Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica

EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

Resumen Bibliográfico

SERIE DESCENTRALIZACION

Documento de Apoyo 1

SERIE
DESCENTRALIZACION

DOCUMENTO DE APOYO Nº 1:

EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA

(Resumen Bibliográfico)

Resumen elaborado por Lautaro Ojeda Segovia
Profesor e investigador universitario, Consultor de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas para el tema de descentralización del Estado.

EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA
(RESUMEN BIBLIOGRAFICO)

© agosto 1995
AME / GTZ
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
Quito, Ecuador

Primera Edición 2.000 ejemplares

Resumen bibliográfico: Lautaro Ojeda Segovia (AME)
Edición y Diagramación: Victor Tamayo (CDS)
Diseño de Portada: TRAMA
Impresión: CDS
Responsable de la Edición: Lucero Hernández (GTZ-AME)

Impreso en Ecuador
Printed in Ecuador

INDICE

PRESENTACION 4

INTRODUCCION 5

NOTAS PRELIMINARES 8

COLOMBIA 9

CHILE 27

BRASIL 38

VENEZUELA 51

BOLIVIA 57

PERU 62

PROVINCIA DE CORDOBA - Argentina 67

CONCLUSIONES GENERALES 84

RECOMENDACIONES 92

PRESENTACION

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas AME y su Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal –INFODEM– están impulsando la elaboración de instrumentos técnicos de apoyo a la gestión municipal y de difusión y consulta sobre temas de especial interés para el municipalismo.

Este nuevo esfuerzo de la AME se ajusta plenamente, tanto a los requerimientos de las propias municipalidades por su constante necesidad de perfeccionamiento conceptual y operativo, como a la necesidad de crear espacios de discusión sobre temas como el de la descentralización.

Estos instrumentos técnicos tienen como objetivo básico servir de guía, sugerir ideas, procesos, alternativas, caminos a seguir, a fin de que las autoridades municipales, como legítimas representantes del gobierno local, asuman posiciones claras y promuevan con mayor efectividad el desarrollo de sus jurisdicciones en el marco de una activa participación ciudadana y una, cada vez más sólida, autonomía municipal.

El Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal –INFODEM– inicia la serie "Descentralización", la cual estará compuesta por documentos de apoyo bibliográfico y de consulta. Este primer Documento de Apoyo se titula "Experiencias de descentralización en América Latina (Resumen Bibliográfico)". Siendo un esfuerzo divulgativo de carácter institucional, se ha facilitado a los autores la libertad necesaria para exponer sus conocimientos, por lo que son ellos los responsables finales de los alcances y contenidos de los temas tratados.

Aspiramos a que estos materiales que forman parte de la política editorial de la AME, se conviertan en un positivo referente para autoridades y técnicos municipales, así como para líderes de la comunidad, con el afán de potenciar y clarificar el rol de los diversos actores sociales, cuya concertada y planificada acción es requisito indispensable para garantizar el éxito de los esenciales fines que guían la gestión de las municipalidades ecuatorianas.

Hemos procurado que el contenido de los diferentes documentos se ajuste a los requerimientos actuales y a un solvente tratamiento profesional, con el fin de que mantengan su utilidad a corto y mediano plazo, siempre sujetos a los aportes que puedan perfeccionarlos, para beneficio de la ciudadanía, de los municipios y del país.

Finalmente, queremos resaltar que la publicación del presente documento ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica – GTZ, organismo que se encuentra altamente interesado en promover el desarrollo de las municipalidades ecuatorianas.

INTRODUCCION

A partir de la entrega de este primer documento, **"Experiencias de descentralización en América Latina (Resumen Bibliográfico)"**, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas –AME– y su Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal –INFODEM– inician un proceso de información y consulta, cuyo objetivo central es la toma de posición de la municipalidad ecuatoriana respecto de la problemática de la descentralización del Estado, particularmente en lo concerniente al papel que le correspondería desempeñar en ese proceso.

Conocemos que, desde las más diversas posiciones políticas, se enfatiza la importancia y urgencia de emprender un proceso de descentralización que vuelva más eficientes los servicios públicos, democratice el sistema político, facilite una relación directa entre las necesidades y los mecanismos y formas de satisfacerlas, controle el gasto y la inversión pública.

Asimismo el carácter integral, multifacético, y la evidente incidencia de la descentralización en la estructura del Estado y en la cultura política administrativa y financiera (centralista), vuelve imprescindible y urgente la iniciación de la descentralización por parte de los principales actores de este proceso, los municipios.

Es un hecho incontrovertible que los debates que se realizan sobre descentralización –llámese seminarios, talleres, foros– se efectúan en el centro de poder político y excepcionalmente en las dos otras ciudades grandes. Además estos eventos se llevan a cabo en pequeños grupos de élites políticas, económicas y académicas. En estas condiciones, la gran mayoría de la población no dispone de elementos de juicio suficientes para elaborar alternativas consistentes respecto a la pertinencia o no de los objetivos, mecanismos o propuestas formuladas por el nivel central.

Las pocas encuestas existentes sobre la descentralización, así como la opinión de la mayoría de las agrupaciones políticas, afirman que

la gran parte de la población ecuatoriana está de acuerdo con la descentralización, pero no sabemos de qué tipo, niveles y con qué recursos se realizaría.

Estamos conscientes de que las organizaciones políticas no se han preocupado mayormente por democratizar las propuestas de descentralización e incluso los proyectos de ley.

Sabemos que uno de los factores fundamentales para el mantenimiento del poder central es el monopolio del conocimiento y de la información. Para enfrentar esta inveterada práctica es indispensable disponer, en forma permanente y oportuna, de un flujo adecuado de información que sea suficiente, sencilla y precisa respecto del tema sobre el cual se pretende adoptar decisiones; he aquí uno de los objetivos del proceso que se inicia.

No cabe duda de que el mayor y mejor conocimiento de las experiencias sobre descentralización en países similares al nuestro, enriquecerá la participación de la población en el proceso de consulta.

Pero, como todo proceso de participación, éste exige tiempo y paciencia pues, además de informar, es necesario que dicha información sea confrontada y debatida a la luz de la realidad de cada localidad; luego procesada e integradas las observaciones para, finalmente, devolverlas a los participantes del proceso con un lenguaje sencillo, comprensible y preciso.

Consideramos además que es necesario fortalecer la participación mediante el desarrollo de pedagogías informativas que faciliten la apropiación colectiva de la información y por tanto cambien el sentido ciudadano acerca de su relación con el Estado.

En estas condiciones, la AME y su Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal –INFODEM– consideran esencial difundir la información que contribuya a la fundamentación de la opinión de los consultados, como es el caso de las experiencias sobre procesos ocurridos en realidades similares; lecciones que arrojan sus éxitos y fracasos, así como los intereses, procedimientos e ideologías que representan.

Descripción de los componentes del proceso de consulta:

El proceso de difusión y consulta comprende básicamente los siguientes aspectos:

a. generación, difusión y debate de **documentos de apoyo bibliográfico** sobre experiencias internacionales en ámbitos tales como reformas legales, políticas, administrativas, fiscales; compilación de las normas constitucionales de los países latinoamericanos sobre municipio, organismos regionales, provinciales, Reforma del Estado, descentralización, desconcentración, concesión, etc.; experiencias municipales nacionales de desconcentración, descentralización y concesión; y legislación ecuatoriana sobre servicios sociales municipales (agua potable, alcantarillado, recolección de basura, infraestructura local, trasporte, vivienda, etc.).

b. elaboración de **documentos de consulta** sobre aspectos conceptuales y operativos, referentes a la descentralización, tendientes a una toma de posición de la municipalidad ecuatoriana.

Como punto de partida de este proceso ponemos en sus manos este primer documento de apoyo: **"Experiencias de descentralización en América Latina (Resumen Bibliográfico)"**.

Esperamos que esta información contribuya a un mayor conocimiento sobre la problemática de la descentralización y por tanto a mejorar su debate democrático.

NOTAS PRELIMINARES

1. El resumen que presentamos a continuación corresponde a trabajos realizados por diversos autores sobre Colombia, Chile, Brasil, Venezuela, Bolivia y Perú, publicados en el libro ***¿Descentralizar en América Latina?*** PGU/GTZ, Serie Gestión Urbana Nº 3, Quito, 1995. El caso de la Provincia de Córdoba, en Argentina, fue extraído de la publicación periódica del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, Nº 8, junio de 1993. Al comienzo del resumen de cada artículo, mencionaremos el nombre del autor y del artículo.

2. No está por demás advertir que, a pesar de nuestro esfuerzo por ser lo más fieles a los planteamientos de los autores, sabemos que ello no es plenamente posible pues, como en todo resumen, los aspectos seleccionados y extractados están mediados por el interés de quien lo realiza; por ello es probable que algunos temas o detalles, que pueden ser de mayor interés para el lector, a lo mejor no lo son para quien realiza el resumen; ante tal situación el mejor camino es acudir a la obra misma y, en caso de no ser posible, solicitar una ampliación o aclaraciones; tarea que gustosos nos encargaremos de realizar, siempre y cuando usted nos lo haga saber oportunamente.

3. Hemos considerado que podría ser útil para facilitar la lectura del documento y su mejor comprensión, destacar, al margen del texto, las ideas más relevantes.

4. Creemos también necesario aclarar que los números señalados junto a determinados párrafos corresponden a la página de la fuente de consulta en la que se encuentra dicha cita, con el propósito de que este dato contribuya a la búsqueda del texto original, si usted está interesado en ello.

5. Hay algunos temas que, por su complejidad o demasiada especificidad, se mencionan solamente indicando las páginas en las que se desarrollan en el texto original.

6. Destacamos con negritas algunas ideas, argumentos, datos o informaciones, por considerarlas claves para una mejor comprensión del tema.

7. Como excepción, hemos incluido el caso de la Provincia de Córdoba, no sólo en razón del desarrollo significativo de su proceso descentralizador, sino con el ánimo de descender a niveles más específicos.

COLOMBIA

Fabio Velázquez. LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA: ANTECEDENTES, DESARROLLOS Y PERSPECTIVAS. pp. 237 a 311.

La Reforma Municipal de 1986 concretó el debate, y la promulgación de la nueva Carta Política la fortaleció.

El debate sobre el tema se inició hace unos 15 años y fue ganando terreno en medio de las discusiones políticas del país. **La Reforma Municipal de 1986** concretó ese debate en una serie de cambios jurídicos e institucionales cuyo posterior desarrollo demostró la necesidad de fortalecerlo, cosa que supuestamente ocurrió con la promulgación de la nueva Carta Política (237).

La descentralización es un proceso global que supone la transferencia de competencias y recursos a una colectividad de base capaz de asumir la gestión de intereses colectivos.

No es el caso en este momento introducir una discusión teórica sobre el significado del término descentralización. Simplemente, por adoptar un punto de partida que permita dar inicio al examen, entenderemos por ella: "un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto –una sociedad o colectividad de base territorial– capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente" (Jordi Borja, 1989) (238).

Implica una transferencia real de poder hacia los gobiernos locales.

La descentralización implica una **transferencia real de poder** desde el nivel central hacia el ente periférico. La cuestión consiste en saber cómo el sujeto de la descentralización hace uso del poder conferido, lo que plantea el problema de la descentralización y la democracia. El debate sobre este punto fue relativamente sonoro y como conclusión del mismo parece aceptarse que se trata de dos procesos

Se profundiza el debate entre descentralización y democracia.

independientes que pueden guardar algún tipo de relación si el juego político así lo permite. En otras palabras, **la descentralización puede desarrollarse en un marco democrático pero puede no hacerlo** (238).

Este debate ha tenido al menos cuatro enfoques que consideran la descentralización como:

La interpretación del proceso ha dado origen a un debate en el que han circulado por lo menos **cuatro enfoques diferentes:**

1. Una estrategia para reducir el tamaño del Estado central. La descentralización se asocia a la privatización y despolitización.

1. Quienes interpretan el movimiento descentralista como **una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital.** La idea de descentralización aparece **asociada en este enfoque a la privatización y despolitización de las relaciones entre el ciudadano y el Estado** (239).

2. Una respuesta a las tensiones y conflictos sociales. Se trata de ajustar los mecanismos reguladores del Estado para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones.

2. Quienes miran la descentralización como la respuesta política a las **tensiones y conflictos sociales** producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a su excesiva centralización y a la ausencia de canales de participación política y ciudadana. **No se trata,** con la descentralización, de **desmontar los mecanismos reguladores propios del Estado, sino de ajustarlos en un sentido que permitan una inserción más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones** (239).

3. Una estrategia de las élites políticas para relegitimar al Estado en su condición dominante.

3. La descentralización busca estabilizar el sistema político en los planos simbólicos y reales. Las élites políticas promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado y de refuerzo de su condición dominante en el conjunto de las relaciones políticas.

4. Finalmente, hay quienes piensan que la descentralización busca, realmente en el largo plazo, reinstitucionalizar los conflictos y relanzar la acumulación de capital en la región en el marco de los procesos de transnacionalización. No existe en ese sentido una incongruencia entre el movimiento descentralizador y la trasnacionalización de la economía y de las políticas públicas. **Al contrario, el poder local es un instrumento valioso como complemento del centralismo.** Simplemente se desconcentrarían los conflictos sociales y se vertebrarían de alguna forma las prácticas populares.

4. Un complemento del centralismo, pues desconcentraría los conflictos sociales.

En **Colombia** aparece con más fuerza la interpretación del **proceso como mecanismo de distensión del conflicto, y a la vez, como forma de relegitimación de ciertas élites** que, durante el último cuarto de siglo, perdieron su ascendente sobre distintos sectores de la población (239).

En Colombia la intención fundamental fue concebir la descentralización como un mecanismo de relegitimación de ciertas élites que perdieron ascendiente sobre la población.

ANTECEDENTES HISTORICOS

El gobierno central fue acaparando cada vez más las competencias y recursos que otrora pertenecieron a los gobiernos locales, lo que condujo, desde comienzos de la década del 40, a un paulatino proceso de **"desmunicipalización"** (242).

El Estado fue acaparando diversas competencias y recursos que pertenecieron a los municipios.

Las competencias absorbidas por el Estado fueron de diversa índole: la Policía, el manejo de la educación y la salud, la vivienda, el catastro, el transporte urbano, la construcción de caminos veredales en áreas rurales, la construcción de centros escolares y el manejo de centros deportivos.

Como producto de esta situación, los municipios dejaron de ser agentes de desarrollo lo-

Los municipios descuidaron el desarrollo local y reprodujeron mecanismos clientelistas.

cal y se convirtieron simplemente en nichos de reproducción política clientelista de los dirigentes regionales y locales de los partidos tradicionales (244).

La incapacidad para dar respuesta a las demandas deslegitimó a los municipios.

La incapacidad de las administraciones municipales para dar respuesta a las crecientes demandas de la población, tanto en grandes ciudades como en pequeños municipios, **se tradujo en ausencia de legitimidad de los gobiernos locales** (245).

En el pasado se realizaron 300 paros cívicos, por reclamos de servicios.

Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, el 60.3% de los cuales se motivaron por problemas de energía, acueducto, alcantarillado y basuras; el 8.7%, por problemas de vías de comunicación; el 6.3%, por problemas de educación y el 4.7%, por problemas ecológicos. La mayor parte de los paros se produjeron en poblaciones de tamaño mediano (246).

La Ley 12 de 1986 cedió parte del IVA a los municipios.

El Congreso de la República aprobó la **Ley 12 de 1986**, por la cual se dictan normas para ceder parte del impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (**IVA**) a los municipios.

El Estatuto de Descentralización fijó las competencias que fueron entregadas a los municipios:

Con el Estatuto de Descentralización se asignó a los municipios una serie de competencias y fueron reestructurados algunos entes nacionales. **Las competencias entregadas a los municipios fueron:**

- Saneamiento, mercados, mataderos (camales).

- La prestación de servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado.

- Atención primaria de salud

- La construcción y el mantenimiento de las instituciones del primer nivel de atención médica y los centros de bienestar del anciano.

- Infraestructura escolar

- La construcción, dotación y mantenimiento de los planteles escolares.

- La prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores.

-Asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores

- La prestación de la asistencia técnica integral a los pequeños propietarios y a usuarios del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).

- La ejecución de programas de desarrollo rural integrado, de seguridad alimentaria y de proveeduría de alimentos básicos.

- Programas de desarrollo rural integrado

- La cofinanciación, con el Fondo de desarrollo Rural Integrado, de programas de inversión en el área rural.

- Inversión en áreas rurales

- La adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos.

- Infraestructura urbana

- La cofinanciación, con el Instituto de Crédito Territorial, de programas de **vivienda** y de urbanización.

- Programas de vivienda

- La construcción, conservación y operación de los puertos y muelles fluviales.

- Infraestructura de puertos

- La regulación del **transporte urbano.**

- Transporte urbano

- La ejecución, en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del **programa de protección de la niñez.**

- Protección de la niñez

- La realización de programas de construcción y sostenimiento de centros de **bienestar del anciano y de los menesterosos.**

- Protección del anciano y de los menesterosos

- La ejecución de programas de nutrición y complementación alimentaria para los ancianos y menesterosos.

- Programa de nutrición

- La Ley 29 de 1989 sobre educación en-

-Nombramientos de personal docente

tregó al municipio el nombramiento del personal docente y administrativo de los diferentes establecimientos públicos educativos del país. El pago se sigue haciendo con fondos aportados por el Ministerio de Hacienda.

- Dirección y administración de servicios primarios de salud en hospitales locales y puestos de salud.

- El sistema nacional de salud (por Ley 10 de 1990) fue reorganizado según los principios de universalidad, participación ciudadana, participación comunitaria, subsidiaridad, complementariedad e integración funcional. Al municipio le fue entregada la dirección y administración de servicios de salud del primer nivel de atención que comprende los hospitales locales, centros y puestos de salud. La ley reestructuró las Juntas Directivas de los hospitales, dando participación en ellas a los representantes de los usuarios del servicio.

- Participación de los usuarios en las Juntas Directivas de los hospitales.

