



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo

Franz Xavier Barrios Suvelza

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP)

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

Edición Digital 2012

Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – La Paz - Bolivia: PNUD 2012

El análisis, las opiniones y las recomendaciones de este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de sus Estados Miembros, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), de sus respectivas Juntas Directivas, ni del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP). Se trata exclusivamente de un documento independiente resultado de la colaboración de prestigiosos consultores del PNUD e IDEA Internacional.

Diseño: SalinaSánchez

Diagramación: Pablo Gallardo Mustafá.

Reproducción: Plural Editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutierrez
www.plural.bo



Índice

I. Introducción	1
II. Panorama de la descentralización en la región latinoamericana	2
III. Esquema descriptivo de los países comparados	7
IV. Patrones de comportamiento compartidos y divergentes entre los casos analizados	20
V. Hipótesis de trabajo para política pública en descentralización para el Perú	32
Bibliografía	37

I. Introducción

Una serie de acontecimientos políticos en la región andina, ha confirmado que la temática de la descentralización ha cobrado un nuevo ímpetu. Esto parece incuestionable a la vista de los casos de Ecuador y Bolivia que, en 2008 y 2009 respectivamente, se embarcaron en sendas reformas constitucionales con importantes consecuencias para la distribución territorial del poder en dichos países. Por cierto, la convulsión territorial fue mayor en Bolivia, puesto que dejó de ser unitaria, en comparación con el cambio ecuatoriano, el cual mantuvo a ese país con la misma estructura básica territorial ya conocida de la Constitución de 1998. Pero la descentralización también ha cobrado relevancia en países que, como Colombia, no han atravesado reforma constitucional total. En este país, la cuestión de la descentralización ha cobrado repentina atención a raíz de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial¹ después de dos décadas de idas y venidas, y veinte proyectos infructuosamente tratados por el legislador nacional. La aprobación de esta ley en Colombia no parece ser casual si se considera el pronunciamiento ciudadano en el 2010 ocurrido en ciertos departamentos colombianos en apoyo a la forja de una región “Caribe” y los acuerdos de inicios de 2011 entre gobernadores de otros departamentos colombianos para apuntalar una región “Pacífico”.

Estos procesos contienen importante información para encuadrar el debate descentralizador peruano, que podría cobrar un giro en razón de la transición gubernamental reciente. De eso trata el presente estudio. En él se sistematizarán líneas de reflexión relativas a las opciones de profundización de la descentralización peruana a la luz de un análisis comparado de los procesos de descentralización en Bolivia, Ecuador y Colombia.

Para ello, en la primera parte de este estudio, se hará una introducción al tema y justificará la selección de los países. En una segunda parte, se presentará una sinopsis de los países analizados en función de una selección de variables que reflejen las principales dimensiones de la descentralización de los países comparados. En la tercera parte, se propondrá un análisis cualitativo y crítico, comparando estas experiencias en función de la realidad peruana. En una cuarta sección, se especificarán recomendaciones sobre el caso peruano tomando en cuenta un contexto de transformación social que apunte a un desarrollo incluyente.

1

Ley 1484 sancionada en Cartagena el 28 de junio de 2011.

II. Panorama de la descentralización en la región latinoamericana

Inequidad, desarrollo espacial y descentralización en América Latina

América Latina es una de las regiones que mayor dinámica descentralizadora expuso desde fines de los años setenta del siglo pasado. Un indicador válido de esta tendencia, es el hecho de que, entre 1980 y el 2000, la alícuota de gasto subnacional sobre el gasto estatal total, pasó de 16 % a un 29 %, mientras que los ingresos recolectados subnacionalmente pasaron de 14 % sobre los impuestos totales a un 29 % en el mismo periodo (Falleti 2010). Entre 1997 y 2007, la alícuota de transferencias en relación con el PBI subió del 2,8 % al 4,8 %, mientras que la correspondiente alícuota, referida a los ingresos tributarios propios, lo hizo del 2,1 % al 2,7 % (CEPAL 2010b).

