

DESCENTRALIZACION¹

I. ¿Por qué y para que Descentralizar ¿Cuales son las ventajas y desventajas de la descentralización?

La modernización del Estado y del sistema político administrativo ha sido un imperativo para el desarrollo. En ello ha estado implícita la gobernabilidad. En este proceso la descentralización ha sido planteada como un objetivo en el que convergen dos posiciones : la de quienes pretenden disgregar las demandas y conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos de la administración central y la de quienes promueven el relanzamiento económico y la democratización política del Estado, que posibilitaría la integración y la participación de los sectores mas amplios de la población.

La relación estrecha entre descentralización del Estado y Democracia ha sido defendida desde puntos de vistas diferentes. En el análisis de experiencias históricas concretas se presentan serias tensiones y ambigüedades en ese vínculo.²

A partir de los años 80 ante la debilidad de los Estados centralizados para resolver la demanda de la población, irrumpe en toda la región un movimiento a favor de la **descentralización territorial**, transfiriendo competencias y servicios al nivel local, lo cual implica una reforma de la administración del Estado y un intento por democratizar y legitimar la decisión, acercando los servicios a la sociedad civil.

Posteriormente, surge como respuesta al modelo de **Estado interventor y desarrollista** un nuevo enfoque que plantea una **redefinición de las relaciones Estado Sociedad civil**. Se incorpora el **principio de subsidiariedad** que se interpreta como que el Estado no debe intervenir en aquello que la sociedad civil por si misma es capaz de ejecutar. Sin embargo la subsidiariedad del Estado en materia social (es decir intervenir solo por defecto del sistema de mercado y de la interacción de las fuerzas productivas) no ha solucionado los problemas mas sensibles del subdesarrollo.

La experiencia demuestra que la orientación del Estado a la satisfacción de las necesidades sociales es un hecho inamovible y que sin legitimidad la estabilidad del sistema político se ve amenazada. El modelo emergente entonces plantea un estado eficaz en lo económico pero con **equidad y solidaridad social**.

En el contexto de las reformas de **modernización del Estado** y de estrategias de **reestructuración productiva** en proceso en los países de América latina, resalta la creciente importancia de las **economías y productividad locales**. El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e inequitativo, sin aprovechar el

¹ "Derechos de propiedad [2003], Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Se puede fotocopiar este material para uso en investigación, educación u otro propósito académico solamente en los países miembros del Banco Mundial. Todos los materiales están sujetos a revisión. Las opiniones e interpretaciones que aparecen en este documento son las del autor o autores, o instructores individuales, y no deben atribuirse al Instituto del Banco Mundial o al Banco Mundial."

² Borja, Calderón, Grossi, Peñalva. Descentralización y Democracia. Colección Estudios Urbanos, CLACSO, 1989

potencial de los distintos territorios, lo que constituye una de las causas de la migración, despoblamiento del ámbito rural y aumento de la pobreza.

En tal sentido, la descentralización, **trasciende el enfoque político administrativo tradicional y deviene en una estrategia mas equitativa y territorial del desarrollo** y de respuestas a las oportunidades pero también a los riesgos de la globalización, que tiende a privilegiar al sector exportador o transnacional en detrimento de la pequeña y mediana empresa, que es en última instancia la mayor generadora de ingresos a importantes sectores de la población.³

Algunas respuestas que están explícitas o implícitas en varios procesos y diferentes visiones al para que se descentraliza, son la siguientes:⁴

- Para descongestionar administrativamente el Gobierno Central.
- Para mejorar la administración del Estado
- Para acercar la administración al ciudadano
- Para fortalecer otras instancias del Estado
- Para limitar el poder del gobierno central
- Para legitimar al Estado
- Para involucrar en los tareas del gobierno a otros sectores
- Para mejorar la atención al territorio
- Para facilitar un desarrollo territorial equilibrado
- Para apoyar la planificación económica.
- Para facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial
- Para incorporar zonas y regiones marginadas
- Para mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos
- Para controlar mejor el territorio
- Para mejorar el cobro de impuestos
- Para privatizar funciones que venía ejerciendo el Estado
- Para racionalizar las inversiones del gobierno central
- Para neutralizar presiones de grupos regionales
- Para neutralizar presiones populares
- Para evitar las emigraciones hacia las ciudades y ordenar el flujo migratorio
- Para descongestionar las grandes ciudades especialmente la capital
- Para neutralizar movimientos separatistas
- Para emprender un proceso de transformación del modelo económico imperante.

