

Tendencias del proceso de descentralización municipal en América Latina

*Carlos Fabián Pressacco*¹

Resumen

En los últimos treinta años se ha experimentado profundas transformaciones en el esquema de relaciones entre el estado y la sociedad, cambios a los que no han estado ajena América Latina. Uno de esos cambios tiene relación con el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal. En este sentido, el principal objetivo del trabajo es proporcionar un marco conceptual que permita comprender mejor los ejes de dichas transformaciones y sus déficit más importantes.

Abstract

In the last thirty years there have been deep transformations in the diagram of relationships between the state and the society, changes that also occurred in Latin America. One of these changes is the process of decentralization and munic-

¹ Investigador y docente de la Universidad Alberto Hurtado; Director del programa de Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos.

pal empowerment. The main goal of this paper is to give a conceptual frame that allows a better understanding of the core transformations and their more important deficit.

I. Descentralización: algunas precisiones conceptuales

Caben pocas dudas respecto a que si en la actualidad nos planteamos un conjunto de interrogantes sobre los esquemas de gobierno interior, sobre las relaciones entre cada uno de sus componentes y sobre las competencias, atribuciones y recursos que les corresponden, se debe a que existe un cierto malestar con respecto a la manera en que se han resuelto tales problemas en el pasado.

La descentralización constituye, como señala acertadamente un autor ampliamente reconocido (Bossier, 1990) un “signo de los tiempos” en el cual confluyen un conjunto de procesos y tensiones que cuestionan prácticas e instituciones fuertemente arraigadas en nuestra cultura política y en la trayectoria institucional de nuestros países.

Durante gran parte del siglo XX, la centralización del poder político ha sido una de las características del Estado latinoamericano legitimada como un instrumento generador de igualdad y libertad políticas, central en los procesos de democratización. En este contexto, la centralización no constituía un problema para la sociedad. Esto lo demuestra la existencia de disposiciones constitucionales que alentaban la descentralización pero que nunca fueron llevadas a la práctica o la consagración constitucional de estados federales que experimentaron procesos de “recentralización” a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, el panorama fue cambiando. De la mano de la famosa sentencia de Daniel Bell en relación a que el estado es demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes, los gobiernos locales fueron ganado protagonismo. La crisis fiscal colaboró en dicho proceso al presionar por mayores economías en el gasto público, lo cual a su vez se tradu-

jo en una “localización de la cuestión social”. Pero no solo eso; el cuestionamiento de la manera centralista en que se había concebido el proceso de desarrollo incluyó otros aspectos —con más o menos intensidad según el contexto— tales como una evaluación negativa de la democracia que dejaba en evidencia el exceso de burocracia y el poder de los estamentos tecnocráticos que no dejaba lugar al procesamiento político de las agendas locales, reforzadas por la emergencia de identidades territoriales más específicas. Una de las notas características que definen nuestra época es la demanda por mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos públicos, asociada a la existencia de órganos gubernamentales más cercanos a la ciudadanía. Las tendencias favorables a la descentralización se explican también porque los poderes locales se presentan como espacios para que ciertos grupos puedan hacer presentes sus intereses, los que de otra manera difícilmente podrían introducir sus demandas y problemas en la agenda política y estatal. Al menos parcialmente, el nuevo protagonismo de los gobiernos municipales está asociado al surgimiento de reflexiones e iniciativas vinculadas al desarrollo local y al tránsito desde una constelación de valores materiales a otros postmateriales.

Al mismo tiempo, la revolución tecnológica facilitó el acceso a conocimientos y servicios que antes, por necesidad del proceso productivo, requerían estar concentrados en nuestras grandes ciudades.

La amplia gama de motivaciones que se hallan tras las demandas descentralizadoras da cuenta de que las críticas a la centralización estatal no responden a una lógica única. Más aún, reflejan los conflictos derivados de una novedosa trama de relaciones entre Estado y sociedad en proceso de transformación en donde se ponen en evidencia diferentes proyectos políticos.

Así planteado, parece claro que la descentralización representa al menos una posibilidad para reforzar la democracia ampliando el campo de los derechos y libertades, la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y creando posibilidades de un mayor control y participación de la ciudadanía en la actuación de las administraciones públicas. (Borja, 1987)

En definitiva, los procesos de descentralización muestran la tendencia de los regímenes democráticos a avanzar hacia una mayor complejidad de su trama institucional y de sus relaciones con el conjunto de la sociedad, no solamente como respuesta a las demandas de mayor participación sino también para mayores economías en el gasto público, pero que al mismo tiempo son parte de procesos de cambio en la cultura política que modifican el rol que la sociedad le asigna al Estado y la manera en que aquella espera que cumpla ese rol.

Si ello es así en casi todos los países más desarrollados, no deja de ser importante en América Latina, en donde en los últimos años se han llevado adelante profundas reformas descentralizadoras con el compartido objetivo de reforzar la autonomía de los niveles intermedios de gobierno y administración, la participación ciudadana y la búsqueda de un desarrollo económico y social integrador. Al menos desde el punto de vista de la amplia legitimidad de las reformas, el proceso de descentralización no sería tan relevante para la consolidación de la democracia en América Latina, si solamente constituyera una exigencia del ajuste estructural destinada a mejorar el rendimiento de recursos escasos y olvidara que en la actualidad es un requisito de la gobernabilidad y legitimidad del sistema político democrático: “en todo caso, dados los cambios sociales y económicos experimentados a nivel local, como también las demandas de democratización municipal o regional, las actuales formas de organización territorial están cambiando. En este sentido, la descentralización puede llegar a ser crucial en el nuevo orden estatal latinoamericano. El nuevo Estado para tener mayor eficacia política y económica necesita ser más legítimo desde el ámbito local” (Calderón y dos Santos, 1990, pág. 17).

