

Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas

Darío I Restrepo¹. Diciembre de 2011

direstre@cablenet.co

1. Algunos contenidos de la descentralización a través de los grandes períodos de la historia latinoamericana

En diversos momentos históricos lo que se ha denominado descentralización ha tenido varios componentes funcionales y ha sido el producto institucional de características combinadas de modelos de desarrollo y de sistemas políticos. Así por ejemplo, en los albores de las jóvenes repúblicas independientes latinoamericanas la descentralización refería, principalmente, a la dicotomía entre la organización federal o unitaria de los Estados. La geografía interna de las soberanías fundantes del Estado nación estaban en juego: el cobro de impuestos, el mando militar, el acuño de la moneda o su impresión en papel, la promulgación de las constituciones y sus ámbitos de validez, el derecho, diferentes códigos civiles, comerciales y mineros, así como la autonomía administrativa y política se disputaron entre niveles territoriales. La construcción de la nación como entidad reconocible a nivel externo para el comercio mundial, los empréstitos y los tratados militares coronaron la dicotomía sobre como construir la representación política de los territorios en la nación, de manera federal o unitaria.

Entre los siglos xix y xx (1880 – 1930) casi todos los Estados definieron su forma de organización espacial, las más de las veces a través de guerras civiles internas que se desplegaron en el escenario latinoamericano durante el siglo xix. Una más intensa inserción en el mercado mundial, procesos productivos que relacionaron territorios, poblaciones y clases emprendedoras fueron construyendo la necesidad del amparo central del Estado a las actividades ancladas en porciones de los territorios conectados a circuitos internacionales. El desarrollo de conexiones entre mercados regionales internos también forzó la unificación de una serie de

¹. Darío I Restrepo, doctor en Historia, Coordinador de doctorados en Ciencias Económicas y Administrativas, Director el Grupo de Protección Social y profesor de la Universidad Nacional de Colombia, presidente de la fundación Parcomún. Este documento contó con la financiación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- con el fin de alimentar políticas integrales de desarrollo territorial en el marco de la Comisión de Ordenamiento territorial.

regulaciones, instituciones, reglas y potestades de lo nacional sobre lo territorial, así estas fueran en muchos casos la extensión de las hegemonías sectoriales y territoriales en la arena de la nación. La descentralización fue principalmente en un comienzo la expresión de los deseos de autonomía de las localidades que se habían levantado contra el yugo colonial y no pretendían someterse a un nuevo centro, ahora identificado con razón con los centros del poder criollo en cada nación.² Pero, por otra parte, también devino la reivindicación de varias regiones poderosas temerosas de ceder soberanías a un poder central que se convirtió en articulador y fuente de poder específico³.

Los Estados federados latinoamericanos (México, Venezuela, Brasil, Argentina) construyeron la nación con visos de pacto entre poderes regionales que lograron mantener potestades importantes a nivel territorial como empresas, bancos, poder policial y militar, impuestos, además de partes importantes de la política social y de bienestar, así como incidencia política de los poderes territoriales en la nación. En cambio, el nivel municipal quedó subordinado a la dinámica regional (Argentina), o nacional por la vía de un centralismo partidista fuerte (México), o secundario respecto al poder estadual (Brasil); en todos los casos con excepción de las grandes ciudades. En los Estados unitarios (Colombia, Bolivia, Chile) fueron vencidos los poderes regionales para unificar a la nación en una gradiente que va desde el caso boliviano con un sensible subdesarrollo municipal hasta 1994, Chile con municipios dependientes y subordinados al Estado central, hasta Colombia con una prolongada tradición municipalista que le hacen ser *el país más descentralizado de los unitarios*.

Durante el modelo de desarrollo conocido como la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones –MISI– (1930 – 1974) se creó una gran centralización de la política económica (externa, comercial, tributaria, productiva). En algunos casos las empresas, activos, propiedades, competencias e instituciones de los niveles intermedios fueron expropiadas (Colombia desde 1986, Brasil desde 1934), en todos sencillamente el poder central se fortaleció porque lo nuevo del Estado tuvo el sello predominante de la soberanía central. *El pequeño siglo de oro* del desarrollo económico dirigido desde el Estado se hizo a favor de la presencia ganadora de ciertas regiones en la nación y de la nación en ciertas regiones. La descentralización empezó a ser la reivindicación de las

². Tal fue el caso de Cartagena que desde antes de la segunda independencia lideró la conformación de una unión de provincias federadas en Colombia contra la propuesta centralista y pro monárquica de las elites bogotanas.

³. Durante el siglo xix Buenos Aires se resistió contra la conformación de un Estado federal con un centro fuerte ya que su radical descentralización significaba no tener que compartir con la nación las rentas de importación y exportación que le otorgaba el privilegio de controlar el puerto sobre el mar del Río de la Plata.

regiones rezagadas respecto de los bastiones de los modelos de desarrollo hacia adentro. Los marginados del centralismo centralizado y concentrado no exigían autonomía sino un centralismo realmente nacional, expansivo y generoso con todos sus territorios internos. Los grandes poderes populistas del siglo xx basaron en buena parte su necesidad, legitimidad y éxito en haber combinado una política social que integrara el conjunto de clases sociales de manera jerárquica a los sistemas políticos y a la seguridad social, con la presencia expansiva, aunque desigual, de la nación en los territorios.

En la década del setenta el reclamo de la descentralización hace parte de una triple necesidad económica, política e institucional del Estado interventor. Los sistemas nacionales de planeación territorial se ponen en boga como estrategia del centro para extender e integrar los mercados regionales al nacional. Los sistemas nacionales de salud y educación, así como los institutos de reforma agraria y las estrategias de desarrollo rural integrado pretenden extender la política social *más allá* de las clases asalariadas por el Estado y las empresas formales y, por lo tanto, hacia territorios no gobernados por las relaciones de propiedad y trabajo del capitalismo desarrollado. Tanto las dictaduras como las democracias restringidas adoptan medidas de descentralización como estrategias de fortalecimiento de los sistemas políticos ante las evidentes carencias de legitimidad de Estados, mercados y sistema políticos con altas dosis de enclave.

Los procesos de descentralización emprendidos desde la década del 80' del siglo xx son el resultado de una confluencia de factores no solo diferentes sino también con usos antagónicos. El modelo de sustitución de importaciones es atacado con fuerza por la predominante ideología neoliberal que reclama la apertura externa de los mercados, la desregulación estatal y la privatización de los activos amasados durante el corto siglo xix. Desde esta óptica la descentralización hace parte de la construcción de la arquitectura institucional de un Estado pequeño, "amigable con el mercado" y al servicio de la tras-nacionalización de los espacios interiores⁴. Desde territorios con sectores económicos sensiblemente más pujantes que otros (Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Guayaquil en Ecuador, el norte de México) la descentralización es una estrategia para acrecentar soberanías de política económica, externa y tributaria, a la vez que se pretende aliviar el peso regional de la financiación del Estado nacional. Desde los territorios perdedores del centralismo o en las fronteras subalternas de su centralidad (Movimiento sin Tierra en Brasil, Movimientos cívicos de la década del 70' y 80' en

⁴. Para el neoliberalismo de los 80' la descentralización debería ayudar a achicar el tamaño del Estado y del gasto público, lo cual sucedió al contrario por lo que en los 90' la estrategia pro mercado se apoyará en la extensión misma del gasto social, en buen parte descentralizado.

Colombia, movimientos indígenas, campesinos y rurales en Ecuador y Bolivia), la descentralización es una estrategia para ensanchar las políticas sociales, la seguridad social y las oportunidades de generar ingresos y vincularse a los mercados regionales y nacionales.

Si las pugnas alrededor del modelo de desarrollo económico e institucional que confluyen en demandas de descentralización son dicotómicas no lo son menos aquellas que interpelan los sistemas políticos. La descentralización acompañó en la década de 70' y 80' el fin de las dictaduras (Brasil y Bolivia) así como la superación de las democracias restringidas de dominio unipartidistas o bipartidistas (México y Colombia, respectivamente). La descentralización de los sistemas políticos acompañan la re instauración de la democracia liberal de competencia y alternancia partidista, a la vez profundiza la dimensión espacial de la democracia representativa y se convierte en facilitadora de novedosos mecanismos de democracia participativa. Lo anterior no significa que todos los partidos que se hacen al poder local sean fuerzas con pretensiones democráticas (paramilitares en Colombia y México, movimientos cívicos conservadores en Ecuador y Bolivia), ni que tampoco mejoren necesariamente en las localidades las prácticas democráticas (Consejos comunitarios del presidente Uribe en Colombia, juicios populares con linchamientos en el Perú y México) o que los resultados en términos de equidad sean un resultado sobresaliente de la descentralización (incremento de la inequidad en Colombia y de la equidad en Brasil).

Descentralizar para empequeñecer el Estado o para acrecentar su presencia en los territorios; descentralizar para privatizar activos empresariales y los mercados de servicios públicos o para socializar y universalizar accesos a toda la población; descentralizar para disciplinar las decisiones políticas dentro de los principios del equilibrio macroeconómico, de la competencia y los rendimientos empresariales o para acrecentar los bienes no sometidos a la lógica mercantil del costo-beneficio económico, si no de la rentabilidad social de las inversiones. Tales son algunas de las dicotomías que se expresan a través de la descentralización una vez se cuestiona, después de más de 160 años de construcción, el Estado nacional como contenedor de los principales procesos de crecimiento económico y representación política.

Dos enseñanzas arroja esta breve vista panorámica de la descentralización a través de los tiempos. Primero que todo inhabilita la *ideología de la descentralización*, pensamiento mediante el cual se considera que la forma de organización espacial descentralizada contiene un cúmulo de significados y propósito inmodificables a través del tiempo. Básicamente se identifica descentralizar con = democracia = eficiencia = igualdad de oportunidades = autonomía local = poder popular. Llama la atención que dicha postura metafísica caracteriza la mayoría de ensayos críticos y

propositivos en la región⁵. En segundo lugar, no sólo los contenidos de la descentralización mutan con las transformaciones en las configuraciones económicas, políticas e institucionales a través de diferentes épocas, sino que la forma descentralizada está siempre en disputa, es decir, no solo es usada para diferentes y contradictorios propósitos (privatizar o socializar, mercantilizar bienes públicos o sacarlos de la esfera del mercado privado, etc.), sino que en cada periodo se confrontan diferentes modelos, usos y diseños de arquitectura de la organización espacial del Estado, la economía y la política. En ese sentido, una política para el desarrollo integral de los territorios no es neutra, en la medida en que facilitará e inhibirá ciertos intereses, visiones y posturas alrededor de los temas sobre los que intervenga.

2. Definición funcional y componentes de la descentralización

Aquello que se entiende y se hace a nombre de la descentralización en América Latina desde la década del 80' del siglo pasado es entonces diferente respecto del período cúlpe del Estado interventor en los años 70', de los conflictos dentro del modelo de sustitución de importaciones entre la década de 30' y los años 70' y, finalmente, muy diferente en dimensión, profundidad y alcance de las confrontaciones y guerras civiles del siglo xix.

En la época contemporánea, la descentralización se define por su carácter político en términos de devolución o construcción de poder en los niveles inferiores del Estado. Como todo poder este también está acotado en sus funciones, alcances y soberanías. La descentralización hace parte de la reforma política del Estado, que a su vez abarca y resulta de las transformaciones en el modelo de desarrollo y las transformaciones a los sistemas políticos⁶. Algunos consideran que la descentralización política fue exigencia de los movimientos sociales (cívicos, étnicos, empresariales, regionales) que forzaron la democratización de los sistemas políticos,

⁵. En Colombia el más connotado defensor de esta forma de analizar la descentralización fue el sociólogo Orlando Fals Borda. Ver por ejemplo: Poder y Espacio. Autonomías en la Nueva República. (2000). Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Para una revisión latinoamericana sobre las expectativas que generó la descentralización leída desde las disciplinas económicas, políticas administrativas y sociológicas ver Egon Montecinos: Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. (2005). Revista Eure, número 93, Santiago de Chile.