FORTALECIMIENTO FISCAL

Transferencia de un porcentaje importante y creciente del IVA y de otros impuestos.

La Ley 33 de 1968 **cedió una proporción del Impuesto al Valor Agregado a los municipios,** que en 1986 representaba el 26.5% del total del impuesto.

La Ley 12 de **1986** dispuso un **incremento progresivo del porcentaje del IVA transferido a los municipios hasta un 50% en 1992.**

En 1983 el Estado cedió a los Departamentos los impuestos de timbre nacional para vehículos y consumo de licores.

La ley 42 de 1989 estipula la participación ciudadana en la consulta municipal, y la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de empresas de servicios públicos.

La Ley 42 de 1989 estipula que en las consultas municipales podrá participar todo ciudadano inscrito en el censo electoral; dispone asimismo la participación de usuarios en las Juntas Directivas de empresas de servicios públicos.

Pueden celebrarse con los municipios y sus entidades descentralizadas **convenios**, acuerdos o contratos a que hubiese lugar para ciertas funciones u obras.

Los municipios pueden celebrar convenios para determinadas obras con el gobierno central.

OBSTACULOS A LA REFORMA

La reforma provocó un ambiente de resistencia entre los sectores políticos más tradicionales, por:

La reforma encontró resistencia de los políticos tradicionales, entre otras razones por:

1. La inexistencia en los municipios, especialmente en los más pequeños, de una capacidad técnica adecuada para asumir las competencias que les entregó el Estado.

1. La falta de capacidad técnica en los municipios.

2. La falta de correspondencia entre las responsabilidades entregadas a los municipios y la magnitud de los problemas; situación que produjo malestar en la ciudadanía, lo que incidió en la disminución de legitimidad de los gobiernos locales, al no poder dar respuesta adecuada a dichas demandas.

2. La brecha entre el traslado de responsabilidades, la magnitud de los problemas y la capacidad de resolverlos.

3. El "**Ethos** (la cultura) **centralista**" que siguió dominando las conductas de los gobernantes a nivel del Estado central después de la expedición de la reforma.

3. La cultura centralista siguió pesando.

MECANISMOS DE PARTICIPACION FIJADOS EN LA REFORMA

La **reglamentación es potestativa**, no obligatoria. El municipio podrá contratar la realización de algunas obras con organizaciones vecinales, pero no está obligado a hacerlo. En suma, algunos mecanismos de participación dependen de la **voluntad de las autoridades locales.** Lo que se vio en el curso de estos años fue que muchos concejales y alcaldes no estaban interesados en el funcionamiento de estos mecanismos, pues veían en ellos la posibilidad de surgimiento de un **contrapoder.** De

Los mecanismos de participación no fueron obligatorios y han sido escasos los municipios que han implementado la reforma. Muchos temen que surja un contrapoder.

hecho, no son más de 40 –de un total de 1020 en el país– los municipios en los cuales el Concejo Municipal ha creado y reglamentado las funciones de las Juntas Administradoras Locales. Son también pocos los alcaldes que han entendido que mecanismos como los de contratación comunitaria son muy eficientes para la construcción de ciertas obras.

No existe una cultura de participación ni en gobernantes ni en gobernados.

Se han realizado sólo cuatro consultas municipales, porque no existe una cultura de participación ni en los gobernantes ni en los ciudadanos (261).

El único mecanismo de carácter obligatorio es la participación de usuarios en las Juntas Directivas de las empresas prestadoras de servicios públicos (mecanismo que no ha funcionado ya sea por requisitos muy exigentes, ya por selección de representantes hecha por el Alcalde, etc).

Las Juntas Administradoras Locales no tienen carácter decisorio.

Otro obstáculo, desde el punto de vista de la norma, es el alcance limitado de las atribuciones de las Juntas Administradoras Locales, que no establecen ninguna disposición legal que les permita intervenir con el carácter decisorio.

Hay divorcio entre juntas y ciudadanía.

El divorcio entre las Juntas y la ciudadanía en general incidió en la deslegitimación y desestimulación de la participación ciudadana (262).

La nueva Constitución colombiana de 1991 dispone, en el primer artículo:

Constitucionalmente el Estado colombiano se define como descentralizado.

"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,** democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"

FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS DISTINTOS NIVELES

Estado Central:

- coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud.
- ejercer las labores de **vigilancia de la educación y la salud.**

El Estado Central tiene competencias en programas de educación y salud.

Departamentos (o provincias)

Al departamento se le atribuye una triple función: gerente del desarrollo regional, instancia de intermediación entre el nivel nacional y el nivel local e instancia de apoyo y complementariedad de los municipios (265).

El Departamento tiene tres funciones: gerenciar el desarrollo regional, intermediación y apoyo a los municipios.

Debe planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud.

En materia de educación debe dirigir y **administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos** estatales en los niveles **preescolar, básica primaria y secundaria media,** participar en su financiación y cofinanciación y en las inversiones de infraestructura y dotación.

Comparte competencias con los municipios en el sector de educación

En el sector salud debe dirigir el Sistema Seccional de Salud en el segundo y tercer nivel de atención de la salud a la comunidad.

y en el sector de la salud.

Además el Departamento es el encargado de **otorgar subsidios** a la demanda de la población de menores recursos en las áreas de educación y salud (266).

Además otorga subsidios en ambos áreas.

Municipios

La Constitución define al municipio como la

Las cuatro responsabilidades del municipio son:

- *prestar servicios*
- *obras locales*
- *ordenar el desarrollo del territorio*
- *promover participación*

entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Al municipio le corresponde una cuádruple responsabilidad: prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311).

Tiene competencias en:

- *educación*

La Ley 60 de 1993 estableció, en su Art. 20, las competencias de los municipios. En materia **educativa** les corresponde **administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria media,** financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación.

- *salud*

En el sector **salud** les compete dirigir el sistema local de salud, realizar las acciones de fomento de salud, prevención de enfermedades, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad.

- *saneamiento ambiental*

Los municipios deben asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o **mediante contratación con personas privadas o comunitarias.**

- *vivienda*

En materia de **vivienda** deben, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, **promover y apoyar programas y otorgar subsidios para la vivienda de interés social,** de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno Nacional.

- *subsidios a la población de menores ingresos*

Además es competencia de los municipios otorgar subsidios a la demanda de la población

de menores ingresos en todas las áreas de competencia municipal.

En el **sector agropecuario**, promover y participar en proyectos de desarrollo **del área rural campesina** (269).

- sector agropecuario

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Existen tres principios que deben guiar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, estos son: **concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.**

Tres principios guían las competencias:
- concurrencia
- subsidiaridad
- complementariedad

El principio de **concurrencia** se refiere al límite en la actuación de una entidad territorial cuyas competencias asignadas debe desarrollarlas en concurso con otras entidades.

El principio de **subsidiaridad** alude a que un ente territorial puede ejercer **transitoriamente competencias** correspondientes a niveles inferiores, cuando las entidades territoriales responsables de estas últimas no están en capacidad de hacerlo por causas justificadas.

El principio de la **complementariedad** significa que distintas entidades territoriales pueden colaborar entre sí en el ejercicio de competencias.

MECANISMOS DE PARTICIPACION

Desde el punto de vista de la participación política el Art.40 de la Constitución señala que:

El Art. 40 de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar del poder político.

"todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político".

Los Arts. 38 y 39 señalan la obligación del Estado de contribuir a la organización, promo-

Los Arts. 38 y 39 establecen las obligaciones del Estado para con las organizaciones sociales

ción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales

El Art. 68 dispone que las organizaciones de consumidores y usuarios podrán participar en el estudio de las disposiciones que les conciernen (275).

PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DEL ESTADO

Se establece porcentaje de participación de los municipios en los ingresos del Estado.

Los municipios, según lo dispuesto en el Art. 357 de la Constitución, tendrán derecho a participar de un porcentaje de los ingresos corrientes del Estado. Tales recursos deben financiar actividades de educación, salud, vivienda, provisión de agua potable y saneamiento básico, construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales.

Se fija una asignación de estos recursos, según porcentaje, para educación, salud, saneamiento, deporte, cultura y libre inversión.

Los municipios deben asignar estos recursos según la siguiente pauta: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico (cuando no se haya cumplido la meta de cobertura del 70% de la población con agua potable), 5% en educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y, 20% de libre inversión.

Los municipios podrán destinar hasta el 10% de su participación a gastos administrativos.

A partir de 1999 los municipios, previa aprobación de las Oficinas Departamentales de Planeación, podrán destinar **hasta el 10% de la participación a gastos de funcionamiento de la administración municipal.**

La participación en los ingresos del Estado llegará al 22% en el año 2001.

La participación de los municipios en el presupuesto general del Estado para inversión en los sectores sociales tendrá un valor equivalente al 15% de los ingresos corrientes del Estado en 1994 y se incrementará en un punto por-

centual cada año, hasta alcanzar el 22% en el año 2001 (285).

DESCENTRALIZACION Y MINORIAS ETNICAS

Una de las características sobresalientes de la reforma constitucional de 1991 fue su preocupación por las minorías étnicas.

La reforma constitucional de 1991 reconoció, a las minorías étnicas, derechos generales y territoriales.

Comunidades indígenas. Los indígenas lograron el reconocimiento de dos tipos de derechos: los generales y los territoriales. Entre los primeros cabe destacar el reconocimiento de las lenguas y dialectos indígenas como oficiales en sus territorios, el derecho a la cultura y a las tradiciones indígenas; en el campo político, la circunscripción especial para elegir dos senadores por las comunidades indígenas (Art. 171).

Pero lo más importante es la posibilidad que tienen los indígenas de conformar entidades territoriales que gozan, como las otras entidades territoriales, de autonomía para elegir autoridades propias.

Para los grupos indígenas lo más importante: conformación de entidades territoriales con autoridades propias.

Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de las comunidades, los cuales deberán velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo y poblamiento de sus territorios (289).

Se establecen consejos en los territorios indígenas.

Comunidades negras. La Constitución, en su Artículo Transitorio 55, ordenó al Congreso que en un plazo máximo de dos años, contados a partir de su promulgación, expidiera una ley que reconozca a las comunidades negras que hayan venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva sobre esas áreas (289).

La Constitución otorga derecho de propiedad colectiva a las comunidades negras de la Cuenca del Pacífico.

NOTAS PARA UN BALANCE DE LA DESCENTRALIZACION

La descentralización es un proceso complejo

La descentralización, como dice Santana: "es un proceso complejo que involucra no sólo aspectos jurídicos sino costumbres, formas de vida, concepciones, poderes tanto locales como regionales y nacionales y que por lo demás involucra una buena cantidad de actores ligados a la vida municipal: partidos, gremios, organizaciones locales" (291).

Este proceso se ha desarrollado en medio de tensiones y confrontaciones, con obstáculos:
- técnicos
- políticos
- y socio-culturales

Debido a su carácter político, la descentralización se ha desarrollado en Colombia en medio de tensiones sociales y de la confrontación implícita o explícita de una gama muy diversa de intereses sociales y políticos. **Por eso el proceso ha sido difícil y ha debido superar resistencias y obstáculos de diversa índole: técnicos** (falta de capacidad y calificación de los funcionarios municipales); **políticos** (resistencia de ciertos sectores a asumir la nueva realidad municipal) y **socio-culturales** (bajos niveles de organización y autonomía ciudadana, escasa iniciativa popular para la democratización de la gestión local, "ethos" clientelista).

Con todo, ha significado un fortalecimiento de los municipios

aunque subsiste una gestión clientelista.

Con todo, el proceso ha significado sin duda un fortalecimiento de los municipios, ha logrado devolver al municipio su papel como gestor del desarrollo local. Sin embargo, hay que reconocer que los viejos modos de gestión clientelista no han desaparecido y que incluso en ciertas localidades, donde ha existido un férreo control político por parte de ciertas élites de los partidos tradicionales, se han visto reforzados (292).

Descentralización y competencias

Especialmente las ciudades intermedias y los **municipios pequeños**, han sentido el impacto negativo de la descentralización, **ya que,**

de la noche a la mañana, recibieron una larga lista de nuevas responsabilidades para las cuales no estaban preparados ni técnica ni administrativamente. Tuvieron que incorporar toda una cultura de planificación, totalmente ausente hasta hace una década en la mayoría de los municipios colombianos.

Impacto negativo en municipios pequeños ya que no estaban preparados ni técnica ni administrativamente.

Algunas de las nuevas competencias no han sido asumidas aún por la gran mayoría de los municipios. **La municipalización de la educación, por ejemplo, ha sido eludida** no sólo porque no se les da autonomía para el manejo de los dineros con los cuales pagar la nómina de maestros, sino porque ese sector ha sido uno de los más combativos, sindicalmente hablando. Y también ha sido rechazada por los propios maestros pues ven en esa medida una estrategia para fraccionar su organización sindical nacional.

Aún no se asumen las nuevas competencias, en educación debido, en parte, a la oposición de los mismos maestros.

El proceso habría podido ser más fluido si, por ejemplo, el traslado de competencias se hubiese hecho en forma diferencial según la categoría de municipios. Ello no ocurrió así. Al contrario, las mismas competencias fueron trasladadas a todos los municipios sin distingo de tamaño, capacidad técnica e institucional.

El traslado de competencias pudo haberse hecho diferenciando las categorías de municipios.

Los pequeños municipios, pobres en recursos fiscales, humanos e institucionales, no contaban con esa base; para ellos la **descentralización creó desconcierto** y, en no pocas ocasiones, frustración (293).

En municipios pequeños creó desconcierto y frustración.

Muchos de los municipios poseían recursos económicos muy débiles, desproporcionadamente inferiores a las exigencias derivadas de las nuevas responsabilidades. Entre ellos es común la idea de que el fortalecimiento fiscal fue inferior a las necesidades de gasto en el nuevo esquema de descentralización administrativa (294).

Los recursos económicos fueron inferiores a las exigencias.

Existe escasa autonomía de los municipios y su planeación está supeditada a la planeación departamental.

El nivel de autonomía real de los municipios para la planificación y el ejercicio de las competencias sigue siendo relativamente bajo. No existe una estrategia de fortalecimiento de la planeación local; al contrario, lo que se hace es supeditar los municipios a la planeación departamental.

Las nuevas propuestas legales del Gobierno tienen sabor centralista.

Igual sabor centralista se percibe en los actuales proyectos de desarrollo legal de la Constitución presentados por el Gobierno Nacional al Congreso (294).

Se ha logrado desarrollar la planeación en los municipios.

Hay un déficit de capacitación del recurso humano en los municipios pequeños.

Sin embargo, a pesar de la cultura centralista que aún domina en la administración pública colombiana, la planeación se ha logrado desarrollar en los municipios colombianos como una práctica inherente a la gestión local. Existe en los municipios, particularmente más pequeños, un déficit grande de capacitación del recurso humano para la generación de proyectos y para la formulación de planes de desarrollo local.

Fortalecimiento fiscal.

Los recursos entregados por el Estado a los departamentos y municipios se quedaron cortos.

Parece que los esfuerzos realizados por el Estado para entregar más recursos a los departamentos y municipios se quedaron cortos, dada la magnitud de los problemas locales en todos los rincones del país.

Existe el riesgo de incrementar la dependencia con el Estado y desatender la recaudación local.

Las transferencias han creado, y pueden alimentar a la larga, una fuerte dependencia de los gobiernos locales con respecto al Estado. Muchos alcaldes pueden desatender la recaudación de ingresos propios y generar una crisis económica local de grandes proporciones. Ese es el riesgo de la decisión constitucional de incrementar las transferencias nacionales (295).

Aunque buena parte de las transferencias llegan a los municipios con destino específico,

aún sigue teniendo peso el criterio de dedicar un importante porcentaje del presupuesto a gastos de funcionamiento y más particularmente a pagos de personal; esto refleja el hecho que la administración municipal sigue siendo un instrumento para el pago de favores políticos a través de la ampliación de la planta de cargos del municipio (295).

Buena parte de las transferencias se destinaron a gastos administrativos y a pago de favores políticos.

La consulta popular

Es un mecanismo de participación política que ha tenido un impacto relativo. **En Colombia se han realizado tan solo tres o cuatro consultas,** casi todas ellas para resolver debates sobre contribuciones de valorización de obras civiles. La explicación puede radicar en la **falta de experiencia de la ciudadanía en el uso de este tipo de mecanismos** (297).

Normativamente la consulta popular ha merecido gran relevancia, pero su impacto real ha sido relativo.

En cuanto a la participación comunitaria existe el mecanismo de contratación de obras directamente con organizaciones sociales. **La mayor parte de los municipios del país no han puesto en práctica este mecanismo,** salvo excepciones como Cali (comités de autopavimentación, arreglo de calles). Faltan condiciones subjetivas y objetivas para que esos procesos de participación tengan lugar (299).

La contratación de obras con organizaciones sociales es un mecanismo poco usado por los municipios, con excepción de Cali.

Se requiere avanzar en transformaciones tales como:

Se necesita avanzar en:

a. La ruptura de modelos clientelistas, tarea que supone **transformar la cultura política** de la gente de los partidos políticos.

a. transformar la cultura política

b. La reforma de conductas democráticas de la población; **la disposición ciudadana a participar** en las decisiones públicas **es débil** en Colombia. Es **necesario fortalecerla mediante pedagogías de la participación** que cambien el sentido ciudadano acerca de su relación con el Estado (301).

b. fortalecer la participación

c. sustituir la espontaneidad por la planeación y el enfoque gerencial de la administración pública.

La carrera administrativa es uno de los mecanismos para enfrentar el problema del clientelismo.

c. en el campo administrativo, es preciso **crear y/o fortalecer una cultura de la planeación, en contra de la espontaneidad** y la falta de criterio en el uso de los recursos. (301) Es además necesario **introducir un enfoque gerencial** de la administración pública. Hay que fortalecer la carrera administrativa como forma de erradicar el clientelismo, cualificando a los funcionarios públicos.

Finalmente se recuerda que si bien la descentralización tiene un importante componente técnico-administrativo, es **esencialmente un proceso político,** pues constituye una manera de mirar la organización del Estado y supone una conducta ciudadana proclive a la participación en los asuntos públicos. Por ello se trata de un proceso de **larga duración** (302).