Ventajas y Beneficios de la Descentralización

Se considera la descentralización como una forma de **aumentar la participación democrática de la población** en la solución de sus problemas mas cercanos y mecanismo útil para **racionalizar la gestión pública**.

³ Comisión Sectorial para la Descentralización. Documento de la serie Descentralización 5, .Nic.2001

⁴ Rodriguez, Adolfo. Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Fundación Ebert. Nic. 1993

Entre los beneficios está la **mayor congruencia entre las demandas** por servicios regionalmente y hasta localmente diferenciados y **la oferta realizada a través del gasto público**.

Al decidir sobre alternativas de gastos mas cerca de los beneficiarios y en correspondencia con las necesidades de la población, se estima que los servicios públicos son usados con mayor eficiencia.

Sin embargo para que este vínculo directo entre demanda y oferta pública se de en la práctica deben existir dos condiciones básicas:

- a) Comunicación directa entre población y autoridades para que las sugerencias puedan traducirse en decisiones sobre el gasto, de ahí la importancia de la **elección popular de autoridades regionales y municipales** y de los mecanismos de **participación y control ciudadano**.
- b) Fuentes de financiamiento y la **autonomía de decisión sobre el uso de los recursos**; de ahí la importancia de delimitar claramente las competencias funcionales y fiscales de los distintos niveles territoriales.

La descentralización apunta a mejorar la gobernabilidad y el desarrollo local, el alivio y reducción de la pobreza.⁵

Desventajas y Riesgos de la Descentralización

Mas que desventajas nos referiremos a obstáculos y riesgos implícitos en la descentralización. En primer lugar la descentralización es un concepto usado con poca precisión en el debate político, sin mayor reflexión sobre sus implicancias políticas y técnicas para el conjunto de la función pública, por lo que se **carece de un consenso político**.

El riesgo de ver la participación de la comunidad como una sumatoria de micro unidades sociales (familias y formas de grupos primarios). La limitación de la participación en la determinación de políticas.

El peligro del ejercicio privado del poder municipal con procedimientos clientelares entre autoridades locales y población y entre niveles de gobierno caracterizados como formas patrimoniales de ejercicio del poder que acaba por debilitar los aspectos democratizantes de la descentralización.

Las garantías de democracia del gobierno local no se encuentran inscritas en la Constitución, de tal forma que la relación entre democracia y descentralización de la gestión municipal radica en la suerte de los resultados electorales.

No se observa en general la elaboración de propuestas específicas de gestión municipal por parte de los partidos políticos.

La precariedad de las respuestas que en buena medida dan los municipios respecto a las posibilidades que ofrecen sus competencias y funciones, especialmente en lo referido a la satisfacción de las demandas de los sectores de mas bajos ingresos.

⁵ CSD. Informe de Gestión 1999. Documento de la serie Descentralización 3. CSD. Nic. 1999

La principales atribuciones municipales, están relacionadas a la producción y gestión de la ciudad. El ámbito rural está por lo general mas allá de sus competencias

II. Modelos de Descentralización en América Latina. Exitos y fracasos de cada modelo. Que ha sido aprendido?.

Para abordar el tema de los modelos utilizados en América Latina es útil una revisión rápida de los conceptos y criterios básicos que han sido comunmente utilizados en el área.⁶

Descentralización:

- Proceso político - administrativo que implica reconocer otros organismos creados o por crearse, así como sus atribuciones completas para realizar funciones antes reservadas al nivel central de gobierno.
- Supone la autonomía jurídica, funcional y financiera de esos organismos.
- Implica relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno, no solo un simple proceso organizacional relacionado con la estructura interna de una unidad del aparato gubernamental.
- Involucra tanto a instancias político – institucionales como administrativas, e incluye el traspaso integral de actividades y atribuciones de un nivel central de gobierno a otro nivel de menor jerarquía.

