región, analizando sus alcances y características más

¹ Agradezco la revisión y comentarios realizados por el Dr. Oscar Oszlak a versiones anteriores de este trabajo.

relevantes. La revisión se concentra en el análisis crítico de los resultados de dichas experiencias. Asimismo, a la luz de ese análisis se consideran algunas recomendaciones de la literatura sobre desconcentración y descentralización.

2. La descentralización de la gestión estatal en Ecuador²

La historia del Ecuador independiente puede leerse en cierta medida como el denodado esfuerzo por parte del estado para conformar una unidad política a partir de regiones muy diferenciadas que, aún siendo potencialmente complementarias, al estar dominadas durante largo tiempo por intereses facciosos, estuvo sometida a una permanente disputa entre la fragmentación y la integración nacional. La forma unitaria de gobierno adoptada estuvo forzada permanentemente por las veleidades regionales. Por ende, los diferentes niveles de gobierno han tenido una importancia central desde los orígenes del país como equilibradores del poder central y, en ocasiones, como sus militantes antagonistas.

Las diferencias territoriales y socioeconómicas del país han incidido sobre los avatares de la experiencia integradora, más fuertemente que la distribución del poder derivada de la desconcentración y descentralización, procesos a su vez sistemáticamente ampliados para sostener la integridad nacional. Puede ocurrir, por ende, que el propósito de buscar mayor equilibrio transfiriendo atribuciones a los diferentes niveles subnacionales de gobierno se haya visto afectado por aquellas diferencias territoriales y socioeconómicas. La inexistencia de mecanismos coherentes de transferencia de funciones, que no tenían en cuenta las diferentes condiciones y cualidades del territorio a su cargo, podría contrarrestar el esperado impacto de los mecanismos compensadores, solo concebibles desde una perspectiva nacional integradora.

Si en los gobiernos autónomos descentralizados tendieran a predominar comportamientos excesivamente enfocados en lo que ocurre en sus territorios, no

² Esta sección ha sido elaborada a partir de un trabajo sobre el caso Ecuatoriano realizado en el año 2009-2010 por el Dr. Oscar Oszlak. En la misma se citan una serie realizadas en ese país por el mencionado autor.

sería extraño que surgieran tensiones en torno a los alcances de las respectivas competencias y a la distribución de los recursos correspondientes. La defensa a ultranza de los intereses del propio territorio puede dar lugar a duras controversias y, en última instancia, resultar nociva para los intereses del país en su conjunto. De hecho, la finalidad y el fundamento de estos niveles de gobierno es la solución de problemas propios de la jurisdicción donde surgen. La necesidad de hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento estatal, y la mayor cercanía entre gobernantes y gobernados en ese nivel subnacional de gobierno, son los argumentos que le dan sustento. Es por ello que la profundización de la descentralización puede terminar estimulando tensiones relativas a la integridad territorial del país o, al menos, desmedidas exigencias por mayores grados de autonomía al gobierno central. Eso significa justamente lo opuesto a lo que se proponía lograr la acentuación de la descentralización y la desconcentración.

El proceso de transferencia de funciones, atribuciones y recursos a esferas subnacionales tuvo una evolución discontinua, aunque manifestando una firme tendencia a incrementarse. Los antecedentes normativos más recientes en la materia, que abordaron la cuestión de manera específica, tuvieron ciertos efectos contraproducentes en cuanto a equilibrar, mediante la transferencia de atribuciones, las diferencias regionales. Un breve repaso de las mismas parece mostrar su relativa ineficacia para lograr que la transferencia de atribuciones resultara coherente con la realidad de las diferentes regiones.

En octubre de 1997 se promulgó la Ley N° 27, Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, con el objeto de impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública. Más tarde, en diciembre de 1999, el Decreto Ejecutivo N° 1567 creó la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, que presentaría en junio de 2000 la "Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador" y en octubre del mismo año el Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial.

En junio de 2001 se habían terminado de concretar las transformaciones en materia de descentralización con el Reglamento a la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (Decreto Ejecutivo N° 1581) y el Plan Nacional de Descentralización del Estado (Decreto Ejecutivo N° 1616). Finalmente, en mayo de 2003 se creó la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial (Decreto Ejecutivo N° 376), como un cuerpo colegiado multidisciplinario, encargado de asesorar al Presidente de la República sobre la implementación y ejecución del Nuevo Modelo de Gestión del Estado y del Plan Anual de Descentralización, además de todo lo relacionado con la administración descentralizada del Estado.

Todas estas medidas parecían mostrar avances sustanciales en la materia, permitiendo considerar que, por el momento, el proceso había concluido. Pero el dispar grado de implementación de las medidas y los diferentes criterios seguidos para las asignaciones de recursos, dan pie para considerar que el proceso sólo mostraba avances en la letra de la ley y que en varios aspectos había tenido efectos contraproducentes. De ahí que, en el contexto de serias convulsiones políticas, la sociedad exigiría una mayor profundización del proceso de transferencia de funciones y recursos a gobiernos subnacionales. Sin embargo, no debe perderse de vista que la autonomía también sirvió a los intereses de los sectores dominantes y sus organizaciones corporativas, en tanto les permitió establecer en el nivel local, relaciones con gobiernos altamente proclives a favorecer sus intereses.

La reforma constitucional de 2008 modificó el esquema de organización territorial y de descentralización al crear las regiones como nuevo nivel de gobierno. Las mismas estarán formadas por dos o más provincias que limiten entre sí, que sumen más de 20.000 km² y cuenten con más del 5% de la población nacional. Disponen de un plazo límite de 8 años para poder constituirse por decisión de las provincias integrantes, las que deberán redactar un proyecto de ley de regionalización y llevar a cabo un referendun entre sus habitantes. Por su parte,

los cantones que limiten entre si y tengan el 7% de la población, podrán constituir un distrito metropolitano con las mismas competencias asignadas a las regiones. Estos nuevos niveles permitirán a la población hacer uso de su capacidad de decisión a la vez que podrán convertirse en ejes estructuradores del ordenamiento territorial.