⁶. Nueve procesos de descentralización en América Latina son analizados siguiendo esta hipótesis en: Darío I Restrepo. (2006). Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

mientras que la descentralización fiscal habría sido el caballo de batalla de las agencias multilaterales y los reformadores neoliberales en el continente⁷. Nosotros dudamos de esta interpretación que, aunque fuere cierta, no invalida que cada fuerza y estrategia concurrente en los procesos de descentralización supone y demanda una complementariedad entre descentralización política, administrativa y fiscal, es decir la construcción de un poder político local gobernando sobre recursos y funciones de política pública.

i. La descentralización política

La descentralización política consiste en la elección de mandatarios locales allí en donde no ocurría así (Colombia, Bolivia) o el fortalecimiento de la legitimidad allí en donde ya se estaban dando elecciones locales (Argentina). La existencia de mandatarios locales nombrados indirectamente por los concejos municipales puede hacer parte de una descentralización política, pero en la América Latina actual es la elección directa que califica el proceso. El nombramiento del alcalde desde una autoridad superior del nivel intermedio o central contradice la descentralización política. No es el cargo el que califica el proceso (la existencia de un mandatario local), sino la proveniencia de su investidura, (el origen del soberano), el pueblo o una autoridad ejecutiva o representativa de segundo orden.

ii. La descentralización fiscal

La descentralización fiscal consiste en el amparo, en la constitución o las leyes, de transferencias del nivel central del Estado a los niveles inferiores atendiendo criterios de reparto establecidos en las normas. Todo gasto de la nación en los territorios, en sentido estricto, no necesariamente hace parte de la descentralización fiscal, ya que puede obedecer a una estrategia exactamente opuesta de centralización de recursos para asignarlos según circunstancias, relaciones políticas cambiantes o transacciones de diverso tipo. La descentralización fiscal supone un *derecho adquirido* sobre unos recursos no sometidos al albur de la dinámica política y unos criterios estandarizados de distribución. Lo demás son gastos descentralizados del orden central.

iii. La descentralización administrativa

La descentralización administrativa define las competencias atribuidas a los gobierno locales, unas pueden ser exclusivas, otras compartidas, unas apropiadas de manera permanente, otras por periodos o acuerdos

7. Los chilenos Osvaldo Henríquez y Jaime Fierro defienden esta tesis en: *Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina.* (2009). Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

(contratos) temporales o aleatorios. En América Latina la descentralización administrativa contemporánea se asocia con la *delegación permanente* de competencias exclusivas y concurrentes, aunque los contratos por metas y desempeños podrían estar haciendo incursión, al menos desde las recomendaciones técnicas. Tres tipos de funciones concentran el universo prioritario de la descentralización administrativa: a- la política social de salud y educación en sus niveles básicos, b- los servicios públicos domiciliarios como los acueductos y alcantarillados, el saneamiento básico y el manejo de las basuras y c- la infraestructura, el transporte y las regulaciones sobre el espacio físico local.

iv. Combinaciones entre componentes

Ahora bien, los tres componentes básicos de los procesos contemporáneos de descentralización (político, administrativo y fiscal) pueden combinarse de muchas maneras, con dosificaciones diferentes en los grados y profundidades de descentralización. Por ejemplo, puede haber una descentralización administrativa de competencias sin descentralización fiscal correspondiente de recursos como en la Argentina de los 80' y que dio lugar a una desfinanciación y deterioro de las coberturas y calidad de las políticas sociales transferidas. Por el contrario, puede haber descentralización fiscal de recursos sin definición precisa de las competencias que debieran ser asumidas por los niveles locales como en el Ecuador de antes de la reforma constitucional de 2010 y que generó acérrimas críticas contra gobiernos con poder fiscal y sin responsabilidades administrativas claras. Puede darse la descentralización fiscal y administrativa sin la descentralización política como en Chile desde la década del 80 en la que los niveles superiores controlan políticamente a los representantes de las entidades territoriales. También se ha visto el caso de una descentralización administrativa de la educación en México en los 90', que al no ser acompañada de la descentralización de recursos ni de mayor poder a favor de los mandatarios locales, fue rechazada por un número representativo de gobernadores que desistió de recibir la función descentralizada. Finalmente, aunque estos ejemplos no acaben las combinaciones posibles, puede ocurrir un caso como el colombiano, a nuestro juicio particular, en el que coinciden en el tiempo la promulgación de la elección de mandatarios municipales, la transferencia de recursos y la cesión de competencias en materia social. Sin embargo, aun aquí las dosificaciones entre componentes es además de dinámica, polémica, puesto que el Banco Mundial y consultores afines a sus doctrinas estiman que la descentralización colombiana otorgó recursos sin establecer competencias fijas lo que explicaría comportamientos ineficientes de los mandatarios locales.

En todos los casos, reconocer dosificaciones diferentes entre componentes de los procesos de descentralización ayuda a precisar las evaluaciones de resultados, así como aumenta las posibilidades de afinar recomendaciones

de política. Lo contrario es arriesgar valoraciones generales sobre aciertos y desaciertos de procesos de descentralización con características y dosificaciones estructurales diferentes.

3. Impactos políticos de la descentralización a nivel local y nacional

i. Pluralismo político y gobernabilidad

Son varios y de diferente tenor los principales impactos políticos de la descentralización en América Latina. El haber contribuido a la generación de sistemas políticos más pluralistas y abiertos es sin duda el más resaltado y reconocido efecto. También es el más apreciado por aquello de haber ocurrido en unos países que en su mayoría vivieron regímenes dictatoriales y de democracias oligárquicas o, cuando menos, sistemas representativos muy controlados, corporativos y cerrados. Hace ya parte del paisaje latinoamericano tener alcaldes de un partido diferente al del gobernador, que a su vez es de un tercer partido respecto del presidente de la República. Pero, ¿dicho pluralismo mejora el funcionamiento de los sistemas políticos, o los bloquea y los dispersa? Una respuesta en un solo sentido no solo es difícil sino arbitraria. En primer lugar por la intervención de factores externos, no producidos por la descentralización, y que afectan considerablemente los desempeños de los sistemas políticos. El ejemplo más sonado ha sido aquel de las crisis fiscales y macroeconómicas nacionales. Allí en donde la descentralización tiene un fuerte carácter centralista, es decir, en donde la autonomía y la soberanía de los niveles inferiores no se ha construido mediante los procesos de descentralización, *el centro recoge lo que delega*. Tal es el caso de Colombia, país donde la grave crisis macroeconómica de finales de la década del noventa (1998) fue sucedida por un ralentizamiento del incremento legal de las transferencias (2001), así como dio pie para mayores controles a las decisiones locales que tuvieran algún impacto fiscal, carcomiendo la relativa autonomía previamente cedida desde 1986. En cambio, una asentada autonomía provincial argentina obligó un pacto fiscal entre niveles territoriales en donde los territorios cedieron recursos para salvar al país de una grave crisis económica, pero negociaron varias retribuciones. Este ejemplo enseña que advenida una crisis económica nacional los gobiernos locales pueden aportar a la solución, pero que el costo de ello en términos de hacer retroceder los procesos de descentralización depende del grado de autonomía de cada nivel territorial.

La llegada al poder de presidentes fuertes que amasan poder, debilitan la autonomía relativa de las instituciones y emprenden épicas campañas guerreras que pretenden forzar la movilización de toda la nación son una amenaza directa a los procesos de descentralización. Tales han sido los

casos de Fujimori en el Perú, Chávez en Venezuela y Uribe en Colombia. Una vez más la resistencia de los procesos de descentralización a la arremetida autoritaria depende del grado de consolidación de las autonomías relativas de los niveles territoriales. Por lo visto siempre se imponen las prioridades y los talentos nacionales por encima de las prerrogativas descentralizadas, en grados diferentes según los países. En la época contemporánea no son escasas las veces en las cuales la presidencia tiene unas prioridades de política y las gobernaciones y alcaldías otras. Sin embargo, fuera del caso de la región de la Media Luna en Bolivia⁸ no se ha presentado otro de tanta profundidad, conflictividad y pugnacidad entre el ejecutivo nacional y las autoridades territoriales electas; conflicto con múltiples transacciones pero en el cual la constitución impulsada por el ejecutivo nacional fue ratificada por referendo nacional a pesar de la oposición regional, el presidente de la nación fue re-electo, algunos gobernadores opositores perdieron el poder regional y otros prefirieron conducir los conflictos dentro de los márgenes de la institucionalidad. La enseñanza de los procesos de descentralización política en asuntos tanto económicos como políticos es que el poder central hace primar sus intereses sobre los regionales, incluso en casos de muy alta conflictividad y resistencia social, empresarial y política.

ii. Las Asociaciones nacionales territoriales

Otro impacto de innegable expansión en la región ha sido la conformación de asociaciones gremiales de localidades y niveles intermedios. Las Asociaciones Nacionales de Gobiernos Territoriales -ANGT- existen ya en prácticamente todos los países y más del 80% de ellas se creó como producto directo de los procesos de descentralización emprendidos desde la década del 80⁹. El principal mérito de su existencia es una contribución a sistemas políticos y representativos más complejos, plurales y diversos. Se han creado relaciones intergubernamentales por fuera de la interlocución partidaria en la medida en que los gremios territoriales logran trascender las hegemonías políticas para construir una interlocución funcional, negociaciones y discusiones a partir de intereses dictados por el lugar, más que por la ideología o el grupo político al que se pertenece. Las ANGT tienen distintos atributos y necesidades mediante los cuales ejercen combinaciones específicas entre transacciones con el nivel central del gobierno sobre asuntos de competencias, recursos y asistencia técnica; gestiones *tout azimuth* de proyectos con agencias locales,

⁸. Mote con el cual se conocen los departamentos de Oriente boliviano (Santacruz, Tarija, Beni, Pando) con menor población indígena relativa, además con mayor prosperidad económica y privilegiadas relaciones con el mercado mundial.

⁹. Rafael Quintero López. El asociativismo municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. (2005). GTZ, Quito.

empresariales, nacionales y la cooperación internacional; construcción de liderazgos colectivos supra partidistas, intersectoriales, con la sociedad civil, la academia y el sector empresarial. Ha sido inevitable, sin embargo, que las ANGT representen mayormente los intereses y prioridades de las grandes entidades territoriales, por lo que los municipios y departamentos rurales vienen rezagados en su representación gremial ante terceros. Una clara excepción la aporta la Federación Colombiana de Municipios –FCM-, la cual recibe presiones de las grandes ciudades colombianas como Bogotá y Medellín para que se ponga a su servicio so amenaza de crear una asociación aparte de grandes ciudades. Las necesidades de las ANGT son las de cualquier asociación gremial: mejorar capacidades de representación, gestión de proyectos, construcción perdurable de políticas, medios de comunicación e interlocución...

Al lado de las asociaciones nacionales existen muchas y crecientes asociaciones territoriales de carácter regional, las cuales tienen la especificidad de apoyar la construcción horizontal de instituciones, capacidades, proyectos y poder territorial. Dichas asociaciones llenan parcialmente un vacío, el de la construcción de la representación supra local y sub departamental, pero de manera técnica y gremial, más que a partir de una representación política ante la nación. Por lo tanto subsiste una gran interrogación debido a que mientras la *descentralización municipal* se legitima mediante la elección de mandatarios, la *descentralización regional* carece de representación política, ya que tiene un sesgo más administrativo, funcional y de planeación. ¿Esta esto bien, o se debe acompañar la descentralización funcional y territorial con la elección de mandatarios regionales?. En todo caso subsiste la inquietud sobre las instancias, mecanismos y actores que enriquezcan la representación política, social y gremial en la escala de las asociaciones territoriales. El reto no es menor porque en el nivel asociativo existe poca construcción institucional, empresarial y social de larga tradición.

iii. El nivel intermedio

El tercer impacto de la descentralización política que se suele discutir es el nivel intermedio. Tanto en países unitarios como federales la prioridad de los procesos de descentralización ha sido el nivel municipal, es el mayor receptor de transferencias y de competencias. Como demuestran las gráficas anexas esta observación está plenamente corroborada para las repúblicas unitarias de Colombia y Bolivia, tanto como para Brasil federal y altamente descentralizado (Ver gráficas 1a,b,c,d al final del documento). El caso de la República Federal de México sería contrario porque son los estados federados los mayores receptores de las transferencias, lo cual es innegable pero debe matizarse en la medida en que el nivel intermedio es un lugar de paso de los recursos hacia los municipios. Toda vez esta transición indica la perseverancia del poder político estadual sobre el

municipal en México, a diferencia de Brasil en donde el nivel municipal adquirió, desde la reforma a la constitución de 1988, autonomía propia.

El énfasis municipalista de la descentralización latinoamericana se explica porque las competencias descentralizadas son prestadas en el nivel local (salud y educación básica, servicios públicos domiciliarios, infraestructura local). Por lo tanto, si de fortalecer el nivel intermedio se trata se debe trascender la descentralización de la política social básica hacia otros asuntos. La región se dirige hacia esta eventualidad priorizando las discusiones, la producción normativa e institucional en asuntos tales como el medio ambiente, el comercio, la integración productiva regional, investigaciones en ciencia y tecnología, principalmente. Para decirlo de manera sugerente: Mientras la descentralización municipalista privilegia la política social, la descentralización regional privilegia la política económica.

¿Pero a quién representa el nivel intermedio actualmente? Normativamente al conjunto de las localidades de su jurisdicción. Afirmación contrariada por los sistemas electorales liberales basados en el derecho individual a elegir y ser elegido. Al final, los departamentos y estados federados representan los intereses y prioridades de los municipios más poblados que suelen ser lo más desarrollados, lo cual es el triunfo de una concepción liberal de la democracia basada en los derechos humanos de los individuos, más que en los derechos colectivos, comunitarios y de las entidades territoriales. El campo latinoamericano se encuentra sub-representado a nivel intermedio en muchos países, tendencia no contrariada por los procesos de descentralización política y más bien ahondados por las consecuencias del ajuste estructural sobre la economía rural. Si el nivel intermedio representará de manera equilibrada a sus jurisdicciones entonces haría sentido que fuera prioritariamente un articulador de recursos hacia abajo, pero en la medida en que es un lugar específico de representación deberían fortalecerse las competencias y recursos distintos a los de las entidades locales.