Estas transformaciones de orden fiscal fueron concomitantes o precedieron a una serie de cambios de orden más político. Así, a diferencia de la situación en los años setenta, ahora en todos los países latinoamericanos se eligen alcaldes directamente y, salvo dos excepciones, lo mismo vale para los gobernadores de unidades del nivel intermedio. Ambas dimensiones —fiscal y política— coincidieron, al paso de los años, con un incremento del papel de los municipios en la provisión de bienes y servicios básicos. Esto parece haber sido resultado, por lo menos en parte, de las presiones de organismos multilaterales que, durante los años noventa, declararon a los municipios como escenarios para mejorar la eficiencia de gestión estatal (Nickson 2011).

Al mismo tiempo, los indicadores muestran que América Latina se ha mantenido como una de las regiones de mayor inequidad en el mundo (UNDP 2010: 25). Curiosamente, esta realidad es compatible con el hecho de que, entre 1990 y 2007, hubo mejoras relativas en la región en cuanto al índice de desarrollo humano. Se ha constatado, en efecto, que cuando se ha producido una caída de la inequidad, ello ha estado muchas veces en relación con incrementos de ingresos no laborales, los cuales suelen venir atados a políticas de gasto social, sea focalizado o por efecto de transferencias a grupos meta (UNDP 2010). Muchos de los cambios positivos en los años recientes, en términos de una menor inequidad, tuvieron como causas el crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y las transferencias en efectivo condicionadas a grupos meta. Ello, sin embargo, puede no ser suficiente para que una disminución de la equidad sea sostenible a largo plazo (UNDP 2010: 108). Al parecer, la lucha contra la inequidad, no será exitosa si sigue siendo un subproducto de la lucha

contra la pobreza, cuando de lo que se trata es de atacar la inequidad per se mediante política pública y de modo más integral (PNUD 2010: 108).

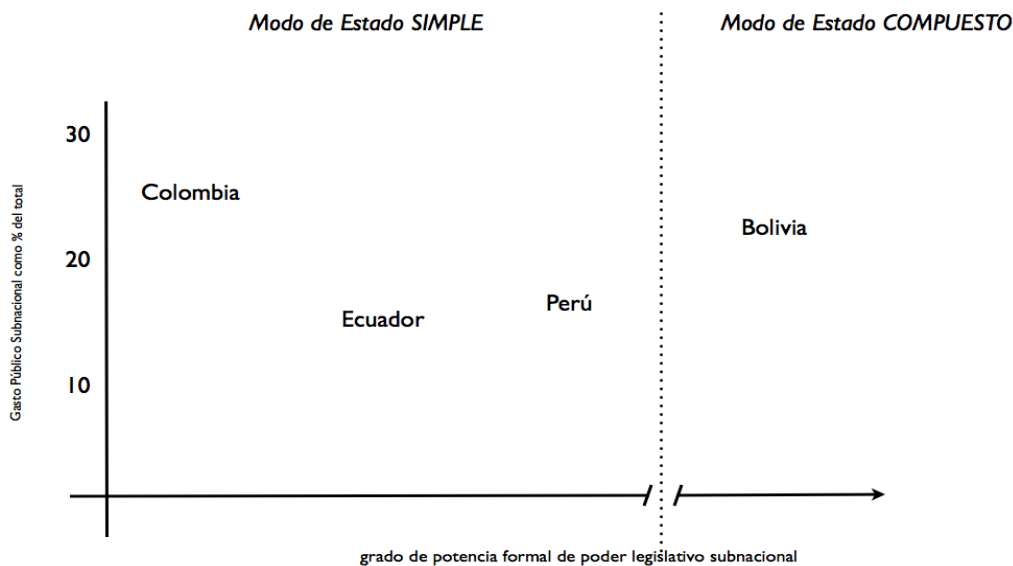
En este contexto, se ha sostenido recientemente que los éxitos relativos en la lucha contra la pobreza, pueden ocultar severas desproporciones internas en los países, por ejemplo, en cuanto a la distribución espacial del desarrollo. De hecho, resulta que en la región hay una marcada desproporción del desarrollo económico espacial. Según datos de la CEPAL, en América Latina, alrededor del 60 % del PBI es producido en el 10 % del territorio, lo cual devela un elevado grado de concentración de la riqueza (CEPAL 2010a). Si bien, como lo demuestran los países escandinavos, un alto índice de concentración territorial no conlleva necesariamente un mayor grado de inequidad, esto sí parece haber sucedido en América Latina (CEPAL 2010b). En los últimos años, se ha constatado solo en Brasil, Colombia y Chile, una leve tendencia hacia una convergencia de las disparidades interregionales (CEPAL 2010a). Sin embargo, hay un debate pendiente sobre si las disparidades se mueven más en función del ciclo económico o de una política pública deliberada. Por otro lado, se ha encontrado que es difícil hallar una correlación entre el nivel de descentralización y los niveles socioeconómicos, pues tanto países federales (v. g. Argentina) como unitarios (p. ej., Costa Rica) acusan un comparable nivel de desarrollo socioeconómico (Cetrangolo 2007).