Como se ha señalado repetidamente, la descentralización plantea al menos tres tipos de transferencias: la de autoridad, la de competencias y la de recursos (incluyendo a veces al personal). Las competencias constituían hasta ahora la principal fuente de desorden, que incidía principalmente sobre la aplicación de los recursos. Al respecto, la reforma constitucional introdujo como innovación significativa en la materia, la creación de un Sistema Nacional de Competencias. El mismo tendrá a su cargo definir las competencias innatas de los gobiernos autónomos descentralizados y disponer su transferencia cuando sean asignadas. El propósito es reducir el conflicto acerca de qué nivel debe hacer qué. Pero el texto constitucional es aún poco claro en torno a las competencias concurrentes (v.g. el medio ambiente), respecto de las cuáles deberá decidirse, por ejemplo, en qué nivel se formulan las políticas, en cuál se aplican las sanciones o cuáles ejecutan las acciones concretas. Lo que si establece la Constitución de la República son las nuevas competencias que se agregan al texto constitucional de 1998. El estado central retiene las siguientes competencias exclusivas (art. 261º):

- Defensa nacional, protección interna y orden público.
- Relaciones internacionales.
- Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
- Planificación Nacional.
- Políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento.
- Políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda.
- Áreas naturales protegidas y recursos naturales.
- Manejo de desastres naturales.
- Las que correspondan por tratados internacionales.

- Espectro radioeléctrico, régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.
- Recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
- Control y administración de empresas públicas nacionales.

Al problema de la relativa indefinición en cuanto a competencias concurrentes, se suma la cuestión de la jerarquía en la relación entre distintas jurisdicciones. Como los distintos niveles de gobierno son autónomos, la planificación física y el ordenamiento territorial pueden verse alterados por la vigencia de normas contradictorias que no puedan ser definidas por una cuestión de jerarquía entre ellas. De modo que las provincias y los municipios pueden dictar normas que tengan la misma fuerza legal, cuestión que debe ser definida por una norma que tenga preeminencia, aún cuando en principio afecte la capacidad de ejercicio y la noción misma de autonomía³.

En materia de recursos, además del 15% de los ingresos permanentes ya establecido (y que constituye una de las herencias más relevantes del período anterior al actual gobierno, al menos normativamente), estas jurisdicciones pasan a recibir del estado central, el 5% de los no permanentes. Por añadidura, los gobiernos autónomos descentralizados pasan a disponer del derecho a participar de las rentas generadas por recursos naturales en su territorio. Al mismo tiempo, el nuevo texto constitucional suprime todas las asignaciones específicas de recursos. Hasta ahora, había un fondo constituido con los recursos provenientes de 20 leyes fiscales diferentes que sumaba unos 1.300 millones de dólares. Esas 20 leyes quedaron sin efecto, por lo que se constituirá un único fondo que representará el 20% de ingresos del tesoro, anteriormente señalado. Se proyectó cómo resultaría la asignación a cada nivel intermedio o local, pero no pudo establecerse aún la relación entre el costo de ejercer una competencia y la masa

³ Entrevista a profesional técnico de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado.

de recursos que se asignará⁴. El descontrol presupuestario previo (subejecuciones y sobreejecuciones, transferencia de atribuciones sin recursos y viceversa) no permite contar con una base sobre la cuál estimar, aún con los avances técnicos registrados en la materia. De todas maneras, el gobierno aseguró a esas instancias que ninguna recibiría menos que lo que recibía, pero el incremento de competencias delegadas puede llegar a interrumpir el proceso descentralizador.

Estas circunstancias podrían resultar aún más problemáticas a raíz de algunas disposiciones en materia de asignación de recursos introducidas por el texto constitucional recientemente aprobado. Por ejemplo, algunos de los criterios fijados por la Constitución de la República, que a continuación se enumeran, presentan algunas inconsistencias:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades Básicas Insatisfechas.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida.
4. Esfuerzo fiscal.
5. Cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo.

La composición del algoritmo que deberá construirse para determinar la suma a transferir a cada jurisdicción resulta de una complejidad inusual⁵.

⁴ Entrevista a Responsable del Componente Reforma del Estado del programa PROMODE.

⁵ En primer lugar, debe tenerse en cuenta que no hay indicación sobre la ponderación o el peso relativo de cada uno de estos cinco criterios. En segundo lugar, ¿cómo pesa la densidad de la población: a favor o en contra? Tercero, el mejoramiento de los niveles de vida debe suponer un punto cero (con sus indicadores correspondientes), valores promedio o de referencia Cuarto, además debe tener en cuenta las ponderaciones regionales. ¿Cómo medir y cuantificar esta variable? Además de ello, el esfuerzo fiscal puede ser un componente perverso, porque podría inducir a guerras fiscales entre diferentes niveles de gobierno ya que suma recaudar más y recibir mayores transferencias (esfuerzo fiscal se define como % de recaudación de ingresos propios sobre los totales). Quinto, también se parte de un punto cero en relación al cumplimiento de metas del PND. Sexto, ¿cómo deben ponderarse las NBI?

El tema del traslado de personal es el menos espinoso, aunque brinda oportunidades de introducir modificaciones sustanciales en la gestión del personal, ya que un eventual traslado físico puede generar una oportunidad para diseñar una política nacional de recursos humanos para el Sector Público. Probablemente existen hoy competencias centralizadas en las que el personal ya trabaja en el nivel descentralizado. En este punto no habría mayores problemas porque el personal sólo cambiaría de empleador (el subnacional o local, en lugar del central). Pero en otros casos puede implicar el traslado físico de personal que hoy trabaja en Quito y debería radicarse en una cierta región, provincia y/o municipio. No hay estimaciones del volumen de personal afectado por esta última alternativa. Una de las cuestiones pendientes más relevantes es el dictado de una ley que regule el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados, cuestión que la Constitución estipula taxativamente. Esta norma permitirá no sólo definir las pautas de territorialización y los criterios para la distribución equitativa de recursos, sino que también deberá tener en cuenta las diversidades étnicas y sectoriales. El tema resulta de vital importancia en torno a las nacionalidades, ya que las mismas cruzan transversalmente la transferencia de funciones, atribuciones y recursos. El reconocimiento explícito en el texto constitucional de la población nativa y de afrodescendientes, así como la voluntad política de reparar el daño infligido a las identidades avasalladas durante toda la historia desde la Conquista de América, agrega una dimensión compleja a la cuestión de las autonomías. La transferencia de competencias y recursos, así como el diseño de los mecanismos requeridos para ello, deberá tomar en cuenta estas especificidades para poder concretarse exitosamente.

3. La descentralización de la gestión estatal en Chile⁶

El fuerte centralismo que ha caracterizado a Chile hasta hace unas pocas décadas atrás, puede explicarse a partir de tres variables: a) la fuerte concentración de la

⁶ Elaborada en base a los trabajos de CONAM (2000), Aravena (s/f), Daher (1995), Letelier (2008), Montecinos (2008), Waissbluth, Leyton, Inostroza (2007), Eaton (2004), Chang y Urquiola (2006).

población alrededor de Santiago de Chile⁷; b) el carácter nacional del sistema de partidos y la fuerte disciplina partidaria⁸ y c) la baja capacidad de los actores subnacionales para presentar demandas de descentralización⁹. En tal sentido, no se presentaron los incentivos suficientes para que los actores políticos promuevan un proceso de descentralización.