El llamado de atención es claro para toda América Latina, debe mejorarse la representación de las áreas rurales dentro de cada municipio y de los municipios rurales en las jurisdicciones departamentales.

iv. ¿La desnacionalización de los partidos?

El cuarto asunto muy discutido en América Latina en la última década es el posible impacto de la descentralización en los partidos políticos nacionales, bajo la sospecha de que tendería a disgregarlos y así contribuiría a generar problemas de gobernabilidad¹⁰. No hay duda de que

¹⁰. Marcela Leiras. (2009). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

los regimenes políticos y los partidos políticos nacionales que dieron la partida a los procesos de descentralización fueron rápidamente superados por las transformaciones desencadenadas. El PRI mexicano perdió su hegemonía de setenta años que debió compartir por la izquierda con el PRD y por la derecha con el PAN. Primero fueron algunas gobernaciones y después la presidencia de la República a favor del PAN. El bipartidismo colombiano fue rebasado por abajo, es decir que alrededor de la mitad de los mandatarios locales no pertenecen a los partidos que votaron la descentralización y muchos de ellos representan movimientos o aparatos electorales territoriales que hacen y deshacen alianzas nacionales según las circunstancias. Ciento cincuenta años de monopolio bipartidista Liberal Conservador en Colombia fue disuelto en las aguas de la descentralización política. El PRT brasilero hizo carrera durante más de una década en las gobernaciones y alcaldías antes de alzarse por más de otra década seguida con el cargo de la presidencia de la República. Los partidos de la dictadura brasilera como boliviana desaparecieron, así como aquellos que promulgaron los primeros avances de descentralización. Tan profundos efectos no deben ser endilgados exclusivamente a la reforma política territorial, además son consecuencia primera del ajuste estructural neoliberal. La crisis de los partidos políticos de las reformas es el resultado de una mezcla entre sanción política ciudadana, disolución de las bases electorales tradicionales y quiebre de los sistemas tradicionales de reproducción política hegemónica nacional.

¿Pero una vez reconstruidas las mayorías partidistas nacionales cual es el efecto de la descentralización sobre ellas? La respuesta depende del sistema electoral, de las competencias transferidas y de las agendas de gobierno. Cuando la fecha de las elecciones nacionales y territoriales coinciden entonces tiende a aumentarse la incidencia de las afiliaciones nacionales sobre los procesos locales, forzando de tal manera la *nacionalización de las contiendas locales*. En cambio, cuando los eventos electorales se celebran en momentos diferentes cada contienda adquiere su especificidad y se estimula el juego de *alianzas locales y nacionales vario pintas*. Si las competencias cedidas son en mayoría asumidas de manera concurrente con el nivel nacional aumenta la dependencia local respecto de las decisiones y políticas nacionales. Cuando existen competencias exclusivas y otras concurrentes con capacidad fiscal y administrativa propia entonces los procesos políticos locales tenderán a autodefinirse en cada nivel. Finalmente, una gran dependencia fiscal es el camino recorrido de manera más segura hacia la primacía del poder nacional sobre el local. Cuando la descentralización es una mera ejecución de competencias y recursos estrictamente establecidos y controlados desde el centro pocas posibilidades de autonomía partidista local se generan. Por el contrario, cuando existen agendas locales autónomas que usan los procesos de descentralización para acrecentar capacidades de representación y ejecución entonces aumenta la importancia de las

contiendas políticas con contenido local. En la práctica, es decir en la historia de los países, ocurren diferentes combinaciones entre las anteriores consideraciones por lo que reglas generales como aquellas que afirmen que la descentralización siempre debilita a los partidos nacionales o lo contrario carecen de validez.

v. La representación política de los territorios en la nación

La quinta consideración trata de un tema no debatido en América latina: La representación política de los territorios en la arena de la nación, es decir, en las dos cámaras legislativas y en diversos órganos ministeriales y administrativos de la rama ejecutiva del poder público. La descentralización política abre el espectro representativo por abajo, es decir en los niveles locales, pero no afecta la cantidad de la representación política de los territorios en la nación. En virtud del comentado principio liberal de la representación individual que prima sobre la colectiva, comunitaria, corporativa y territorial, los órganos legislativos reflejan el balance del poder territorial en la nación. Es decir, la preponderancia de los territorios más poblados y desarrollados respecto de los otros como lo demuestra la gráfica 2. No es posible dejar de constatar que la concentración de la representación política territorial está acompañada por altos y coincidentes grados de concentración de la riqueza nacional en los mismos y pocos territorios (ver gráficas 3a,b,c,d al final del texto). Por lo tanto, es necesario considerar reformas que mejoren la equidad en la representación política de los territorios en la nación, tanto en los órganos ejecutivo y legislativo, como en los órganos administrativos y técnicos.

4. Relaciones fiscales intergubernamentales: eficiencia, equidad y autonomía

i. El origen de los recursos

La descentralización fiscal tiene dos componentes, el origen de los recursos y el destino del gasto. La proveniencia de los recursos territoriales resulta de una combinación entre transferencias desde el nivel central de gobierno y recursos propios. El proceso de descentralización se asocia inmediatamente con los sistemas de transferencias que han garantizado un incremento muy importante de los aportes de los presupuestos nacionales a la financiación de las administraciones, empresas, políticas y competencias territoriales. En los presupuestos locales el componente recibido “desde afuera” es de tal magnitud que ha generado un fenómeno llamado “dependencia fiscal”. Para la ortodoxia hacendista neoliberal la

dependencia es un incentivo a la ineficiencia porque no se genera la correspondencia espacial entre aquellos que realizan el esfuerzo de financiar una política pública con el destino del gasto, es decir con aquellos que se beneficiarán de ella. Las transferencias serían un impuesto negativo¹¹. Más aún, entre mayores sean las transferencias menor sería el incentivo al cobro de impuestos locales, con lo cual se generaría la temida “pereza fiscal”¹².

Esta argumentación omite dos consideraciones de mucha importancia. Primera, si la descentralización fiscal en América Latina se confunde con los sistemas de transferencias es por la característica centralista del Estado y del mercado de enclave. Es decir, porque el nivel central del Estado concentra la mayoría y los más dinámicos impuestos, además de los rendimientos de las principales empresas estatales que financian el gasto público. Además, como el mercado está igualmente concentrado en ciertos territorios, en los que a su vez el Estado concentra sus inversiones, no extraña la necesidad de la dependencia fiscal de parte de las entidades territoriales que se encuentran en los bordes de la centralidad del modelo de Estado y mercado. Segundo, la evidencia empírica de 20 años desmiente la presunción de los hacendistas neoliberales, en la medida en que si bien los márgenes para el aumento de la tributación territorial son todavía altos en los niveles territoriales, (así como también lo son a nivel nacional) el incremento de las transferencias ha sido acompañado de un aumento muy importante de la tributación territorial, como demuestran las gráficas 4a,b,c,d.

ii. La eficiencia de los sistemas de transferencias

Los sistemas de transferencias han sido leídos desde dos miradas principales y no siempre concordantes. La eficiencia y la equidad. La ortodoxia neoliberal lleva 30 años conceptualizando, experimentando y avaluando la descentralización fiscal y los demás componentes de cara a la contribución a la eficiencia del gasto público. Dos grandes principios han levantado para que lo uno conduzca a lo otro. A- Primero, que exista correspondencia entre el contribuyente tributario y tarifario con el cliente consumidor de bienes públicos. Cuando el pagador es el mismo comprador se generaría, a la vez, un reclamo de calidad y responsabilidad fiscal, por lo que al final se crearían mejores ciudadanos y una administración

¹¹. Richard Musgrave y Peggy Musgrave. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. McGraw-Hill, Madrid

¹². En Colombia la persona que con mayor fundamento teórico ha desarrollado esta tesis es Eduardo Wiesner Durán, ver por ejemplo Colombia: descentralización y federalismo fiscal. (1992). Departamento Nacional de planeación, Bogotá

eficiente¹³. B- Segundo, cuando los bienes públicos se administran en un ambiente de competencia, sin precios administrados, ni sostenimientos financieros a las empresas estatales. En consecuencia, los sistemas eficientes de transferencias son aquellos que no son cheques en blanco para su libre uso y no condicionados a desempeños, sino aquellos que estimulan la cofinanciación y el alza de los tributos locales para cada mejora en calidad y cobertura de los bienes públicos. En segundo lugar, los buenos sistemas de transferencias estimulan la competencia vía la privatización de las empresas estatales, la contratación de las tareas públicas con empresas privadas de cualquier índole, y el estímulo al crédito reembolsable para financiar las entidades territoriales y el consumo de las familias. En cada una de estas expectativas la ortodoxia puede mostrar resultados. Los tributos y tarifas territoriales se han incrementado, la privatización de las empresas territoriales ha sido masiva, la tercerización de la política pública es más la regla que la excepción, el mercado privado de bienes públicos se expande sin parar (salud, educación, pobreza, servicios públicos domiciliarios) y una extensión territorial para el sector financiero ha sido asegurada mediante la descentralización fiscal y otros instrumentos de política económica.

Sin embargo, no hay felicidad total en la medida en que las transferencias apalancaron deudas territoriales de difícil cobro que además generaron salvamentos nacionales que pusieron en riesgo el equilibrio macroeconómico nacional (Colombia y Brasil). Además, el tamaño del sector público no disminuyó con la descentralización de recursos sino que aumentó, a nuestro parecer por tres razones. a- Porque los poderes ejecutivo, legislativo y burocrático centrales resistieron con éxito al despojo de sus facultades y capacidades de gasto, b- porque las transferencias solo cubren una parte de las políticas sociales, lo cual genera una presión social fuerte para el aumento del gasto local en áreas no financiadas por la descentralización (vivienda, medio ambiente, desarrollo económico, infraestructura), y c- por la apertura local a un sector financiero deseoso de abarcar un mercado cautivo y con cuantiosos recursos asegurados legalmente, por lo que se volcó hacia los nuevos mercados de las administraciones locales con generosas ofertas. La corrupción es el otro lunar canceroso que corroe los desempeños en términos de la eficiencia de mercado.

iii. La equidad en el origen de las transferencias

¹³. Charles M. Tiebout. Una teoría del gasto público local. (1978). Revista Hacienda Pública Española, Número 50. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

Para la mayoría de académicos, técnicos y políticos la equidad en el sistema de transferencias consiste en la mejor asignación posible de las bolsas descentralizadas hacia los territorios y la población marginal. Consideramos que así se omite la mitad del debate sobre la equidad, puesto que se olvida ponderar los esfuerzos relativos que hacen diferentes clases sociales, actividades económicas y entidades territoriales en la conformación de las bolsas de financiación de las políticas sociales descentralizadas. Si de equidad se trata el origen de los recursos debiera provenir de una combinación entre ganancias de las principales empresas, rentas y capital de las personas, impuestos territoriales diferenciados por tasas de crecimiento económico y tasas de consumo. Acudir a financiar parte o la totalidad de las transferencias con base en los recursos naturales estratégicos (minería, petróleo, carbón, gas) significa utilizar la principal renta estratégica de la nación con un fin de redistribución social y territorial de la riqueza estatal. Una combinación entre esfuerzos sociales diferenciados y usos de recursos estatales estratégicos significaría un fuerte mensaje de solidaridad social e integración nacional. Si, por el contrario, el origen de las transferencias es un porcentaje de cualquier cuenta del presupuesto nacional el debate sobre la equidad queda totalmente nublado, más exactamente desplazado a la política tributaria, mecanismo mediante el cual se reparten los esfuerzos sociales al gasto público de manera diferente.

iii. La equidad en el destino del gasto

Desde los movimientos sociales en Colombia, Brasil, Ecuador y Bolivia, la descentralización fiscal se reivindicó como parte de una exigencia de descentralizar el modelo de desarrollo. La búsqueda de la equidad en las oportunidades de acceso a bienes y servicios públicos, así como a la generación de ingresos hace parte del ideario que legitima los sistemas de transferencias en América Latina. En el último quinquenio la ortodoxia empezó a interesarse por el tema de la equidad y no solo de la eficiencia. Una rápida evaluación también reconoce avances importantes en coberturas y acceso de la población a los asuntos descentralizados (agua potable, alcantarillado, salud, educación, saneamiento básico). Dichos desempeños están relacionados con los pactos nacionales que se han tejido alrededor de los procesos de descentralización, en este caso específico, a la prioridad compartida sobre el gasto público social. La descentralización centralista, las transferencias etiquetadas, las transferencias atadas o los giros condicionados son varias de las muchas maneras como se le ha llamado a la prioridad de los acuerdos nacionales sobre el destino del gasto local.

Sin embargo, lejos está la equidad social de inspirar la totalidad de propósitos de la descentralización fiscal y administrativa. Recordemos que

para la ortodoxia se descentraliza con el fin de garantizar la intermediación del sector financiero en los sistemas de salud, socializar los costos de los sistemas educativos públicos, aumentar el mercado de créditos bancarios con destino de los gobiernos territoriales y las familias, y con el fin de privatizar activos estatales amasados durante décadas. En virtud de la descentralización centralista se ha construido un enjambre normativo, regulatorio e institucional que garantiza una lógica de beneficios para las rentas privadas con los bienes públicos, no siempre acordes con los derechos ciudadanos, la equidad y la eficiencia. Pocos son los márgenes que tienen los gobiernos territoriales en América Latina para separarse de este redil y emprender una senda apartada de los arreglos neoliberales inscritos en las leyes e instituciones de la descentralización.