Los elementos básicos de la descentralización reconocidos en general son:

- ❖ Asignación de competencias y funciones amplias y decisorias al ente de la descentralización.
- ❖ Conferir a la unidad territorial descentralizada capacidad de creación para hacer ejecutar las decisiones.
- ❖ Disponibilidad de recursos propios por el ente descentralizado.
- ❖ Transferencia de recursos, estable, predecible y sin sentido finalista definido.
- ❖ Coordinación de las acciones de diferentes entidades públicas en el territorio del ente descentralizado.

⁶ Barrios, Sonia. Realidades y Mitos de la Descentralización Gubernamental. Cuadernos de CENDES, Venezuela, 1984.

- ❖ Tendencia progresiva a entregar responsabilidad al ente descentralizado, vía delegación, de los servicios que se presten en su territorio y que se dirigen principalmente a la población de ese territorio (en ese caso, los recursos deberá aportarlos el ente delegante).
- ❖ Desarrollo de nuevos y más amplios dispositivos de participación política y social.

Criterios generales sobre competencias y funciones descentralizables:

- Todo lo que se puede gestionar a un nivel más bajo, sin que aumente el costo de modo significativo, no deben administrarse desde un nivel superior.
- Conviene trasladar las competencias y funciones referidas a necesidades y problemas que se generan en el ámbito territorial descentralizado, o que implican acciones de interés exclusivo o preferente de su población.
- La descentralización se justifica si posibilita una mejoría sensible del servicio público.
- Deben descentralizarse competencias y funciones en cuya implementación se desea la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

Análisis de competencia para la descentralización:

- Identificar ámbitos de competencia descentralizables.
- Distinguir competencias y funciones que conviene descentralizar, conforme a criterios socio-políticos y técnicos.
- Identificar competencias que por su naturaleza, exigen diversos grados de concurrencia (ejercicio compartido).
- Distinguir competencias y funciones que por su naturaleza y alcances deben mantenerse centralizada.

Todo lo anterior implica un estudio técnico para determinar ámbitos y escalas adecuadas para cada función descentralizable, así como análisis costo beneficio para cada alternativa.

Estudio de competencia concurrentes:

- ❖ Se acepta generalmente que ciertas competencias son por naturaleza, de ejercicio compartido, por ejemplo:
 - Grandes servicios e infraestructura.
 - Urbanismo.
 - Gestión Ambiental.

- ❖ En estos casos es importante distinguir dos niveles de gestión:
 - a) Funciones de iniciativa, aprobación inicial, monitoreo, inspección y control.
 - b) Funciones de elaboración técnica de los proyectos, aprobación definitiva contratación.

Criterios técnicos para definir competencias a descentralizar

Se considera conveniente descentralizar aquellas funciones, operaciones y/o proyectos que tengan las siguientes características:

- No tienen efectos significativos para el logro de objetivos prioritarios del Estado-Nación en su conjunto.
- Su implementación u operación a nivel nacional o regional implican economías de escala relativamente bajas.
- Se trata de obras o actividades más trabajo-intensivas que capital-intensivas.
- Su funcionamiento requiere o hace deseable la participación local.
- Su ejecución requiere la integración de acciones intersectoriales dentro de un área determinada, en la cual existe una jurisdicción local establecida.
- Requieren un tiempo de respuesta inmediato.
- Demandan la toma de decisiones específicas, atinentes a una localidad determinada.
- Pueden ser fácilmente contratados al sector privado.