Durante los años de gobierno de Pinochet se realizó una primera transformación importante vinculada con la descentralización, a partir de la creación de las regiones administrativas¹⁰, base del sistema institucional descentralizado, dado que en la reinstauración democrática se acordó considerar dichas regiones como el nivel intermedio de gobierno. Asimismo, en el marco de la reforma estatal iniciada por ese régimen autoritario se inició un proceso de descentralización, aunque reducido casi exclusivamente a una transferencia de funciones y competencias al nivel local. Entre los hechos relevantes pueden destacarse: la ley de rentas municipales aprobada en 1979 y el traspaso de la administración de la salud primaria y la educación (primaria y secundaria), dos años más tarde, al nivel municipal.

El modelo de descentralización de la educación y salud adoptado en Chile implicó transferir responsabilidades de administración y financiamiento al nivel local. En materia educativa, además del traspaso de los establecimientos escolares a la administración municipal, se implementó un sistema de *voucher* por alumno y un fuerte sistema de subvención a la educación privada. A través del sistema de

⁷ La región Metropolitana concentra el 40,1% de la población mientras que la Región XI tiene el 0,61%, en tanto, el presupuesto de una de las comunas más adineradas del país (Vitacura) es 4,5 veces superior al de una de las más pobres (Puerto Saavedra) (Waissbluth, et.al. 2007)

⁸ Históricamente las candidaturas se han definido en Santiago, por el desbalance político.

⁹ Los partidos nacionales siguen controlando las candidaturas locales y las autoridades locales tienen una baja influencia en la definición de los candidatos nacionales y/o en el apoyo que estos obtienen para ganar cargos.

¹⁰ Hasta el momento dicho país se había organizado territorialmente a través de municipios (alrededor de 300 en todo el territorio) (Eaton, 2004). Además de las 13 regiones, en 1976 se definieron 52 provincias y 325 comunas.

financiamiento definido se produjo un fuerte impacto en términos del crecimiento de la matrícula en los establecimientos privados, aunque los estudios no muestran evidencia clara en relación con el impacto sobre la calidad de educación (Chang y Urquiola, 2006; Letelier, 2008). Entretanto, el sistema implementado definió que los contratos laborales fueran realizados, hasta 1991, en base al Código de Trabajo (relaciones laborales entre privados) y a partir de allí a partir de un Estatuto Docente que, como señala Letelier (2008), restringe el margen de maniobra de los municipios para negociar las condiciones de trabajo de los profesores. En materia de salud se implementó un modelo competitivo de seguros de salud y un esquema público organizado sobre la base de un sistema de seguridad social que habilita el pago de subsidios para los beneficiarios.

A partir de la transición democrática se han impulsado medidas tendientes a profundizar la descentralización en un contexto de democratización (Aravena, s/f; Waissbluth, 2007; Montecinos, 2008). Como se señaló anteriormente, se mantuvo el esquema institucional definido durante el régimen militar, aunque a partir de 1992 comenzaron a elegirse los alcaldes y concejales, con lo que se inició un proceso de cierta transferencia de autoridad hacia el nivel local y comenzó a formularse una agenda de cuestiones locales. Por otro lado, hacia mediados de la década del '90 se sancionó la ley de los gobiernos regionales, la que sería modificada en 2005.

El camino de la descentralización ha sido controlado y gradual. El nivel intermedio ha desarrollado en menor medida sus funciones y atribuciones dado que sus autoridades son delegados presidenciales, cuya elección y continuidad depende del Ejecutivo Nacional. Entre las funciones generales se encuentran la de elaborar programas de desarrollo y definir la inversión de los recursos que correspondan del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, además de funciones vinculadas con la definición de políticas y objetivos en materia de ordenamiento territorial, la definición de prioridades en materia de desarrollo social y cultural y la contribución al desarrollo de políticas nacionales de fomento. El carácter de delegado

presidencial genera ciertas atribuciones y capacidades a los gobiernos regionales para definir el destino de los recursos fiscales a nivel subnacional.

Los ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda han resistido transferirle recursos y autonomía de decisión a las regiones y municipios. No obstante, en los últimos años la temática de la descentralización ha tomado impulso a raíz del liderazgo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). En estas instituciones se coordinan las actividades de las autoridades municipales, las que han comenzado a tener una mayor capacidad de presión sobre las autoridades nacionales (Eaton, 2001). Inclusive, en los últimos procesos electorales los candidatos han incorporado referencias no sólo a la descentralización sino relativas a la elección popular de las autoridades regionales.

En el nivel municipal se produjeron numerosos cambios, algunos más orientados hacia la administración y desarrollo del espacio urbano y otros que involucraron una extensión de las funciones sociales compartidas con el gobierno central. Sin embargo, las reformas no fueron acompañadas de transferencias de autonomía fiscal, de modo que los municipios no manejan dinero para responder a la agenda gubernamental local.

El gobierno central ha mantenido un alto nivel de discrecionalidad, mientras que las transferencias y las atribuciones y competencias fiscales municipales son escasas¹¹. De hecho, los municipios chilenos participan con no más de 8% en la inversión pública efectiva en los territorios locales (Montecinos, 2008). No existen transferencias automáticas a las regiones ni a los municipios ya que, anualmente, se define a nivel nacional el monto de transferencias para los gobiernos subnacionales. Por otro lado, existe un Fondo Común de los Municipios que constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos. Los

¹¹ Las autoridades nacionales conservan atribuciones vinculadas con el servicio civil y los impuestos municipales (v.g. impuesto a la propiedad)

fondos provienen de los mismos municipios y se constituye a partir de los mayores aportes de parte de las municipalidades con más recursos que ayudan a financiar la operación de aquellas que cuentan con una menor capacidad financiera.

En términos de la relación entre la asignación de recursos, la definición de los lineamientos políticos y la implementación de las políticas, son ilustrativas las áreas de salud y la educación. Waissbluth (2007: 5) señala que “las decisiones que se adoptan a nivel nacional en materia de gasto corriente afectan directamente los presupuestos municipales, con lo cual muchos de ellos se encuentran en un estado de postración financiera casi terminal”. Una situación similar, en términos de los problemas de gestión, se observan en el sector educativo, de la salud, la infraestructura o el desarrollo urbano.

Finalmente, aún cuando en la reinstauración democrática se intentó profundizar la descentralización con un criterio democratizador, se observan diversas críticas al modelo chileno en el sentido de que tendió a incorporar muy poco a la ciudadanía. La orientación de la política descentralizadora implementada es *hacia el mercado*. En definitiva, como plantea Montecinos (2008), el diseño institucional generó las condiciones para que la participación ciudadana dependa de la voluntad política de los alcaldes y/o se produzca en forma instrumental sólo cuando es exigida como requisito para acceder a algún proyecto de carácter ministerial o regional.