Cabe aquí extender este comentario a los recursos a disposición de las entidades territoriales y que son generados localmente. Poco margen de “autonomía fiscal local” se ha creado en América Latina porque los impuestos suelen ser una delegación controlada por el nivel superior del Estado. Lo mismo cabe para políticas tales como la reforma agraria, rural y el estatuto de la propiedad que tienen definitiva incidencia en la repartición de ganancias y oportunidades económicas en la sociedad. Todas estas políticas siguen siendo potestad de la nación que se resiste a ceder factores fundantes de la soberanía del Estado apropiados en la mayoría de países por el nivel central desde finales del siglo xix.

Tres ámbitos debe trabajar una estrategia de equidad en la asignación de las transferencias. El primero, *los criterios de distribución nacional*, los cuales no pueden basarse exclusivamente en la cantidad de población porque terminan concentrando recursos allí en donde ya están aglomerados y se dispone de mayores activos para la gestión de políticas. Tampoco considerar el número total de pobres es criterio satisfactorio porque en los bastiones más desarrollados acude mayor número de pobres. La fórmula de repartición debiera resultar de una mezcla entre pobreza relativa porque ella califica, en cada territorio, las capacidades colectivas para producir riqueza; la capacidad fiscal local relativa porque se acerca a medir el grado de desarrollo económico con potencial de contribuir a generar recursos; indicadores sociales tales como déficits para alcanzar el 100% de cobertura de las políticas descentralizadas; y por último, premio a los desempeños en la reducción de las inequidades sociales. Entre menores las brechas en el goce de derechos sociales fundamentales, sujetos de descentralización, mayores debieran ser los márgenes de libertad local en disponer del destino de las transferencias nacionales. Segundo, mecanismos de compensación regional, es decir, criterios para la distribución regional de recursos que estimulen economías de escala, asociatividad, emprendimientos supra locales y construcción institucional del territorio. Tercero, criterios de distribución espacial con sentido de equidad al interior de los departamentos y

municipios. Esto en la medida en que los procesos de descentralización fiscal reproducen mediante su asignación la *lógica centro-periferia* al interior de las entidades territoriales.

iv. La construcción de capacidades para la autonomía

La autonomía no se reclama ni se delega, sino que se asume y se construye. En la medida en que los gobiernos y las comunidades locales esperen que les cedan recursos más que obligaciones en cuanto a competencias, autonomía decisoria más que responsabilidades sobre resultados, y poder político más que obligaciones fiscales seguiremos en el reino de una mentalidad local de carácter centralista. El ejercicio de la autonomía reside en acrecentar los márgenes del autogobierno y en ser capaces de construir de manera endógena sistemas sociales y productivos sostenibles. Nada de esto convoca a la autarquía o a la insularidad, sino a la construcción de capacidades para superar la dependencia subordinada respecto de los centros nacionales de poder. ¿Pero cómo se generan las capacidades? De seguro es un asunto de larga gestación, que no se decreta, ni se reduce a un periodo de gobierno, ni se puede imponer desde fuera. Es sabido que los países de la OCDE tienen grados mayores de descentralización que los latinoamericanos¹⁴. En particular el grado de dependencia fiscal es menor, como es mayor el porcentaje de captación local de recursos mediante impuestos, tarifas, rendimientos de empresas, venta de servicios y atracción de inversiones. En la capacidad de generar recursos propios se asientan las escalas más altas de autonomía de las entidades territoriales de los países capitalistas desarrollados, tanto los unitarios como los federales. Cinco retos estratégicos enfrentan los países latinoamericanos para generar capacidades de autonomía territorial.

- a- Capacidad fiscal:* la cual no se decreta ni se reduce a la voluntad de cobrar impuestos, aunque implica lo primero y lo segundo. La capacidad fiscal supone estructuralmente superar la “informalidad económica”, es decir, las relaciones productivas que no declaran impuestos y no respetan contratos laborales formales.
- b- Capacidad institucional:* la cual supone estabilidad, formación e independencia de la función pública. La subordinación de los empleos públicos de los redes partidistas de turno, la alta rotación en los cargos, la sustitución de los derechos por los favores y la corrupción son factores que complotan contra el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

¹⁴. Rafael de la Cruz compara los procesos de descentralización en 9 países desarrollados y 6 países latinoamericanos en: *Descentralización: teoría y práctica*. (2001). Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, San Salvador.

- c- *Densidad institucional*: En América Latina no hay demasiado Estado, sino muy poco. La cantidad de tareas y funciones de los gobiernos locales en los países desarrollados es vasta, así como la creación normativa, la experticia técnica y la especialidad administrativa.
- d- *Fortalecimiento de la sociedad civil popular*: Las clases cultas, adineradas y propietarias de los principales medios de producción en las localidades latinoamericanas no requieren una política particular de fortalecimiento de sus capacidades de ejercer poder. En cambio los sectores medios y bajos y la población rural carece de formación, organización y preparación técnica para liderar procesos perdurables de representación.
- e- *Desarrollo económico*: Sin producción de riqueza económica local no existen las bases para una tributación suficiente, por lo que el complemento de la descentralización fiscal sigue siendo la descentralización del modelo de desarrollo, de las oportunidades de crecimiento económico.

5. ¿De qué dependen los resultados de los procesos?

En la última década se animó un debate sobre las variables que han determinado resultados con mayores éxitos o problemas a través de los procesos de descentralización. Dos lecturas compatibles entre ellas son muy populares. La primera considera que el origen de los procesos de descentralización en alguno de sus componentes tiene la fuerza de iniciar una secuencia¹⁵. Si los procesos empiezan por lo político (P), los mandatarios territoriales querrán aumentar el poder de definir autónomamente los asuntos de su jurisdicción, sin interés alguno por responder por resultados administrativos ante terceros. El componente administrativo (A) y el aumento de la tributación y la responsabilidad fiscal local (F) serán postergados hasta que la presión de las autoridades sectoriales y de hacienda del nivel nacional logren imponer responsabilidad administrativa y fiscal. Tal habría sido el caso colombiano y Brasileño. Si por el contrario, la descentralización administrativa inicia el proceso (A), será de seguro por iniciativa de los poderes centrales que quieren descargarse de responsabilidades y costos hacia abajo, por lo que la descentralización fiscal (F) será reclamada desde abajo, a lo que le podría suceder la descentralización política (P). Tal habría sido el caso de Argentina, México y Chile. Las dos secuencias son entonces $P \rightarrow F \rightarrow A$ cuando la descentralización comienza por lo político, seguramente a favor de los poderes locales asentados, y cuando la iniciativa la lidera la

¹⁵. Tulia G. Falleti. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, No 3. University of Pennsylvania, Philadelphia.

descentralización administrativa por delegación desde arriba la secuencia sería la contraria $A \rightarrow F \rightarrow P$.

Esta teorización tiene tres problemas a nuestro juicio. Primero que es contraria a las secuencias históricas de los países, es decir, está forzando la historia para que entre en la teoría. Segundo, porque asume que el origen de los acontecimientos *define* su trayectoria, siendo que generalmente *marca* la trayectoria pero no la define porque muchas otras circunstancias impredecibles afectan las dosificaciones entre los componentes de la descentralización; tales como crisis o bonanzas económicas, consolidación o cambios en las mayorías partidistas y proyectos políticos nacionales, etc. Tercero, porque cualquier secuencia no aporta luces sobre tres asuntos a nuestro juicio importantes: a- si la descentralización ayuda a democratizar los países o a asentar el autoritarismo de derecha o de izquierda, b- si ayuda a generar equidad o a la concentración de oportunidades y recursos y c- si facilita la calidad de la democracia en términos de lucha contra la corrupción y el elitismo o descentraliza la corrupción y magnifica elites locales ajenas a la rendición de cuentas y la socialización del poder.

No sobra señalar que el Banco Mundial acoge dicha teoría y la convierte en recomendación. Es por eso que la conformación de regiones debe limitarse primero a la delegación de competencias (A) y a contratos de desempeño de tareas administrativas y de planeación (A + F). Eventualmente, después de comprobadas las capacidades de asumir dichas funciones, manejar los recursos correspondientes y demostrar capacidad de gestionar recursos propios e inversiones foráneas, entonces, -si necesario, demandado y legitimado- se pueden aceptar las entidades territoriales regionales (P). Los que valoran la secuencia que comienza por la delegación administrativa (Argentina, México, Chile) en vez de aquellos procesos con un fuerte despegue en reclamos de democracia (Colombia, Brasil, Ecuador) valoran como éxito de los procesos de descentralización el control central, tecnocrático y pro mercado de los procesos, mientras se incomodan con el pluralismo político y los peligros de la democracia no sometida al ajuste estructural¹⁶.

La otra teoría que pretende explicar la dinámica de los procesos en América Latina otorga mucha importancia al origen territorial de los procesos: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.¹⁷ Los procesos que comienzan por arriba se explican por la fuerza de partidos políticos

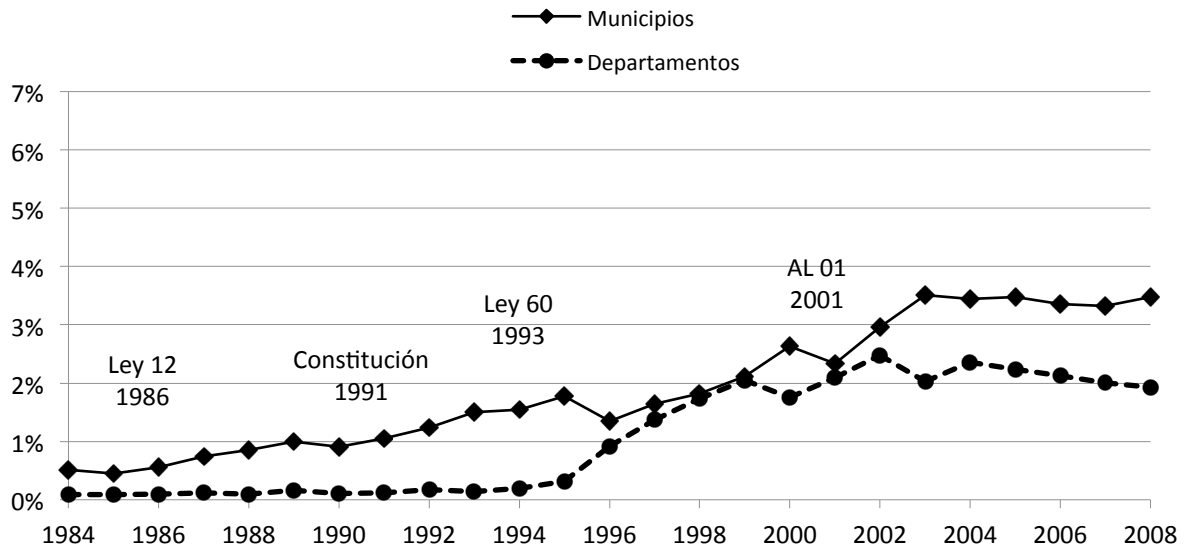
¹⁶. Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William Dillinger con Charles Griffin, Jeffrey Gutman, Fernando Rojas, Steven Webb, Donald Winkler. Más allá del centro. La descentralización del Estado. (1999). Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y e Caribe. Banco Mundial, Washington, D.C

¹⁷. Kent Eaton. (2004). Politics beyond the capital. The design of subnational institutions in South America. Stanford University Press, Stanford, California

nacionales con fuerte control sobre sus estructuras territoriales que logran impregnar al Estado de dichas características de control de “arriba-abajo”. En cambio, en otros países existe una autonomía relativa de los políticos territoriales sobre las dirigencias nacionales, de tal manera que despliegan estrategias, alianzas y programas según intereses propios, no todos acordes con las posturas de la dirección nacional de los partidos. En este caso la descentralización suele comenzar de “abajo-arriba”. Por ejemplo, en México, Argentina y Chile la fuerza nacional de los partidos hace que la descentralización sea manejada desde arriba, dosificada y controlada, en cambio en Brasil y Colombia, con un peso mayor de indisciplina territorial, hay incapacidad de construir de manera perdurable regimenes centrales autoritarios que no cedan mucho juego a las hegemonías territoriales. En estos casos los procesos de descentralización tienen más usos locales, por lo que son menos controlados, así existan leyes y regulaciones que hagan aparecer lo contrario.

Nosotros estimamos muy sugerente esta teorización que relaciona las características de los sistemas políticos, el sistema electoral y las relaciones espaciales al interior de los partidos con las características de los proceso de descentralización. La virtud de esta lectura es que sirve para comprender la forma, el grado y la profundidad de los procesos de descentralización Sin embargo, consideramos que esta teorización tampoco dice mucho sobre los resultados de la descentralización en términos de democracia, bienestar, equidad y eficiencia. Nuestra lectura invita a detectar las condiciones en las cuales se generan tendencias hacia la democracia y la equidad, o hacia el ajuste neoliberal, el elitismo y el autoritarismo a través de los arreglos descentralizados, cualquiera sea la secuencia, el origen y la fuerza territorial predominante: desde abajo o desde arriba.