Hasta ahora nos hemos referido a la descentralización sin mayores precisiones. Si bien es cierto que la descentralización puede situarse en un contexto más amplio que supere los límites de espacio estatal —que implique el traspaso de capacidades que se encuentran en manos del Estado directamente a la sociedad y sus organizaciones— aquí optaremos por privilegiar una mirada sobre la descentralización como proceso que se desarrolla al inte-

rior del estado entre sus distintos niveles de gobierno y administración.

Esquemáticamente hablando, y advirtiendo que la claridad conceptual tiene poco que ver con lo observado en el desarrollo de los procesos, es posible distinguir dos grandes alternativas. Desde un punto de vista que enfatiza los aspectos administrativos, se habla de desconcentración para referirse a un proceso de carácter fundamentalmente administrativo que delega funciones desde el nivel central del gobierno pero sin desprenderse de la titularidad y manteniendo las relaciones de jerarquía (este vínculo permite que el órgano delegante impartir órdenes en todo momento al órgano delegatorio). La importancia de la desconcentración radica en la posibilidad de conocer mejor las demandas e inquietudes locales para poder hacerlas conocer en el centro de decisión.

Se distinguen dos tipos de desconcentración; una de carácter territorial (cuando la delegación de las funciones se limita a un determinado espacio) mientras que la funcional se refiere a la especialización en determinadas actividades sin el atributo anterior.

Como se puede observar, los objetivos de este proceso se centran en el campo administrativo buscando acercar a los beneficiarios la gestión de determinados servicios públicos.

Por el contrario, hablamos de descentralización cuando existe un traspaso de competencias desde el gobierno central hacia un órgano que posee una personalidad jurídica distinta, con patrimonio propio y sujeto a controles de tipo jurídico cuyo objetivo es proteger el interés general y el ordenamiento jurídico, pero que refuerza la autonomía y rechaza el control jerárquico. Los autores diferencian la descentralización administrativa de la política. En el caso de la primera, el concepto central es el de autarquía definida negativamente como la incapacidad de generar una legislación propia. Este tipo de descentralización puede ser, al igual que la desconcentración, funcional o territorial.

La descentralización es política cuando tiene necesariamente una base territorial, busca una distribución del poder político entre el nivel central y el regional-municipal y cuando las autoridades

responsables de los entes locales son el resultado de la puesta en práctica de algún mecanismo de elección democrática. Si en el caso de la variante administrativa de la descentralización el concepto clave es el de autarquía, en la alternativa política es el de autonomía entendida como la capacidad de crear normas propias reconocidas por el Estado y en el marco de la constitución.

Autores como Rondinelli prefieren referirse a la descentralización política como devolución mientras que otros como Borja amplían el marco del proceso desde el plano jurídico-institucional al socio-cultural al señalar que se trata de “un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto —una sociedad o colectividad de base territorial— capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente” (Borja, 1987, pág. 48). En este último caso, el concepto de descentralización se acerca a las nociones de desarrollo local y capital social.

Estos enfoques si bien tienen la ventaja de construir una dicotomía que aporta claridad en términos conceptuales, deja de lado una multiplicidad de situaciones que se generan el marco de los procesos concretos en donde desconcentración y descentralización se presentan simultáneamente.

Finalmente, hay que destacar el enfoque de descentralización fiscal que enfatiza los aspectos vinculados a la asignación de recursos fiscales (participación de las niveles subnacionales en la generación de ingresos y ejecución del gasto) y al reparto de responsabilidades en la provisión de determinados bienes y servicios públicos. El primer aporte en esta línea corresponde al enfoque de federalismo fiscal de Tiebout que plantea las ventajas que tiene la estructuración del sistema político-administrativo en unidades pequeñas y homogéneas para identificar mejor las preferencias ciudadanas y una provisión más eficiente de los bienes públicos.

El descuido del autor por dar cuenta de las dificultades que pueden generar a su planteamiento la movilidad de las personas, así como los problemas redistributivos y de cohesión social, sentaron las bases de un nuevo aporte. El del “teorema de la descentralización” de Oates, afirma que en la medida que los entes subnacionales son autónomos y sus autoridades son electas democráticamente, éstos pueden identificar mejor las preferencias ciudadanas y la ciudadanía —al disponer de mejor información— para decidir si está de acuerdo en asumir los costos de dichas preferencias. El problema central radica en las externalidades que se crean como resultado de la falta de coincidencia entre las preferencias ciudadanas y los territorios y en la desigualdad de ingresos. (Finot, 2001)

Los distintos aportes enriquecen el debate sobre procesos que siempre tienen contornos complejos y difusos. Sin embargo, es preciso insistir en la importancia que tiene el proceso de descentralización para la consolidación de la democracia, objetivo que solo puede ser logrado en la medida en que los entes subnacionales gocen de mayor autonomía para atender sus asuntos.

Es posible, e incluso deseable desde el punto de vista de la gobernabilidad del sistema político, que el proceso de descentralización se desarrolle gradualmente. Por lo que la evaluación del proceso tiene que ver tanto con los avances en el corto y mediano plazo en los diferentes planos en que se desenvuelve el proceso como con el sentido que adquieren dichas reformas dado el sentido del proceso de acuerdo al proyecto de descentralización consensuado por los actores políticos.

Una precisión adicional dice relación con los cuestionamientos que se plantean sobre la capacidad de un proceso como el de descentralización —que enfatiza reformas institucionales— para alterar los rasgos estructurales del sistema económico capitalista. Si bien este cuestionamiento es relevante, no es menos importante destacar el significado que tiene el proceso de descentralización desde la perspectiva del perfeccionamiento del sistema político democrático al traducirse en la apertura de espacios políticos donde ejercer derechos ciudadanos, incluso teniendo en cuenta que las condiciones para que se desenvuelvan dichos espacios depende

tanto de la existencia de dicho espacio como de su autonomía y capacidad económica.²

II. Relaciones Estado-sociedad en América Latina y los procesos de descentralización

En el ámbito latinoamericano, las reformas descentralizadoras cobran importancia en el contexto de las políticas neoliberales de la década del setenta. La crisis del estado desarrollista y el ajuste estructural sobreviviente concibieron un proceso de descentralización que tenía motivaciones fundamentalmente fiscales.