4. La descentralización de la gestión estatal en Bolivia¹²

La cuestión de la descentralización ha definido la agenda pública en Bolivia desde la constitución misma de la República. Históricamente, se han planteado desde la sociedad civil y las élites regionales la necesidad de profundizar este proceso en el país. Hacia la década del '60 se reconoce constitucionalmente el Régimen de

¹² Elaborada en base a los trabajos de CONAM (2000), Del Campo García y Haro González (2009), Mayorga Ugarte (2007), Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular Viceministerio de Descentralización Departamental (2005), Custode (1998), Gobierno de Bolivia (2005), Navajas y Retamozo (2000), Arze y Martínez-Vázquez (2003).

Autonomía municipal y se ratifica la existencia de departamentos como nivel desconcentrado de la administración gubernamental, aunque sólo se crearían municipios en el área urbana de las principales ciudades.

El régimen militar adoptaría una nueva estrategia, estableciendo un esquema de desconcentración administrativa sustentado en la creación, hacia 1975, de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES). Estas corporaciones fueron creadas en las nueve regiones con el objetivo de planificar su desarrollo y evitar las fuertes heterogeneidades existentes (Navajas y Retamozo, 2000).

Con la recuperación democrática, en 1987 se aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades y se convocó a la primera elección de concejales y alcaldes municipales. El estado boliviano quedaba organizado a partir de tres niveles de gobierno (central, departamental y municipal). El modelo de descentralización política y administrativa adoptado se caracterizaba por su impronta municipalista vinculada con la democratización del país. El segundo nivel de gobierno, por su naturaleza delegada¹³, ha tenido mucho menos desarrollo y sus competencias fueron más acotadas. En el Prefecto (autoridad del nivel intermedio) se concentraron diversas funciones e, históricamente, ese nivel expresó un acuerdo de fuerzas regionales con el Presidente, más que una manifestación colectiva general. Sin embargo, siguiendo a Custode (1998), no existía necesariamente una continuidad del mandato nacional en el nivel descentralizado¹⁴.

Desde la recuperación de la democracia la cuestión de la descentralización se ha vinculado con la ampliación de la participación ciudadana y, en la última década, quedó estrechamente asociada con las autonomías departamentales. No obstante, Navajas y Retamozo (2000) señalan que la cuestión de la descentralización ha respondido a distintas demandas, que siempre se hallan

¹³ El cargo de prefecto no es electivo

¹⁴ En el nivel intermedio se crearon los Consejos Departamentales que establecían el principio de organismo colegiado de representación popular, aunque solamente se organizaron como organismo de consulta.

presentes, aunque el diseño institucional pueda, en distintas etapas, priorizar de forma diferente las demandas. Entre las mismas pueden mencionarse la reivindicación territorial de algunos movimientos cívicos, la democratización y el aumento de la participación, así como las demandas asociadas con el aumento de la eficiencia en la gestión del aparato estatal.

Hasta la asunción de Evo Morales, quien se constituye como el primer candidato presidencial que logra imponerse con más de un 50% de los votos, la descentralización boliviana se desarrolló a partir de lo establecido por dos normas: a) la Ley de Descentralización Administrativa y b) la Ley de Participación Popular, que fijaron una estrategia de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, incluyendo salud, educación, caminos vecinales y microriego (Arze y Martínez Vazquez, 2003). El proceso de descentralización implementado en la década del '90 se definió, como se señaló anteriormente, como administrativo y centrado en la institución municipal. A través de la Ley de Descentralización se delegan y transfieren a las Prefecturas departamentales, competencias técnico administrativas no privativas del nivel central. Esta norma avanza en la desconcentración a nivel departamental¹⁵.

La Ley de Participación Popular planteaba el reordenamiento de atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actuaran en el marco de los derechos y deberes reconocidos. En tal sentido, se consideraba al nivel municipal como descentralizado y gozando de cierto nivel de autonomía. Por otra parte, se han implementado medidas tendientes a evitar la atomización territorial a través de medidas que se establecieron, por ejemplo, para acceder a fondos de coparticipación, exigiéndose a los municipios una población superior a los 5.000 habitantes como forma de incentivar a que los municipios se reunieran creando mancomunidades.

¹⁵ Custode (1998) señala que esta ley no fija límites estatales pensados en clave territorial, preservándose de las presiones orientadas a una mayor descentralización y autonomía del nivel local.

En el área educativa se ha transferido a los municipios la responsabilidad de mantenimiento, construcción y equipamiento de la infraestructura física de los establecimientos preescolar, primario y secundario, transfiriéndose también su propiedad a los mismos¹⁶. A pesar de ello, el Estado central a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) provee financiamiento para atender los costos de infraestructura y equipamiento de los establecimientos educativos. La ciudadanía participa a través de las Juntas Distritales de Participación Educativa, Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y consejos educativos en los niveles departamental y nacional. No obstante, la participación ha quedado más circunscripta a una función de control. En el área de salud, la descentralización se organizó a través de un modelo jerárquico de tres niveles y, al igual que en el área educativa, la propiedad de los bienes destinados al servicio se transfirió a los municipios, que adoptaron las competencias de mantenimiento de infraestructura, equipamiento, dotación y nuevas infraestructuras. Asimismo, se crearon los Directorios Locales de Salud (DILOS)¹⁷, a cargo del suministro de materiales e insumos, y cuyas funciones se delimitan sobre un territorio que se corresponde con el nivel municipal. Los Directorios están conformados por un oficial de salud y representantes de las Organizaciones Territoriales de Base. En tanto, se crearon Comités de Vigilancia para cumplir con las funciones de control social. La administración del personal de salud se ha desconcentrado a nivel municipal, pero el pago de los salarios de los docentes y personal médico sigue estando a cargo del gobierno central.

El debate sobre las autonomías regionales ha girado, desde hace varios años, en relación con el tipo de estado y las modalidades de descentralización política. Las autonomías regionales se definieron a partir de criterios de identidad étnico-cultural, y la necesidad de que nuevas regiones o comunidades lingüísticas sustituyan a los departamentos existentes. En diciembre de 2005 se estableció, de manera provisional dado que la Constitución vigente hasta 2009 no lo preveía, la

¹⁶ Aunque el proceso de contratación es responsabilidad del gobierno central

¹⁷ Un sistema similar de unidades de gestión descentralizada se siguió en El Salvador y Nicaragua.

elección directa de los prefectos (aunque dicha elección debía ser refrendada por el presidente) y un año después se realizó un referéndum nacional sobre las autonomías departamentales como parte del proceso de descentralización política del Estado.