**Gráfico 1a - Colombia -
Transferencias a entidades territoriales según nivel de gobierno (% PIB)
(1984 - 2008)**



Ley 12-1986: Conocida como Ley de fortalecimiento fiscal local y como Ley para descentralizar administrativamente los municipios, la cual reglamenta las transferencias del IVA a los municipios. Dicha transferencia se haría mediante incrementos progresivos de la siguiente manera: A partir de julio de 1986 el 30.5%; en 1987 el 32%, en 1988 el 34.5%, en 1989 el 37.5%; en 1990 el 45%; en 1992 y en adelante el 50%.

Constitución 1991: Reforma constitucional por la cual se establecen dos grandes preceptos en cuanto a descentralización se refiere; se sustituye el IVA por transferencias de 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN, bolsa sensible al ciclo económico) y se promulga la Elección popular de Gobernadores.

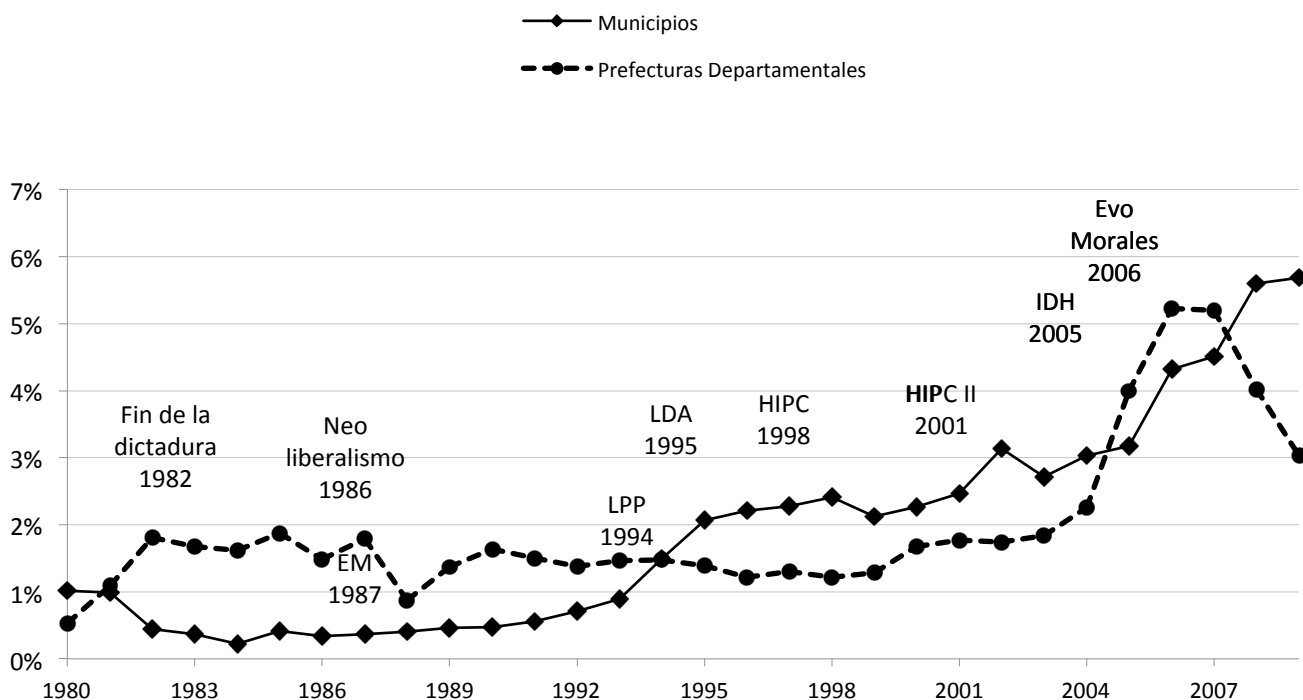
Ley 60-1993: Está llamada a convertirse en la ley marco de la descentralización, y específicamente de las transferencias automáticas, ya que recoge y en parte sustituye y complementa diversas leyes sobre la materia; precisó un crecimiento sostenido de las transferencias (porcentajes de los ICN) en dos bolsas: situado fiscal para departamentos, Distrito Capital y distritos especiales; y las participaciones municipales.

AL 01-2001: El Acto Legislativo número 1 de 2001 estableció un período de transición y recorte para las transferencias respecto al porcentaje de ICN, comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2008.

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco de la República, DANE.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

**Gráfico 1b - Bolivia -
Transferencias a entidades territoriales según nivel de gobierno (% PIB)
(1980 - 2009)**



EM 1987: Recién en 1987, luego de fuertes presiones de grupos y organizaciones locales, se realizan las primeras elecciones municipales y se instauran los gobiernos municipales.

LPP 1994: En 1994 se aprobó la Ley 1551, conocida como Ley de Participación Popular, que complementaría el proceso de descentralización al reconocer 314 municipios (hasta entonces solo había 24) y transferir al municipio nuevas competencias, principalmente en las áreas de educación y salud, junto con la distribución del 20% de los ingresos nacionales de acuerdo a su número de habitantes.

LDA 1995: Ley 1654 de julio de 1995 conocida como Ley de Descentralización Administrativa, por medio de la cual se transfiere y delega atribuciones de carácter técnico-administrativo a las Prefecturas.

HIPC 1998: Con el fin de reducir el servicio de la deuda, los miembros del G8 sugieren la aplicación de la iniciativa HIPC. Bolivia ingresó a esta iniciativa en 1998, y le permitió recibir un alivio de \$us 1.137 millones.

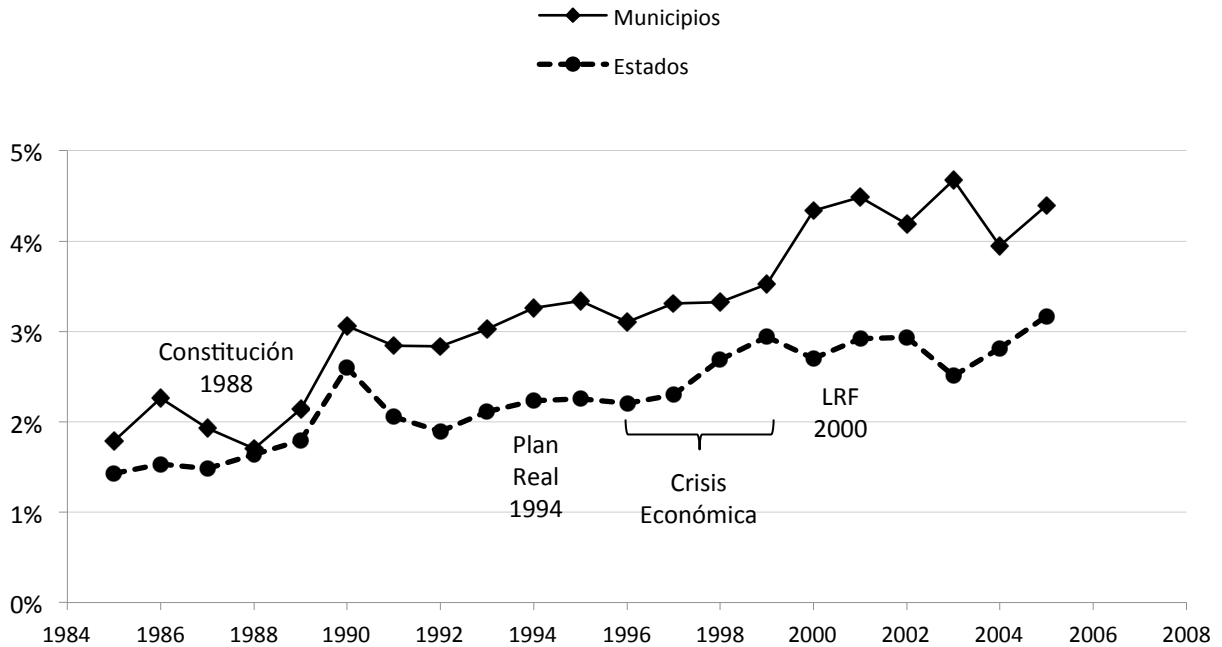
HIPC II 2001: En junio de 1999, el FMI y el BM decidieron modificar el marco original de la iniciativa HIPC para permitir un alivio más profundo, más rápido y más amplio. Bolivia ingresó a esta fase, denominada HIPC II, en junio de 2001. El alivio en el marco del HIPC II es de aproximadamente \$us 1.776 millones.

IDH 2005: En mayo de 2005, mediante la ley 3058 se crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que se aplica en todo el territorio nacional, la Alicuota del IDH es del 32% del total de la producción de hidrocarburos. El IDH, será coparticipado de la siguiente manera: 4% para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos y 2% para cada Departamento no productor.

Fuentes: Ministerio de Economía y finanzas públicas, Unidad de análisis de políticas sociales y económicas-UDAPE

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

**Gráfico 1c - Brasil -
Transferencias a entidades territoriales según nivel de gobierno (% PIB)
(1985 - 2005)**



Constitución 1988: Reforma constitucional que en entre otras cosas establece la organización político-administrativa del país en la cual se incluye el ente local (municipios), garantiza la autonomía de éste frente a los estados e instituye los aspectos fundamentales de la primacía del municipio en los asuntos de interés local dotandole de autonomía política, administrativa y financiera. Además establece la transferencia de competencias tributarias e ingresos del gobierno central hacia los estados y en especial a los municipios; estos dos entes recaudan directamente 31% de la carga tributaria global, después de las transferencias constitucionales, esa proporción relativa aumenta al 42%.

Plan Real 1994: En el año 1994 el entonces ministro y posterior presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, lanzó el denominado Plan Real, que se basó en la introducción de una nueva moneda, el real, y en medidas institucionales tendientes a garantizar el valor estable de la misma. Estas acciones constituyeron un éxito, ya que estabilizaron las finanzas del país y disminuyeron los altos niveles de inflación que aquejaban desde finales de los años 80.

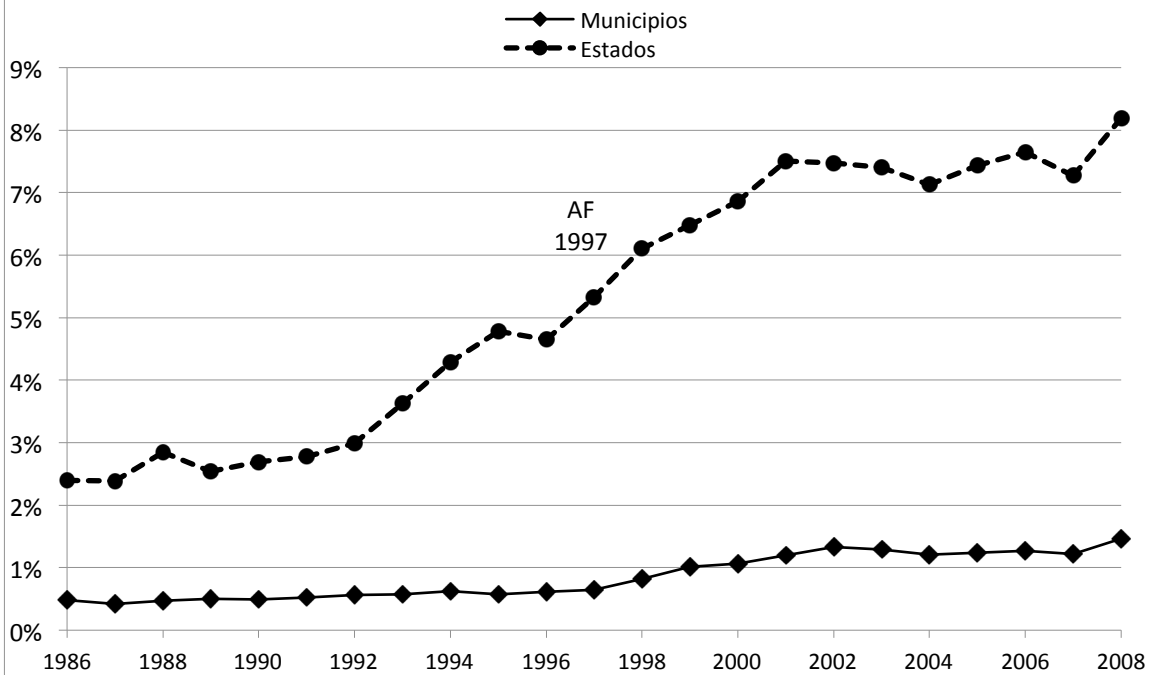
Crisis Económica (1996-1999): Periodo en que la economía brasileña sufrió el fuerte impacto de la crisis financiera de la economía mundial y que es enmarcado por la reducción en la tasa de crecimiento del PIB; en el 95 el PIB crecía en el orden del 4,2% y en el 2000 pasó al 4,5%, mientras que entre los años 96 y 99 el promedio de crecimiento fué de solamente 1,6% con un mínimo del 0,2% en 1998.