En el contexto de las denominadas reformas de primera generación, la transformación del Estado en América Latina ha estado asociada a la apertura externa, la privatización de empresas y servicios públicos y la liberalización económica, y se lleva a cabo sobre la base del principio de la triple decisión que implica “reducciones” en el contenido y alcances de la intervención estatal, en sus unidades organizativas y en su dotación de personal. (Oszlak, 1997 y Coraggio, 1997)

No se trata de una simple reestructuración ministerial sino de una reforma que modificará sustancialmente la “matriz” estadocéntrica vigente desde la década del treinta y que afecta a los tres planos en que se desagregan las relaciones estado-sociedad: en el funcional (división del trabajo), en el de los recursos de poder (dominación) y en el excedente social (material).

Estas tres dimensiones se articulan de manera tal que pueden ser interpretados como fases sucesivas:

² Es claro que la descentralización no constituye una panacea, pero sí una posibilidad; como sostiene Arocena, “la invención de redes asociativas, de estructuras interinstitucionales, de mecanismos autogestionarios, etc., muestran la existencia de procesos instituyentes. Las riquezas de estas experiencias instituyentes merecen una atención especial, porque ellas constituyen posiblemente gérmenes de una institucionalización alternativa, capaz de responde a ciertas exigencias de encuentro horizontal entre una pluralidad de actores sociales”, en “¿Descentralización para qué?”, en *Cuadernos del CLAEH*, N° 51, 1989, Montevideo.

- las exigencias de reforma del Estado no derivan exclusivamente de la crisis fiscal sino que representan una nueva correlación de fuerzas entre el Estado y una sociedad donde los sectores populares están desarticulados y dominada por los grandes grupos económicos (dimensión política o de las relaciones de poder);
- esta nueva correlación de poder político sienta las bases de la reforma funcional de tal manera que se cuestiona el protagonismo estatal y se reduce los ámbitos en donde se le reconoce posibilidades de intervención. Si bien este movimiento se justifica en un discurso “democratizador” que devuelve la iniciativa a la sociedad, lo concreto es que el nuevo esquema beneficia a los que concentran más poder político (dimensión funcional);
- la reforma funcional, al traspasar gran parte de las funciones a la sociedad libera al Estado de la obligación de obtener recursos para financiar aquellas responsabilidades; es decir, renuncia a apropiarse de parte del excedente por medio de los impuestos.

En definitiva, el balance del proceso de reforma del Estado y del sistema político nos muestra con claridad un desbalance entre los aspectos técnicos resultantes de la aplicación de medidas cuyo diagnóstico responde en rasgos generales al diagnóstico de “sobrecarga” y al consenso de Washington, y aquellos elementos relacionados con la consolidación y perfeccionamiento de la democracia en la región. El énfasis unilateral en la necesidad de un ajuste estructural y la reforma del Estado resultante han dejado de lado el debate y la puesta en práctica de transformaciones políticas que apunten a la consolidación de la democracia en el largo plazo.

En relación a las políticas públicas, el estado neoliberal es más bien un Estado ausente, guardián del funcionamiento de los mecanismos del mercado, pero que no contempla la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos. Es más, desde esta perspectiva, e incluso más allá del contexto autoritario —donde estas restricciones son evidentes— la política misma constituye una fuente de irracionalidad que distorsiona las señales del mercado.

Bajo el amparo de este modelo, los regímenes políticos de la región desarticularon el rol que tradicionalmente había cumplido el Estado. El repliegue del Estado a las funciones mínimas y la privatización tanto de sus activos como de sus decisiones en los ámbitos de la asignación de recursos, la inversión productiva y la determinación de precios e ingresos, tienen como objetivo último lograr la primacía del sector privado y estructurar una sociedad de mercado. Implícitamente, se afirma la supremacía de la lógica económica sobre la lógica política considerando a la primera como fuente de racionalidad y modernización y a la segunda como un anacronismo generador de ineficiencia, distorsión y estancamiento. (Muñoz, 1992)

Desde la perspectiva neoliberal y en coincidencia con posiciones tecnocráticas, se tiende a confundir sociedad y mercado; “cuando un tecnócrata se plantea problemas de modernización, tiende a establecer como campo de análisis al Estado, entendido como una tecnoestructura capaz de producir una oferta de políticas, instituciones y soluciones públicas a problemas surgidos de la sociedad civil. El Estado, en ese marco, solamente procura poder político para tomar la última decisión, dotada de fuerza obligatoria, e imponer una solución técnica a un problema público. Desde el punto de vista tecnocrático, para la aplicación de las mejores soluciones se necesitan dos condiciones: poder político y conocimientos. Por esta razón, mientras más simple, fuerte y centralizada sea la estructura puramente política, más fácil es tomar decisiones técnicamente eficientes”. (Godoy, 1993)

Así planteado, la conjunción neoliberalismo-tecnocracia no sólo implica privatizar y reducir la incidencia del gasto público en el PBI sino —y desde un punto de vista teórico— una restricción del campo de análisis que limita el problema de la gobernabilidad democrática a que el aparato estatal elabore y ponga en práctica respuestas técnicamente eficientes pero que pasan por alto las condiciones más amplias que se requieren para una conducción estatal legítima.

En este contexto, el proceso de descentralización ha sido concebido más bien como un mecanismo al servicio del ajuste estructural

que como un componente del sistema político que aporta a su democratización. Respalda esta afirmación el hecho que, más allá de las declamadas intenciones, las propuestas descentralizadoras hayan enfatizado iniciativas que privilegian medidas tales como: a) políticas públicas destinadas a desconcentrar los servicios públicos y la actividad económica; b) transferencia a los municipios de servicios sociales como educación y salud con el objetivo de “desburocratizarlos” y en algunos casos también privatizarlos; c) reforma de los gobiernos locales tanto en un sentido político-representativo como en los aspectos técnico-administrativos.