CHILE

Sergio Galilea y Luis Guzmán, EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN CHILE: 1990 - 1993, pp. 359 a 419.

El Presidente Alwin entendió la descentralización como un instrumento esencial para avanzar en la reconstrucción democrática, en el desarrollo y expansión de las fuerzas productivas regionales y en la adopción de modernas formas de gestión pública.

A partir de la restauración democrática, se entendió la descentralización como instrumento para la reconstrucción de la democracia

Los objetivos de este nuevo enfoque de la descentralización fueron:

- Favorecer el ejercicio democrático cotidiano; la iniciativa, el compromiso y la búsqueda de acuerdos estratégicos entre los diversos actores sociales.

con acuerdos estratégicos entre los actores sociales

- Diversificar y abrir la economía local a través de la instalación, en cada territorio, de una alta capacidad de administración y gestión (359).

e instalación, en cada territorio, de una alta capacidad de administración y gestión,

- Contribuir eficazmente a la lucha contra la pobreza otorgando mayor capacidad de administración y gestión a los municipios y a las entidades regionales.

buscando contribuir a la lucha contra la pobreza.

- Permitir identificar y formular proyectos y programas adecuados a cada localidad y controlar más eficientemente la focalización y la eficacia de la acción social.

Se establecieron tres grandes **objetivos programáticos:**

Se establecieron tres objetivos programáticos:

a. Democratizar el aparato estatal,

a. democratizar el aparato estatal

b. Iniciar un proceso de transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional, provincial y comunal; e,

b. transferir competencias.

c. propender a una distribución equitativa de la inversión.

c. Incrementar los recursos públicos disponibles para el desarrollo regional y local, propendiendo en forma eficiente y sostenida por una distribución equitativa y eficaz de la inversión (360).

Las medidas propuestas:

MEDIDAS

a. fortalecimiento de gobiernos regionales y administraciones locales

a. Desarrollo de un vigoroso **plan de fortalecimiento de los gobiernos regionales y las administraciones locales.** Readecuación de los marcos legales, presupuestarios y administrativos.

b. mayor alcance de instrumentos presupuestarios

b. **Ampliación del alcance de los instrumentos presupuestarios** existentes, haciendo más eficiente su utilización (Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

c. ampliación de la inversión regional

c. Necesidad de **contribuir a ampliar las oportunidades de inversión regional** mediante acciones conjuntas del sector público y del sector privado.

d. impulso a las identidades culturales.

d. Finalmente se consideró relevante, para profundizar el proceso descentralizador, **apoyar e impulsar las identidades culturales en los niveles regionales, provinciales y comunales** (361).

La reforma constitucional otorga ciertas liberalidades a las municipalidades respecto del control central.

La Reforma Constitucional plantea algunas novedades. En el ámbito municipal, la normativa legal permite una mayor liberalidad a las municipalidades respecto al control y tutela (supervigilancia o participación), con excepción de aquel que provenga de la Controlaría General de la República.

Se consagra el Fondo Común Municipal.

Se consagra el mecanismo de redistribución de los ingresos propios entre las municipalidades mediante el Fondo Común Municipal.

La Ley plantea un gran desafío: avanzar por el camino de la descentralización en forma

progresiva y gradual. El éxito o el fracaso no es de responsabilidad exclusiva del Estado (363).

El desafío es avanzar en la descentralización progresiva y gradualmente.

PRINCIPALES INNOVACIONES EN LA REFORMA A LA LEY MUNICIPAL

Aspecto central de este tema es la administración local de los servicios de **educación básica y media y salud primaria.**

Dentro de las innovaciones en la reforma a la Ley Municipal encontramos la administración local de los servicios de educación básica, media y salud primaria.

Las municipalidades fueron facultadas (por el Art.38 de la Ley de Rentas Municipales de 1979), para tomar a su cargo servicios atendidos por el sector público, como la educación primaria y secundaria y la salud primaria (364).

Se estableció para las municipalidades un presupuesto separado por cada uno de los servicios traspasados.

Existe presupuesto separado por cada servicio traspasado.

Un balance de la experiencia permite identificar un conjunto de áreas deficitarias, lo que ha generado **la degradación de las atenciones, producto de la existencia permanente de importantes déficits** (365).

Se identifican áreas deficitarias.

En junio de 1992 se realizó la primera elección democrática de alcaldes y concejales.

En cada región funciona un Gabinete Regional y en cada provincia un Consejo Económico y Social, cuya integración es muy amplia (368).

En cada Región funciona un Gabinete Regional y un Consejo Económico y Social.

INGRESOS

Fondo Nacional de Desarrollo Regional. El 90% del Fondo se distribuye entre regiones, esto se expresará anualmente en la Ley de Presupuesto. El 10% restante constituirá la provisión del FNDR y será distribuido, a lo largo del año, de la siguiente manera:

La Ley de Presupuesto contempla un Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

- un 5% como estímulo a la eficiencia en el gasto de los recursos.

– el 5% restante como provisión de emergencia

Las inversiones sectoriales de asignación regional se han visto limitadas por la inercia y desconfianza de las entidades centrales y por la incapacidad técnico profesional de las regiones.

Inversiones Sectoriales de Asignación Regional. Una breve experiencia sobre esto permite decir que estas inversiones se ven **severamente limitadas** por la inercia y desconfianza por parte de las entidades centrales; y, por falta de una adecuada capacidad técnico-profesional en las regiones, capaz de traducir las demandas sentidas de la comunidad en proyectos concretos de inversión (376). De todas maneras ha constituido un espacio de participación valioso.

Entre los años 1985 y 1991, **el aumento real de ingresos ha sido de un 36.1%.**

Hechos que preocupan:

Proyecto de reforma a las leyes de Rentas Municipales y de Impuesto Territorial. Las reformas se fundamentan en los siguientes hechos:

a. Las municipalidades destinan cada vez menos recursos a la inversión real

a. Las **municipalidades están destinando cada vez menos recursos a la inversión real**, tendencia que se acentuará en el futuro de no aumentar sus ingresos. En la práctica, hoy en día **los municipios sólo invierten, en promedio, alrededor de un 10% de sus ingresos propios.**

b. El Fondo Común Municipal ya no tiene carácter redistributivo

b. Con el tiempo, el Fondo Común Municipal ha visto afectado su **carácter redistributivo. En las comunas con mayor riqueza territorial el crecimiento de sus recursos es muy superior** al del resto de municipios.

c. Las municipalidades acumulan déficits en la administración de salud primaria y en educación municipalizada.

c. En la actualidad las municipalidades administran la **salud primaria, la educación** y algunos establecimientos de atención de menores en situación irregular. **Los municipios han acumulado año a**

año déficits crecientes en estos servicios (386-387).

EVALUACION DE LA DESCENTRALIZACION MUNICIPAL. PRINCIPALES AVANCES.

Aspectos positivos:

El discurso descentralizador local de los partidos, organizaciones y movimientos sociales, sigue siendo fuertemente coincidente en términos de la necesidad imprescindible de reforzar al municipio.

El discurso descentralizador coincide con la necesidad de reforzar al municipio.

Las reformas que se debaten hoy dia en el Congreso Nacional, han ido consiguiendo acuerdos importantes.

El proceso de descentralización local ha mostrado que los municipios son 'hábiles' para enfrentar la compleja situación de la administración de los servicios de educación y salud.

Los municipios son "hábiles" para administrar los servicios de educación y salud.

La descentralización municipal **ha contribuido fuertemente a acercar la ciudadanía y sus organizaciones vecinales** a la institucionalidad pública expresada principalmente en el Municipio.

La descentralización ha acercado las organizaciones vecinales al municipio.

Por último, como un saldo positivo, la descentralización municipal ha conllevado en este periodo un **incremento importante de la eficiencia y la modernización de la gestión pública** (391).

Se aprecia un saldo positivo en la eficiencia y modernización de la gestión pública.

ASPECTOS PENDIENTES DE LA DESCENTRALIZACION A NIVEL LOCAL.

Las modificaciones legales y el conjunto de iniciativas descentralizadoras superan en mucho la realidad institucional y administrativa del municipio. Se constata la ausencia y/o debilidad importante de gestión local moderna que puede ser causal de una reversión del proceso descentralizador o al menos, de una dis-

Sin embargo la situación institucional y administrativa del municipio es todavía débil y el proceso descentralizador puede revertirse.

minución del ritmo de transferencias de competencias y recursos desde el nivel central.

Se constata también una ausencia de iniciativas más activas.

Los municipios no han desarrollado acuerdos con la empresa privada

Los municipios no han desarrollado eficazmente acuerdos con el empresariado privado.

Existe una separación arraigada entre la gestión municipal y las acciones empresariales. Se ve más un asistencialismo empresarial y no una relación constante y extendida hacia ámbitos propios.

El municipio se encuentra poco adaptado y preparado para un trabajo en conjunto con el mundo empresarial.

ni una asociación persistente con las organizaciones sociales.

Los municipios y las organizaciones sociales no han logrado, en la inmensa mayoría de los casos, una asociación permanente y suficientemente igualitaria.

Existe una debilidad de la base social y una acción asistencialista de los municipios.

La debilidad del movimiento social de "base territorial" se ve reforzada por una acción fuertemente asistencialista de los municipios.

No se da una relación horizontal ni igualitaria.

Lo anterior se ve reforzado por concepciones "polares" (o antagónicas) de difícil coexistencia en una relación desde arriba entre el municipio y la base social. Esto dificulta la posibilidad de una relación horizontal e igualitaria (393).

Las ONGs reemplazan la participación en vez de intermediarla.

La acción de las ONGs, en algunos casos, genera distorsiones importantes en la idea de colaboración horizontal, al reemplazar la participación de la comunidad en vez de intermediarla.

En la institución municipal permanecen algunas características propias de una estructura

tradicional, en ocasiones inmune y resistente al cambio y a la modernidad; en otras muy influida por liderazgos políticos locales.

Subsisten en los municipios características tradicionales, refractarias al cambio y a la modernidad.

Hay una gran debilidad en los sistemas de cobro de derechos, patentes y otras prestaciones municipales.

SERVICIOS TRASPASADOS DE EDUCACION Y ATENCION PRIMARIA DE SALUD.

Las municipalidades del país, **en forma paulatina,** tomaron a su cargo los establecimientos educacionales en un proceso que, en la actualidad, se reduce a la existencia de 6.227 establecimientos (**64.4% del total**) bajo la administración municipal, los que atendieron a 1'764.854 alumnos (**58.5% del total nacional**) en 1992.

Las municipalidades tomaron a su cargo el 64.4% de los establecimientos de educación básica y media.

Los establecimientos educacionales que las municipalidades tomaron bajo su administración están acogidos al beneficio de la **subvención,** conforme a un conjunto de requisitos (mencionados en la p.401).

Estos establecimientos se acogen al beneficio de una subvención.

Entre los problemas de las subvenciones podemos citar:

Problemas de la subvención:

- No está considerado dentro de la subvención el personal no docente que administra el sistema.

- ésta no considera al personal no docente.

- La necesidad de cumplir la función compartida de la educación obliga a los municipios a mantener en funcionamiento establecimientos que no sólo no son rentables sino que no logran financiarse ya sea por escasez de matrículas, por deserción escolar o por baja asistencia promedio, que es en definitiva la medida que determina los ingresos de recursos del sistema.

- los municipios deben mantener establecimientos que no son rentables o no logran financiarse.

El financiamiento del sistema enfrenta dificultades.

Situaciones como las referidas han ido generando dificultades en lo que hace relación al financiamiento del sistema (más detalles en pp. 402 a 404).

ADMINISTRACION DE LA SALUD MUNICIPAL

Las municipalidades se hicieron cargo de los servicios primarios de salud: 100 % de los consultorios rurales y 91 % de los urbanos.

En 1980 se autorizó a las municipalidades hacerse cargo de los Servicios Primarios de Salud. **En 1988 estaban transferidos el 100% de los consultorios rurales y el 91% de los urbanos.**

Los objetivos invocados por el gobierno militar para justificar la municipalizacion de los servicios fueron:

Objetivos invocados para justificar la municipalización de estos servicios.

a. descentralizar al máximo las acciones de salud;

b. mejorar el control y fiscalización de los establecimientos alejados;

c. adecuar programas de salud a las necesidades de la población;

d. canalizar fondos municipales para acondicionar y mejorar la infraestructura de los establecimientos;

e. posibilitar una mayor participación comunitaria; y,

f. permitir una mayor integración intersectorial.

FINANCIAMIENTO

El Ministerio de Salud financia el 70 % según facturación por acciones prestadas.

Actualmente el financiamiento de los establecimientos municipalizados está a cargo del Ministerio de Salud en aproximadamente el 70% de los recursos que ellos gastan.

La **entrega de los recursos se hace a tra-**

vés de un procedimiento de facturación por acciones prestadas en establecimientos municipalizados.

Bases de una Propuesta para el próximo periodo del actual Gobierno de la Concertación.

El éxito de la descentralización en Chile se pone en juego principalmente en la efectiva descentralización de los servicios de educación y salud.

La descentralización se pone a prueba en los servicios de educación y de salud.

La **solución no es ni la re-centralización** de estos servicios ni la mera privatización de ellos.

Ni la re-centralización, ni la privatización son una solución.

Es fundamental precisar la responsabilidad pública central y la municipal.

SITUACION ACTUAL

Hay que destacar que en la práctica se ha hecho, en descentralización, extraordinariamente más de lo que fue programado.

En la práctica, la descentralización avanzó más allá de lo programado inicialmente.

La decisión de insistir en la municipalización no estuvo exenta de dificultades políticas, porque al interior de la coalición gobernante había sectores que anhelaban una reversión centralista y esta posición contaba con un buen apoyo sindical, profesional y de opinión pública, puesto que era de dominio general que estos servicios eran bastante criticados en su eficacia, cobertura y gestión.

La municipalización tenía oposición de los sectores que proponían una reversión centralista.

También incidía poderosamente el hecho que el proceso de municipalización se había definido en el contexto autoritario, con muchas deficiencias y de un modo enteramente inconsulto.

Criticaban su contexto autoritario e inconsulto, y las deficiencias del proceso.

El proceso de descentralización durante el

En el gobierno democrático, la descentralización fue afirmada por las nuevas autoridades

gobierno democrático se fue afirmando fuertemente, apoyado por las nuevas autoridades municipales electas en junio de 1992.

y hoy no es cuestionada por ningún sector.

La situación hoy en Chile hace que difícilmente alguien ponga en duda el papel que debe jugar el municipio en la administración de servicios básicos.

Contra todo presagio, Chile dispone hoy de una avanzada legislación competencial en materias locales y regionales (415).

LISTADO DE ASUNTOS PENDIENTES

Insuficiencias municipales en personal, financiamiento y capacidad administradora.

- Persisten insuficiencias en la esfera municipal, a nivel de plantas de personal, de recursos de financiamiento y también en la capacidad administradora y de gestión.

Necesidad de:

- adoptar pautas flexibles

Sin perjuicio de esto, es necesario abordar esta materia con máxima flexibilidad, traduciendo la heterogeneidad de las diversas realidades locales en su estructura de personal. Nada podría ser más dañino para el proceso de descentralización que la adopción de pautas rígidas y uniformes en esta materia (417).

- enfrentar los problemas en los servicios de educación y salud

- Problemas serios en la gestión y administración municipal de los servicios de educación y atención primaria de salud.

-superar las dificultades en la constitución de los gobiernos regionales y mayor apoyo de los ministerios centrales

- Dificultades en la constitución de los gobiernos regionales y en el apoyo bastante menor de los Ministerios Centrales para comprometerse en las medidas descentralizadoras y de sus representaciones subnacionales.

-elevar el nivel organizativo de la sociedad civil

- Un gran retraso en el nivel organizativo alcanzado por la sociedad civil, insuficiente

para apoyar el incremento sostenido del proceso descentralizador a mediano y largo plazo.

- La relación entre municipios y gobierno regional es un aspecto que requiere ser reforzado porque son instancias que se requieren mutuamente, que se complementan y que **deben informarse cotidianamente** (418).

-reforzar la relación entre municipio y gobierno regional.

- Acápite especial merece la escasa preocupación existente en esta fase del proceso de descentralización, **frente a la problemática de los grupos étnicos, tema todavía superficialmente abordado.**

- la problemática de los grupos étnicos merece especial atención.

- Finalmente, es necesario efectuar a nivel sectorial la descentralización en todos los ámbitos fundamentales del desarrollo nacional, como el enfrentamiento de la pobreza, las acciones de sustentabilidad ambiental. En cada uno de estos casos es necesario descentralizar el análisis, reconociendo las especificidades de la región y hasta la localidad (419).

- así mismo, el enfrentamiento de la pobreza y la defensa ambiental.

BRASIL

Silvio Caccia Bravo. LA SITUACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL, pp. 421 a 473.

La actual estructura de gobierno se apoya en el clientelismo, paternalismo y corrupción.

La actual estructura de gobierno, moldeada y consolidada tras décadas, sirve a fuerzas e intereses políticos que se apoyan en el clientelismo, en el paternalismo y en la corrupción para imponer sus intereses.

Las elecciones libres y generales son utilizadas por las élites para su perpetuación en el poder.

Todo esto nos enseña que no son suficientes las **elecciones libres y generales** para garantizar la extensión de los derechos sociales y políticos para todos, ya que éstas son utilizadas (instituciones y burocracia) por las élites en beneficio propio y para su perpetuación en el poder.

La reforma del Estado es un proceso de un nuevo pacto social de profundización de la democracia.

Así la reforma del Estado se sitúa como una prioridad de lucha democrática y no puede ser vista como una operación técnica destinada solamente a racionalizar y modernizar una estructura administrativa superdimensionada, arcaica, inoperante, como puede presentarla el modelo privatizador neoliberal. Esta reforma es un proceso de construcción sociopolítica de un nuevo pacto social, de una cultura política de profundización de la democracia (421-422).

Brasil gasta el 20 % del PIB en el área social, pero, de estos recursos, el 80 % queda en el camino.