LRF 2000: Motivados por la falta de control del gasto público y sucesivos déficits anuales causales de un excesivo aumento de la deuda pública, se crea la Ley de Responsabilidad Fiscal, cuyo objetivo es poner fin a la elevación de deudas de estados y municipios, estableciendo límites al endeudamiento.

Fuentes: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Ipeadata, IBGE, Banco Central de Brasil, Ministério da Fazenda- Tesouro Nacional.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

**Gráfico 1d - México -
Transferencias directas a entidades territoriales según nivel de
gobierno
(% PIB 1986 - 2008)**



SNCF 1980: Creación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal, por el cual se da origen a las Participaciones Federales conocidas también como ramo 28, estos recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno

AF 1997: Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal por la cual se da paso a la creación de las Aportaciones Federales, también conocidas como ramo 33. Estos recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y son conocidos como "Recursos etiquetados".

El gobierno del estado recibe el total de participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), participaciones en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y otras, pero, de acuerdo a la LCF, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios.

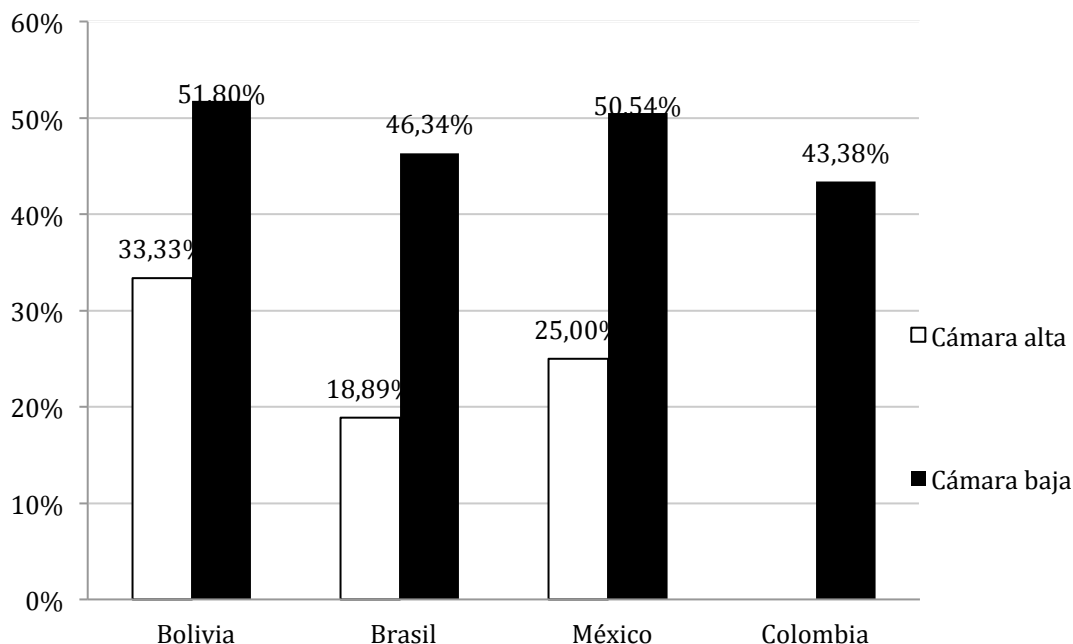
El monto participable generalmente se integra del FGP (20%), FFM (100%), ISTUV (20%), ISAN (20%) e IEPS (20%). Este monto se distribuye conforme a criterios determinados por cada estado y las legislaturas locales definen las bases, cantidades y plazos, según lo establece el Artículo 115 Constitucional.

El estado también recibe las Aportaciones Federales destinadas a los municipios. Dentro del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTUM) son entregados a la hacienda municipal con el objeto de coayudar en sus finanzas.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI, Centro de Estudios de Finanzas Pública - CEFP.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante *Diego Acero*.

Gráfico 2
Concentración representación política en la nación
(territorios principales)
(5 elecciones).



Bolivia: 3 de 9 Departamentos: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. El dato se refiere a la concentración promedio de la representación política en 5 elecciones (1985 a 2005). Fuente: Centro Nacional Electoral.

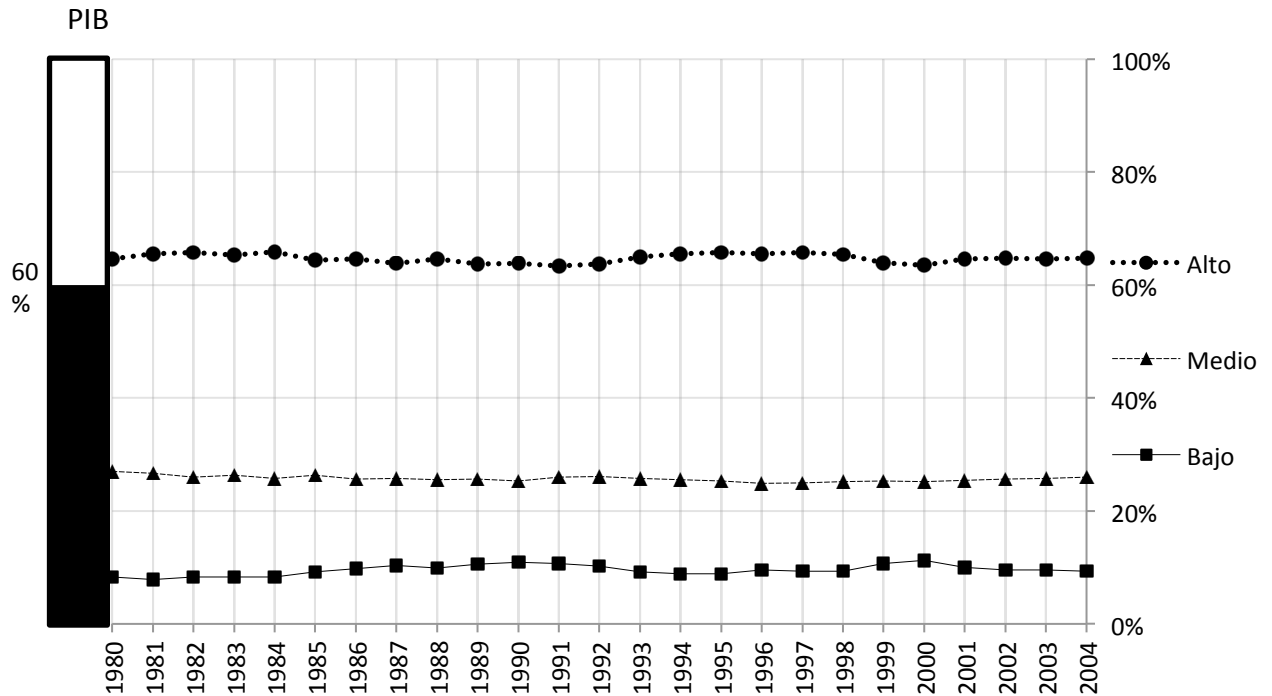
Brasil: 5 de 27 Unidades Federativas: Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraná. El dato se refiere a la concentración promedio de la representación política en 5 elecciones (1982 a 2002). Fuente: Secretaría del tribunal superior electoral.

México: 8 de 32 entidades fedetarivas: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Guanajuato, Puebla y Chihuahua. Concentración promedio de la representación política en 5 elecciones -para el caso del senado- y 7 elecciones -para el caso de la cámara de diputados- (1985-2006). Fuente: Cámara de Diputados y Senado de la República.

Colombia: El distrito capital y 5 de 32 Departamentos: Bogotá D.C, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Santander y Atlántico. A partir de 1991 el senado (cámara alta) se elige en circunscripción nacional, más no territorial. El dato se refiere a la concentración promedio de la representación política en 5 elecciones (82,90,98,2002,2006) de cámara de representantes(cámara baja). Fuente: Congreso de la República.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

**Gráfico 3a - Colombia -
Concentración geográfica del PIB (Niveles de concentración departamental)
(1980 - 2004)**



Niveles de Concentración:

Alto: El distrito capital y 5 de 32 Departamentos: Bogotá D.C, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Santander y Atlántico, pasaron de concentrar 64,66% del PIB en 1980 a 64,74% en 2004.

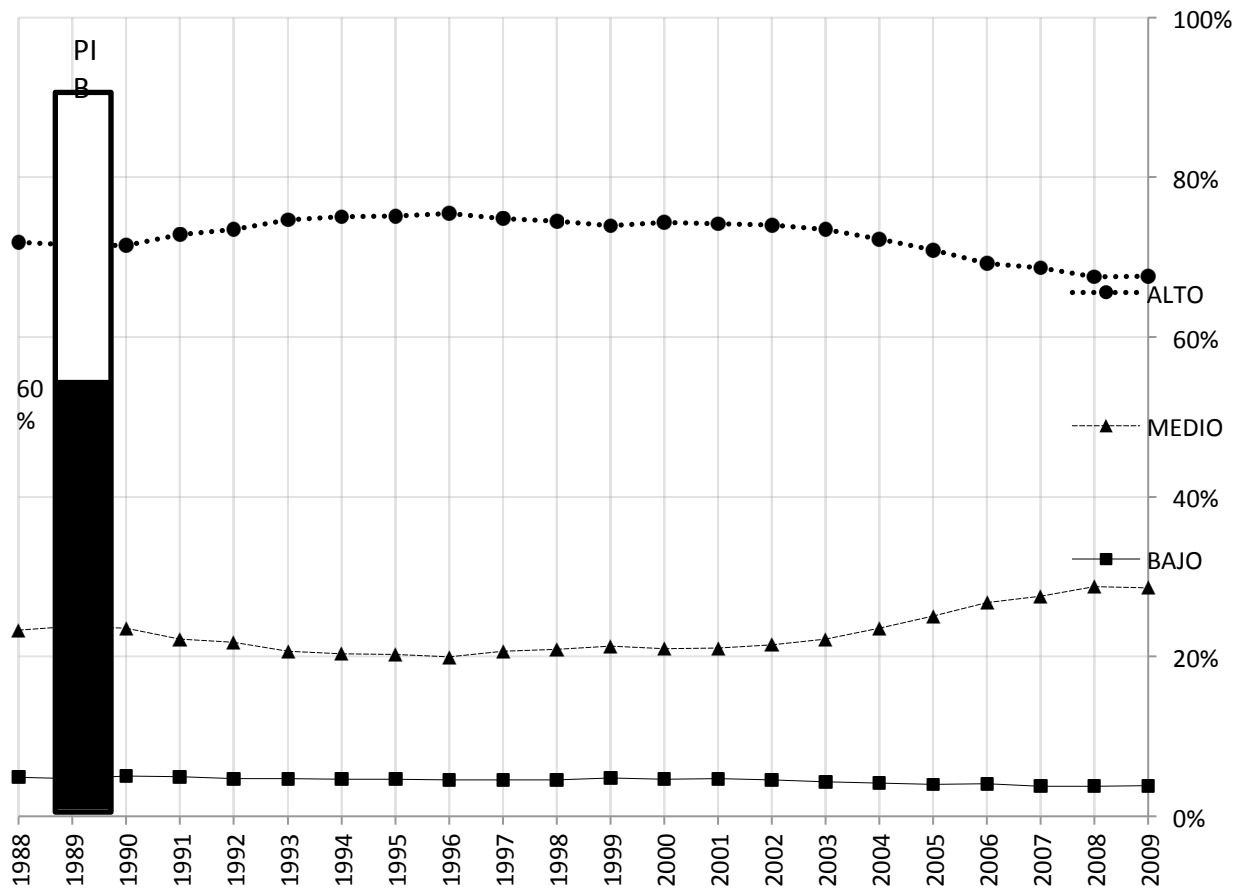
Medio: 12 de 32 Departamentos: Bolívar, Boyacá, Tolima, Caldas, Risaralda, Norte de Santander, Huila, Córdoba, Magdalena, Nariño, Cesar y Meta, pasaron de concentrar 27,04% del PIB en 1980 a 25,93% en 2004.

Bajo: 15 de 32 Departamentos: Cauca, Casanare, Quindío, Arauca, La Guajira, Sucre, Caquetá, Chocó, Putumayo, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vichada, Amazonas, Vaupés y Guanía, pasaron de concentrar 8,29% del PIB en 1980 a 9,32% en 2004.

Fuente: DANE - Cuentas Regionales.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante *Diego Acero*.

**Gráfico 3b - Bolivia -
Concentración geográfica del PIB
(Niveles de concentración departamental)
(1988 - 2009)**



Niveles de Concentración:

Alto: 3 de 9 Prefecturas Departamentales: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, pasaron de concentrar 71,8% del PIB en 1988 a 67,6% en 2009.