Uno de los factores que cabe destacar en esta visión panorámica sobre la inequidad espacial, es que en los últimos años ha surgido un repunte de las opciones de éxito económico espacial en función de la explotación de recursos naturales en desmedro de matrices industriales y, con mayor razón, de la agricultura (CEPAL 2009). Esto implica que procesos de convergencia que alivien las disparidades espaciales se debilitarán por la dinámica centrípeta de polos exportadores con débiles encadenamientos hacia el interior de los países (CEPAL 2009). En general, cuando los países latinoamericanos se han articulado exitosamente a la dinámica económica internacional —sea por la vía de las materias primas o por otra—, los efectos espaciales de desarrollo no han sido efecto de una política pública especializada en la cohesión espacial, sino como subproducto de estrategias nacionales de desarrollo económico (CEPAL 2009). En otras palabras, no ha habido política regional con impacto en desarrollo económico, sino a la inversa (ídem: 179). En este contexto, se constata que las políticas de descentralización son necesarias, pero no suficientes para revertir disparidades de naturaleza inmanejable en lo social y político. Por ejemplo, se ha advertido que las políticas de transferencias intergubernamentales de tipo compensatorio no han logrado realmente alterar las tendencias hacia la inequidad espacial. En resumen, América Latina está caracterizada actualmente por una interrupción de la convergencia económica espacial, por la polarización del desarrollo económico espacial y por el mantenimiento de la concentración urbana (CEPAL 2009). Al mismo tiempo, ha crecido la duda de cuán efectiva es una política de descentralización para contrapesar estos patrones de evolución espacial.

Rasgos institucionales básicos de la descentralización en América Latina

En América Latina, salvo los casos federales de México, Argentina y Brasil, y el caso atípico de Bolivia, los demás países son unitarios². Esta primera distinción no debe desvirtuar el hecho de que, a pesar de una estructura federal, el centralismo sea un rasgo incluso en países federales latinoamericanos (“federalismo centralizado”). Tampoco se debe olvidar que los países unitarios de la región encierran diversos grados de desconcentración del poder, que en unos casos será mayor (Colombia), y en otros, menor (Chile). De hecho, un dato de las tendencias centralistas de los países latinoamericanos, más allá del modo de Estado al que pertenezcan (unitario o federal), es la prevalencia generalizada del régimen presidencialista. Si tomamos la alícuota de gasto subnacional frente al total del gasto público estatal como un proxi de la difusión territorial del poder, podemos advertir cómo un país compuesto como Bolivia (y la misma paradoja puede darse para un caso federal), puede tener menores grados de difusión que los llamados Estados unitarios como, en este caso, Colombia (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Difusión del poder y modo de Estado



La descentralización en América Latina ha sido apadrinada por diversas filosofías. Así, durante la etapa de retorno a la democracia, muchos vieron la descentralización como vía de mayor involucramiento de la gente en asuntos del Estado. Otros actores vieron la descentralización como uno de los tantos componentes de la retracción del Estado más generalizada que prevaleció en década de 1980, mientras que, desde la perspectiva de los años noventa, se la concibió, especialmente desde organismos multilaterales como el BM y el BID, como un mecanismo para simplemente mejorar la eficiencia de provisión aprovechando los beneficios que la cercanía de la administración puede brindar en términos de consideración de preferencias y la rendición de cuentas.