Se estima que Brasil gasta, en el área social, cerca de 80 a 100 billones de dólares anuales, alrededor del 20% del PIB. Indice compatible con los países desarrollados. Sin embargo estudios del Banco Mundial apuntan que **apenas el 20% de estos recursos llegan al usuario final de los servicios, o sea al ciudadano brasileño.** El 80% restante **quedan en el camino,** a causa de la corrupción, del uso privado de la maquinaria pública, de la mala administración; además queda en las manos de burócratas, políticos y empresa-

rios. Brasil es el país que concentra el mayor número de indigentes (tanto absolutos como relativos) en América Latina: **32 millones de brasileños.**

Este país concentra el mayor número de indigentes en América Latina.

La descentralización político-administrativa es una propuesta defendida como un importante elemento de la reforma del Estado.

Podemos identificar que dentro de este proceso de descentralización existen tanto protagonistas de movimientos sociales de base, empresarios que quieren cooperar en el ámbito local o regional, promotores de iniciativas económicas sociales, profesionales y sectores de funcionarios implicados en la gestión local, como representantes de viejas oligarquías, jefes políticos locales que actúan en forma arbitraria, pertenecientes a aparatos políticos poco democráticos que pretenden ser legitimados y mantenerse a través de la demagogia localista. Por último existen los intereses corporativos que defienden la reafirmación de los privilegios en relación a los demás (422).

La descentralización político-administrativa es promovida por fuerzas progresistas y también por viejas oligarquías.

Hay experiencias de descentralización conservadoras, como ocurrió en Chile, donde el control del gobierno central llega al nivel del gobierno local mediante transferencia jerarquizada de funciones administrativas y de recursos, como parte de una cadena de dirección vertical (422).

Hay experiencias conservadoras de descentralización como en el caso de Chile en el que el gobierno central controla verticalmente las transferencias.

Estas experiencias (Chile, Perú, Uruguay) han indicado que se trata de traspasar muchos recursos públicos a nivel local, pero también dejar que la ciudadanía se autogestione de una forma más flexible según el carácter de cada municipio. El nuevo estilo en consecuencia, implica la creación de mecanismos simplificados. Se trata entonces de flexibilizar los mecanismos de comunicación con la población, haciéndolos más ágiles para que la sociedad esté

Se trata de traspasar recursos y dejar que la ciudadanía se autogestione.

La sociedad debe estar bien informada para participar.

bien informada y pueda participar. Así mismo, de adecuar los mecanismos financieros, disminuyendo el peso normativo y otorgándole control directo a los comités y consejos de la comunidad interesada.

El desafío es buscar nuevas relaciones sociales y enfrentar la segregación social.

En este momento surge el desafío de buscar soluciones innovadoras sustentadas en nuevas relaciones sociales y al mismo tiempo enfrentar la tendencia de profundización del apartheid social.

La nueva Constitución brasileña traspaso recursos y gestión de servicios hacia gobiernos municipales.

El reordenamiento jurídico-político e institucional tiene su marco fundamental en la nueva Constitución brasileña promulgada en 1988 que se expresa en el traspaso de los recursos financieros y la gestión de servicios centralizados por el gobierno federal y estatal hacia los gobiernos municipales.

Posibilidades de innovación con la participación popular.

Las experiencias de la nueva gestión municipal democrática demostraron, durante la década de los 80, las posibilidades de innovación de los gobiernos locales al abrirse a la participación popular (423).

LA DESCENTRALIZACION POLITICA DEL ESTADO BRASILEÑO

Se dio una amplia movilización popular en la presentación de enmiendas al proyecto constitucional.

El proyecto de constitución (discutido en la Asamblea Constituyente 1987-1988) y las enmiendas populares al proyecto fueron el principal instrumento de participación suscrito por más de 30.000 electores.

Existió una amplia movilización popular en el proceso de elaboración constitucional que se concretó en la presentación de 122 enmiendas populares suscritas por 12 millones de electores brasileños.

La participación popular se realizó a través de audiencias públicas, de la presentación y defensa de las enmiendas populares.

Los **indígenas** tiene asegurados varios derechos en la constitución con relación a los territorios que ocupan (véase p.427).

Los indígenas aseguraron derechos a los territorios que ocupan.

La iniciativa popular es el principal instrumento de participación en la esfera legislativa, el cual permite la presentación directa, por parte de la sociedad, de propuestas de ley sobre sus derechos e intereses. De acuerdo con las constituciones estatales, a la iniciativa popular le compete la presentación de proyectos de ley suscritos por no menos del uno por ciento de los electores del Estado. Las constituciones de los estados de Río de Janeiro y de Bahía aseguran el derecho de presentar enmiendas a la propia Constitución a través de la iniciativa popular.

La iniciativa popular tiene libre acceso al poder legislativo.

La **Tribuna Popular** es el instrumento que asegura la realización de debates y discusiones en el Legislativo sobre asuntos de relevante interés de la ciudad. La Ley Orgánica de Porto Alegre instituye la tribuna popular en las sesiones de plenarias de la Cámara Municipal, o bien en la Plaza Montevideo, frente a la municipalidad, pudiendo hacer uso de ella las entidades sindicales, organizaciones representativas de la localidad u otras que tengan actuación en el ámbito municipal (434).

Se establece la Tribuna Popular en el Legislativo para asuntos de interés de la ciudad.

FINANZAS

En la estrategia de recuperación de las finanzas propias, vía reforma tributaria, se adoptaron principios tales como: priorizar el crecimiento de la recaudación a través de tributos directos, cubrir el costo real de los servicios por medio de tasas.

La reforma tributaria prioriza los tributos directos.

TRANSPORTE Y DESCENTRALIZACION

Luego de cinco años de descentralización de la gestión del transporte colectivo urbano

La descentralización de la gestión del transporte presenta resultados contradictorios.

en Brasil, es un hecho extendido a todos los rincones del país y presenta resultados muy contradictorios (446).

El movimiento por la democratización presiona para fraccionar los poderes centralizados.

La descentralización, entendida como un movimiento de distribución de recursos y del poder, se apoya en dos bases distintas que se entremezclan históricamente pero que tienen dinámicas y motores propios (Fiorti y Tabares:129). El movimiento por la democratización y reconocimiento de los derechos de la ciudadanía ejerció y ejerce presión sobre las instituciones políticas y sociales en el sentido de fraccionar los poderes centralizados (446).

La municipalización de los transportes se convirtió en bandera del movimiento social.

La municipalización de los transportes se convirtió en la bandera de los movimientos y es respaldada por los partidos políticos de izquierda e incorporada a los programas de gobierno en las disputas electorales, y a las propuestas llevadas a la Asamblea Constituyente.

La descentralización establece una nueva lógica de organización del Estado.

La descentralización determina una nueva lógica de organización del Estado. Retira del poder central las organizaciones burocratizadas, la decisión sobre qué y para quién organizar los servicios públicos (448).

El movimiento por la descentralización recibe nuevo impulso por la presión de los niveles locales.

La fuerza que el movimiento por la descentralización adquirió va mucho más allá de las prescripciones constitucionales y tiene hoy un nuevo impulso dictado por la presión de los niveles locales sobre los demás niveles. En los transportes, por ejemplo, la remuneración es definida localmente, sea por la tarifa, sea por contrato de prestación de servicios, al revés de otros servicios públicos, como la salud, en que la remuneración de los trabajadores es definida por la estructura federal (448).

La remuneración por transporte se establece localmente; la de salud, por la estructura federal.

La participación popular, ente supragubernamental de descentralización de poder,

también está contemplada en la Constitución estatal.

La participación popular se erigió en principio fundamental de la Constitución.

Existe participación popular en los consejos de empresas públicas y en los consejos sectoriales como son los consejos de transporte (449).

Existe en los consejos de empresas públicas y en los consejos sectoriales.

El gasto participativo es una práctica generalizada en los gobiernos municipales de corte popular. Es una operación que involucra la participación de los ciudadanos en la decisión sobre las inversiones, a través de las Asambleas con carácter deliberativo. Se trata de un importante ejercicio de participación en que el ciudadano directamente o a través de un delegado popular escogido por él decide el destino de los recursos en el ámbito municipal.

En los gobiernos municipales de corte popular a través de las Asambleas participan los ciudadanos para decidir sobre las inversiones.

NUEVOS MODELOS DE GESTION Y NUEVOS ESPACIOS DE DEBATE POLITICO

Genéricamente las fórmulas experimentadas son modalidades de municipalización

Se experimentan modalidades de municipalización:

La **Cámara de Compensación** es la modalidad más antigua de gestión municipal. La Cámara puede ser usada como mecanismo para subsidiar las tarifas cuando el poder público lo estima conveniente.

-La Cámara de Compensación

Otra modalidad es la "contratación de prestación de servicios de transporte colectivo" en que el poder público no le concede al operador privado la ganancia del servicio. Dicha modalidad puede ser vista como una prestación de servicio en el sentido que el poder público recauda para si el monto de las tarifas y remunera a los trasportistas por el servicio medido (por kilómetro viajado, pasajeros transportados, otras unidades o mezcla de ellas).

-La contratación de prestación de servicios

Otra modalidad es la "empresa pública reguladora" y la "empresa pública contratista de servicios de terceros".

-La empresa pública reguladora

-La empresa pública contratista de servicios de terceros.

El caso mixto es el más común.

La descentralización en transporte mantiene su precaridad y tarifas caras.

La conclusión a la cual se llega, examinando el proceso de descentralización en el sector de transporte urbano en Brasil, es que **sus resultados son bastante pobres desde el punto de vista de los usuarios** que están dia a día usuando este servicio, por su precaridad y los altos precios de las tarifas.

Para la población de bajos salarios la descentralización puede significar el fin de las políticas sociales en el sector transporte (452).

LA DESCENTRALIZACION DE LA SALUD

La Constitución Federal, Articulo 196, dice:

La Constitución reconoce el derecho universal e igualitario a los servicios de salud.

"La salud es derecho de todos y deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que tengan en cuenta la reducción del riesgo de enfermedad y similares y al **acceso universal** e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación."

La descentralización del sistema de salud aparece como condición básica,

La descentralización del sistema de salud, dirigida desde el gobierno, aparece como condición básica para que el Estado cumpla con su deber constitucional. El proceso de descentralización debe garantizar, entre otros derechos, el control social con poder deliberativo, sobre la política y los recursos del área de salud; el acceso universal y gratuito a todos los niveles del sistema (en la pg.454 se detallan los otros derechos).

con acceso universal y gratuito a todos los niveles.

Se creó la Conferencia y el Consejo de Salud.

La Ley 8142 creó la Conferencia y el Consejo de Salud en todas las esferas del gobierno.

Las Conferencias deben reunirse cada cuatro años.

Las Conferencias deben realizarse como mínimo, cada cuatro años, con representación de los distintos segmentos sociales, para evaluar

y proponer directrices para las acciones de cada esfera.

Los Consejos de Salud tienen carácter permanente y **deliberativo** y son compuestos por representes del gobierno, prestadores de servicios profesionales de salud y **usuarios; éstos tienen representación paritaria** en relación al conjunto de las demás categorías.

Los Consejos tienen carácter permanente y deliberativo.

MUNICIPALIZACION: INICIATIVAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

La promulgación de la Ley Orgánica de Salud en 1990 y la realización de la IX Conferencia Nacional de Salud en Agosto de 1992 pueden ser considerados los hitos en la historia del movimiento sanitario. Uno, oficilizando los postulados básicos de un proceso democratizador y otro, por haber reunido en un **Forum** amplio (más de 4 mil representantes, electos en Conferencias Regionales) todas las corrientes políticas de la sociedad, para discutir la operabilidad del principal postulado de descentralización, que es la municipalización (455).

La Ley Orgánica de Salud y la IX Conferencia Nacional de Salud son dos hitos históricos.

A partir de 1992 la Municipalidad de Sao Paulo destinó un 20% de su presupuesto total para la salud.

Podemos confirmar que la salud fue incorporada definitivamente en la oferta política municipal, redefiniendo los grupos de interés. La investigación del IBAM revela que las 3/4 partes de los municipios cuentan con consejos municipales de salud (456).

La salud ha sido incorporada en la oferta política municipal.

MUNICIPALIZACION: CAMINO A RECORRER

La municipalización, entre tanto no construye de inmediato las bases del SUS (Sistema Unico de Salud), funciona más como un proce-

so simultáneo de dispersión de los recursos financieros y diseminación de la atención en las unidades básicas.

Aunque la salud no constituye prioridad real para los municipios, es pretexto para que los políticos locales accedan al traspaso de recursos.

La salud no es prioridad real de casi ningún municipio y la aparente adhesión de los políticos locales a la municipalización está asociada a la ambición de poseer los recursos traspasados desde otras estructuras de gobierno (457).

No existe proyecto de largo alcance.

La inexistencia de un proyecto de largo alcance contribuye a la desmotivación y evasión creciente de los trabajadores en algunos Estados (458).

FINANCIAMIENTO DE LA SALUD

El gasto público en salud es insignificante.

El análisis del gasto público total en salud en el periodo 1980-1990 muestra que hasta 1986 el país gastaba menos del 2.4% del PIB en esta área y apenas en el año 1989 y 1990 llegamos a un 3.2% per cápita (459).

MUNICIPALIZACION DE LA EDUCACION

A pesar de la corta experiencia en descentralización han aparecido propuestas centralizadoras.

Todavía ni siquiera han pasado cinco años de una gradual y lenta experiencia de descentralización de los recursos financieros a los estados y municipios y ya existen propuestas de revisión constitucional que traen en su argumentación, la necesidad de una mayor **centralización de recursos (y poder) del Gobierno Federal.**

La centralización desperdicia los escasos recursos financieros de la educación.

No quedan dudas que en estos últimos 25 años asuntos eminentemente locales o cuando mucho regionales, se constituyeron en cuestiones "nacionales" que centralizaron en Brasilia las decisiones más rutinarias y usuales; la centralización termina desperdiciando los parcos recursos financieros de la educación (460).

No es necesario destacar el desperdicio que significa, en términos de tiempo y recursos, el "paseo" de este dinero por Brasil y la **ineficiencia** de tal procedimiento (461).

La filantropía (desarrollada por las ONGs) se ve cada vez más cubierta por recursos originalmente captados a través de impuestos (461).

No es nuestro objetivo criticar a las ONGs sino realzar que el crecimiento de las mismas se viene dando por el incentivo de la propia esfera pública, al negarse a asumir sus propias funciones (462).

Crecen las ONGs porque la esfera pública abandona sus funciones.

PODER LOCAL: LIMITES Y POSIBILIDADES

Frente a la pregunta de si ¿el fortalecimiento del poder local favorece necesariamente el proceso de democratización de la sociedad? la respuesta –en el caso específico de la educación– es sí y no. La descentralización administrativa y del poder político es una condición necesaria para el proceso de democratización. Su realización **no lleva, necesariamente, a la democratización.** Es necesario construir y fortalecer el poder popular, buscando la participación de los trabajadores en las decisiones descentralizadas (462).

En educación, el fortalecimiento del poder local no es sinónimo de democratización.

HAY EXPERIENCIAS QUE ESTAN RESULTANDO

Podemos afirmar que la democracia atraviesa una crisis en el sentido de que ella está en transición y conoce las dificultades derivadas del contraste que se estableció entre "los ideales democráticos y la democracia real." Es necesaria una cierta paciencia histórica, para que el pueblo y los ciudadanos, de forma muy concreta puedan "experimentar" el placer de decidir su vida y la vida de la ciudad y (quizás) de su país (464).

La democracia formal atraviesa una crisis de transición hacia la democracia real.

Sao Paulo atiende a la tercera parte de la enseñanza básica pública de la ciudad, con grandes limitaciones financieras.

Un ejemplo de las limitaciones financieras se puede constatar en Sao Paulo que en la actualidad atiende a la totalidad de los jardines infantiles públicos; esto es una tercera parte de la red de enseñanza básica pública existente en la ciudad, incluyendo la totalidad de alumnos con deficiencias auditivas y una escuela de enseñanza media con curso para una profesión.

La atención de estos servicios absorbe el 30% de los impuestos y transferencias hechas al municipio. En estas condiciones la pregunta es: ¿cómo podría el municipio expandir su red? que no sea ¿reduciendo y acoplando jornadas de trabajo, abandonando o dejando a medias la mantención de la infraestructura o disminuyendo material pedagógico?, etc.

La municipalización de la educación en el Noreste de Brasil fue desastrosa.

No es por causalidad que **la experiencia de la municipalización de la enseñanza en la región Noreste** (históricamente la primera región que experimentó la municipalización a partir del proyecto pro-municipio, desde 1973 en adelante) financiada por **el Banco Mundial, fue desastrosa.** Entre las causas de esta situación se pueden mencionar la falta de preparación de los profesores, los salarios muy bajos, la falta de orientación y actualización, los contenidos curriculares.

Las experiencias exitosas y con calidad se reducen a pocos colegios.

No nos engañemos –afirma el autor– que por no existir de hecho un sistema de traspaso directo y automático de recursos financieros a los municipios, las experiencias exitosas y con calidad durarán mientras el sistema municipal no necesite expandirse. Uno o dos colegios podrán mantenerse con recursos propios, la red total de enseñanza, no.

En el ámbito de la salud, los municipios que creyeron en la propuesta municipalizada del

SUS –previsto en la Constitución– municipalizaron la atención; consumen hoy entre el 30 y el 38% de recursos sólo para este rubro, situación que no permite su expansión.

Tampoco las experiencias en salud justifican su expansión.

Por otra parte los gobiernos federal y estatal, con un discurso fácil sobre la macro-cefalia del Estado, se eximen de sus responsabilidades históricas con las políticas sociales, pretexto con el cual traspasan equipos obsoletos, demandan de los gobiernos locales inversiones sustantivas y ni siquiera discuten el proceso y el porcentaje de transferencia de recursos a los municipios (467).

El gobierno federal elude sus responsabilidades traspasando equipos obsoletos y demandando inversiones a los gobiernos locales.

CANALES INSTITUCIONALES DE PARTICIPACION POPULAR.