Formas de descentralización

Formas y niveles de descentralización:

- **Desconcentración:** Delegación a Agencias Autónomas (agencias públicas o casi públicas). La provisión de ciertos bienes o servicios se traspa a ese tipo de entidades.
- **Delegación** a organizaciones paralelas (desburocratización). Funciones, regulación y control, comunmente en manos del sector público se encargan a organizaciones no Gubernamentales.
- **Descentralización:** devolución o traslado de competencias a niveles inferiores, descentralización del poder.

- **Privatización:** Traspaso de actividades públicas de producción de bienes y servicios a sector privado.
- **Autogestión y Co-gestión:** Implica participación de trabajadores y/o usuarios, en los procesos de decisión en el ámbito de una firma, empresa o servicio público.

SISTEMAS DESCONCENTRADOS

- Asignación de funciones a oficinas locales de los ministerios. (sucursales).
- En esas funciones no existen gobiernos locales como niveles independientes del gobierno central.
- No se da integración intersectorial.
- A pesar de la dispersión geográfica de oficinas de gobierno, el resultado es la **centralización** del poder en el gobierno central.

DELEGACION

Asignación de responsabilidades a instituciones semi-autónomas o agencias para – estatales para:

- Planificación de inversiones.
- Implementación de proyectos.
- Mantenimiento.

Ejemplos:

- Centros de investigación
- Universidades
- Entidades para-estatales.

A la luz de estos conceptos y criterios los Estados Latinoamericanos en general desarrollan procesos de descentralización, emprendidos desde hace dos décadas como uno de los objetivos básicos de reformas políticas.

Es así que el objetivo primordial de la descentralización proclamado desde entonces ha sido la promoción de la participación ciudadana, de la autonomía de los entes locales y de un desarrollo económico social integrativo.

Sin embargo los distintos procesos iniciados o reiniciados en distintos países han enfrentados mayores obstáculos que los previstos, no solo por falta de recursos económicos y técnicos del Estado sino especialmente por debilidad en la voluntad política de los líderes, lo anterior tiene

relación con la tradición centralista del poder y con la cultura política verticalista en la toma de decisiones.

Los modelos tienen relación directa con la organización político administrativo nacional y la inserción institucional de los gobiernos locales. Las diversas formas de organización y gestión municipal, los recursos materiales y humanos. Rasgo central del proceso latinoamericano se señala, es la debilidad estructural del municipio local. Municipalidad empobrecida por la poderosa centralización precedente ⁷. Lo anterior obedecía en gran medida al inicio de la construcción de los nuevos Estados en que la autonomía municipal y el carácter federal de algunas naciones van desapareciendo y se asumen las tareas de definir fronteras, crear una identidad nacional, combatir localismos, establecer leyes y normas uniformes lo que chocaba con la autonomía de los municipios. Los años ochenta fueron de estancamiento y periodo de redemocratización de los países latinoamericanos. Así los procesos de descentralización se dan en el marco de una transición democrática, en que el municipio se convierte en espacios de experiencias para el ejercicio de la ciudadanía y acceso al ejercicio del poder de diferentes grupos sociales.

Se ejemplifican casos como el de Chile referido como una reforma político-administrativa de carácter descentralizador y simultáneamente autoritaria, lo que lo define como un proceso de desconcentración y cuyo signo más expresivo es la nominación de las autoridades municipales por el gobierno central.

En el caso de Brasil el municipio ofrece un ejemplo con rasgos muy particulares con la presencia de un ejecutivo y de un legislativo formalmente autónomo.

En el caso de Bolivia y Nicaragua, como ejemplos, el jefe del ejecutivo (alcalde) era elegido por los representantes legislativos de entre sus miembros (concejo).

En algunos países como Colombia y Perú la descentralización lleva al establecimiento de regiones para la planificación, integrar nuevos recursos a la economía del país, crear nuevas fuentes de empleo y limitar la emigración hacia las ciudades.