Como señala Coraggio, el proyecto neoliberal de descentralización enfatiza los aspectos administrativos (transferencia/delegación de funciones desde el nivel central al subnacional justificada en la mayor eficiencia resultante) y económicos (privatizando un conjunto de funciones que antes eran responsabilidad del Estado central y desregulando la economía) y descuida el componente político ligado a la democratización. (Coraggio, 1997)

De tal forma, si desde algunas posiciones se afirma que la descentralización impulsa el paso de una democracia representativa a una democracia más participativa en el que los entes subnacionales son considerados como ámbitos privilegiados de democratización debido a que permiten un mayor involucramiento de los ciudadanos en las instituciones públicas, otros verán en este proceso un “instrumento” del neoliberalismo destinado a dismantelar tanto la capacidad de ciertos actores para presionar por reformas al sistema político y económico como para debilitar la capacidad de arbitraje del Estado central.³

³ No en vano De Mattos propone un análisis diferente respecto al tema de la municipalización. La suya constituye una mirada desconfiada respecto a las virtudes que se le atribuye a ese proceso en el contexto de reorganización capitalista internacional y de predominio de las propuestas neoliberales. Establece que: a) es falso que la municipalización permita la emergencia de propuestas políticas populares; b) la creciente integración internacional limita fuertemente la autonomía de las comunidades locales; c) el fortalecimiento y multiplicación de instancias de gobierno puede generar niveles crecientes de ingobernabilidad. En el fondo de su planteo se encuentra lo que De Mattos denomina “fetichización de lo institucio-

Se trata de un debate que simplifica en exceso el panorama ya que tiende a plantear las relaciones entre estado y sociedad como un juego de suma cero y a desconocer que cuando se defiende el fortalecimiento del Estado se hace sobre la base de un acuerdo social que sostiene que un Estado grande, indiscriminadamente intervencionista, con gran cantidad de funcionarios poco capacitados y mal remunerados y altamente burocratizado, ya no responde a las necesidades actuales. Además, la experiencia histórica ha demostrado que, superados ciertos límites, la concentración del poder en manos del Estado termina por absorber por completo a la sociedad atentando contra la real vigencia de un régimen democrático.⁴

Abordar el problema de manera integral implica analizar no solo “cuáles” funciones le corresponden al Estado sino también “como” éste desarrollará dichas funciones. Y en este sentido, el debate ha dejado de lado el análisis de las transformaciones culturales, no sólo en el sentido de lo que la sociedad ya no le pide al Estado, sino de las nuevas y tal vez todavía difusas demandas ciudadanas.

Por otro lado, ha descuidado la pregunta referida a la constitución de una trama institucional más compleja que articule novedosamente las relaciones Estado-sociedad de acuerdo con la nueva realidad, en un contexto cultural en que surge cada vez con mayor intensidad la revalorización de los aspectos institucionales como elemento clave en la consolidación de la democracia.

nal”, es decir la creencia de que una reforma político-administrativa es capaz de establecer las condiciones para transformar la estructura social, la orientación de la distribución del producto social y las características predominantes de la economía capitalista, “Falsas expectativas ante la descentralización”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 104, 1985, pp. 118-126.

⁴ “Parece difícil impulsar un desarrollo sostenido en América Latina mientras la relación de mercado y Estado sea concebida de una «suma cero» en que el avance de un elemento necesariamente implica el retroceso del otro (...) dado el carácter social del mercado, el ordenamiento de la sociedad es un factor determinante de la eficiencia macroeconómica”, Norbert LECHNER, *El debate sobre el Estado y el mercado*, FLACSO, Santiago, 1992.

III. Las reformas municipales en el MERCOSUR

Como en casi todos los países de América Latina, y siguiendo tendencias de alcance global que tienen antecedentes a inicios de los setenta en Europa, todos los países que integran el MERCOSUR han introducido reformas de carácter descentralizador en la última parte del siglo XX.

En todos los casos (con excepción de Uruguay) se han producido reformas constitucionales de diversa envergadura que han modificado el esquema de gobierno y administración interior. Es el caso de Chile (1980), Bolivia (1985), Brasil (1998), Argentina (1994), Paraguay (1992), todas reformas en las cuales se introducen cláusulas que tienen el declarado objetivo de fortalecer la autonomía de los gobiernos locales, su carácter democrático, clarificar y/o transferir nuevas funciones y mejorar la dotación de recursos municipales. Caso singular es el de Chile en el que el recorrido de las reformas se inicia en el contexto de un régimen autoritario reorganizando primero la ley de rentas municipales (1979), luego la constitución y finalmente la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (1988) para desde ese momento introducir un conjunto de reformas parciales (1992, 1995, 1999 y 2000).

No obstante ello, al momento de analizar las reformas específicas del proceso de descentralización lo primero que se destaca es la variedad de procesos y énfasis puestos en cada uno de los sistemas políticos nacionales. Tal vez sean dos los elementos comunes que más claramente aparecen en el horizonte: un arraigado centralismo, no solo como un rasgo propio del esquema institucional sino como componente central de nuestra cultura política, y que se traduce en el sistema de gobierno presidencial; y la debilidad de las municipalidades que, con excepción de aquellas que pertenecen a las grandes ciudades, no cuentan con una sólida organización, recursos humanos, financieros y económicos suficientes ni con las garantías que aseguren un ejercicio autónomo de sus competencias. Hasta hace poco, además, eran instancias políticas poco atractivas por lo que los liderazgos locales carecían de las capacidades para poder revertir la situación. (Arocena, 1995)

Sin embargo, hay señales que esta situación estaría cambiando no solo en el plano de las reformas legales antes reseñadas sino por lo observable en el proceso mismo. Estos procesos pueden ordenarse en tres ejes:

- a) político-institucional en donde se está produciendo un tránsito desde un modelo burocrático a otros de tipo gerencial en donde el estilo tradicional de administración y gobierno choca contra ciudadanos-clientes cada vez más exigentes en el contexto de una sociedad en que surgen nuevas formas de articulación.
- b) Otro económico en donde se reclama una mayor preocupación de los municipios por el desarrollo local y en su rol de planificador estratégico.
- c) En el tercer eje político-social se destaca una localización de la cuestión social, una nueva articulación municipio-sociedad civil, lo cual refuerza el énfasis en la coordinación de redes. (García Delgado, 1997)