2 No se cuenta a Venezuela como federal por la eliminación del Senado en la reforma constitucional de 1999.

Cabe hacer notar que las reformas descentralizadoras latinoamericanas de los últimos años, se consideraron muchas veces “desde arriba” (Grindle 2000), pero esto puede haber cambiado. De este modo, si bien la reforma territorial boliviana de municipalización de 1994 fue caracterizada como una reforma tecnocrática gestada “arriba”, resulta que las transformaciones recientes que desembocaron en el nuevo régimen territorial de 2009 boliviano, fueron en buena parte fruto de presiones regionales “desde abajo”. Ahora bien, independientemente del origen de las reformas descentralizadoras, suele suceder que, una vez reforzadas las élites subnacionales, estas adquieren fuerza suficiente como para presionar exitosamente al nivel nacional, como ocurrió en Brasil y Argentina en los años inmediatamente posteriores a la recuperación democrática o, incluso, antes de ella (Smoke 2006; Eaton 2004). Es posible que la experiencia de mejores posiciones de negociación de los niveles subnacionales frente al nivel nacional, acabe forjando una tradición negociadora subnacional suficientemente fuerte en el tiempo. A pesar de ello, se coincide en caracterizar como tendencia normal en América Latina, el hecho de que el poder subnacional haya sido proclive a estar permanentemente subordinado al correspondiente nivel nacional.

Un tema recurrente de análisis ha sido averiguar si los procesos de descentralización en América Latina se han ocupado de apoyar tanto al nivel local como al intermedio o, más bien, ellos han privilegiado a uno de los niveles subnacionales. Muchos autores llegan a la conclusión de que, incluso tomando en cuenta los países federales latinoamericanos, la región parece haberse caracterizado por una tendencia general a reforzar el nivel municipal (Smoke y otros 2006). Una excepción notoria, aunque aún muy fresca como para tener una evaluación completa de sus virtudes o defectos, es el papel que el nivel intermedio boliviano ha jugado en la reforma constitucional boliviana de 2009. Ahora bien, si a lo largo de las pasadas décadas, el nivel local fue actor privilegiado, se advierte que no por ello las formas institucionales dejaron de impactar en la manera en la cual se distribuye el poder territorial en un país. De ahí que la participación del nivel intermedio en el gasto público, ha sido tendencialmente mayor en los países federales que en el resto de países unitarios latinoamericanos (Smoke y otros 2006; Cetrangolo 2007).

Debido a la alta heterogeneidad de los gobiernos locales, ha sido inevitable que se debata la capacidad administrativa de los entes territoriales para asumir los retos de la descentralización. En ese contexto, la tendencia en América Latina parece haber sido el dar competencias sin un aseguramiento previo de las capacidades gerenciales de las entidades subnacionales para asumir esas responsabilidades. Adicionalmente, se ha advertido sobre una tendencia en América Latina hacia lo que se ha llamado “descentralización fiscal apresurada” (Smoke 2006). Si bien una descentralización fiscal relativamente desconectada de competencias, pudo alentar las crisis fiscales de los años ochenta en algunos países latinoamericanos, se coincide que, a partir del 2002, la situación de bonanza fiscal subnacional ha mejorado (CEPAL 2010b). Más aún, en países de dinámicas más graduales de descentralización como Chile y Colombia, los riesgos de crisis fiscales derivadas de mayor descentralización fueron mucho menores que en Brasil o Argentina.