Por su parte, mediante un referéndum se aprobó, en 2009, la nueva Constitución de Bolivia, que estableció al país como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Asimismo, a través de la Constitución se garantiza la libre determinación de los pueblos originarios y su derecho a la autonomía, autogobierno, cultura y reconocimiento de sus instituciones. Además, se reconocen como idiomas oficiales a 36 lenguas indígenas además del castellano.

En cuanto a la organización territorial, la nueva Constitución reconoce cuatro niveles de gobierno autónomos del nivel central: departamental, provincial, municipal y los territorios indígenas originarios. La autonomía de estas unidades implica la elección directa de las autoridades, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, ejecutiva, reglamentaria y fiscalizadora a través de sus órganos de gobierno autónomo. Además, varios municipios y/o provincias¹⁸ con continuidad geográfica y que comparten, entre otros, cultura, lenguas y/o ecosistemas, pueden constituirse como una región, es decir, un espacio de planificación y gestión¹⁹.

Las entidades territoriales se definen como descentralizadas y autónomas y se orientan por principios de transparencia, participación y control social. A partir de que estas unidades se organizan en el reconocimiento constitucional de la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios, se establece que en los municipios donde existan comunidades originarias que no constituyan una autonomía, éstos pueden elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de

¹⁸ Dentro de un mismo Departamento.

¹⁹ Los gobiernos de las autonomías regionales se eligen en cada municipio junto con los concejales municipales.

forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal. En el caso de los departamentos se establece que la elección de los prefectos y consejeros departamentales se realice mediante un sufragio electoral luego de que un referéndum apruebe la autonomía.

La Constitución aprobada no establece cuáles son las competencias de los distintos niveles de gobierno sino que promueve la creación de una Ley Marco de Autonomías y Descentralización a través de la cual se regulará el procedimiento para la elaboración de los Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, así como la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero y los mecanismos de coordinación. Esta ley que requiere de una mayoría especial para ser aprobada (2/3 de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional) aún no ha sido aprobada.

A fin de comparar los diseños institucionales de la descentralización en otros países de la región en el Anexo 1 se presenta una tabla que recoge además de la experiencia de estos tres países unitarios las de Argentina y Brasil, así como la de Colombia y Perú.

5. Algunas notas a partir de las experiencias internacionales

A partir de los distintos casos analizados puede concluirse que la descentralización es un proceso disímil y que no existe un modelo único de diseño e implementación exitosa. Ni siquiera puede suponerse que países de una misma región, que comparten no sólo idiosincrasia y otras condiciones culturales, sino también formas de organización política (v.g. presidencialismo, sistema unitario y un segundo nivel de gobierno constituido) sigan una trayectoria similar. Por tal motivo, puede afirmarse que se trata de un proceso heterogéneo, caracterizado por hitos diferenciados, mientras que el pulso de los avances y retrocesos ha sido marcado por factores diversos. En función de ello, no pueden plantearse medidas o decisiones tendientes a garantizar la profundización del proceso. Por el contrario, cada experiencia es única, aún cuando en algunos casos los principios

orientadores de la descentralización sean semejantes (v.g. Ecuador y Colombia) o se haya adoptado una estrategia similar en algún aspecto (v.g. implementación de un proceso en forma gradual, por ejemplo, a partir de experiencias en algunos sectores particulares), la combinación de modelos institucionales, con reglas de juego sectoriales, distintas decisiones particulares y los apoyos que las promovieron, definieron los distintos ritmos del proceso y su configuración específica.

Planteada la imposibilidad de ofrecer recetas que garanticen la consolidación de la descentralización o la configuración de un modelo determinado, presentamos a continuación una serie de lecciones aprendidas de la experiencia internacional. En tal sentido, la revisión de otros casos permite plantear interrogantes, diseñar estrategias alternativas, construir escenarios, así como encender luces de alerta sobre potenciales conflictos que podrían generarse.

- En primer lugar, debe considerarse que la descentralización es un proceso prolongado caracterizado por etapas de profundización, consolidación y, también, de repliegue. Las distintas experiencias de la región muestran que los procesos descentralizadores que lograron mayor nivel de consolidación son aquellos en los cuales a etapas de fuerte impulso siguieron otras de “asentamiento”. Es decir, la descentralización estatal es un proceso de largo plazo que debe planificarse adoptando tal perspectiva temporal. Por ello, para la efectiva implementación de medidas descentralizadoras, es preciso que el proceso sea gradual de forma de consolidar los consensos y reducir la acción obstructora de los actores capaces de oponer mayores resistencias al proceso. A su vez, los momentos de repliegue y recentralización no deben considerarse como un fracaso o abandono del proceso, sino como parte del ciclo de la descentralización en la medida en que subsistan los acuerdos básicos que enmarcaron la etapa de profundización.

- Para que la etapa de profundización descentralizadora tenga un efecto real, es preciso que las estrategias e instrumentos desplegados se elaboren a partir de una revisión profunda de otras experiencias previas y sus impactos. Asimismo, es necesario reconocer qué sectores y/o actores han sido beneficiados, pero también cuáles resultaron, o se percibieron a sí mismos, como perjudicados. La tradición existente respecto a la forma en que se configuraron las relaciones entre los distintos niveles estatales ha afectado significativamente las características de los procesos descentralizadores. En definitiva, la historia importa.
- La descentralización en tanto proceso de transferencia de competencias que reconfigura la distribución de poder, debe ir acompañada por una revisión en la distribución de los recursos pero también de los mecanismos de recaudación.
- En los países con tradición centralista es necesario ampliar las capacidades de los gobiernos subnacionales. Para fortalecer la capacidad de los actores que comienzan a desempeñar nuevas competencias con motivo de la descentralización, es necesario no sólo adecuar el nivel de recursos materiales disponibles, sino también reorganizar las instituciones que adquieren nuevas responsabilidades, crear nuevas unidades organizativas, así como adecuar el perfil de la dotación del personal responsable. Dado que estas funciones estaban siendo tradicionalmente desempeñadas por el nivel nacional, se requiere su liderazgo e intervención en este proceso de fortalecimiento.
- Dada la complejidad de la descentralización y la multiplicidad de actores e intereses que pueden verse afectados por los cambios que esta genera, la posibilidad de avanzar en la profundización del proceso se vincula estrechamente con las perspectivas para la construcción de consensos. Por lo tanto, las experiencias que han tendido a incorporar a un mayor número de actores en la definición de la estrategia lograron una mayor consolidación. En tal sentido, es importante que en las instancias de coordinación de políticas y de articulación entre actores, se delibere sobre

los alcances del proceso. El rol del Poder Legislativo es fundamental pero también resulta relevante la experiencia de negociación en espacios de articulación de políticas multinivel (v.g. Consejos Federales en Argentina) y/o de ejecutivos subnacionales (v.g. Congreso de Intendentes en Uruguay).