Ordenaremos el análisis de los procesos de reformas municipales atendiendo tres ámbitos principales: político-institucional, económico-financieros y la participación ciudadana.

a) Aspectos políticos institucionales

- De los seis países de Mercosur, Brasil y Argentina son federales mientras que Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay son unitarios. Si bien los países federales también experimentaron procesos de fuerte centralización —especialmente durante el período del desarrollismo populista— al momento de iniciar estos procesos el hecho de disponer de una estructura político administrativa consolidada que cuenta con niveles intermedios consolidados (estados o provincias) constituye un recurso importante al momento de dinamizar el proceso de descentralización.
- Otro elemento importante que marca diferencias es la coincidencia entre el inicio de los procesos de descentralización y los de transición a la democracia. En este punto hay varias situa-

ciones. Mientras que el caso de Chile, el proceso tiene sus primeros antecedentes en el inicio del régimen autoritario para luego perfeccionarse con el retorno de la democracia, en otros países como Bolivia y Paraguay las reformas descentralizadoras se desencadenan una vez recuperada la democracia.

- Pero además, hay diferentes situaciones en relación a las mismas transiciones: mientras que para Bolivia y Paraguay se trata de inauguraciones democráticas, para Chile y Uruguay son reinauguraciones; en Argentina y Brasil se trata de sistemas políticos que si bien instalaron tempranamente sistemas democráticos, estos fueron interrumpidos en numerosas ocasiones por intervenciones militares o alterados —al menos parcialmente— los mecanismos propios de un sistema de este tipo (por ejemplo, la competencia electoral). Este es un punto importante porque la existencia de instituciones y actores portadores de tradiciones y culturas democráticas afecta positivamente el proceso de descentralización.
- De esta manera, el proceso de descentralización ha avanzado por diferentes caminos. En el caso de los países federales, se ha utilizado la estructura política preexistente fortaleciéndolos; en el caso de Brasil, pese a ser federal, el proceso ha mostrado una clara tendencia municipalista mientras que en Argentina la tendencia ha sido claramente provincialista. Dicho fortalecimiento ha significado recuperar el sistema democrático en cada uno de estos niveles que, aunque debilitados por el proceso de centralización, tienen una larga existencia en estos países. En otras situaciones, como en Bolivia y Paraguay, se trata de la democratización de los niveles departamentales o prefecturas, que si bien tienen una larga existencia, solo habían funcionado como agentes desconcentrados del ejecutivo nacional (en algunos casos con elección popular de las instancias deliberativas). Chile es un caso diferente ya que es el único que ha optado por crear las regiones, un cuarto nivel de gobierno y administración que se coloca por encima de municipios y provincias. Salvo el caso de Argentina, es observable un claro énfasis en el fortalecimiento municipal.

- Desde el punto de vista de los esquemas de gobierno municipal, en todos los países se les reconoce autonomía y lo que se observa es una clara tendencia a reproducir a nivel municipal los patrones del presidencialismo centralista; es decir, ejecutivo fuerte y deliberativo-legislativo de carácter colectivo pero sin atribuciones sólidas que en la práctica permita controlar y limitar al ejecutivo. Se destaca la homogeneidad en este plano; no hay variedad en lo que a sistemas políticos municipales se refiere de acuerdo al tamaño de las unidades territoriales. Lo mismo se puede observar a nivel de las instancias intermedias aunque hay énfasis diferentes especialmente en el caso de los países unitarios: en Bolivia y Chile los miembros de los consejos departamentales y del consejo regional son elegidos indirectamente por los concejales municipales, mientras que en Paraguay los miembros las juntas departamentales son elegidos directamente por la ciudadanía.

b) Aspectos financieros

Al igual que en el plano político-institucional, ha habido importantes reformas en lo que se refiere a la disponibilidad de recursos por parte de los gobiernos locales; los datos sobre participación de los municipios en el gasto total del Estado muestran un incremento significativo que en promedio pasa de 5 % en 1980 a 10 % a principio de los noventa. Cifras más actuales muestran que el incremento se ha profundizado llegando a porcentajes cercanos al 15 %. Siendo importante, no deja de ser significativo que esta cifra representa aproximadamente el 50 % de la participación de los gobiernos locales en el gasto público total de los países unitarios desarrollados. Por otro lado, es importante dejar constancia que el incremento de recursos ha ido acompañado de un aumento de las funciones municipales por lo que no se trataría de un aumento de recursos para cumplir mejor las funciones ya asignadas.

En rasgos generales, el sistema de financiamiento municipal en América Latina se ha caracterizado por seguir patrones de exagerado centralismo en donde el gobierno central para el caso de los

países unitarios, ejecutaba hasta el momento de las reformas aproximadamente el 95 % del gasto siendo su participación en la generación de ingresos aun mayor. Ello tiene relación con el escaso abanico de posibilidades en términos de ingresos municipales que básicamente se reducen a los impuestos inmobiliarios o contribuciones territoriales, patentes vehiculares, multas y transferencias desde el nivel central o intermedio en el caso de los países federales.

El sistema de financiamiento municipal en América Latina se caracteriza “por una escasa autonomía fiscal en la determinación de sus principales impuestos locales, una alta participación de las transferencias intergubernamentales, un uso reducido de cargos a usuarios y contribuciones espaciales, un bajo acceso y utilización del endeudamiento y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con otros niveles de gobierno” (Aghón y Cortés, 2000)

En el caso de Chile, las municipalidades gastan alrededor del 18 % del gasto total del Estado (11,1 % en 1991). Sus principales ingresos son los permisos de circulación, el impuesto territorial, las transferencias provenientes del Fondo Común Municipal (FCM) y las transferencias para los servicios de salud primaria y educación básica. Cabe hacer especial énfasis en el FCM por ser un mecanismo de compensación constituido por el aporte parcial (mayor en el caso de las comunas más ricas) de ingresos propiamente municipales y que se transfiere de acuerdo a indicadores socioeconómicos (mínimamente se incorpora incentivos a la mejor gestión) sin condicionamiento alguno.