El desafío de democratizar la gestión municipal a través de la participación de la población en la formulación, control y decisión sobre las políticas públicas, implica revertir una tradición histórica de apropiación privada del espacio público por las élites que tienen el poder económico (467).

Para democratizar la gestión municipal hay que revertir la apropiación privada del espacio público por las élites que controlan el poder económico.

La participación popular más que un medio de legitimar las acciones de gobierno tienen que impulsar un proceso de profundización de la democracia (467).

PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES POPULARES EN LOS CANALES INSTITUCIONALES.

Es fundamental **desarrollar una dimensión pedagógica** de las acciones político–administrativas del gobierno: posibilitar la apropiación colectiva de la información (468).

Es fundamental posibilitar la apropiación colectiva de la información.

EL CARACTER, LA COMPOSICION Y LA MULTIPLICIDAD DE EXPERIENCIAS DE PARTICIPACION POPULAR.

La participación popular presupone canales permanentes de relación entre la administración y la ciudadanía.

La participación popular, entendida como un proceso que se construye colectivamente, a través del cual se va creando una nueva cultura política y democrática, presupone la existencia de canales permanentes, donde un trabajo continuo y sistemático va dando una nueva configuración a la relación entre la administración y la población.

La participación popular presupone respetar la cultura local.

La construcción de una política de participación popular implica **transparencia, unidad política y metodología** en la acción administrativa. Presupone interactuar con los hábitos y costumbres de la cultura local (469).

El saber técnico se tiene que abrir al **saber popular.**

No sirve legalizar canales de participación por decreto.

En muchos municipios la experiencia mostró que de nada sirve que el gobierno legalice los canales de participación por decreto, pues la medida puede ser revocada por el próximo Alcalde (471).

VENEZUELA

Rafael de la Cruz. LA DESCENTRALIZACION EN VENEZUELA: ALCANCES Y LIMITES DE UN PROCESO, pp. 313 a 358.

UNA ERA DE CAMBIOS

Dos casos exitosos (de reformas económicas), el de **Chile** y el de Bolivia, son a su vez cuestionados desde ángulos diversos. Respecto del primero, se discute que la bonanza que se advierte en el país está sustentada en años de privaciones graves bajo el régimen dictatorial, y en una cesta limitada de productos de exportación que hace frágil estructuralmente su economía. En cuanto a **Bolivia**, a pesar de condiciones más que favorables logradas para la inversión extranjera y la estabilización de las variables macroeconómicas fundamentales, la **llegada de capitales se hace esperar;** el tesoro de la Nación es tan angosto, que altos funcionarios del gobierno deben ser pagados por fondos de organismos internacionales (314).

Se cuestiona el caso de Chile porque se sustentó en las graves privaciones de la dictadura.

También el de Bolivia porque no llegan capitales y dispone de un tesoro nacional muy reducido.

REFORMAS POLITICAS Y DESCENTRALIZACION

El autor destaca un conjunto de acontecimientos que van desde el 27 de febrero de 1989 (Caracazo), con el intento de golpe militar. Una de las causas más profundas de deslegitimación del régimen y de disminución de la gobernabilidad es la indefensión que buena parte de la población siente frente a un Estado que no le rinde cuentas y a un sistema electoral que, salvo para elegir Presidente de la República, hacía que se votara por listas de partidos en las que ni siquiera se especificaban los nombres de los candidatos a concejales, diputados y senadores.

En Venezuela se agrava la deslegitimación del régimen y se disminuye la gobernabilidad.

El sistema electoral no facilita la democratización.

En una situación de esta naturaleza, ya visible hace varios años, es muy grande la tentación de retrotraer el sistema político ha-

Esta situación propicia formas regresivas y centralizadoras de poder.

cia formas más regresivas y centralizadas de poder (316).

Las dificultades de legitimación del sistema político obligan a la profundización de la democracia.

La conclusión más importante a la que llegó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) se puede sintetizar en la idea de que las dificultades de legitimación del sistema político obligan a la profundización de la democracia.

Se propuso la elección directa de los gobernadores de estados y de los alcaldes.

En este sentido se propuso que los gobernadores de estados, que hasta 1989 eran designados por el Presidente de la República, fueran electos por la población. Asimismo, se insistió en la creación de la figura del alcalde (317).

Las elecciones de gobernadores y alcaldes se realizaron por primera vez en diciembre de 1989 y nuevamente en 1992.

Hay una gran desconfianza hacia la apertura democrática y hacia la clase política.

Hay quienes sostienen que el país será ingobernable, que aumentará la ineficiencia y que se comete un error con esta apertura democrática. Otros, son escépticos, desconfían de la clase política y le atribuyen la capacidad de burlar las reformas.

Sobre esta controversia habría que decir que el Estado venezolano se ha dado cuenta desde hace décadas de la necesidad de **descongestionar los lugares donde se toman decisiones.**

Se inicia un proceso de desconcentración de entes públicos.

El resultado de estos planteamientos se expresa en un amplio proceso de desconcentración de muchos entes públicos. La evaluación de esta experiencia realmente delegada es mínima y los problemas siguen resolviéndose (¿o habría que decir no resolviéndose?) en Caracas. La tradición presidencialista influye mucho en la reticencia que se tiene, a nivel central, de distribuir poder de decisión hacia los subordinados (317).

Subsiste gran reticencia a delegar poder de decisión a las autoridades locales.

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION

Quienes se oponen a esta alternativa (acceso a la toma de decisiones de las autoridades locales) lo hacen por diferentes motivos. Algunos sinceramente temen un efecto desorganizador y se refugian en el muy conservador lema "más vale malo conocido". En otros casos, los **privilegios políticos** creados a la sombra de la centralización son muy dulces, y es comprensible que quienes los disfrutan se opongan a perderlos. Unos y otros hacen causa común en contra de la profundización de la democracia y la modernización del Estado. Es una **corriente anti-histórica** que felizmente numerosas fuerzas sociales y una parte de la clase política ha sabido enfrentar (318).

Algunos temen un efecto desorganizador, otros se resisten a perder privilegios obtenidos a la sombra de la centralización.

Representan una corriente anti-histórica.

LA ESTRATEGIA DE LA DESCENTRALIZACION O POR QUE SE COLOCO LA CARRETA DELANTE DEL CABALLO.

Existe la interrogante sobre por qué se eligieron primero a los gobernadores y alcaldes y solamente después de ese hecho político se ha prestado atención a la transferencia de competencias administrativas y financieras hacia esos niveles de gobierno.

Primero fue la elección de gobernadores y alcaldes y después la atención a la transferencia de competencias.

Recuerda que el siglo XIX se caracterizó por una permanente tensión entre los caudillos regionales y la formación del Estado-Nación. Los proyectos políticos que proponían la constitución de una sociedad moderna, tenían en común un énfasis en el centralismo, única vía posible para imponer una organización general de los intereses nacionales sobre los cálculos parciales de los líderes locales.

El énfasis en el centralismo se justificó para imponer intereses nacionales sobre los de caudillos regionales.

Los adversarios del proceso descentralizador, principalmente parte de la burocracia partidista y algunos sectores de las direcciones de los partidos políticos, junto con fracciones de gremios empresariales y otros, son fuerzas de mayor importancia aún.

Las fuerzas opuestas a la descentralización son todavía mayoritarias.

LA LEY DE DESCENTRALIZACION

La propuesta se basa en tres premisas:

El concepto de esta proposición se basaba en tres aspectos:

1. Se distribuyen competencias y servicios entre el gobierno central y los estados.

1. Se distribuye entre el gobierno central y los estatales, entre otras competencias, los servicios públicos de salud, educación, aguas, telecomunicaciones y energía, reservándose para el gobierno central todas aquellas de carácter global, así como decisiones políticas que afecten al conjunto de la Nación

2. Existe un carácter progresivo de la transferencia acorde al mejoramiento administrativo y organizativo.

2. Carácter progresivo de la trasferencia; proceso que tiene que ver con el mejoramiento administrativo y organizativo de las gobernaciones y alcaldías.

3. Se establece un sistema de coordinación estatal para armonizar políticas centrales y locales.

3. El proyecto de ley incluía un sistema de coordinación estatal que permite al gobernador ejercer su rol constitucional como agente ejecutivo nacional.

Dos defectos de la ley:

1.- no precisa las competencias

2.- y los alcances de la transferencia quedan librados a la negociación del momento.

La ley adolece de dos defectos fundamentales: es excesivamente genérica en lo que concierne a las competencias concurrentes y no se considera en la misma la delimitación respecto de los municipios; los convenios entre el ejecutivo central y regional son tan poco estructurados que dejan en manos de la negociación política del momento la definición de los alcances de la transferencia (323).

En diciembre de 1993, después de un largo período de negociaciones, el Gobierno Nacional transfirió a seis estados el servicio de salud pública.

En medio de la crisis, la descentralización gana opinión favorable de la élite política.

Paradójicamente, en medio de la crisis que vive el país desde 1958, la descentralización ha adquirido un prestigio muy importante y congrega la opinión favorable de la élite política.

ASPECTOS FISCALES Y FINANCIEROS

De nada sirve otorgar las inmensas responsabilidades previstas en las leyes para los estados y municipios, si no se les provee de recursos económicos necesarios.

Enorme brecha entre responsabilidades traspasadas y provisión de recursos económicos.

La ley de descentralización incluye un modelo financiero que consiste en transferir cada competencia con la asignación presupuestaria que actualmente el gobierno central dedica a la prestación del servicio en cuestión. Por las evaluaciones realizadas, está claro que estos recursos serán insuficientes para responder al incremento de los gastos, tanto para mejorar los servicios como para extender su cobertura (327).

Se propone transferir cada competencia con la asignación presupuestaria correspondiente, pero los recursos serán insuficientes para mejorar servicios y extender cobertura.

EL ESTADO ES UN ESTORBO

Tal vez la idea más repetida de los privatizadores es que el Estado y más precisamente el gobierno, los partidos y otras formas de organización política son un mal que sufre la sociedad.

Para ciertos sectores, el Estado es un estorbo para la sociedad.

Se ha sugerido incluso que el deber ser del sector público es la prestación de servicios como la educación y la salud dejando que la sociedad y el mercado se encarguen de mejorarlos.

El Estado debería restringir sus atribuciones a educación y salud.

Esta visión ignora que la existencia del Estado no es casual. El Estado bajo diversas formas, es una organización que todas las sociedades complejas crean para dirimir sus conflictos, negociar las expectativas de los grupos y sectores que las conforman y garantizar un orden interno y externo que las hagan viables. Ninguna sociedad podría sobrevivir si no es capaz de construir un espacio público de regulación de sus intereses contradictorios y centrífugos (340).

Esta visión olvida que el Estado existe para regular intereses contradictorios y centrífugos.

Hay que decir que en cada momento en que el Estado ha asumido alguna responsabilidad,

lo ha hecho con el estímulo y aplauso de numerosos grupos sociales y muchas veces con el consenso de toda la sociedad.

Es necesario redefinir las fronteras entre lo privado y lo público.

Es necesario redefinir las fronteras entre lo privado y lo público.

EL ESTADO EN LOS PAISES EN DESARROLLO ES MUY GRANDE.

Se propaga la falsa idea de que los países no desarrollados tienen Estados muy grandes y un gasto público exagerado.

Esta idea se ha propagado, como una mancha de aceite: el Estado (en países no desarrollados) es muy grande y el gasto público exagerado.

El gobierno central en los países de ingresos altos, incurrió en 1990 en gastos que alcanzaban un promedio del 39% del total de PNB; en los países de mayores ingresos en A.L. alcanzó el 28% del PNB. Estados Unidos tuvo un gasto público total que representó el 40% de su PNB, Austria el 56 del PNB, Venezuela en 1994, el 20%.

Sin embargo el gasto público, en los países desarrollados, es mayor.

En cuanto al **gasto corriente**, los países más desarrollados gastaron un promedio del 18% del PIB; A.L. el 11.5%, Estados Unidos el equivalente al 18.1%, Venezuela el 9%.

TAMAÑO DE LA BUROCRACIA

El tamaño de la burocracia es también mayor en los países desarrollados.

En Estados Unidos existía, a fines de la década de los 80, un empleado público por cada 13.7 habitantes (248 millones). En Venezuela, un funcionario por cada 18 habitantes. En muchos países europeos la relación es de un funcionario por cada 8 a 12 habitantes (342).

LA DESCENTRALIZACION COMO UN MODELO DE REGULACION DE LAS RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO.

El mal funcionamiento del sector público no se explica ni por el tamaño del Estado ni por la incapacidad de la burocracia.

Muchas de las ideas que se acaban de revisar, son falsas. Ni el tamaño del Estado, ni la ineptitud de la burocracia, son los orígenes fundamentales del mal funcionamiento del sector público en América Latina.

BOLIVIA

Hernán Paredes. HACIA UN PROCESO DE DESCENTRALIZACION INTEGRAL, pp. 59 a 150.

El primer intento de municipalizar los servicios de salud y educación se frustró por problemas de financiamiento y administración.

En 1988, mediante Decreto Supremo, de manera sorpresiva y sin concertación alguna, se intentó municipalizar los servicios de salud y educación. El intento fue frustrado, porque no estaban resueltos los problemas de financiamiento y administración. Mediante la Ley de Participación Popular, recientemente aprobada, se transfieren estos servicios a los municipios sin haber superado totalmente los problemas de administración y financiamiento (61).

Hay más de 12.000 comunidades indígenas y campesinas que se encuentran dispersas en el territorio nacional.

Existen 7 Fondos de Desarrollo que se dedican a la identificación, financiamiento y ejecución de proyectos regionales y locales .

Sólo existen alcaldes en las capitales de provincia y con limitada jurisdicción.

En capitales de provincia y sólo con jurisdicción urbana, se encuentran los Alcaldes Municipales.

¿POR QUE ES NECESARIA LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA?

Tres razones para la descentralización:

Las razones expuestas tenían tres variantes:

- Necesidad de desarrollo e institucionalización de la democracia como sistema político. *-desarrollar la democracia*
- Como instrumento para la modernización del Estado *-modernizar el Estado*
- Para avanzar en el desarrollo económico nacional. *-desarrollar la economía*

CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización supone una reforma administrativa al interior del poder ejecutivo.

- Cumplir los preceptos de la Constitución, en este sentido deberia ser una reforma eminentemente administrativa y al interior del Poder Ejecutivo.

Hay que evitar que con ella se descontrole el gasto público.

- Coadyuvar a los equilibrios macroeconómicos. En ese marco preocupaba que pueda descontrolarse el gasto público a consecuencia de la Descentralización.

Debe ser concertada y gradual.

- Ser **gradual, racional, concertada y progresiva.**

PARTES DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Descentralización administrativa en tres niveles: nacional, regional y local.

- **Ley Marco** que delimita con precisión los tres niveles del gobierno.
- Desarrollo de los sistemas (Inversión Pública) Nacional de Planificación, Nacional de Administración y Gestión Gubernamental.

Desarrollo del sistema nacional de planificación.

- El sistema nacional de planificación deberia desarrollar normas y un sistema nacional de información georeferenciada, el fortalecimiento y la sistematización de las experiencias de planificación regional y local.

Instrumentos de fiscalización ciudadana, sobre autoridades.

- De la misma manera se propuso la dotación de instrumentos que permitan la fiscalización de la ciudadanía sobre autoridades y acciones públicas (89).

POSICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Los políticos temían perder espacio político con la descentralización.

Las principales preocupaciones que tenían los partidos políticos y los representantes parlamentarios radicaba en la **pérdida de espacio político que podría ocasionarles la descentralización.**

IMPORTANCIA DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR:

Importancia de la Ley:

- Municipaliza el territorio nacional.

- municipaliza el territorio

- Corrige el sistema de distribución de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria.

- distribuye los recursos

- Incorpora una propuesta de participación popular de las organizaciones territoriales de base, reconociendo la personería jurídica de las mismas.

- incorpora organizaciones territoriales de base

- Acelera las decisiones sobre el proceso de descentralización, resolviéndolo por la vía municipal.

- acelera decisiones sobre descentralización.

VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR:

- La debilidad institucional administrativa de los Gobiernos Municipales es muy grande.

Debilidad de gobiernos municipales

- Debe implementarse, a la brevedad posible, la propuesta de creación de un Instituto de Desarrollo Municipal.

Implementar el Instituto de Desarrollo Municipal

- Es preocupante el hecho de que no se ha realizado un balance de derechos y obligaciones (94).

Falta balance de derechos y obligaciones

- La Ley transfiere de hecho la infraestructura y administración de la salud y la educación en favor de los municipios. No se ha hecho ningún esfuerzo por estimar si los recursos que serán transferidos a los gobiernos municipales serán suficientes.

Se hace necesario establecer si los recursos transferidos serán suficientes.

IMPACTO LIMITADO DE LA NUEVA DISTRIBUCION, EN RAZON DE:

1. Los gobiernos municipales de las ciudades

1.Municipios grandes recibirán menos recursos y más obligaciones.

'grandes' recibirán menos recursos por coparticipación que antes, aún cuando sus obligaciones han sido incrementadas.

2.Aplicar igual restricción para gastos administrativos de gobierno central y gobierno municipal.

2. Se deberia tener con el gobierno central la misma severidad que se exige a los gobiernos municipales, a saber, que hasta el 10% de sus ingresos estén orientados a gastos administrativos (95).

3.Las Corporaciones pierden la fortaleza que tenian en cada departamento.

3. Debilitamiento de las Corporaciones, instituciones que tenian la mayor fortaleza en cada departamento.

PARTICIPACION POPULAR.

El concepto de "vigilancia a las autoridades" es antídoto para reducir la corrupción.

Una de las principales virtudes consiste en que la ley incorpora el concepto de 'vigilancia a las autoridades', antídoto eficaz para reducir, si no eliminar, la corrupción de los Gobiernos Municipales.

Las comunidades indígenas requieren un tratamiento diferenciado.

Sin embargo, existe el peligro de que, en nombre de la participación popular, al otorgar personería jurídica, se esté dando un golpe de muerte a las 12.000 comunidades indígenas (98).

POSICION DE LA ASOCIACION DE GOBIERNOS MUNICIPALES.