El caso de Bolivia en años recientes muestra una descentralización político administrativa mediante una Ley de Participación Popular, que incorpora y legitima el municipio y la participación en el ámbito local. Crea la automatización de ingresos tributarios hacia todos los municipios del país a través de la banca privada. La Ley es promovida desde el Estado y tiene como antecedente la necesidad de controlar el tradicional desborde social sobre el Estado. Se da en una transición democrática, debilitamiento de la Central Obrera Boliviana COB, subordinación de las fuerzas armadas a la Constitución, desgaste de la movilización como presión social y estabilización de los procedimientos democráticos.

Tiene como componentes básicos la participación, la municipalización y el sistema fiscal. La experiencia previa pasa por la participación privilegiada de la empresa privada como parte de la

⁷ Borja/Calderón/Grossi/Peñalva. Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina. Colección Estudios Urbanos. CLACSO. Chile 1989.

sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión. Hoy con la Ley se orienta más a la colaboración de la sociedad y formas asociativas de desarrollo.

El régimen de descentralización se define como administrativo. No asumen los agentes locales el pleno control de los recursos y algunas decisiones. Subsiste la figura delegada presidencial del Ejecutivo Departamental. No se plantea la configuración local de la autoridad. No define límites estatales, se preserva frente a presiones y propuestas federalistas. Define a las Organizaciones Territoriales de Base como los interlocutores en la base pero deja un vacío y exclusión de otras organizaciones no territoriales pero si con representatividad sectorial. Releva como parte primordial el Comité de Vigilancia. En general la descentralización está orientada tradicionalmente hacia la colaboración social.

En Centro América se crean instancias de gobierno para coordinar el proceso de descentralización. En el Salvador la Comisión de Descentralización y Desarrollo Municipal (1993), la Comisión Nacional de Descentralización en Nicaragua en (1994), la Comisión Integral del Régimen Municipal en Costa Rica, país altamente centralizado. Salvo en el caso de Nicaragua en que la comisión está integrada por representantes de instituciones de gobierno, las otras comisiones tienen una conformación de diversos poderes del Estado, organismos gremiales de los municipios y partidos políticos.

En Costa Rica el papel de las municipalidades en la descentralización ha sido secundario. Los intentos de descentralización se encaminaron a la desconcentración geográfica y funcional, entre el gobierno central y los entes autónomos.

En la presente década la autonomía política municipal esta determinada por la existencia de elecciones populares en general. La capacidad de legislar en sentido propio esta radicada solo en el nivel central, el que delega las capacidades normativas y coercitivas a los municipios. Como ejemplo de excepción es Brasil en que el municipio posee la capacidad de producir leyes. En la mayoría de los países los municipios pueden crear normas particulares y ordenanzas y se rescata a la institución municipal todavía autónoma y con una notable capacidad potencial para desembarazar a los organismos centralizados del Estado de cargas financieras agobiantes y de múltiples tareas de ejecución local que han absorbido sin cesar hasta la asfixia.⁸

Luis Verdesoto aborda la politicidad municipal y refiere que junto a la planteada dimensión territorial de la transformación de los municipios están por un lado las ciudades que se conforman como escenarios en los que se constituye la nación. Estas ciudades son sedes de lo nacional, estatal. A su vez los diversos tipos de “burguesías nacionales” se constituyen en los actores de la nación o mas bien de procesos en el espacio urbano que constituyen a la nación. No conforman cualquier tipo de nación sino uno específico, cuya característica es la ausencia de actores subalternos. La vertiente popular de esos procesos de formación nacional se borra o se diluye en los procesos urbanos de los actores dominantes.

Los capitales asentados sobre las espaldas de esos actores “nacionales” que no alcanzan una forma económico-mercantil nacional, son los actores de la nación política a través del Estado. El

⁸ Municipio y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina. Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur. 1991.

reto es construir la otra vertiente de confluencia borrada en la creación de la nación, pero en medio de la vigencia amplia de mecanismos de mercado y de recreación del protagonismo empresarial.

La emergencia del “escenario municipal” es un correlato necesario del desarrollo urbano. No es posible hacer política al margen de una adecuada comprensión de su geografía urbana, la que determina un tipo de composición territorial de la política.