- Con relación a lo anterior, la definición de los alcances del proceso descentralizador deben ser definidos más allá del Ejecutivo y los aliados partidarios del gobierno. Así, es necesario incorporar en la mesa de negociación no sólo a actores estatales sino también a los no estatales (v.g. ONGs, organizaciones vecinales, cámaras empresariales, sindicatos). Esta decisión resulta aún más relevante cuando la descentralización es considerada un instrumento para la democratización y la ampliación de las bases de participación ciudadana.
- La descentralización no puede ser imaginada como un fin en sí mismo. La descentralización es una estrategia de gestión que, aunque concebida en forma global, es ineludible concretarla en cada una de las áreas de política. La profundización de la descentralización no implica necesariamente que en una misma área de política todos los programas y/o actividades se descentralicen en el mismo sentido y con la misma intensidad. Por ello, sin perder de vista los lineamientos generales y la orientación que quiere darse a esta política, deben imaginarse estrategias, posiblemente diferenciadas, según área o sector de actividad.
- En vista de la complejidad del proceso y las distintas etapas por las que debe atravesar, es importante que sea flexible en términos de las orientaciones e instrumentos desarrollados.
- En cuanto a los conflictos vinculados con la implementación de políticas descentralizadoras que suponen cambios en la gestión de competencias, se los ha asociado con la baja capacidad de quienes pasan a desempeñar nuevas funciones y la falta de recursos para ejecutarlas, pero también con las dificultades del nivel central para ejercer las nuevas competencias que supone esa delegación (v.g. planeamiento, regulación, monitoreo).

- En relación con la gobernabilidad, las consecuencias del proceso descentralizador en algunos países se ha asociado con la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas y las estrategias diferenciadas adoptadas por aliados y opositores.
- Finalmente, sin considerar los recursos y capacidades que tienen quienes se hacen responsables de nuevas responsabilidades, la descentralización de competencias ha generado niveles diferenciados de desempeño, por lo que ciudadanos de un estado subnacional pueden recibir bienes y servicios de un mayor volumen o calidad que otros.

Bibliografía

Afonso, José Roberto R. (2004): "Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil", *Revista de la CEPAL*, N° 84.

Afonso, José Roberto R. (2007): *Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil*, ILPES-CEPAL- Naciones Unidas-GTZ, Santiago de Chile.

Alburquerque, Francisco (2004): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 84.

Aravena, Javier Antonio León (s/f): "El proceso de descentralización en Chile y las fronteras de la ciudadanía: estudio de caso" <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p18.1.htm>

Arroyo, Juan (2006): "La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas.

Arze, Francisco Javier y Martínez-Vázquez Jorge (2003): "Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua", Economics Department Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Marzo. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>

Cao, Horacio (2003): "Las políticas regionales en la Argentina de los '90", Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.

Cao, Horacio y Vaca Josefina (2006): "¿Por qué fracasó la descentralización argentina?", *Ciências Sociais em Perspectiva*, (5) 9, 2º Semestre.

Carrión M., Fernando (1996): "La descentralización: un proceso de confianza nacional", *Nueva Sociedad*, N° 142, Marzo-Abril, pp. 138-145.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2006): "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la CEPAL*, N° 84.

Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (1998): *Reforma del Estado y Descentralización. Memorias del Encuentro Latinoamericano*, Santo Domingo.

CONAM Unidad de Descentralización y Estructura de Estado (2000): "Línea de Referencia. El Proceso de Descentralización en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Perú", GTZ, Quito.

Consejo Nacional de Modernización (2006): “Síntesis del Diagnóstico “Descentralización en Ecuador al 2006” y “Propuesta de políticas para la descentralización fiscal”.

Consortio de Consejos Provinciales el Ecuador (CONOPE) (2005): *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*, Quito.

Custode, Luis Verdesoto (1998): “Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 12, Caracas.

Chang, Hsieh y Urquiola, Miguel (2006): “The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's School Voucher Program”. *Journal of Public Economics*, 90, 1477-1503.

Daher, Antonio (1995): “Santiago, segunda inflexión”, *Estudios Públicos*, N° 59, Chile.

Del Campo García Esther y Haro González Ana (2009): “A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Vol. 44, Venezuela.

Díaz de Landa, Martha y Mazzalay Víctor H. (2001): “Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: condicionantes de la descentralización desde abajo”, *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina, 5-9 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Eaton, Kent (2004): *Politics Beyond the Capital. The Design Of Subnational Institutions in South America*, Stanford University Press, Stanford, California.

Falleti, Tulia (2006): “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 183, Oct.-Dic.

Letelier S., Leonardo (2008): “Educación y descentralización. Virtudes, debilidades y propuestas en el caso chileno”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública*, N° 12, Chile.

Mayorga Ugarte, Fernando (2007): “Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, Caracas, Febrero.

Montecinos, Egon (2008): “Los incentivos de la descentralización en la gestión municipal chilena. Gestión política sin planificación democrática”, *Estado*,

Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública, N° 12, Chile.

Oszlak, Oscar (1972): *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. Proyecto de capacitación del servicio civil. Informe técnico*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York. Publicado, además, por el Instituto Nacional del Libro: Oficina Nacional del Servicio Civil: Fundación Hanns Seidel, Montevideo, 1989.

Oszlak, Oscar (2007). "Implementación Participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". Belmonte Alejandro (comp.) en *Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*, volumen II, Fundación CIPPEC, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (mimeo). "Diseño institucional, pactos fundamentales y agenda estatal". Trabajo elaborado en el año 2010.

Peña Carrasco, Diego (1999): "Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación", documento elaborado para el seminario andino *Descentralización y Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales*, Quito 18 y el 19 de noviembre de 1999.

Prat, Julio A. (1971): *Los entes autónomos en la Descentralización Funcional Uruguaya*, Ed. Amalio M. Fernández, Montevideo.

Prates Junqueira, Luciano Antonio (1998): "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 12, Caracas.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1998): "Las nuevas fronteras de la descentralización", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Madrid.

Rojas Hurtado, Fernando (s/f): "Estado actual, desafíos y estrategias de la descentralización de la educación en la región", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*

Schneider, Ben Ross (2001): "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20, Caracas.

Velásquez C., Fabio E. (s/f): "Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Modernización de una experiencia"

Waissbluth, Mario, Leyton Cristian, Inostroza José (2007): “La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 37, Caracas.