Los gobiernos municipales no participaron en debates sobre descentralización.

A diferencia del Movimiento Cívico, los Gobiernos Municipales no lograron nunca generar una asociación fuerte y cohesionada. Estos últimos no participaron en los debates sobre la descentralización.

CONSECUENCIAS DE LA LEY DE PARTICIPACION POPULAR.

Existen muchas tareas para resolver en el largo plazo.

Existen tareas que Bolivia tendrá que asumir en el largo plazo, ya que son desafíos que no se resuelven en pocos años y menos en un solo mandato presidencial.

La legislación es insuficiente. Deben concertarse programas en temas centrales de tal manera que éstos puedan ser implementados independientemente del color político de la autoridad. En este sentido la definición de un gran programa de fortalecimiento municipal y departamental es imprescindible.

Se requieren programas de fortalecimiento municipal y departamental que puedan implementarse por encima del color político.

Algunas autoridades nacionales han retornado a concepciones propias de regímenes dictatoriales. Afirman que concertar es signo de debilidad y falta de legitimidad. Nada más equivocado (105).

Hay autoridades que consideran la concertación como debilidad, cuando es condición para el éxito.

La concertación palmo a palmo, comunidad por comunidad, es una tarea sin la cual el proceso fracasaría.

El gobierno central deberá reducir sus roles operativos y fortalecer su capacidad normativa y controladora. Los gobiernos departamentales y municipales deberán perfeccionar sus capacidades de gestión (105).

PERU

Franz Thesilock y Eduardo Buller, DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION EN EL PERU, pp. 195 a 236.

El autogolpe de Fujimori de 1992 clausuró el proceso de descentralización.

El 5 de abril de 1992, el Presidente peruano disolvió, mediante un 'autogolpe', el poder legislativo y judicial y atrajo todo el poder estatal para sí. Con ello **terminó en el Perú el proceso de descentralización, una vez que éste había previamente fracasado.**

Existe actualmente una persistente renuncia a definir los recursos a transferir a los gobiernos locales.

Los Cabildos coloniales no fueron valorados por la república.

Paradójicamente, los **Cabildos**, de inspiración Ibérica, fueron el germen del fin del dominio español. Infortunadamente, la naciente república fue ingrata e inconsecuente con ellos.

EL CENTRALISMO COMO PROCESO

El centralismo es un fenómeno de carácter económico; transfiere recursos humanos y financieros a la capital.

El centralismo como proceso infra y superestructural, es predominantemente un fenómeno de carácter económico al que se puede definir como 'el proceso de transferencia neta de recursos humanos y financieros del resto del país hacia la capital'.

Está condicionado por tres mecanismos:

El centralismo estaría condicionado por tres tipos de mecanismos:

1. De mercado. El centro succiona recursos de la periferia.

Mecanismos de mercado, por el cual se transfieren recursos financieros de la periferia al centro, y el centro 'succiona' los recursos del resto del país (198).

2. Culturales. Refuerzan la cultura del centralismo.

Mecanismos culturales, son aquellos que por su naturaleza super-estructural refuerzan y retroalimentan la 'cultura del centralismo', como es el caso de los medios de comunicación de masas.

El sistema educativo, reproduce y perpetúa la cultura centralista dominante. La educa-

ción primaria, de pueblo, "prepara" para la educación secundaria, de capital departamental, y ésta última "prepara" –en una suerte de "**capacitación para el éxodo**"– para la educación superior, capitalina, la que a su vez "prepara" para nada! (opinan algunos).

3. El sistema educativo perpetúa la cultura centralista: primaria pueblerina, secundaria departamental, y superior capitalina.

El centralismo como proceso es, pues, un fenómeno multidimensional, con fundamentos históricos, sociales, económicos y productivos, que se vivencia en cada país.

El centralismo tiene fundamentos históricos, sociales y económicos.

En ese contexto histórico, la descentralización para el Perú es un imperativo histórico y social impostergable, que exige cambios dramáticos y profundos.

La descentralización es un imperativo impostergable.

FUNDAMENTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS

Finalizado el poder militar del General Morales Bermúdez, la Constitución de 1979 postulaba una organización estatal descentralizada, la cual en el artículo 79 definía al Perú como un "Estado unitario, representativo y **descentralizado**".

La Constitución de 1979 postula una organización estatal descentralizada.

En 1984 se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades y un programa de fortalecimiento de la administración local.

Ley Orgánica de Municipalidades (1984).

En 1987 se crea la Ley de Bases de la Regionalización.

Ley de Bases de la Regionalización (1987).

DEFINICIONES

Según Tim Campbell la descentralización consiste en el **traspaso de poder y decisión a un nivel más bajo.**

La descentralización es definida de diferentes maneras. Para algunos es el traspaso de poder y decisión a un nivel inferior.

Según M.T. Morgan la descentralización representa un **proceso** que traspasa de las instituciones del gobierno central, autoridad, responsabilidad o funciones, a instituciones subnacionales del gobierno o bien que las realizan conjuntamente.

También es concebida como un proceso que traspasa autoridad, responsabilidades o funciones.

Cheema/Rondinelli definen la descentralización como un **procedimiento**, por medio del

Hay quienes dicen que es un procedimiento que transfiere soberanía de planificación, poder de decisión y competencia administrativa.

Para otros es un procedimiento que delega funciones e independencia administrativa.

cual la **soberanía de planificación, poder de decisión** o competencia de administración del gobierno central deben ser **transferidas a un nivel supeditado inferiormente.**

Galte explica la descentralización como un procedimiento por medio del cual el gobierno central **traspasa o delega** determinadas funciones a órganos territoriales, o instituciones que **poseen independencia administrativa.**

OBJETIVOS

Los objetivos del Plan Nacional de Regionalización.

El Plan Nacional de Regionalización tiene los siguientes objetivos: suprimir las desigualdades existentes entre las regiones; dirigir los recursos naturales y la producción para alcanzar de esta manera la industrialización de las regiones; distribuir la actividad económica; explotar y trabajar los recursos naturales; crear los gobiernos locales y regionales; democratizar la sociedad; racionalizar y modernizar el Estado; dinamizar e igualar el desarrollo económico y mejorar los servicios públicos.

Niveles: nacional, regional, municipal.

La estructura del Estado descentralizado incluye los niveles nacional, regional, distrital y municipal (pp. 203 a 209).

ROLES Y FUNCIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Ley de Bases de la Regionalización:

-demasiadas actividades a nivel regional

-escasas a nivel municipal

En la Ley de Bases de la Regionalización, Art. 8, se identifican 145 actividades propias del nivel regional; esta perspectiva formalista ignoró la real capacidad instalada de las nuevas unidades descentralizadas para resolver problemas y satisfacer las nuevas demandas (210).

Al contrario del nivel regional, para el caso municipal el listado de competencias de las municipalidades es muy **lacónico.**

DISTRIBUCION FINANCIERA

El Fondo de Compensación Regional fue letra muerta.

Regiones. Asignaciones del Fondo de Compensación Regional, el mismo que habría de re-

presentar no menos del 8% del total de los ingresos del Estado. Esta disposición no se cumplió. **Este Fondo no ha funcionado jamás** (215).

Municipios. Por tradición centralista, se hallan supeditados a una legislación y administración nacional impuesta que les discrimina y desfavorece. Las prácticas burocráticas y paternalistas del régimen central perjudican a las municipalidades y las deja en una situación financiera preocupante (215).

Los municipios están supeditados a la burocracia y al paternalismo del régimen central.

Teóricamente los municipios tienen algo de independencia respecto del gobierno central, pero en la práctica no pueden atender las crecientes demandas para mejorar los servicios públicos.

Los municipios tienen independencia en la teoría, no así en la práctica.

No se puede señalar que actualmente la municipalidad es un agente importante del desarrollo local, salvo en grandes ciudades como Lima/Callao, Arequipa, etc.

Tienen un desarrollo local sólo en las ciudades grandes.

El Gobierno central desautorizó en 1990/91 la administración del Fondo de Compensación Regional; en otros términos, este Fondo jamás entró en función.

El gobierno central desautorizó el Fondo de Compensación Regional y disolvió el sistema de planificación.

El sistema de planificación e inversión pública fue disuelto por decisión del gobierno central.

EVALUACION DE ALGUNAS VARIABLES INTERVINIENTES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.

La regionalización se implementó en la última fase del periodo de gobierno de Alan Garcia y de una manera precipitada. Las razones fueron más politicas que técnicas.

El gobierno de Alan Garcia impulsó la regionalización de manera precipitada, más por razones politicas que técnicas.

Las leyes de conformación de las once regiones fueron promulgadas en su mayoría bajo enormes presiones de tiempo y plazos, y con intervención directa y personal del propio Presidente de la República, sin mayor consulta a las

- dictó leyes inconsultas y bajo presión

- no implementó las debidas transferencias.

poblaciones de base involucradas. Por esta razón no pudieron ser adecuadamente implementadas las imprescindibles transferencias de personal, finanzas, competencias y bienes (219).

DESCENTRALIZACION Y CONSENSO NACIONAL

La descentralización requiere de un consenso nacional y una amplia política informativa.

La descentralización representa una profunda transformación de la estructura administrativa y de la cultura política. Un proyecto de reforma de esta naturaleza requiere indefectiblemente de un consenso nacional. Pre-requisito para ello es, por otra parte, la concepción e implementación de una política informativa que posibilite a los ciudadanos la comprensión de los fines, contenido y avances del proceso (221).

La mayoría debe involucrarse en la discusión.

La discusión política debe ser deselitizada.

RELACIONES CON LOS MUNICIPIOS

El error de este modelo: descuidó el nivel intermedio y no incluyó adecuadamente al nivel local.

Un error fundamental en la construcción del modelo peruano de descentralización fue la reforma aislada del nivel intermedio (sub-nacional) del Estado, sin incluir adecuadamente al nivel local de gobierno y a las comunidades de base (227).

Careció del apoyo político central y bases de sustentación.

El ejemplo peruano es el caso de un cambio aislado de los niveles medios del gobierno y de la administración, que debe fracasar inevitablemente como proceso de descentralización al carecer del apoyo político central, así como de las bases de sustentación necesarias.

Hay sólo la intención de transferir a los municipios los programas sociales de educación y salud.

En lo que concierne a los gobiernos locales, se ha reiterado la intención del gobierno de transferir a los municipios los programas sociales, comenzando por la gestión educativa y los servicios básicos de salud, transferencia en la que se ha avanzado poco (233).

Los cambios trascendentes no pueden imponerse por decreto.

Los cambios sociales trascendentes pueden ser facilitados pero jamás sustentados de arriba hacia abajo (234).

PROVINCIA DE CORDOBA - ARGENTINA[1]

FUNDAMENTOS Y ARGUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZACION

Los autores analizados destacan varios argumentos que pretenden fundamentar los procesos de descentralización en América Latina y se refieren básicamente a:

Los procesos de descentralización en América Latina tienen por fundamentos:

- una manera de enfrentar la crisis socioeconómica,

- enfrentar la crisis

- un instrumento para lograr mayor eficiencia, participación y control por parte de la sociedad,

- lograr eficiencia, participación y control de la sociedad.

- un intento de traspaso de las **dificultades** de los gobiernos federales o nacionales hacia los estados o provincias y de éstos a los municipios, generando así una **transferencia de cargas**, originadas en la crisis de empobrecimiento del Estado.[2]

- traspasar las dificultades y cargas del gobierno central a las instancias locales.

---

1. La información correspondiente al proceso de descentralización de la Provincia de Córdoba-Argentina ha sido tomada de la Publicación Periódica del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, Número Especial Nº 8, dedicado al IX Congreso Nacional de Administración Pública, Córdoba, junio de 1995. Los artículos resumidos corresponden a: Carlos La Serna, Los Cambios en el rol del nivel municipal del Estado frente a la transformación económico-social; Alvaro Ruiz Moreno, La democratización local en el contexto de la descentralización en el Gobierno de Córdoba; Claudio Tecco y Juan Bressan, La descentralización como estrategia para la reforma del Estado. Análisis de la experiencia desarrollada en la Provincia de Córdoba; Juan Carlos Brusa y Sara Cristina Jabif, La Política de Descentralización en la provincia de Córdoba. Una experiencia transformadora del Estado; Diana Cernotto, Las relaciones Estado-Sociedad y los organismos de representación institucional.

2. Este es el caso de la descentralización en Argentina-destaca Moreno:37, la que ha sido implementada por gobier-

- incluso intenciones autoritarias.

– No faltan quienes plantean que la descentralización es empleada con fines contrarios a la democracia (Moreno: 37).

DIVERSOS ENFOQUES SOBRE DESCENTRALIZACION

Existen enfoques ideológicos y políticos heterogéneos sobre la descentralización.

Entre quienes reivindican la idea de la descentralización se percibe una marcada heterogeneidad ideológica y política. Los distintos enfoques siguen imágenes-objetivo contrapuestos y presentan coincidencias solo parciales.

Predominan las tendencias neoliberal y la reformista.

Dicha heterogeneidad se puede resumir, según los autores, en dos tendencias: la neoliberal y la reformista.

Enfoque neoliberal

El enfoque neoliberal propone transferir hacia abajo los servicios públicos improductivos,

Conforme al enfoque neoliberal la descentralización se concibe como la posibilidad de **transferir "hacia abajo" el gasto improductivo.** como medio para reducir el déficit fiscal de los niveles central y provincial, como el traspaso a los gobiernos locales de servicios públicos que no resultan atractivos a los inversores privados.

busca realizar la "mítica sociedad autoregulada",

y que el Estado deje el escenario a los centros de poder económico y a los gobiernos locales.

La descentralización –conforme a este enfoque– buscaría realizar la "mítica sociedad autoregulada" que subyace en esa ideología; consecuentemente el Estado nacional debería retirarse gradualmente del escenario económico, en el que compartirían dos categorías de actores con desigual dotación de recursos para concertar políticas: los centros de poder económico y los gobiernos locales (Tecco y Bressan: 57).

---

nos autocráticos con el objetivo de trasladar servicios dependientes de la administración nacional hacia dependencias provinciales, desprovistos de los recursos necesarios para su mantenimiento. Es decir, que se utilizó la descentralización para que una jurisdicción de gobierno se deshaga de una responsabilidad vital y de sus costos de funcionamiento, con una decisión tomada en forma unilateral.

La inclusión de la descentralización en la agenda neoliberal se complementa con sus propuestas de privatización.

La descentralización se complementa con la privatización.

Brusa destaca que dentro de esta perspectiva –más concretamente dentro del modelo neo-conservador– se inspira la reforma del Estado argentino, el mismo que se asienta en cuatro soportes básicos:

La reforma del Estado argentino se asienta en:

a. privatizaciones de emergencia realizadas sin criterios responsables de planificación y control de gestión (por ejemplo el caso de las Aereolíneas Argentinas)

a. privatizaciones de emergencia

b. reducción de la cantidad de estructuras administrativas. Medida ésta que solo es positiva cuando en la reestructuración no se pierde misiones y funciones esenciales del Estado de derecho.

b. reducción de estructuras administrativas

c. traspaso de servicios a las provincias. Al respecto pregunta ¿qué pasará si el financiamiento previsto resulta insuficiente en jurisdicciones con mayores dificultades económicas y no administradas convenientemente?

c. traspaso de servicios a las provincias.

Enfoque reformista

Esta visión –precisa Brusa– rescata a la descentralización como instrumento para el establecimiento de relaciones más contiguas entre Estado y sociedad civil, la ampliación de la democracia y la participación ciudadana en la gestión pública.

El enfoque reformista busca estrechar relaciones Estado-sociedad y ampliar la democracia y participación.

Si para el neoliberalismo el Estado paternalista limitaba la potencialidad de los actores económicos, para esta corriente impedía que la ciudadanía participe en la formulación, implementación y control de las políticas públicas; en otros términos, si para unos asfixiaba la actividad privada, para otros acotaba el desarrollo de la esfera pública (Tecco y Bressan: 58).

Para el neoliberalismo el Estado limita la actividad económica privada; para el reformismo impide la participación.

En síntesis, la descentralización es transferencia de poder,

A modo de síntesis, puede decirse que desde esta óptica, la descentralización es transferencia de poder de los niveles centrales a los gobiernos y sociedades locales.

o es parte de un proceso del Estado para satisfacer las necesidades sociales;

Como alternativa, existe otro modelo de descentralización que procura alcanzar valores tales como: la equidad, la participación, la democracia, y en la cual, la política de descentralización, es parte de un proceso que utiliza el Estado contemporáneo para satisfacer las necesidades sociales.

DEFINICION DE DESCENTRALIZACION

es también un proceso de sucesivos traspasos de decisiones y recursos.

Tecco y Bressan: 55 entienden la **descentralización** como un proceso de sucesivos traspasos, a través del consenso de los actores involucrados, desde un poder central hacia otra jurisdicción estatal de facultades decisorias en materia de políticas públicas y de los recursos necesarios para su efectivización de forma permanente y autónoma.

La descentralización es un proceso por el cual ámbitos territoriales menores toman funciones y recursos de ámbitos superiores. Mientras que la desconcentración entrega competencias de instancias superiores a inferiores.

En cambio Brusa y Jabif: 87 –siguiendo a Roberto Esteso– entienden por **descentralización** el proceso por el cual ámbitos territoriales menores del Estado, amplían su poder efectivo tomando funciones y recursos que estaban siendo ejercidos de manera concentrada por ámbitos superiores. Y por **desconcentración** a la concesión por parte de la instancia superior de determinada competencia a una instancia inferior, quedando las decisiones de ésta sujetas a la premisa que le impone la autoridad central.

La descentralización es consustancial con el proceso de democratización.

Los autores consultados destacan que la descentralización parece estar inmersa en el proceso de democratización del Estado que busca una transferencia efectiva de poder y que se construye de manera incremental y consensual.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El proceso de descentralización del Gobierno de la Provincia de Córdoba se inicia como fruto de la reforma de la Constitución Provincial de 1987. Desde ese momento la descentralización se ha constituido, quizás, en el principal paradigma de la reforma del estado provincial, procurando una administración pública 'dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad' (Art.174) (Moreno: 181).