Selección de los países

En este estudio, del conjunto de países latinoamericanos, hemos seleccionado tres casos para un análisis cualitativo comparativo de la descentralización que arroje pautas para entrever escenarios probables de política pública descentralizadora en el Perú. Se ha elegido a Bolivia, Ecuador y Colombia, pues estos países, junto con el Perú, comparten un mismo referente histórico-cultural, conocido como “región andina”. Ello los hace partícipes de una común tradición, a pesar de las diferencias que, a más tardar, se manifestaron en la organización virreinal del periodo colonial³. En segundo lugar, con Colombia se tiene uno de los ejemplos paradigmáticos de país unitario descentralizado. Frente a este, desde el 2002, la configuración peruana ha sido formalmente menos “unitarista”, pues en el Perú la doctrina y la jurisprudencia constitucional se han animado a reconocer como poderes “legislativos” a las regiones y los municipios⁴. Más “unitarista”, en este sentido, ha sido el caso de Ecuador, tanto si se considera el texto de 1998 como el último de 2008, aunque en este último caso, en medio de marcadas ambigüedades técnicas, ha crecido la sospecha de que los constituyentes ecuatorianos pretendieron darle mayores espacios de poder normativo al ámbito subnacional. Con Bolivia, por otro lado, contamos con el contraste opuesto de referencia: se trata de un caso donde se produce, formalmente, el primer quiebre completo de tradición unitarista de la región andina. No se ha forjado un Estado federal, pero constituye un referente de lo que eventualmente puede ser un derrotero no unitario alternativo tanto al federalismo como al modelo español de autonomías. En tercer lugar, es relevante para el Perú el hecho de que tanto Bolivia como Ecuador hayan optado por reformas constitucionales totales, a diferencia de lo que puede ser un camino “colombiano” caracterizado por reformas de tipo incremental. De hecho, el Perú se alinea en la tradición incrementalista, pues actualmente su sistema territorial se basa en la reforma parcial del 2002 del capítulo XVI de la CP de 1993.

En cuarto lugar, tanto Colombia, Ecuador como el Perú, comparten lo que puede llamarse un desplante a la herencia territorial borbónica del nivel intermedio. Es decir que, a diferencia de Bolivia, por razones históricas muy complejas para analizar aquí, estos países acabaron “desmenuzando” las configuraciones intendenciales impuestas por la Corona española a fines del siglo XVIII. De esta manera, el nivel intermedio acabó con tantas piezas que, al estar estas crecientemente alejadas del aglutinamiento de macro espacios sociales identitarios, acabaron por alentar en el Perú, Colombia y Ecuador, una lógica de buscar, vía fusión de entidades territoriales superiores a los municipios, unas regiones que acaben forjando un nuevo nivel intermedio. En quinto lugar, se ha afirmado que, a diferencia de Chile, los países andinos como Bolivia, Perú y Colombia, han colocado la descentralización como parte central de sus reformas políticas (Centrangolo 2007). En sexto lugar, tanto Bolivia como Ecuador —sin perjuicio de reconocer el activismo de la Corte constitucional colombiana en el tema del autogobierno indígena— implican la variable indígena, que es relevante para el caso peruano, dada la presencia indígena en la sierra o en la Amazonía. Finalmente, debe tomarse en cuenta el factor de

3

Tanto Quito como La Paz, fueron partes del virreinato de Lima. Luego, lo que sería Ecuador, acabó administrativamente atenazado entre Lima y Bogotá en 1739, mientras que la actual Bolivia fue separada de Lima en 1782 para conformar parte del virreinato de La Plata. Originalmente, las intendencias del territorio que sería el Perú fueron siete.

4

Por ello, en sentencia de 2005, el Tribunal Constitucional peruano diferencia un “Estado unitario descentralizado” de un “estado unitario y descentralizado”. Solo lo último se aplicaría al Perú. (Ver Zas Friz 2008: 36 y Céspedes 2008: 119).

recursos derivados de la explotación de recursos naturales, minerales e hidrocarburos, que en estos países se ha convertido en un factor clave de estabilidad social y política.

III. Esquema descriptivo de los países comparados

Bolivia

Modo de Estado

Desde la aprobación de la nueva Constitución en el 2009, el modo de Estado es compuesto trisegmentado. En otras palabras, en este país se ha roto el monopolio de la legislación nacional, y esta ahora es una atribución que la ejercen tanto el nivel nacional como los departamentos y municipios. En términos usuales, Bolivia dejó de ser unitaria.

Filosofía

Con la aprobación de la nueva Constitución, Bolivia dejó la fase municipalista de descentralización introducida con la reforma de 1994. Desde el 2009, la descentralización ha sido absorbida dentro del más ambicioso objetivo de “autonomías con legislación plena”. Se caracteriza, además, por haber introducido una compleja arquitectura para cobijar autonomías indígenas y las llamadas autonomías regionales. Por la fuerza heredada de sus departamentos, no existe en Bolivia programa de fusión de departamentos, pues estos son actualmente aceptados como la unidad por excelencia del nivel intermedio.