ANEXO 1: Tabla comparativa de experiencias descentralizadoras

Descripción	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Tipo de Estado	Federal	Unitario Constitución 2009 establece que es un Estado plural, intercultural, descentralizado y con autonomías	Federal	Unitario	Unitario con autonomía entidades territoriales	Unitario	Unitario
Niveles de gobierno	3 Nacional, Provincial y municipal	5 Central, departamental, provincial (varias provincias o una pueden conformar una región- no debe trascender el Departamento, puede tratarse de un conjunto de municipios), municipal y territorios indígenas originarios campesinos.	3 Federal, estadual y municipal	3 Central, regiones y municipios	3 Nación, departamento y municipio	4 (Central, provincial, cantonal y parroquial) La Constitución de 2008 establece que constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales. Entretanto, dos o más provincias pueden conformar una región si tienen continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes superior al 5%. Se señala que los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tienen, además de las facultades ejecutivas, facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. En cambio, las juntas parroquiales rurales tienen facultades reglamentarias.	3 (Central, regional) Hubo varios intentos de regionalización. A la Ley de Descentralización de 2001 se crearon los Comités Regionales (CTAR) y los organismos públicos descentralizados. El Ministerio de la Producción y el Comercio Exterior, con autonomía técnica y de gestión, es responsable de las políticas, metas, estrategias y actividades de los gobiernos regionales como de controlarlos. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel provincial de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados. Hacia 2009 se está estudiando la constitución de macrorregiones.

Descripción	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Peru
Elección popular de autoridades subnacionales	Si	Una Ley Marco de Autonomías y Descentralización (aprobada por una mayoría especial) regulará la definición de autonomías y la transferencia de competencias. En los departamentos descentralizados se efectuará la elección de prefectos y consejeros departamentales. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Donde se conformen regiones no pueden elegirse autoridades provinciales . Gobierno autónomo municipal - Sí Territorios indígenas originarios campesinos - autogobierno, propia definición	Si	Región - Intendente nombrado por Presidente de la República Municipios - Sí (Alcaldes y Concejales)	Sí Departamentos - desde 1991 Municipios - desde 1986	Si Región - Se elige Gobernador y Consejo regional Provincia - Se elige Consejo provincial (integrado por Prefecto, Alcaldes, Concejales representantes de los cantones y representantes elegidos entre quienes presiden las juntas parroquiales). La administración la realiza el prefecto Cantón - Se elige Concejo cantonal. La administración la ejerce el Alcalde	Si (A partir de 2000) ampliación de elecciones populares para los gobiernos regionales en los 3 niveles de
Atomización nivel subnacional	Baja Las provincias organizan su propio regimen municipal (heterogeneo)	Baja en el segundo nivel Alta, a partir de los nuevos niveles de gobierno creados La creación de mancomunidades se orienta a evitar la atomización	Baja	No se produce	Bajo	Alta en el nivel cantonal y parroquial	No se pro
Grado de concentración	Alta	Alta	Alta, pero en proceso de reducción	Alta	Media	Alta	Alta

Descripción	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Peru
Existencia de experiencias descentralizadoras previas	Federalismo con experiencias limitadas de descentralización post- reinstauración democrática	Sí Constitución de 1964 reconoce autonomía municipal 1987- Primera elección de concejales y alcaldes (Ley Orgánica Municipal) 1994- Ley participación popular (inicia oficialmente descentralización, transfiriendo recursos y competencias a Municipios) 1995- Ley de Descentralización administrativa. Establece que la dirección departamental este bajo la dirección de prefecturas.	Federalismo con fuertes poderes regionales Transición a la democracia muy vinculada con las élites regionales (las elecciones se realizan primero en el nivel estadual)	Sí- Régimen Militar: Pinochet inició un proceso de fortalecimiento administrativo, de competencias y financiero de municipios (base de nivel intermedio) con el objetivo de crear mecanismos de control ciudadano y para reducir el tamaño del Estado central.	Sí- No obstante, eran experiencias aisladas y débiles. 1991- comienza un proceso de mayor descentralización por el fortalecimiento de los gobiernos municipales	Sí- 1969- establece elección popular del Prefecto (cada cuatro años) y de los consejeros (dos años) 1997- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social- otorga nuevas atribuciones a los consejos provinciales	Sí, parcialmente. Régimen Militar: descentralización desarrollo regional considero el nivel 1980: con la reinstauración democrática se inicia un período en el que se otorgan mayores competencias y recursos a las municipalidades. 1985: se intentan descentralizar las regiones
Experiencia descentralizadora reciente							
Principio orientador de la descentraliz.	Reforma del Estado asociada con la ola neoliberal. Reducción del gasto público nacional y mejora de la eficiencia	Reconocimiento de pluralidad y multinacionalidad del Estado. Ampliar la participación ciudadana y los espacios de expresión.	Vinculado con la democratización y la reforma del Estado. Fortalecimiento del tercer nivel de gobierno	Racionalización en las responsabilidades asignadas en cada nivel. Mejorar los mecanismos de compensación interterritorial Mejoramiento de las modalidades de participación y expresión ciudadana	Mejorar la eficiencia en la gestión pública. A través del fortalecimiento de los gobiernos locales se esperaba aumentar la presencia estatal en el nivel territorial	Vinculado con la ampliación de la participación política, la democratización y el reconocimiento de la plurinacionalidad.	Orientado por los principios de eficiencia en la administración estatal se intenta desde 2001, la fuese una descentralización del poder
Constitucionalización de la descentraliz.	Se reconoce la autonomía de la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Bs.As)	Se establecen las autonomías y se impulsa la sanción de una Ley Marco	Se amplía la capacidad de acción de los Estados y municipios. Se especifican recursos fiscales y transferencias a realizarse entre los niveles de gobierno.	Consagra que la administración del Estado es funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, según su caso.	Si	Si	La Constitución de 1994 establece en la norma la obligación de ejecutar la descentralización a través del funcionamiento de los Gobiernos Regionales

Descripción	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Peru
Unidad/ fragmentación de la experiencia descentraliz.	Homogénea hacia los niveles subnacionales. Definida desde la presidencia, implementada en las distintas áreas de políticas públicas. Presión de gobiernos subnacionales por transferencia de recursos.	Unificado- Proceso definido a nivel del estado nacional Estrategia uniforme para todos los servicios públicos, salud, educación, caminos vecinales y microriego (centrada en el municipio)	Homogénea hacia los niveles subnacionales. Proceso definido en paralelo a la democratización, liderado por la presión de los gobiernos y élites políticas estatales.	Proceso unificado, liderado desde el Gobierno Nacional	Unificado	La experiencia muestra que ha optado por una política de suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y los municipios. Estos convenios pueden ser de delegación permanente o temporal. Los convenios son opcionales para los municipios pero en caso de requerirlos en el marco de la Ley de Descentralización, el gobierno nacional está comprometido a realizar la transferencia.	Unificado, promovido por el gobierno central
Gradualidad de la descentral.	Transformación radical	Proceso profundo, orientado a las autonomías	Pautado por la apertura democrática y las negociaciones entre élites políticas.	Proceso gradual, en algunos sectores de políticas públicas, más radical.	Proceso gradual	Proceso profundo	Proceso gradual
Existencia de unidad descentraliz.	No	Ministerio de Autonomía- Viceministerio de Descentralización	No	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).	No	Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial	Comisión de desarrollo descentralizado