Para el caso de Bolivia, los ingresos propios municipales son el impuesto a la propiedad rural y a los inmuebles urbanos, las patentes vehiculares, las transacciones sobre estos bienes y las tasas y patentes (Ley 1551), alcanzando el 13 % del gasto total del Estado (1991). A ellos debe agregarse un mecanismo de coparticipación que consiste en el 20 % de las rentas internas y aduaneras (con excepción de los impuestos a los hidrocarburos) y que se distribuyen de acuerdo a la población entre los municipios con al menos 5000 habitantes (los otros deben formar mancomunidades si quieren acceder a estos beneficios). Esta transferencia está en

gran parte condicionada ya que el 85 % debe destinarse a inversión pública. (Ley 1702). Los municipios que destinen los fondos de la coparticipación a desarrollo humano (30 %) y al fomento de la producción (25 %) pueden acceder a los fondos de desarrollo sectorial.

En el caso de Paraguay (gasto municipal en 1989: 4,2 %), la reforma de los gobiernos municipales aseguró la participación de los municipios en las rentas nacionales asignándole un porcentaje del impuesto inmobiliario además de las tasas por servicios y el acceso limitado al crédito nacional e internacional. También los municipios pueden percibir ingresos resultantes de dos fuentes adicionales: a) la coparticipación de concesiones de los juegos de azar los cuales deben destinarse a inversión de capital y equipamiento para salud y educación; b) la distribución de los royalties y compensaciones por el territorio inundado por Itaipú (15 % a los municipios afectados y 25 % a los otros) que deben destinarse a gastos de capital (80 %).

Si bien tanto en el caso de Bolivia como Paraguay la descentralización fiscal también se ha producido a nivel intermedio (prefecturas y departamentos respectivamente), esta tendencia es clara en los casos de Argentina y Brasil, países con una estructura federal.

En Argentina rige un sistema de compensación denominado de coparticipación federal que transfiere a las provincias el 57,05 % de las recaudaciones de impuestos sobre ingresos, patrimonio y ventas, pero tienen escasa importancia los impuestos municipales; en algunos casos se utiliza la contribución por mejoras (transferencia al nivel provincial de funciones sociales).

El sistema tributario brasileño se caracteriza por reconocer competencias impositivas a los tres niveles de gobierno, consagrando la existencia de dos mecanismos fiscales: un sistema de repartición de los ingresos tributarios y un sistema de transferencias intergubernamentales que busca compensar las desigualdades regionales transfiriendo recursos a los estados, los cuales a su vez transfieren a los municipios. Las transferencias son el Fondo de Participación

de los Estados (21,5 % de la recaudación del impuesto a la Renta y el impuesto a los productos industrializados) y el fondo de Participación de los Municipios (22,5 %) de los mismos impuestos. (CEPAL, 1996)

c) Participación ciudadana

De los tres aspectos considerados, el que menos avances evidencia es el de la participación ciudadana. Como se ha señalado, todos los regímenes municipales de los países analizados consagran la elección democrática de las autoridades locales tanto para los ejecutivos (alcaldes, intendentes o prefectos) como para los legislativos (concejos o juntas). Sin embargo, no se observan innovaciones importantes en este punto en el sentido de establecer esquemas de gobierno municipal diferentes de acuerdo al tamaño o particularidades culturales o étnicas.

La importancia de la participación política en la elecciones democráticas es un paso significativo, especialmente si se tiene en cuenta que en casos como Bolivia o Paraguay constituyen elementos novedosos en la historia político-institucional.

Sin embargo, la reforma descentralizadora se legitima además, en un discurso que valora la participación activa de la ciudadanía en otras instancias y mediante otros mecanismos. Y pese a la larga tradición de organizaciones sociales existentes en América Latina y a la importante cantidad de organizaciones existentes, es en este campo en donde claramente se observan las mayores debilidades, siendo tres las razones que explican esta situación: a) el centralismo y una cultura que privilegia las relaciones verticales y la concentración de poder; b) la ruptura del tejido social que provocó el autoritarismo y sus secuelas hasta el presente; c) el diseño mismo de la reforma del Estado que si bien contempla en el discurso este componente en la práctica lo deja de lado privilegiando una mirada sistémica de la gobernabilidad.

Las experiencias más importantes en este campo son las modificaciones introducidas en la legislación boliviana a través de la Ley

de Participación Popular (1994), los mecanismos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile y las experiencias de algunas ciudades brasileñas en materia de presupuestación participativa.

En el caso de Bolivia, el énfasis ha estado en reconocer a las organizaciones territoriales de base (OTB's) la responsabilidad de solicitar, identificar y priorizar proyectos de desarrollo en las áreas de competencias de los municipios y participar, cooperar y controlar su ejecución. También están los comités de vigilancia que, conformados por representantes de las organizaciones territoriales de base tiene por objetivo fundamental vigilar el desempeño del gobierno municipal, el correcto uso de los recursos y la atención equitativa de las demandas urbanas y rurales.

En Chile, la reforma municipal de 1999 modifica el esquema de participación vigente que hacía obligatoria la existencia de los Consejos Económicos y Sociales Comunales (CESCO) con una determinada composición y funciones para dar paso a una legislación más flexible que si bien mantiene la existencia de dichos consejos los inserta dentro de una ordenanza de participación que es resorte de cada municipalidad dictar. En esta ordenanza, cada municipalidad debe definir la composición y funciones del CESCO aunque siempre dentro de su carácter de órgano consultivo. Además, la misma ordenanza regula el funcionamiento de la oficina de reclamos y las audiencias con el alcalde así como lo relativo a los plebiscitos.