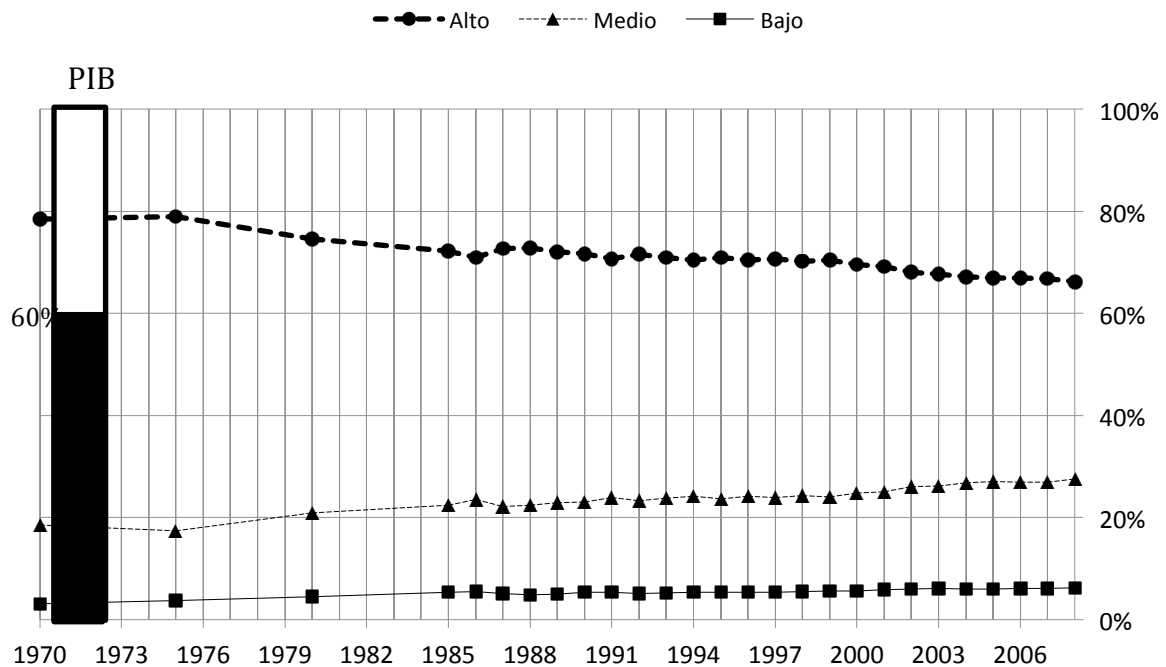
Medio: 4 de 9 Prefecturas Departamentales: Chuquisaca, Potosí, Oruro y Tarija, pasaron de concentrar 23,2% del PIB en 1988 a 28,5% en 2009. Este incremento se debe al descubrimiento de yacimientos que benefician la actividad predominantemente minera de estos territorios.

Bajo: 2 de 9 Prefecturas Departamentales: Beni y Pando, pasaron de concentrar 4,8% del PIB en 1988 a 3,8% en 2009.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que realiza Darío I Restrepo en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

**Gráfico 3c - Brasil -
Concentración geográfica del PIB
(Niveles de concentración departamental)
(1970 - 2008)**



Niveles de Concentración:

Alto: 5 de 27 Unidades Federativas: Sao Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraná, pasaron de concentrar 78,4% del PIB en 1970 a 66,2% en 2008.

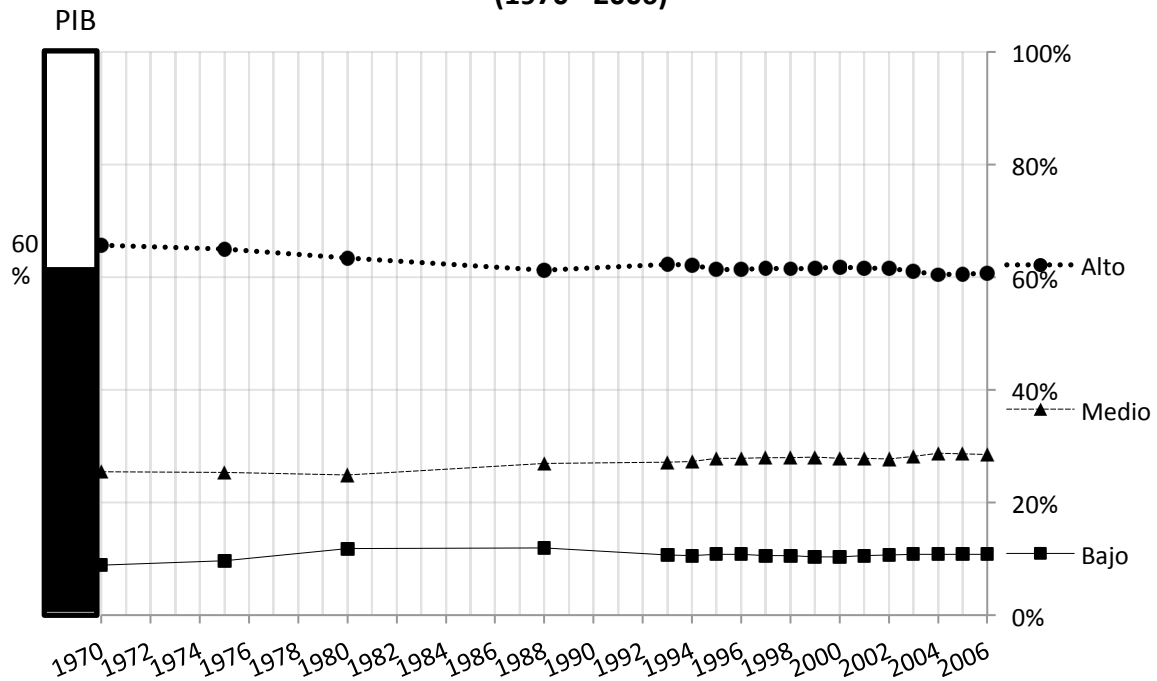
Medio: 11 de 27 Unidades Federativas: Distrito Federal, Santa Catalina, Bahía, Goiás, Pernambuco, Espírito Santo, Ceará, Pará, Mato Grosso, Amazonas y Maranhao, pasaron de concentrar 18,4% del PIB en 1970 a 27,5% en 2008.

Bajo: 11 de 27 Unidades Federativas: Mato Grosso do Sul, Paraoba, Rio Grande Do Norte, Sergipe, Alagoas, Rondonia, Piauí, Tocantis, Amapá, Acre y Roraima, pasaron de concentrar 3,1% del PIB en 1970 a 6,2% en 2008.

Fuente: IBGE - Departamento de Cuentas Nacionales.

Esta gráfica hace parte de una tesis doctoral en historia que realiza Darío I Restrepo en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

**Gráfico 3d - México -
Concentración geográfica del PIB
(Niveles de concentración por Estados)
(1970 - 2006)**



Niveles de Concentración:

Alto: 8 de 32 Entidades Fedetativas: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Guanajuato, Puebla y Chihuahua, pasaron de concentrar 65,6% del PIB en 1970 a 60,7% en 2006.

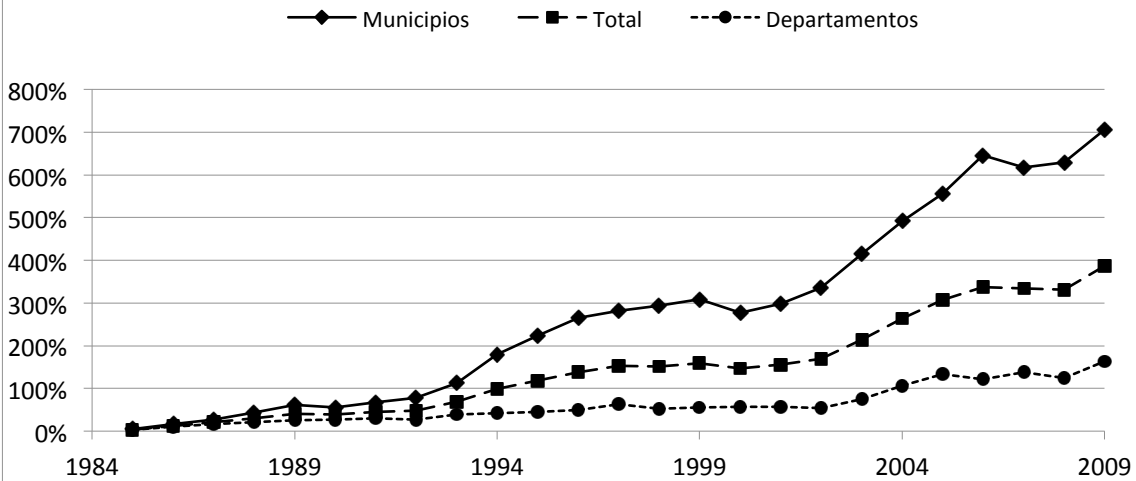
Medio: 13 de 32 Entidades Federativas: Coahuila de Zaragoza, Baja California, Tamaulipas, Sonora, Michoacán de Ocampo, Sinaloa, Chiapas Guerrero, San Luis Potosí, Querétaro, Oaxaca, Hidalgo y Quintana Roo, pasaron de concentrar 25,4% del PIB en 1970 a 28,5% en 2006.

Bajo: 11 de 32 Entidades Federativas: Morelos, Yucatán, Durango, Tabasco, Campeche, Aguascalientes, Zacatecas, Nayarit, Colima, Baja California sur y Tlaxcala, pasaron de concentrar 8,87% del PIB en 1970 a 10,7% en 2006

Fuente: INEGI - Sistema de Cuentas Nacionales.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que realiza Darío I Restrepo en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

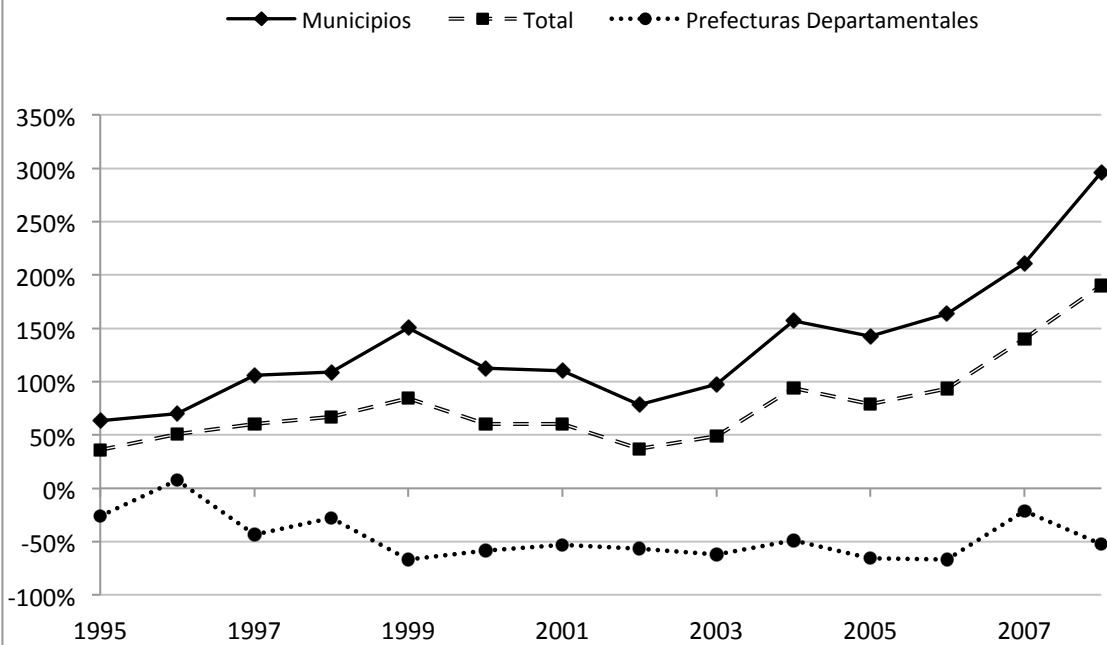
**Gráfico 4a - Colombia -
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno
(1985-2009 - % Respecto al año inicial)**



Fuente: Banco de la República, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, DNP.