Análisis sectorial

Descripción	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Peru
Educación	<p>Transferencia de competencias, docentes y escuelas del primero y segundo nivel educativo. Las provincias (2º nivel de gobierno) pasan a definir la política educativa en su territorio.</p> <p>Fuerte fragmentación y grandes diferencias en los modelos adoptados.</p>	<p>Se transfirieron responsabilidades de mantenimiento, construcción y equipamiento de la infraestructura física de los establecimientos preescolar primario y medio a los municipios. Las prefecturas tienen a su cargo la administración y supervisión de recursos humanos del sector.</p> <p>El pago de salarios al personal docente sigue siendo responsabilidad del gobierno central. Los municipios tienen responsabilidad en la infraestructura y mantenimiento pero los Departamentos no.</p> <p>La participación ciudadana se había establecido en términos del control sobre la gestión (comités de vigilancia) pero la nueva Constitución se orienta a una intervención ciudadana en la formulación de políticas.</p>	<p>Autonomía de gasto sobre las responsabilidades descentralizadas (educación primaria). Se han realizado disposiciones federales a fin de evitar la fuerte diferencia de recursos asignados por los gobiernos departamentales, por ejemplo, fijando un gasto mínimo por estudiante.</p>	<p>Municipalización de la educación</p>	<p>Dirigida a todas las entidades territoriales aunque de manera gradual.</p> <p>El proceso de descentralización territorial fue uno de los primeros en iniciarse y desde fines de la década del '80 se han tomado medidas tendientes en este sentido.</p>	<p>Se transfirieron responsabilidades de mantenimiento, construcción y equipamiento de la infraestructura física de los establecimientos preescolar primario y medio a los municipios</p> <p>El pago de salarios al personal médico y paramédico sigue siendo responsabilidad del gobierno central. Los Departamentos tienen responsabilidad de operación e infraestructura, mientras que los municipios tienen responsabilidad en la infraestructura y mantenimiento.</p>	<p>No se transfieren competencias</p>

Descripción	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Peru
Salud	Transferencia de competencias, personal de la salud y los hospitales. Fuerte fragmentación y grandes diferencias en los modelos adoptados.	La experiencia muestra que se han asignado a los diferentes niveles de gobierno distintas responsabilidades de la función de provisión. Las prefecturas tienen a su cargo la administración y supervisión de recursos humanos. El pago de salarios al personal médico y paramédico sigue siendo responsabilidad del gobierno central. En el nivel municipal se elaboran los propios presupuestos tanto en las transferencias como en los recursos de coparticipación. Los municipios tienen responsabilidad en la operación, infraestructura y mantenimiento pero los Departamentos no. La participación ciudadana se había establecido en términos del control sobre la gestión (comités de vigilancia) pero la nueva Constitución se orienta a una intervención ciudadana en la formulación de políticas.	Transferencia de competencias. El gasto se encuentra políticamente descentralizado pero el financiamiento corresponde al gobierno federal. Se realizó la transferencia del sistema en forma unificada y desde el Ministerio de la administración central.	Funcionan paralelamente dos sistemas (seguro y producción): uno privado y otro estatal, aplicándose en el caso del último un subsidio a la demanda financiado enteramente por el Estado (Finot, 2001)	Se descentralizó el financiamiento como la producción, adoptando un sistema de subsidio a la demanda. Este subsidio se financia centralmente pero se administra descentralizadamente a través de las Municipalidades (Finot, 2001)	La experiencia muestra que se han asignado a los diferentes niveles de gobierno distintas responsabilidades de la función de provisión. Más orientada por el nivel intermedio. Descentralización por factores, insumos o función de producción (CEPAL) El pago de salarios al personal médico y paramédico sigue siendo responsabilidad del gobierno central. Los Departamentos sólo tienen alguna función en la operación.	No se transfieren competencias
Infraestructura	Reestructuración en servicios públicos orientada por la provincialización y descentralización. También se produce una privatización en el nivel subnacional.	Por la Ley de Descentralización (1995) se delegó a las prefecturas las tareas de electrificación rural, promoción del turismo, programas de asistencia social, infraestructura de riesgo.	Los estados más poderosos cuentan con recursos para la realización de las obras de infraestructura. Los recursos federales suelen transferirse a través de los municipios.	S/D	Se está avanzando en una descentralización de responsabilidades a los municipios	El gobierno central permanece a cargo de una gran parte de las atribuciones aunque el sistema desarrollado se orienta a conservar una estructura jerárquica con responsabilidades para los distintos niveles de gobierno (antes de la Reforma Constitucional eran 3)	No se transfieren competencias

Descripción	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Peru
Recursos							
Recaudación de recursos a nivel subnacional (2)	Provincias: Impuesto a la propiedad (inmueble y vehículos), regalías. Provincias: 48% financiado con recursos propios Municipios: 60% financiado con recursos propios (1)	El impuesto sobre la propiedad de bienes rurales y urbanos es el más importante para los ingresos municipales: El impuesto sobre los vehículos es de relativa importancia para los ingresos municipales.	Estados: impuestos sobre los vehículos, impuestos adicionales a la renta, sucesiones y donaciones. Municipios: impuestos sobre la propiedad urbana y sobre los servicios El Estado Federal transfiere a los estados aproximadamente el 3% del PBI. Una proporción similar la transfiere a los municipios.	Municipios: impuestos sobre la circulación, patentes e impuesto territorial	Departamentos: impuestos sobre patrimonios y activos (registro de la propiedad), impuesto sobre el gasoil, registro de vehículos, registro de la propiedad Municipios: impuesto sobre las patentes Gasto a nivel subnacional: Ineficiente. Se asignaron transferencias antes que funciones.	El impuesto sobre la propiedad de bienes rurales y urbanos es el más importante para los ingresos municipales. Algunos municipios tienen impuestos adicionales sobre la propiedad urbana y rural	Regional: Los de económicos que g las privatizaciones concesiones que e aquellos que perc gobierno nacional mismo concepto. Municipal: Las contribuciones, ta licencias . 85% del gasto se el nivel nacional

(1)- Línea de referencia

(2) Basicamente, la información para construir esta dimensión ha sido extraída de Finot (2001)