El elemento distintivo de los casos de Bolivia y Chile es que se trata de mecanismos y proceso institucionalizados y de alcance general. Pero hay otros mecanismos que los municipios, dentro del campo de sus competencias, han ido implementando como las consultas, los sondeos y encuestas, proceso de planificación estratégica participativa, participación en fondos de desarrollo vecinal (que implica que las organizaciones sociales ejecutan bajo su responsabilidad fondos públicos), cabildos y reuniones periódicas.

En el caso de Brasil es muy conocida la experiencia de ciudades como Porto Alegre con el presupuesto participativo, proceso que

se aplica desde 1989 y que tiene por objetivo fundamental aplicar un mecanismo que permita ajustar las prioridades de gasto del municipio con las demandas y necesidades de la sociedad local. En una primera etapa se procedió a reorganizar el consejo de la ciudad sobre la base de una nueva división territorial. El proceso se inicia con encuentros preparatorios en los que el gobierno municipal y los líderes de las organizaciones comunitarias deciden los temas centrales que serán debatidos en una primera ronda (donde se informa la ejecución del plan de inversiones del año anterior, el avance de la presente gestión y el volumen de recursos que se espera disponer) y una segunda (donde se elige a los delegados regionales y a las plenarias temáticas en el consejo municipal del plan de gobierno y del presupuesto y se conforma el Foro de Delegados regionales y de Cuestiones Temáticas) de la cual resulta un plan de obras e inversiones que se realizará en cada región de la ciudad que luego de aprobado por el consejo se envía al concejo del ayuntamiento para su aprobación final. En la actualidad, más de setenta ciudades en Brasil utilizan este procedimiento. (Caccia Bava, 2000)

Otro caso emblemático es el de la ciudad de Montevideo, capital de Uruguay y que concentra más del 50 % de la población nacional. Con el acceso del Frente Amplio al gobierno municipal (1990) el intendente nombró 18 delegados al frente de los Centros Comunales Zonales, división territorial del departamento. La idea original era dotar al delegado de amplias facultades (especialmente confeccionar un registro de las organizaciones sociales para constituir las asambleas deliberantes y formalizar convenios con organizaciones sociales para la gestión de servicios sociales) pero la resistencia de la oposición reemplazó la figura del delegado por la del coordinador reforzando el componente desconcentrador del proceso. Luego de dos años se materializaron las juntas locales (18), órganos descentralizados cuyas competencias son la gestión comunal y de las decisiones políticas vinculadas a la programación, dirección y control de los planes zonales, de tal manera que en cada zona existe el Centro Comunal Zonal (oficina desconcentrada que ofrece servicios municipales dependiente de la junta local y del intendente) y un concejo vecinal de carác-

ter consultivo integrado por representantes de la sociedad civil. (Marsiglia, 2000)

Como se puede observar, junto con los avances de alcance general existen un conjunto de ciudades que han introducido innovaciones importantes que han servido como estímulo y modelo para que otras ciudades las adopten y adapten.

Sin embargo, esto no es lo suficientemente fuerte como para revertir la situación de la inmensa mayoría de las ciudades de América Latina en donde la participación ciudadana sigue siendo muy poco importante, de escaso impacto. De carácter consultivo, las más de las veces utilizada como mecanismo para legitimar decisiones ya adoptadas por el gobierno municipal.

Anexo 1

Regimen municipal y regional chileno

a) El regimen municipal

La Ley Orgánica de Municipalidades las define como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Funciones privativas:

- Plan Comunal de Desarrollo
- Plan Regulador Comunal
- Aplicar normas sobre transporte y tránsito públicos y construcción y urbanización
- Aseo y ornato

Funciones compartidas:

- Educación y cultura
- Salud pública y protección de medio ambiente

- Asistencia social y jurídica
- Turismo, deporte y recreación
- Capacitación, promoción del empleo y fomento productivo
- Urbanización y vialidad
- Viviendas sociales
- Seguridad ciudadana
- Prevención de riesgos
- Promoción de igualdad de oportunidades

Atribuciones

- Ejecutar el plan comunal de desarrollo y sus programas
- Presupuesto municipal
- Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público
- Dictar resoluciones con carácter general y particular (ordenanzas, reglamentos, decretos, instrucciones)
- Establecer derechos y aplicar tributos
- Adquirir y enajenar bienes
- Constituir corporaciones de derecho privado
- Establecer las unidades vecinales
- Otorgar subvenciones
- Asociarse con otros municipios
- Celebrar convenios con otros organismos del Estado, contratos y concesiones

Alcalde

El esquema de gobierno municipal en Chile sigue los patrones de casi todos los países latinoamericanos: un ejecutivo fuerte y un concejo con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras pero políticamente, muy fácilmente neutralizable por parte del alcalde.

- Elección conjunta de alcalde y concejales, en boletas separadas
- Dura cuatro años y puede ser reelecto

- Es electo alcalde el candidato que obtenga mayor cantidad de votos válidamente emitidos (en caso de empate, sorteo)

Concejo

- 6 (hasta 70 mil inscritos)
- 8 (hasta 150 mil inscritos)
- 10 (+ de 150 mil inscritos)
- Los concejales son elegidos aplicando un cociente electoral que actúa como cifra repartidora.

Participación ciudadana

- En la reforma de 1999, se introdujo en la LOCM la obligación municipal de establecer una ordenanza de participación ciudadana que incluya al menos los siguientes mecanismos:
- Consejo económico y social comunal: órgano asesor representativo de la comunidad organizada con la obligación de pronunciarse sobre la cuenta pública y la cobertura y eficiencia de los servicios municipales.
- Audiencias públicas: solicitadas por al menos 100 ciudadanos/as (en las comunas de menos de 5 mil hab., el concejo fijará el número), respaldado por sus respectivas firmas y nombrando cinco personas (como máximo) que los representarán.
- Oficina de reclamos: la ordenanza fijará un procedimiento, pero el plazo para responder no podrá ser superior a 30 días.
- Plebiscitos comunales
 - puede solicitarlo el alcalde (con acuerdo del concejo), 2/3 del concejo o al menos el 10 % del registro electoral comunal.
 - Materias: inversiones específicas, plan comunal de desarrollo, plan regulador u otras de interés comunal.
 - Resultado: es vinculante siempre que vote más del 50 % del registro electoral.