Por un lado; las ciudades como asiento de las relaciones políticas determinantes se basan en la urbanización de la economía y se perfeccionan con la emergencia de actores que asumen las decisiones centrales. Así, los actores y el sistema político son la condición suficiente.

Por otro lado, los pequeños asentamientos y los municipios rurales son una vertiente central de reconfiguración del escenario convencional municipal y pueden ser asiento de nuevos actores de la democracia y de la organización del poder. En la medida que el Estado ha dejado de ser la polaridad clásica para la definición de la política, la ciudadanía pasa a ser la categoría organizadora del sistema.

Es así que la descentralización presenta planteamientos de mejora administrativa, desburocratización, lucha contra la corrupción, reducción de la intervención del Estado y del déficit público, la privatización, el aumento de los ingresos fiscales y en última instancia contribuir a la adaptación del modelo económico imperante a la nueva situación del mercado mundial. No hay milagro económico posible pero sí puede haber una política local más eficiente (económica y socialmente) y participativa.⁹

El caso reciente de Nicaragua tenido a mano, presenta una comisión sectorial para la descentralización, conformada por el decreto 44-94 del 31 de Octubre de 1994, como una de las ocho comisiones que constituyen el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública. Su misión es definir una política y su estrategia así como coordinar el proceso de descentralización del Gobierno Nacional hacia los municipios.

Define el concepto de descentralización de la siguiente manera: “Es la transferencia de funciones, recursos y autoridad de los entes centrales a los entes autónomos, a los municipios o a la sociedad civil organizada”.

Elabora una matriz de modalidades de operación de los servicios públicos en Nicaragua.

La experiencia, sus éxitos, fracasos, limitaciones y posibilidades de este caso son abordados en un estudio realizado por el Banco Mundial en coordinación con la CSD, con el objetivo de conceptualizar con mayor claridad el debate y el avance hacia la formulación de políticas.

Considera que el debate desarrollado en círculos oficiales y de los donantes acerca de la descentralización gira alrededor de la dicotomía entre los desequilibrios fiscales verticales y la capacidad institucional a nivel local.

⁹ Rodríguez, Adolfo. Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua. Fundación Ebert. Nic. 1993.

Los defensores de la descentralización plantean que existen desequilibrios entre las responsabilidades en las políticas de los municipios y los ingresos que se le asignan para cumplirlas. Por otro lado, el gobierno central plantea que se debe aumentar la capacidad de los gobiernos locales, sumado a un incremento de sus ingresos acorde con dichas responsabilidades.

Establece que la evolución del municipalismo en Nicaragua ha llegado a ser un punto de suma importancia política, con implicaciones significativas para las políticas de descentralización . Adicionalmente, la carencia de consenso político alrededor de metas y medios de descentralización, por un lado, dificulta en el corto plazo la formulación e implementación de una política comprensiva de descentralización que capture los beneficios de la eficiencia asignativa.

Por otro lado, ha incitado al gobierno central a incrementar sus esfuerzos en la desconcentración y a desarrollar, en sustitución, una política y una maquinaria institucional para dirigirse a la administración territorial, es decir una mayor presencia del gobierno central en los territorios.

La primera conclusión del estudio establece que una política de descentralización comprensiva no es factible en ese momento. En cambio una política de descentralización gradual e incremental que capture eficiencias productivas, no solo es factible y deseable sino que también, por defecto es efectivamente contemplada como parte de los esfuerzos de desconcentración, enfatizando en la experimentación de diferentes modalidades en la operación de servicios.

La segunda conclusión señala que el debate de la descentralización no está basado en un conocimiento y comprensión total del desempeño de los gobiernos locales para cumplir con las necesidades de los contribuyentes locales, ni tampoco en la realidad de las prácticas de desconcentración-descentralización. Falta la información formal del desempeño en ambos casos.