El proceso se inicia con la reforma de la Constitución Provincial de 1987

En dicho ideario constitucional, la descentralización política y administrativa significa la transferencia de competencias, funciones y recursos desde el gobierno provincial hacia los gobiernos locales (Moreno: 39).

y se propone la transferencia de competencias, funciones y recursos hacia los gobiernos locales.

DEFINICION DE MUNICIPIO

La Constitución, en su artículo 180, define al **Municipio** como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional (Art.180). Dispone así mismo que los Municipios pueden dictar sus Cartas Orgánicas Municipales, que equivalen a verdaderas Constituciones locales, sancionadas por convenciones integradas por miembros de la comunidad (Art.181).

El municipio es comunidad fundada en la convivencia, con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.

En estas Cartas la Constitución reconoce a las Comisiones de Vecinos su participación en la gestión municipal y preservación del régimen representativo y republicano. Asimismo las Cartas deben asegurar el derecho ciudadano a la **iniciativa popular** para proponer políticas municipales; al **referendum** como mecanismo de consulta y, a la **revocatoria** de las autoridades electas cuando hay mal desempeño (Moreno: 39).

Pueden también dictar sus Cartas Orgánicas Municipales que aseguran el derecho a la iniciativa popular, al referendum y a la revocatoria de autoridades.

INSTRUMENTOS LEGALES. DECRETO DE DESCENTRALIZACION.

El Decreto de 1988 definió la orientación del programa de descentralización

El Decreto N° 1174 del 15 de marzo de 1988, definió las políticas generales y las pautas normativas para la orientación de los programa de descentralización.

disponiendo que el nivel provincial coordine la planificación y defina las políticas.

Dispone además que corresponde al nivel provincial –como su función más relevante– la de coordinar la planificación y definir los lineamientos generales de las políticas a desarrollarse en su territorio.

EL PROGRAMA DE PLANIFICACION MICROREGIONAL

En 1989 se impulsó el Programa de Planificación Microregional que propone avanzar en planificación desconcentrada, regionalizada y participativa.

En mayo de 1989 se impulsa el Programa de Planificación Microregional, mediante Decreto Nº 2141. Este Programa propone concretamente avanzar en "la formulación e implementación de un modelo desconcentrado, regionalizado y participativo de planificación".

ETAPAS DEL PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION

Primera

Se concibió la descentralización como parte de la reforma que incluía capacitación, asistencia técnica a municipios, nuevo sistema de planificación y control de gestión, y cooperación intermunicipal.

El Gobierno Provincial concibió la descentralización como componente de una estrategia integral de reforma, que incluía la capacitación de los recursos humanos; la asistencia técnica a los municipios para posibilitar una gestión eficiente de los servicios y funciones a seres transferidos; la implantación de un nuevo sistema de planificación, presupuestación y control de gestión del sector público y la promoción de la cooperación intermunicipal para el desarrollo regional (Tecco y Bressan: 60).

El municipio es órgano que convierte las demandas en resultados vía consenso.

El Municipio es rescatado como órgano de representación política de comunidades de base territorial, ámbito en que dada la **proximidad de la sociedad civil** con quienes gestionan la cosa pública, **facilita la conversión de**

las demandas sociales en resultados político-jurídicos, agregándose que los poderes locales constituyen lugares de consenso (enfoque reformista).

El aparato estatal provincial y la descentralización.

El Decreto 1174/88, en el capítulo denominado 'algunos inconvenientes que pueden presentarse en los procesos de descentralización', advertía que las **administraciones establecidas no son permeables a cambios que conlleven un debilitamiento de su poder'.** Se preveía la probable resistencia por parte de sectores de la burocracia estatal a transferir competencias que debilitasen su rol sectorial.

El Decreto 1174 preveía resistencia de la burocracia estatal.

Como respuesta a la convocatoria de todos los organismos de la Administración Central (Decreto 1174/88) a relevar los programas sectoriales factibles de descentralizar, la respuesta fue dispar: Los Ministerios de Obras Públicas, Salud y Asuntos Sociales formularon sus programas sectoriales, en tanto los restantes se **automarginaron de este proceso.** Cabe al respecto mencionar la **negativa del área de Economía** de evaluar la factibilidad de descentralización en materia tributaria y la **ausencia de propuestas descentralizadoras por parte del Ministerio de Educación.**

Sólo los Ministerios de Obras Públicas, Salud y Asuntos Sociales formularon sus programas sectoriales. Economía y Educación se marginaron.

Esta reticencia es interpretada por el autor (sectores de educación y de vivienda) como la lógica reacción centralista a la pérdida de recursos y de poder.

En el sentido contrario, la posibilidad de transferir a los municipios costos financieros, estimuló la decidida participación del área de Obras Públicas en el Programa de Descentralización quienes dieron prioridad de transferencia (Comisión Especial) a aquellos servicios que tuvieran un impacto presupuestario inmediato (Tecco y Bressan: 64).

Obras Públicas se interesó frente a la posibilidad de transferir los costos a los municipios.

La participación de los municipios

Se advierte que la reforma del Estado y el nuevo rol del municipio no autorizan suponer que existe gran demanda para descentralizar.

Tecco aclara que el hecho de que determinados representantes de gobiernos locales asumieran genéricamente el discurso oficial sobre la reforma del Estado y el nuevo rol del municipio, no autoriza a suponer que existiesen movimientos locales demandantes de la descentralización. Por el contrario, la formulación de la política siguió un camino de "arriba hacia abajo" en la jerarquía jurisdiccional del Estado (Tecco y Bressan: 66).

Existió al inicio una ausencia de protagonismo municipal

con riesgo de persistencia en un estilo tradicional de gestión e incertidumbre sobre el financiamiento.

La ausencia de un protagonismo municipal manifiesto a los inicios del proceso de formulación de la política de descentralización y la posterior cautela de las municipalidades para convenir transferencias de nuevos servicios y funciones, puede ser interpretada con la hipótesis referente a la persistencia, a nivel municipal, de un estilo tradicional de gestión y de incertidumbre sobre el financiamiento de los programas.

Esta primera etapa fue de reticencia.

En esta primera etapa los gobiernos locales mostraron, en general, una escasa propensión a asumir nuevas funciones y servicios, posiblemente en razón de la incertidumbre que ello supone en un contexto de crisis fiscal y aumento de las demandas sociales.

La eficiencia es entendida de manera muy particular.

El concepto de eficiencia administrativa municipal, a los ojos de las sociedades locales, es aquella que pavimenta, instala alumbrado público, garantiza la higiene urbana, contribuye a paliar el desempleo y paga puntualmente los sueldos a su personal, manteniendo un nivel de tasas razonable.

La mediación del dirigente local involucra el intercambio de favores por apoyo político.

En esta época la mediación del dirigente local se legitima frente a su clientela; mediación que a su vez al mismo le compromete políticamente con los actores gubernamentales, en una cadena de intercambios de favores por apoyo político.

Subsiste la tendencia a acotar la intervención municipal a los campos tradicionales y de mediación eficiente entre sociedad local y poder central. En este contexto se preguntan ¿qué sentido tiene asumir nuevos riesgos y desafíos?, ¿por qué involucrarse en la gestión de políticas de salud, vivienda, nutrición, ambiente, atención de menores y familia, promoción del desarrollo local, etc.?

Tendencia a limitar la acción del municipio.

A pesar de ello la validez de haber iniciado el proceso de descentralización consistió en contribuir a la generación de un debate sobre la necesidad de la descentralización estatal, como así también sobre las materias que pueden ser objeto de la misma y los procedimientos y modalidades apropiados para su ejecución (Tecco y Bressan: 68).

Con todo, hubo mérito en iniciar el proceso y generar debate sobre descentralización estatal.

Papel de otros actores

El **Partido Justicialista** impulsó la oposición de los gobiernos municipales de igual signo político.

El Partido Justicialista impulsó la oposición de algunos municipios.

En cuanto a los **sindicatos,** mantuvieron una actitud pasiva a los inicios.

Los sindicatos tuvieron actitud inicial pasiva.

Frente a programas de reforma como el que estamos analizando, es frecuente que opere una lógica burocrática-profesional que tienda a preservar determinadas condiciones ventajosas de inserción en el aparato estatal. Ello está relacionado con que la gestión centralizada de los servicios permite a estos sectores de la burocracia estatal conservar el manejo de todo tipo de recursos y de facultades decisorias.

Es frecuente que estos procesos despierten resistencias en la burocracia estatal.

Por tal motivo las **asociaciones profesionales** que aglutinan a profesionales del Estado y personal de conducción **no recibieron con beneplácito este programa de reforma.**

Las asociaciones profesionales rechazaron la reforma, y el Sindicato de Empleados Públicos, con mayor beligerancia.

El **Sindicato de Empleados Públicos,** numéricamente mayoritario entre los estatales

provinciales, quizás por temor a que la descentralización de la Administración Pública Provincial implicara riesgos de fraccionamiento de su organización gremial, se opuso manifiestamente, e incluso asumió una actitud contestataria.

Las corporaciones empresariales, inicialmente indiferentes, se involucraron con la privatización de la Empresa Provincial de Energía.

La no participación inicial de **corporaciones empresariales** se contrasta con la posterior actitud que habrían de asumir frente a la privatización parcial de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba.

Mientras la privatización fomenta la asociación del capital regional con grupos extraprovinciales, la descentralización fragmenta la demanda del sector público.

Mientras la privatización permite la expansión de sectores centrados del capital regional, asociado a grupos económicos extraprovinciales, la descentralización tiende a fragmentar territorial e institucionalmente la demanda del sector público, posibilitando la concurrencia de proveedores y contratistas que sólo operan a nivel local y micro-regional (Tecco y Bressan: 70).

Segunda etapa

Esta segunda etapa se inicia con la aprobación de la Ley Provincial de Reforma Administrativa

que legitima al poder ejecutivo provincial.

La segunda fase se vincula a la emergencia que condujo a la sanción, en el mes de noviembre de 1989, de la Ley Provincial N° 7850/89 de Reforma Administrativa.

Dicha Ley constituyó un verdadero respaldo de legitimidad otorgado por el Poder Legislativo Provincial respecto de la Reforma del Estado.

El contenido de la norma, en general, no hacía más que reflejar una serie de objetivos y éstos no fueron concordantes con los que el gobierno ya se había comprometido antes.

El desequilibrio entre gasto público e ingresos corrientes motivó acuerdos respecto a la privatización de empresas y activos públicos.

Sin entrar en detalles, puede comprenderse la coincidencia mayoritaria de diferentes actores políticos y sociales sobre la magnitud del impacto del gasto público en los desequilibrios macroeconómicos y sobre la necesidad de su contención ante la inflexibilidad que mostraban los ingresos corrientes. En ese sentido, también fue compartida la privatización de empresas y activos públicos.

Por otra parte, se coincidía mayoritariamente en que el gasto no era utilizado de la manera más eficiente y que muchas veces se direccionaba hacia subsidios que resultaban verdaderas prebendas.

Hubo coincidencias también para suprimir subsidios mal dirigidos.

En este contexto surgen las Leyes Nacionales de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, a las cuales adhiere la Provincia de Córdoba. El punto central de estas normas constituye las amplias facultades que se le reconocen al Poder Ejecutivo respecto de la descentralización y la privatización.

La provincia se adhiere a Leyes Nacionales de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que entregan amplias facultades al Ejecutivo respecto a descentralización y privatización.

Para que dicho Poder pueda incidir con mayor efectividad, la ley lo autoriza a retener el 12.5% del fondo de coparticipación municipal, hasta que se efectivice la firma de los respectivos convenios. Para tal fin, se crea un Fondo de Financiamiento de la Descentralización, FO.FIN.DES.

Se crea el Fondo de Financiamiento de la Descentralización.

Esto le permite, al Ejecutivo contar con mayor control sobre el destino que los gobiernos locales decidan dar al incremento de recursos obtenidos en virtud de lo dispuesto por la Constitución, y poder asi neutralizar desviaciones de esos fondos para otros fines.

Con esto, puede el Ejecutivo ejercer control para que no se desvíen fondos.

Existe un mecanismo complementario de financiamiento que el Gobierno Provincial no ha desarrollado, de producir una reforma tributaria que transfiera a los municipios las funciones de recaudación y verificación de pagos de impuestos, tasas y tarifas provinciales.

Falta desarrollar mecanismo de recaudación tributaria.

Algunos resultados

La participación en el FO.FIN.DES y en el total de los convenios no deja dudas de que las transferencias que resultaron prioritarias en la ejecución fueron las pertenecientes a la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Las transferencias prioritarias fueron del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

La heterogeneidad de los municipios se revela en que solo uno de ellos, el de la ciudad

La distribución de fondos no es igualitaria.

de Córdoba, absorbe el 32% del FO.FIN.DES., en tanto que el resto debe repartirse entre 248 municipios y 175 comunas.

Pocos municipios pueden asumir nuevos roles y una adecuada gestión.

Son pocos los municipios que cuentan con una estructura diversificada y con capacidades técnicas que les permitan tomar a su cargo funciones y servicios que impliquen asumir nuevos roles y campos de gestión.

FOFINDES representa un rico potencial para el impulso de la descentralización.

El FO.FIN.DES representan un rico potencial cuyo desarrollo posibilita actuar en la dirección de la profundización del proceso de descentralización en el seno de la comunidad (77).

El Programa de Apoyo Técnico a Municipios contiene cinco áreas.

Es oportuno mencionar el **Programa de Apoyo Técnico a Municipios** que contiene cinco áreas: modernización administrativa, capacitación, elaboración de planes de ordenamiento urbano, banco de experiencias municipales y participación de otras áreas de gobierno y de instituciones no gubernamentales.

La capacitación se programa según la demanda de los municipios.

Respecto de la capacitación, la oferta de temas surge de la demanda de los municipios y las formas de implementación ofrecen varias alternativas.

Banco de experiencias municipales

El Banco de experiencias municipales se propone:

Se trata de una idea original del IULA (Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales), que persigue los siguientes objetivos:

- multiplicar los resultados positivos

- lograr un efecto multiplicador de los resultados positivos de las experiencias municipales y advertir sobre los aspectos problemáticos de las mismas,

- aprovechar las experiencias exitosas

- que los municipios se apoyen en soluciones que otras municipalidades han instrumentado exitosamente frente a problemas similares, adaptándose a sus propias circunstancias,

- fortalecer al gobierno municipal

- promover el fortalecimiento del gobierno

municipal y la eficacia de sus políticas de desarrollo local,

- desarrollar el intercambio y la cooperación intermunicipal de una manera efectiva.

- desarrollar la cooperación intermunicipal

Conclusiones

Es evidente que la crisis económica y el modelo económico vigente en Argentina tienen mucho que ver con el proceso de terciarización y flexibilización de la economía; fenómenos estos que aumentan el no ejercicio de los derechos ciudadanos y hacen que se pierda el interés por los asuntos políticos del país, debilitando la participación social.

La crisis económica y el modelo argentino ha generado procesos contrarios a la participación social.

DESCENTRALIZACION Y REFORMA DEL ESTADO.

La descentralización plantea un conjunto de problemas desde la perspectiva de la Reforma del Estado que en el caso argentino ha incidido, entre otros aspectos, en el desvío de determinadas tareas de compromiso social hacia niveles inferiores de la administración; al mismo tiempo, ha contraído el presupuesto estatal, en particular el destinado al gasto social, y, además ha descongestionado la administración central desplazando las demandas hacia los gobiernos provinciales y municipales.

La descentralización en Argentina ha traspasado hacia niveles inferiores los compromisos sociales, ha contraído el gasto social estatal y desplazado las demandas.

En medio de profundas transformaciones estatales y de la sociedad, la reforma del estado nacional en Argentina –afirma uno de los autores– parece privilegiar la privatización antes que la descentralización.

La reforma del Estado privilegia la privatización antes que la descentralización.

El discurso neoliberal difunde que el estado de bienestar adoleció de una desmesurada intervención en la vida económica, política y social. Además desdeña el problema de la deslegitimación estatal y de como relegitimar el nuevo estado que continúa pendiente de ciertas cuotas de legitimidad (Cernotto: 125).

El discurso neoliberal acusa excesiva intervención estatal y desdeña el problema de su deslegitimación

DISTRIBUCION DE RECURSOS FINANCIEROS

los gobiernos provinciales y municipales mantienen su dependencia financiera del Estado nacional.

Uno de los obstáculos del proceso de descentralización se desarrolla alrededor de la disputa por la distribución de los recursos financieros y fiscales, que siguen manteniendo a los gobiernos provinciales y municipales; situación que condiciona y profundiza la dependencia financiera del estado nacional o provincial (Cernotto:131).

RELACION DE LAS NUEVAS DEMANDAS SOCIALES CON LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.

Antes, las administraciones provinciales y municipales estaban restringidas frente al gobierno central.

En el 'viejo estado' las administraciones provinciales y municipales se encontraban bastante restringidas para cumplir un rol de demandantes de recursos ante la jurisdicción estatal superior, situación que explicaría en parte su falta de experiencia, de aptitudes y tecnologías; y por tanto las dificultades de manejo y articulación de las demandas sociales trasladadas por el gobierno central y las nuevas demandas.

Esta inexperiencia explicaría las dificultades para asumir los actuales traspasos en salud, educación, atención de menores, etc.

Estas dificultades se reflejan, por ejemplo, en el traspaso a los estados provinciales y municipales de algunas tareas como educación, salud, la protección y atención a los menores, etc. ámbitos en los que se puede ver una desactivación de esas demandas en el estado federal y correlativamente una atomización y fragmentación de las mismas.

Los gobiernos locales ya no pueden derivar las demandas al nivel superior, por lo que la presión sobre ellos aumenta.

Recuerdan –los autores– que los estados provinciales y locales que funcionaban como intermediarios y, en gran medida, como los demandantes de las necesidades locales ante el gobierno federal, se han convertido en **receptores de demandas** que no pueden actualmente derivar a otros niveles (Cernotto: 132). Ello implica que la presión de los actores sociales sobre los "niveles inferiores" de gobierno aumentará y que la relativa ausencia de conflictos

a niveles provincial y local dará paso a un incremento de presiones tanto por el lado de la sociedad, como por el lado del estado nacional.