Esta gráfica hace parte de una tesis doctoral en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

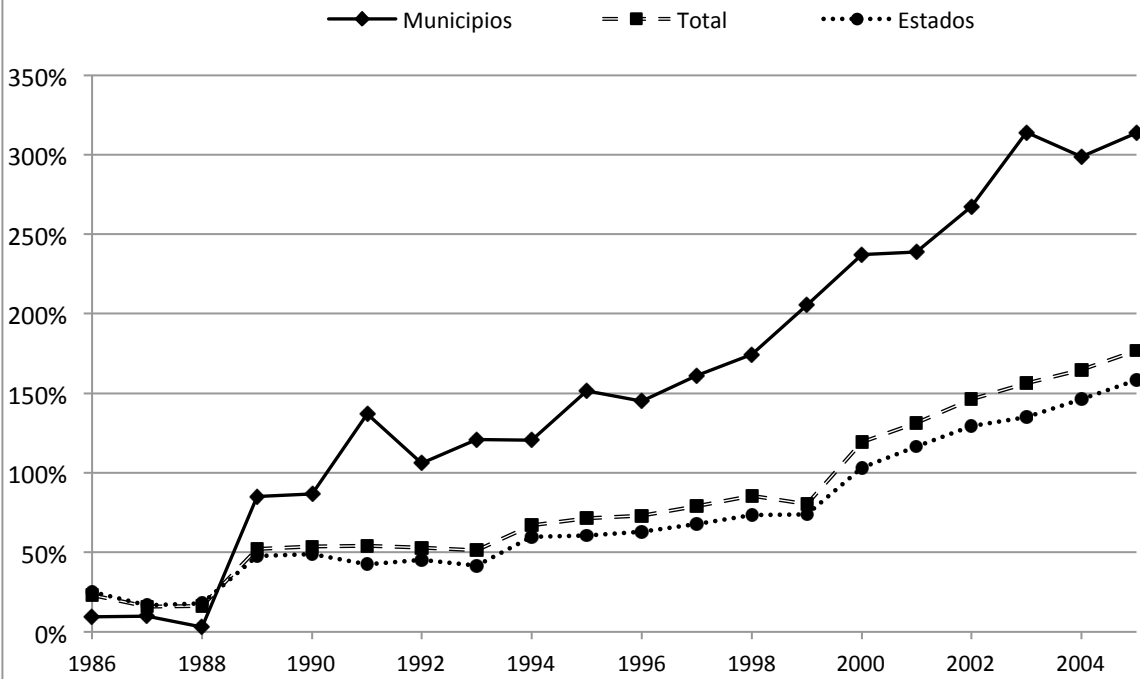
**Gráfico 4b - Bolivia -
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno
(1995-2008 % Respecto al año inicial)**



Fuente: Federación de asociaciones municipales de Bolivia - FAM.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

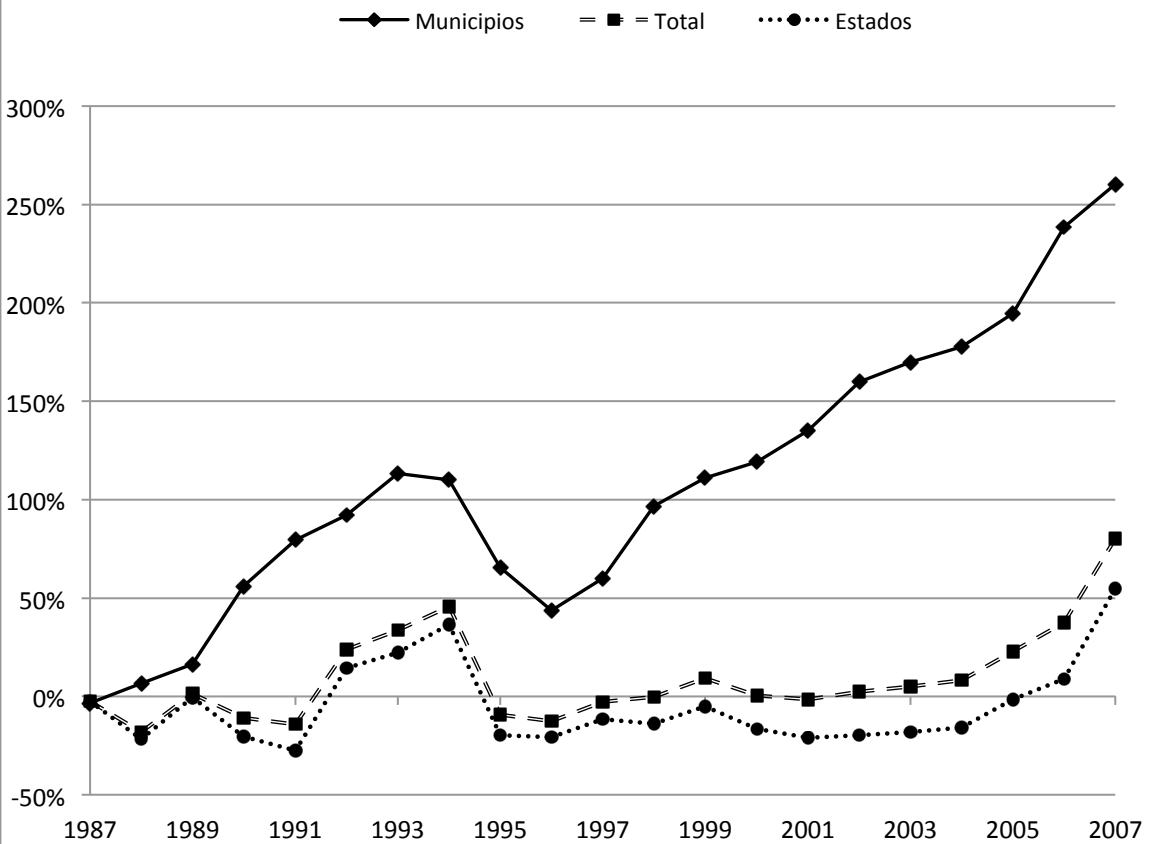
**Gráfico 4c - Brasil -
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno
(1986-2005 - % Respecto al año inicial)**



Fuentes: Presidencia de la República Federativa de Brasil, IBGE, Ministerio de Hacienda.

Esta gráfica hace parte de la tesis doctoral en historia que realiza Darío I Restrepo en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

**México - 4d -
Crecimiento de ingresos territoriales propios según nivel de gobierno
(1986-2008 - % Respecto al año inicial)**



Nota: Puede verse en el periodo de estudio que los ingresos propios municipales se cuadruplican, mientras que para los estados, apenas se duplican, sin embargo debe resaltarse que los ingresos propios de los estados son mucho mayores (sólo su tasa de crecimiento es menor).

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI, Centro de Estudios de Finanzas Pública - CEFP

Esta gráfica hace parte de la tesis de doctorado en historia que Darío I Restrepo realiza en la Universidad Nacional de Colombia y fue elaborada con la colaboración del estudiante Diego Acero.

Recomendaciones de política a partir de las lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana

1. Es necesario realizar diagnósticos y formular recomendaciones de política para cada uno de los componentes del proceso de descentralización: el político, el administrativo y el fiscal. Además, es necesario impulsar estudios que evalúen los resultados de la descentralización a partir de las relaciones y las dosificaciones entre los componentes políticos, administrativos y fiscales. Así mismo, las recomendaciones de política a formular por la COT deben tener en cuenta el impacto y los requisitos de una propuesta para mejorar la descentralización política por ejemplo, sobre los componentes administrativo y fiscal, y viceversa.

2. Es necesario explorar las competencias, recursos y grados de autonomía política que debieran convertirse en patrimonio estable de los gobiernos locales; los cuales no debieran poder ser fácil presa de reversión por las autoridades políticas nacionales en virtud de prioridades programáticas de mayorías políticas de turno, énfasis de programas institucionales nacionales o coyunturas macroeconómicas nacionales. Estabilizar los parámetros mínimos de la autonomía local ha de servir para el desarrollo institucional y de capacidades administrativas sostenibles a nivel territorial.

3. En la medida en que la *descentralización regional* carece de representación política, ya que tiene un sesgo más administrativo, funcional y de planeación, surge la necesidad de fortalecer las instancias, mecanismos y actores que enriquezcan la representación política, social y gremial en esta escala territorial. El reto no es menor porque en el nivel asociativo existe poca construcción institucional, empresarial y social de larga tradición.

4. El énfasis municipalista de la descentralización latinoamericana se explica porque las competencias descentralizadas son prestadas en el nivel local (salud y educación básica, servicios públicos domiciliarios, infraestructura local). Por lo tanto, si de fortalecer el nivel intermedio se trata se debe trascender la descentralización de la política social básica hacia otros asuntos. La región se dirige hacia esta eventualidad priorizando las discusiones, la producción normativa e institucional en asuntos tales como el medio ambiente, el comercio, la integración productiva regional, investigaciones en ciencia y tecnología, principalmente. Para decirlo de manera sugerente: Mientras la descentralización municipalista privilegia la política social, la descentralización regional privilegia la política económica, por lo que la

COT debe apoyar la construcción de una política integral de desarrollo regional.

5. La equidad política es un objetivo mayor de los procesos de descentralización que ha sido relegado respecto de la búsqueda de la eficiencia en la asignación y prestación de servicios. La COT puede contribuir a remediar esta situación promoviendo un debate conducente a mejorar la representación de las áreas rurales dentro de cada municipio y de los municipios rurales en las jurisdicciones departamentales.

6. Las propuestas para mejorar la equidad política deben llevarse a la arena nacional, es decir, hasta fortalecer la representación política de los territorios en la nación, tanto en los órganos ejecutivo y legislativo, como en los órganos administrativos y técnicos.

7. En cuanto a la equidad de oportunidades en el desarrollo la COT puede ayudar a ambientar un pacto fiscal entre los niveles territoriales conducente a una mayor justicia distributiva de los tributos entre niveles estatales, con el fin de generar una mayor equidad de oportunidades de desarrollo.

8. Se recomienda a la COT incentivar un debate sobre la equidad en el sistema de transferencias, la cual contiene dos componentes: el origen de las bolsas y la distribución de los recursos. Al respecto se sugiere discutir los siguientes criterios:

Tres ámbitos debe trabajar una estrategia de equidad en la asignación de las transferencias. El primero, *los criterios de distribución nacional*, los cuales no pueden basarse exclusivamente en la cantidad de población porque terminan concentrando recursos allí en donde ya están aglomerados y se dispone de mayores activos para la gestión de políticas. Tampoco considerar el número total de pobres es criterio satisfactorio porque en los bastiones más desarrollados acude mayor número de pobres. La fórmula de repartición debiera resultar de una mezcla entre pobreza relativa porque ella califica, en cada territorio, las capacidades colectivas para producir riqueza; la capacidad fiscal local relativa porque se acerca a medir el grado de desarrollo económico con potencial de contribuir a generar recursos; indicadores sociales tales como déficits para alcanzar el 100% de cobertura de las políticas descentralizadas; y por último, premio a los desempeños en la reducción de las inequidades sociales. Entre menores las brechas en el goce de derechos sociales fundamentales, sujetos de descentralización, mayores debieran ser los márgenes de libertad local en disponer del destino de las transferencias nacionales. Segundo, mecanismos de compensación regional, es decir, criterios para la distribución regional de recursos que estimulen economías de escala, asociatividad, emprendimientos supra locales y construcción institucional del territorio. Tercero, criterios de distribución

espacial con sentido de equidad al interior de los departamentos y municipios. Esto en la medida en que los procesos de descentralización fiscal reproducen mediante su asignación la *lógica centro-periferia* al interior de las entidades territoriales.

9. Se sugiere a la COT sistematizar y formular propuestas para incrementar las capacidades de los gobiernos locales a través de 5 estrategias:

- a- *Capacidad fiscal*: la cual no se decreta ni se reduce a la voluntad de cobrar impuestos, aunque implica lo primero y lo segundo. La capacidad fiscal supone estructuralmente superar la “informalidad económica”, es decir, las relaciones productivas que no declaran impuestos y no respetan contratos laborales formales.
- b- *Capacidad institucional*: la cual supone estabilidad, formación e independencia de la función pública. La subordinación de los empleos públicos de los redes partidistas de turno, la alta rotación en los cargos, la sustitución de los derechos por los favores y la corrupción son factores que complotan contra el fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- c- *Densidad institucional*: En América Latina no hay demasiado Estado, sino muy poco. La cantidad de tareas y funciones de los gobiernos locales en los países desarrollados es vasta, así como la creación normativa, la experticia técnica y la especialidad administrativa.
- d- *Fortalecimiento de la sociedad civil popular*: Las clases cultas, adineradas y propietarias de los principales medios de producción en las localidades latinoamericanas no requieren una política particular de fortalecimiento de sus capacidades de ejercer poder. En cambio los sectores medios y bajos y la población rural carece de formación, organización y preparación técnica para liderar procesos perdurables de representación.
- e- *Desarrollo económico*: Sin producción de riqueza económica local no existen las bases para una tributación suficiente, por lo que el complemento de la descentralización fiscal sigue siendo la descentralización del modelo de desarrollo, de las oportunidades de crecimiento económico.

Bibliografía

Borda, Fals. (2000). Poder y Espacio. Autonomías en la Nueva República. Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo E.; Dillinger, William con Griffin, Charles; Gutman, Jeffrey; Rojas, Fernando; Webb, Steven; Winkler, Donald. (1999). Más allá del centro. La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y e Caribe. Banco Mundial, Washington, D.C

De la Cruz, Rafael. (2001). Descentralización: teoría y práctica. Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, San Salvador.

Eaton, Kent. (2004). Politics beyond the capital. The design of subnational institutions in South America. Stanford University Press, Stanford, California

Falleti, Tulia G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review, No 3. University of Pennsylvania, Philadelphia.

Henríquez, Osvaldo y Fierro, Jaime. (2009). Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Santiago de Chile.

Leiras, Marcela. (2009). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

Montecinos, Egon. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure, número 93, Santiago de Chile.

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. McGraw-Hill, Madrid. McGraw-Hill, Madrid

Quintero López, Rafael. (2005). El asociativismo municipal en América Latina. Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. GTZ, Quito.

Restrepo, Darío I.. (2006). Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Tiebout, Charles M. (1978). Una teoría del gasto público local. Revista Hacienda Pública Española, Número 50. Editorial Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Wiesner Durán, Eduardo. (1992). Descentralización y federalismo fiscal. Departamento Nacional de planeación, Bogotá.