Las restricciones de eficiencia productiva en el punto de entrega de los bienes y servicios son causados por serias limitaciones de capacidad de los gobiernos municipales y, por lo tanto, es problemática una descentralización total de los municipios que no tome en cuenta sus capacidades. Considera que la capacidad que se está actualmente creando en el área de inversión en infraestructura y erradicación de la pobreza rural, esta preparando a algunos gobiernos locales para un mayor nivel de autonomía.

Muestra que el proceso de aceleramiento de la desconcentración administrativa de los ministerios y agencias del gobierno central hacia sus delegados en el nivel regional y municipal, tiene el potencial de proveer de antemano a los gobiernos locales de responsabilidades tradicionalmente asignados al gobierno central.

Se concluye que debido a la realidad de desconcentración - descentralización en Nicaragua la meta en la política a corto y mediano plazo no es la de promover transferencias de competencias adicionales ni mayores transferencias financieras a los gobiernos locales, sino definir un conjunto de reglas unificadoras que produzcan la capacidad institucional del sistema de relaciones intergubernamentales.



En el nivel político el debate de la descentralización se centra, por un lado, en el inherente derecho democrático a la autonomía de las municipalidades y el costo fiscal del gobierno central para asegurarlo. Por otro lado, la emergente paradoja es que las municipalidades quieren mayor autonomía institucional, aunque con mayores niveles de dependencia fiscal con transferencias del gobierno central. La alternativa planteada por el gobierno es que el municipio busque otras bases de impuestos dentro de su jurisdicción o ejerza mayor esfuerzo para recaudar impuestos en base a las leyes de impuestos actualmente vigentes. La tensión resultante ha llevado a los municipalistas a articular un gran rango de responsabilidades mediante ley dando a las municipalidades una gran cantidad de competencias con muy pocas posibilidades de cumplirlas, ya que su desempeño está mas allá de la capacidad fiscal y administrativa de la mayor parte de las municipalidades.

El gobierno central bajo las presiones por estabilización y las limitaciones presupuestarias ha retrasado el cumplimiento total del principio constitucional de transferencias a los gobiernos municipales y ha decidido tratar con ellos en una base anual a través de la Ley de Presupuesto. Por lo tanto, la descentralización ha sido antagonizada y una base consensual para una política comprensiva se ha tornado difícil.

Con respecto al marco legal, la Constitución tiene vacíos respecto a los asuntos municipales y la descentralización. Areas que requieren diferentes niveles de legislación complementaria son: La fiscal financiera, servicio civil, presupuesto y administración financiera. Más crítica es la ambigüedad de la ley respecto a las áreas de colaboración de actividades compartidas entre el gobierno central y los gobiernos locales.

¿Qué ha sido aprendido?

Que la descentralización ha estado marcada en gran medida por la contradicción entre lo local autónomo y el Estado Nacional y la falta de reglamentación en muchos casos de regímenes de autonomía por razones políticas y el centralismo aun prevaleciente.

Que la presión social sobre las instituciones parece expresar el descubrimiento de la dimensión territorial de la política.

Que la historia muestra que la casi totalidad de los proyectos descentralizadores que se emprendieron, algunos desde 1930 concluyeron en fracasos y a veces en incremento de la presencia y peso del centralismo.

Que en los años sesenta el pensamiento económico y político latinoamericano buscó en la planificación una formula para conseguir el desarrollo económico con el Estado como motor a través de su intervención directa y del desarrollo regional. Se acentuaron las corrientes centralistas con planteamientos racionalizadores y homogenizadores y la necesidad de emprender grandes inversiones de carácter nacional, lo que llevó a la creación de entidades especializadas de cobertura nacional.

Que a partir de los años ochenta en toda América Latina irrumpen procesos de descentralización territorial. A la par veinte años de aplicación de políticas de ajuste estructural y apertura de las

economías han logrado avances en los equilibrios e indicadores macroeconómicos, pero también aumentaron la concentración de la riqueza, los niveles históricos de pobreza de muchos países, el desempleo y la exclusión social.

Que en el presente mas que un proceso integral de descentralización se desarrollan en general prácticas de desconcentración –descentralización.