Entre las nuevas demandas que reciben los municipios se destacan: protección; salud por descentralización de servicios; fiscalización y legislación en el control de alimentos, medicamentos, etc; medio ambiente; demandas provenientes de los efectos de las privatizaciones; seguridad ciudadana por aumento de marginalidad y delincuencia (Cernotto: 135).

Los problemas descritos podrían explicar la tendencia a resolver la descentralización como desestatización y trasformarla en un peso adicional para los gobiernos locales cercenados en su capacidad administrativa, expoliados por la pauperización y la exclusión social y fuertemente limitados para incrementar sus ingresos.

Existe tendencia a la desestatización y a recargar un peso adicional sobre los gobiernos locales.

LEGITIMIDAD SOCIAL Y POLITICA DEL ESTADO NACIONAL Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

La presión que actualmente se dirige a los gobiernos locales les conduce a una verdadera disyuntiva de hierro: o se arriesgan a disminuir notablemente su relación con los actores ciudadanos –perdiendo legitimidad– o encaran la redefinición de sus roles, estructurando otras modalidades de consenso social.

Los gobiernos locales enfrentan el dilema de disminuir su relación con los ciudadanos o redefinir sus roles.

Así, la descentralización posibilitaría resguardar ciertas reservas de legitimidad al estado nacional, al trasladar a las provincias y municipios parte del peso de las políticas sociales. Ello, sin embargo, podría cooperar a la pérdida de legitimidad política de los estados provinciales y municipales no preparados, ni administrativa ni políticamente, para asumir el impacto de algunas funciones estatales nacionales.

Así la descentralización legitimaría, en parte, al Estado nacional en desmedro de los gobiernos locales.

La descentralización corre el riesgo de ser puramente simbólica.

La descentralización corre el riesgo de constituirse en un mecanismo simbólico de legitimación política del nuevo tipo de estado nacional, mientras la participación pregonada se asume como simbolismo consensual (Cernotto:133).

El nuevo Estado se desentiende de sus labores legitimantes.

Con respecto a otros sectores sociales el nuevo estado tiende a prescindir de gran parte de sus labores legitimantes, lo cual puede traducirse, a largo plazo, en graves problemas de legitimidad y de consenso del estado mismo y de su accionar (Cernotto: 123).

Respecto de los efectos de la descentralización en la Provincia de Córdoba

Concretamente, en relación con los efectos de la descentralización en la Provincia de Córdoba, se mencionan básicamante los siguientes aspectos:

- queda manifiesta la diferencia entre el programa estatal y la realidad local

- La experiencia de Córdoba pone de manifiesto la diferencia –y necesaria complementación– entre el programa gubernamental provincial y el proceso socio-institucional de descentralización. En tanto el primero refleja la voluntad de la conducción política de una jurisdicción estatal, el segundo se sitúa fundamentalmente en los espacios locales.

- no hubo transferencia real de poder

- No ha existido una efectiva transferencia de poder desde la jurisdicción estatal provincial a la municipal.

- los convenios reproducen traslados de responsabilidades de ejecución de la provincia a las comunas

- La gran mayoria de los convenios firmados transfieren a los municipios y comunas responsabilidades de **ejecución**, de decisiones politicas adoptadas nivel provincial.

- desequilibrio entre gobierno provincial y gobierno municipal en cuanto a su protagonismo.

- El protagonismo municipal en la formulación, control y seguimiento de la politica de descentralización no ha sido significativo. El Gobierno Provincial ha sido el principal autor de las iniciativas y de las prioridades.

CONCLUSIONES GENERALES

De la lectura de la bibliografía consultada, se deduce un conjunto de problemas, riesgos, ventajas y contradicciones sobre las experiencias descentralizadoras, que las recogemos a continuación.

Para una comprensión cabal de la complejidad y alcance de los procesos de descentralización de los países que se presentan en este resumen, es fundamental tener en cuenta las diferencias entre Estados Federativos (Brasil, Venezuela, Argentina) y Estados Unitarios (Colombia, Bolivia, Perú y Chile).

Guillermo Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, precisa que el Estado Federativo está compuesto por varios Estados que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa; la unidad representativa internacional está confiada a un Ejecutivo Federal o Nacional. En cambio, el Estado Unitario está regido por un Gobierno Central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación de Provincias y Municipios.

CARACTERISTICAS Y ASPECTOS GENERALES

Desde múltiples interpretaciones ideológicas (privatizadoras y democratizadoras), las propuestas descentralizadoras buscan justificarse dentro del marco de la Reforma del Estado. Reforma que demanda una nueva lógica de organización, **una profunda transformación de la estructura política y de la cultura política y no solamente de cambios exclusivamente técnicos.**

La descentralización se concibe como un proceso multidimensional con fundamentos históricos, sociales, económicos y productivos en el **que intervienen dimensiones culturales, costumbres, formas de vida, concepciones jurídicas, instituciones, intereses y actores de los más diversos.**

Todas las experiencias se enfrentan con la existencia de una **"cultura centralista"**, fenómeno que a su vez **se reproduce** en los **niveles regionales, provinciales y municipales,** pero que además es sostenido por el sistema educativo, el mismo que al decir de uno de los autores **"capacita para el éxodo".**

La descentralización puede tener **efectos contraproducentes para**

los países ha debido adoptar medidas que lo viabilicen, tales como ampliar el alcance de los instrumentos presupuestarios existentes y hacer más eficiente su utilización, diseñar fondos nacionales, regionales o municipales para la descentralización, crear o fortalecer programas de gobiernos regionales, provinciales y municipales.

PARTICIPACION POPULAR Y DE MOVIMIENTOS LOCALES

A pesar de que la participación directa de la población en la gestión pública ha sido incorporada como principio fundamental en algunas constituciones y leyes, las experiencias analizadas muestran que **todavía no existen las mejores condiciones subjetivas y objetivas para que dicha participación apoye, acompañe y dinamice los procesos de descentralización.**

Respecto de la importancia dada a la participación popular es particularmente destacable el caso de Bolivia, país que promulgó el año 1994 una Ley de Participación Popular que: municipaliza el territorio nacional; corrige el sistema de distribución de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria; incorpora una propuesta de participación popular de las organizaciones territoriales de base, reconociendo la personería de las mismas y acelera las decisiones sobre el proceso de descentralización, resolviendo por la vía municipal.

Es preocupante la reducida participación de los municipios en la formulación, control y seguimiento de la política de descentralización, pues en forma general no han sido protagónicos del proceso descentralizador, sino los gobiernos central, departamental o distrital.

Esta falta de participación es aún más inquietante cuando constatan –los autores– la ínfima participación de las comunidades locales y peor aún de los movimientos sociales locales en dicho proceso.

Esta **ausencia de participación puede tener serias repercusiones en el mantenimiento y continuidad del proceso descentralizador** e incidir en el grado de respaldo y legitimidad del proceso, concebido desde el centro.

Las ONGs van dejando de ser **instancias intermediarias para convertirse en sustitutivas de la participación social.**

DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE EDUCACION, SALUD Y TRANSPORTE.

La tendencia a descentralizar los servicios de educación y salud aparece como la más frecuente e importante.

extender su cobertura; permite además identificar, en varios de los países analizados, un conjunto de problemas tales como la degradación de las atenciones, producto de la existencia permanente de importantes déficits.

La descentralización del servicio de transporte colectivo urbano realizado en Brasil, es poco común en los demás países. Experiencia que luego de algunos años muestra efectos preocupantes, pues, si bien el transporte se ha extendido a todos los rincones del país, presenta resultados bastante pobres desde el punto de vista de los usuarios por su precaridad y altos precios de las tarifas.

RELACION DE LAS NUEVAS DEMANDAS SOCIALES CON LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.

La creciente relación de dependencia de los gobiernos locales respecto de la jurisdicción estatal superior, les fue convirtiendo en simples intermediarios e incluso en tramitadores de recursos; situación que explicaría, en parte, su falta de experiencia de aptitudes y tecnologías y por tanto las dificultades de manejo y articulación de las demandas sociales trasladadas por el gobierno central y las nuevas demandas.

Estas dificultades se reflejan, por ejemplo, en el traspaso a los organismos provinciales y municipales de algunas tareas como educación, salud, atención a menores. Ambitos en los que se puede ver, por un lado, **una desactivación de esas demandas en el nivel central y, por otro, la sobrecarga de demandas en el nivel local.**

DESCENTRALIZACION Y MINORIAS ETNICAS

Una de las características sobresalientes de las **reformas constitucionales colombiana y brasileña** fue su preocupación por las **minorías étnicas.** Constituciones a través de las cuales, en el caso colombiano, los indígenas lograron el reconocimiento de dos tipos de derechos: los generales y los territoriales. Entre los primeros cabe destacar el reconocimiento de las lenguas y dialectos indígenas como oficiales en sus territorios, el derecho a la cultura y a las tradiciones indígenas y en el campo político, la circunscripción especial para elegir dos senadores por las comunidades indígenas. La constitución brasileña, por su parte, asegura a los indígenas varios derechos en relación con los territorios que ocupan.

Acápite especial merece la **escasa preocupación que ha merecido dentro del proceso de descentralización la situación de los grupos étnicos en Chile.**

MUNICIPIOS PEQUEÑOS

La descentralización ha generado en muchas ciudades interme-

dias y municipios pequeños serios problemas, en razón de la reducida e incluso inexistente capacidad técnica, financiera y administrativa para asumir las competencias entregadas. Al parecer estas dificultades no han podido ser superadas con el traspaso de recursos, aunque éstos fuesen suficientes. Es más, en el caso colombiano la descentralización ha creado, según Velázquez, **"desconcierto y, en no pocas ocasiones, frustración".**

ASPECTOS POSITIVOS

Hasta el momento se ha enfatizado en los efectos problemáticos y controversiales de la descentralización: en contraposición, la experiencia muestra, un conjunto de aspectos positivos tales como:

- fortalecimiento de los municipios, principalmente a través de la devolución de su papel de **gestor del desarrollo local.**
- desarrollo de la **planeación** como una práctica inherente a la gestión local,
- realización de **acuerdos políticos** continuos en organizaciones políticas y movimientos sociales, en términos de la necesidad imprescindible de reforzar los gobiernos locales. Incluso en condiciones de crisis política aguda, como en el Perú, la descentralización ha adquirido un prestigio muy importante y ha congregado la opinión favorable de la élite política, aunque políticamente ha sido suspendida,
- constatación de que los municipios son **"hábiles"** para enfrentar la compleja situación de las administraciones de los servicios esenciales de educación y salud (Chile),
- **acercamiento de la ciudadanía y sus organizaciones vecinales a la institucionalidad pública** expresada principalmente en el municipio,
- incremento significativo de la **eficiencia y la modernización de la gestión pública,**
- fortalecimiento de los espacios de **participación local.**

ASPECTOS PENDIENTES

Legitimidad social y política del estado nacional y de los gobiernos locales.

La presión que actualmente se dirige a los gobiernos locales les ha conducido a una verdadera disyuntiva de hierro: **o se arriesgan a dismi-**

nuir notablemente su relación con los actores ciudadanos –perdiendo legitimidad– o encaran la redefinición de sus roles, estructurando otras modalidades de consenso social.

Esta situación podría tener efectos contraproducentes en términos de legitimidad política para el gobierno local, pues podría cooperar a la deslegitimación de los estados provinciales y municipales no preparados ni administrativa ni políticamente para asumir el impacto de algunas funciones estatales nacionales; paralelamente posibilitaría resguardar ciertas reservas de legitimidad al estado nacional al trasladar a las provincias y municipios parte del peso de las políticas sociales.

En otras palabras la descentralización podría constituirse en un mecanismo simbólico de legitimación política del nuevo tipo de estado nacional, mientras la participación pregonada se asume como simbolismo consensual.

En algunos casos, a pretexto de la descentralización, el Estado se exime de sus responsabilidades históricas con las políticas sociales, motivo con el cual traspasa equipos obsoletos y demanda de los gobiernos locales inversiones sustantivas.

En síntesis, es posible suponer que en la medida que se descomplejiza y desactiva el estado nacional, se va complejizando y activando el gobierno local y corre el riesgo de perder legitimidad.

Sobredimensión de los nuevos roles y funciones de los gobiernos locales y aumento de dependencia financiera del gobierno central.

El traspaso de atribuciones, funciones y responsabilidades, en no pocos casos, es sobredimensionado a la capacidad real técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales. Este hecho se revela de manera extrema en el caso peruano que de acuerdo a la Ley de Bases de Regionalización, traspasó numerosísimas actividades al nivel regional.

Gracias al proceso descentralizador los municipios se han convertido en receptores de las nuevas demandas de protección social, de salud, de fiscalización y legislación en el control de alimentos y medicamentos; de control del medio ambiente; de seguridad ciudadana, por aumento de marginalidad y delincuencia, de demandas provenientes de los efectos de las privatizaciones.

Las transferencias han creado, y pueden alimentar, una fuerte dependencia de los gobiernos locales con respecto al gobierno central. Muchos

alcaldes pueden **desatender la recaudación de ingresos propios y generar a la larga una crisis económica local de grandes proporciones.**

No sería extraño que la debilidad técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales puede ser causal de una **reversión del proceso descentralizador o, al menos, de una disminución del ritmo de transferencias de competencias y recursos desde el nivel central.**

Homogeneización en el traslado de atribuciones a los gobiernos locales.

En no pocos casos los procesos de descentralización no han contemplado soluciones diferenciadas en razón de las diversidades socioeconómicas, culturales y ambientales locales. Las mismas competencias han sido trasladas a todos los municipios, sin distingo de tamaño, capacidad técnica e institucional.

Débil o incipiente relación de los gobiernos locales con el mundo empresarial.

Los limitados roles a los que fue reducido históricamente el municipio, la ausencia de preocupación respecto de la economía local, su resistencia al cambio, la sobrevivencia e incluso fortalecimiento de viejos modos de gestión clientelar, limitan seriamente su relación con los agentes de la economía local, en particular con el mundo empresarial.

La disputa por la distribución de los recursos financieros y fiscales por parte de los gobiernos provinciales y municipales, constituye un serio problema del proceso descentralizador, pues es probable que se profundice la dependencia financiera del Estado nacional o provincial, que se debilite la recaudación tributaria local, o se refuerce la tendencia a reducir la inversión real. Estas tendencias podrían acentuarse en el futuro de no aumentar los ingresos para atender las nuevas responsabilidades.

RECOMENDACIONES

Existe coincidencia respecto del carácter esencialmente político del proceso de descentralización, reconocimiento que no significa menosprecio a los componentes técnico-administrativos. Por ello no sería concebible una descentralización que no afecte la organización misma del Estado así como la necesaria participación en su ejecución.

El proceso de descentralización requiere de una gran flexibilidad, y capacidad de traducción de la heterogeneidad de las diversas realidades locales, por ello que es fundamental concebir la descentralización en forma diferencial según la categoría de municipios. Similar flexibilidad debe expresarse en los mecanismos financieros que deben disminuir su peso normativo y otorgar mayor control directo a los comités y consejos de la comunidad interesada.

Nada podría ser más dañino para el proceso de descentralización que la adopción de pautas rígidas y uniformes en esta materia.

Se requiere avanzar en transformaciones tales como:

- **Definir una estrategia de corto y mediano plazo que quiebre los modelos clientelistas, tarea que supone transformar la cultura política de las gentes.**

- **Reforzar las conductas democráticas de la población mediante pedagogías de información y participación** que cambien el sentido ciudadano acerca de su relación con el Estado. Es, por tanto, fundamental **democratizar el debate sobre la descentralización, principalmente a través de la apropiación colectiva de la información.**

En el campo administrativo, crear y/o fortalecer una cultura de la planeación, en contra de la espontaneidad y la falta de criterio en el uso de los recursos; introducir un enfoque gerencial de la administración pública y cualificar a los funcionarios públicos.

El proceso de descentralización es aún joven como para mostrar conclusiones definitivas.

Como se ha visto a lo largo de esta revisión bibliográfica, los programas de descentralización son relativamente recientes en cuanto a su tiempo de ejecución comparados con la larga duración de una experiencia centralizadora. Las atribuciones, funciones y responsabilidades trasladadas, así como el boicot histórico al que se vio sometido **el** municipio exige paciencia, para que dicho proceso pueda desarrollarse profundamente, por lo que es necesario un continuo seguimiento y ajuste según los objetivos de largo alcance de los programas formulados en aquel sentido.

Cambios tan profundos y ambiciosos como los que demanda el proceso de descentralización requieren de tiempos largos para probar sus bondades, pues son desafíos que no se resuelven en pocos años y menos en un solo mandato presidencial.

Es esencial **entender la descentralización como un proceso de construcción sociopolítica, que exige un nuevo pacto social, una nueva cultura política que profundice la democracia;** por estas razones requiere de una cierta paciencia histórica, para que el pueblo y concretamente los ciudadanos puedan experimentar.

Un proyecto de tanta trascendencia y complejidad requiere indefectiblemente de un **consenso nacional,** caso contrario las posibilidades de fracaso son muy grandes. Es por tanto esencial que esté precedido y acompañado de una política informativa que posibilite a los ciudadanos la comprensión de los fines, contenido y avances del proceso.

GTZ

La "Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH", con sede en Eschborn/Ts., es una entidad autónoma del estado federal alemán, encargada de la planificación e implementación técnica de los proyectos de la Cooperación Técnica oficial (CT) en los países en desarrollo.

AME

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, es una institución pública permanente de representación, asistencia y coordinación de las Municipalidades del Ecuador, cuyos fines son promover el progreso, desarrollo y perfeccionamiento de la administración de los gobiernos seccionales, entre otros.

INFODEM

El Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal –INFODEM–, en tanto que brazo técnico de la Asociación, tiene entre sus fines fortalecer el desarrollo autónomo de las municipalidades ecuatorianas como organismos gestores y promotores del progreso socio-económico y urbanístico espacial de sus jurisdicciones y como sustento básico del sistema democrático.