Los ingresos municipales son:

- derechos que cobren por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.

- tributos
- multas
- Fondo Común Municipal (FCM):
- 60 % del impuesto territorial (excepto Santiago, Las Condes, Vitacura y Providencia que aportan un 65 %)
- 62,5 % de los permisos de circulación
- Patentes: 55 % (Santiago) y 65 % (Las Condes, Providencia y Vitacura)
- 50 % del 1,5 % por la transferencia de vehículos
- aporte fiscal

Como se distribuye el FCM?

- El 90 % del FCM se distribuye de la siguiente manera:
 - 10 % en partes iguales
 - 10 % por pobreza relativa
 - 15 % por población
 - 30 % por predios exentos del impuesto territorial
 - 35 % en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna en relación al promedio nacional
- El 10 % restante del FCM se distribuye de la siguiente manera:
 - 5 % por concepto de mejoras en la gestión (incremento de los ingresos propios, mejora puntaje de las escuelas municipales según el sistema de medición de la calidad de la educación —SIMCE—, gastos de capacitación, etc.)
 - 5 % por concepto de emergencias

b) El regimen regional

La Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional afirma que la administración superior de cada región estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto su desarrollo social, cultural y económico. Para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que la ley les confiere.

Funciones

Generales:

- Elaborar y aprobar políticas, planes y programas de desarrollo regional
- Resolver la inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) e Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR)
- Dictar normas de carácter general
- Cooperación internacional
- Competencias que le sean transferidas

Específicas:

- Ordenamiento territorial
- Actividades productivas
- Desarrollo social y cultural

Atribuciones

- Aprobar y modificar normas reglamentarias regionales
- Adquirir y administrar bienes y recursos
- Convenir programas anuales o plurianuales de inversión con los ministerios
- Aplicar las políticas de la estrategia regional de desarrollo
- Aprobar planes reguladores comunales e intercomunales y emitir opinión sobre los regionales
- Aplicar tributos que graven actividades que tengan una clara identificación regional
- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas

Esquema de gobierno regional

- Intendente: cumple funciones ejecutivas a nivel regional y es el representante del Presidente de la República en la región.
- Consejo Regional: está integrado por consejeros que duran cuatro años en sus cargos (pueden ser reelegidos), elegidos por los concejales municipales a razón de dos por provincia. En las regiones que tengan más de 1 millón de habitantes. Se eligen

14 consejeros extras mientras que en las otras regiones se eligen 10.

○ Gobernador: tiene a su cargo la administración superior de cada provincia en su carácter de órgano desconcentrado del intendente; es nombrado por el Presidente de la República. Podrá constituir un comité técnico asesor.

○ Consejo económico y social provincial: órgano consultivo representativo de la comunidad provincial organizada y presidido por el gobernador. Está compuesto por miembros electos (24) y por derecho propio (8)

○ Secretarías Regionales Ministeriales (Seremia): sus responsables serán nombrados por el Presidente, eligiendo entre la terna propuesta por el intendente, oído el parecer el ministro respectivo.

○ Gabinete regional (gobernadores + seremis)

Recursos regionales

○ Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR): programa de inversiones públicas (infraestructura social y económica) con finalidades de compensación territorial, constituido por una proporción del total de gastos de inversión pública que defina la ley de presupuesto. El FNDR se distribuye de la siguiente manera:

- el 90 % de acuerdo a variables socioeconómicas y territoriales.
- El 10 % restante como estímulo a la eficiencia (5 %) y para gastos de emergencia (5 %).

○ Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR): se trata de estudios preinversionales, programas y proyectos de inversión que, siendo responsabilidad de un ministerio o de sus servicios, se deben materializar en una región específica y cuyos efectos se concentren en ella:

- los criterios de elegibilidad los define el ministerio
- pueden ser co-financiados

○ Convenios de programación: son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen acciones relacionadas con proyectos de inversión que ellos acuer-

da realizar en un plazo determinado, debiendo especificar: las responsabilidades de las partes, las metas, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad. 

Bibliografía

- AGHÓN, Gabriel y Patricia CORTÉS (2000). “Descentralización y gobiernos locales en América Latina”, *Revista Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Volumen XIV, N° 2.
- AROCENA, José (1995). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Caracas: CLAEH/Universidad Católica del Uruguay/Nueva Sociedad.
- BORJA, Jordi y OTROS (1998). *Descentralización del Estado, movimientos social y gestión local*, Santiago: FLACSO.
- BOSSIER, Sergio (1990). *Estado, territorio y sociedad*, Santiago: Pehuén.
- CACCIA BAVA, Silvio (2000). “Dilemas de la gestión municipal democrática en Brasil”, *Revista Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Volumen XIV, N° 2, págs. 235-252.
- CALDERÓN, Fernando y Mario DOS SANTOS (1990). “Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre”. *Revista Paraguaya de Sociología*. Año 27. N° 77.
- CEPAL/GTZ (1996). *Descentralización fiscal en América Latina*, Santiago: CEPAL.
- CORRAGGIO, José Luis (1997). *La descentralización el día después...*, Buenos Aires: CBC-UBA.
- FINOT, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago: CEPALC.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (compilador) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires: FLACSO-UBA-UCC.
- GODOY, Oscar (1993). “El Estado y su modernización”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XV, N° 1-2, pp. 21-48.
- MARSIGLIA, Javier (2000). “Marco jurídico normativo e implementación de los procesos de descentralización en Uruguay”, *Revista Persona y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Volumen XIV, N° 2, págs. 195-210.
- MUÑOZ, Oscar (ed.) (1992). *Hacia el Estado regulador*, Santiago: CIEPLAN.
- OSZLAK, Oscar (1997). *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires: CBC-UBA.