Que es evidente la carencia de consenso político.

.....
Que la viabilidad política es un punto medular en la descentralización.

Que se requiere de un sistema funcional institucional de relaciones intergubernamentales que puedan asegurar la eficiencia en la asignación y producción en la prestación de servicios.

Que la descentralización es políticamente viable si se enfoca incrementalmente.

Que es necesario caracterizar las municipalidades y descentralizar gradualmente según el caso, aplicando un sistema de clasificación y estándares de calidad y cobertura por servicios.

La necesidad de cambio del paradigma tradicional de la descentralización de activación de la oferta a un nuevo paradigma de articulación de la demanda.

III. Cuál es el futuro de la descentralización en América Latina y particularmente en Centro América.

En general en América Latina se percibe la descentralización en dos objetivos: El de desarrollo o el poder.

El enfoque según las experiencias está dirigido a la gestión del desarrollo antes que al poder.

Municipaliza el territorio nacional incorporando el ámbito rural al municipio tradicionalmente con funciones mayoritariamente urbanas.

En lo administrativo amplía el catastro y su relación con los impuestos prediales, urbanos y rurales.

En lo político incorpora nuevos sujetos o actores distintos a los partidos políticos como mediadores de las demandas sociales.

Eleva el municipalismo como sujeto principal de los procesos de descentralización y amplía sus competencias.

Impulsa procesos de privatización de servicios principalmente bajo empresas transnacionales con escala nacional, perturbadoras en la relación sociedad- municipalidad.

.....

Dada la capacidad de las municipalidades la tendencia será de procesos de desconcentración-descentralización gradual.

El debate político se amplía al poder legislativo y al consenso social procurando la concertación e institucionalización del proceso de descentralización.

El énfasis estará en las reformas fiscales y la tensión entre competencias y recursos vía transferencias para los municipios.

Cooperación intermunicipal en regiones del interior y en las grandes áreas metropolitanas. Fortalecimiento institucional y atención diferenciada para lograr un desarrollo mas equilibrado.

El cambio de paradigma reconociendo la articulación de la demanda desde abajo.

La presión social, la participación y mecanismos de decisión ciudadana en los diferentes niveles.

La contradicción entre imposición y consenso.

Gobernabilidad y cambios demandados a los partidos políticos tradicionales para crear una nueva forma de hacer política.

Cooperación interamericana, conformación de redes, acompasamiento en América Latina de los procesos de descentralización.

Globalización y Estado nacionales. El rol preponderante de los organismos financieros internacionales. Economías nacionales y economías locales. Los tratados de libre comercio.

Bibliografía:

Borja/Calderón/ Grossi/Peñalva. Descentralización y Democracia. Colección Estudios Urbanos. CLACSO 1989.

Comisión Sectorial para la Descentralización. Secretaría Técnica. Documento de la serie Descentralización 5. Nicaragua 2001.

Rodriguez, Adolfo. Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua. Fundación Fredrich Ebert. Nicaragua 1993.

Comisión Sectorial para la Descentralización. Secretaría Técnica. Documento de la serie Descentralización 3. Nicaragua 1999.

Barrios, Sonia. Realidades y mitos de la Descentralización Gubernamental. Cuadernos de CENDES, Venezuela 1984.



Carrión/Velarde/Chirinos/Nunes/Pirez. Municipio y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina. Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur.1991

Verdesoto Custode, Luis. Los conceptos de participación y descentralización. Miradas desde el caso Boliviano. Programa de Gestión Urbana. Cuaderno de trabajo 48. Quito 2000.



**“Tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana”
San Salvador, El Salvador, Junio 2003**

Tema:

Descentralización

- **Porque y para que descentralizar? Ventajas y desventajas.**
- **Modelos de descentralización en América Latina. Exitos y fracasos. Que ha sido aprendido?**
- **Futuro de la descentralización en América Latina y particularmente en Centroamérica.**

Edgard Herrera Z. (HABITAR)