División político-administrativa y sistema político subnacional

Tanto los gobernadores (en los departamentos) como los alcaldes, son electos democráticamente y rinden cuentas a los respectivos órganos legislativos igualmente electos (Asambleas departamentales y Concejos municipales, respectivamente). Bolivia cuenta con 9 departamentos (nivel intermedio) y 337 municipalidades (nivel municipal). Existen, por debajo de los departamentos, 112 provincias, que son simples jurisdicciones del nivel nacional, bajo línea de mando departamental. Dentro de los municipios, hay distritos municipales que sustituyen a los desaparecidos cantones. La “región”, en el caso boliviano, hace referencia, según la Constitución, a una unidad de gestión y planificación ubicada entre el departamento y el municipio. Por el momento, solo se ha conformado una región dentro del departamento de Tarija. Finalmente, se encuentran las autonomías indígenas que, por el momento, buscan materializarse en una decena de municipios.

Los partidos políticos bolivianos han sufrido una crisis radical luego del ascenso de Evo Morales al poder el año 2005. El MAS (Movimiento al Socialismo) ha quedado como único partido nacional relevante, mientras que, tanto en los departamentos como en algunos municipios, se han configurado sistemas políticos subnacionales más plurales.

En cuanto a los gremios de representación territorial, se constata una caída del papel de la Asociación Nacional de Municipios (FAM), ahora dirigida por un alcalde oficialista. Del mismo modo, ha desaparecido un mecanismo que articule a los Gobiernos departamentales, especialmente, a aquellos bajo mayoría opositora.

Perfil competencial

A pesar del cambio estructural que trajo la nueva Constitución política boliviana, los catálogos competenciales asignados al nivel intermedio departamental, han sido diseñados dando énfasis a las tareas de planificación en diversos sectores, excepto en aquellos que la Constitución considera estratégicos (recursos naturales y tierra, además de los clásicos como defensa o relaciones exteriores). Sin embargo, si se compara con el régimen previo, se ha pasado de una visión que entendía a los departamentos como ejecutores de proyectos, a la de entes potencialmente capaces de definir políticas departamentales, adicionando para ello más materias concernientes al desarrollo económico. En cuanto a los municipios, estos consolidan su perfil adaptado a tareas de proximidad y urbanismo. Al mismo tiempo, mantienen su participación en el gasto de infraestructura y suministros de salud y educación.

Relaciones fiscales interterritoriales

Se ha mantenido como base del financiamiento territorial, el mecanismo de coparticipaciones en ingresos nacionales introducida en 1994, ampliada ahora con el acceso subnacional a porcentajes del Índice de Desarrollo Humano. En Bolivia, la asignación de recursos a los entes subnacionales, se basa en una combinación de principio poblacional (parte del IDH y todo lo que significa la bolsa nacional de impuestos) y de imputación de regalías según ubicación geográfica de los pozos. No son frecuentes las fórmulas que contemplen indicadores de pobreza, aunque existen dispositivos de compensación para aminorar disparidades derivadas de los ingresos por regalías. Los recursos del IDH están dirigidos a financiar gastos sociales, mientras que los recursos por coparticipación no tienen destino específico. Con el cambio constitucional, por primera vez, las entidades subnacionales tienen potestades tributarias propias de rango legislativo. Previamente, los municipios ya cobraban impuestos municipales que representaban en promedio el 18,6 % de los ingresos totales municipales en el 2008 (FAM 2009). Las diversas técnicas de imputación de recursos que tienen por fuente las regalías, han agravado las inequidades horizontales entre entes subnacionales.

Mecanismos de coordinación

La Ley Marco de Descentralización ha precisado los alcances del Consejo

Nacional de Autonomías como principal escenario de coordinación entre los tres niveles territoriales y las autonomías indígenas. Su funcionamiento es meramente consultivo y con una presencia desproporcional de representación indígena en comparación con la municipal. En el último trimestre del 2011, se espera que el Consejo sesione por primera vez.

Colombia

Modo de Estado

La decisión de la Constituyente de 1991, dispone a Colombia como país perteneciente al modo de Estado simple (comúnmente llamado “unitario”). Sin embargo, sus unidades subnacionales se organizan siguiendo un régimen de desconcentración avanzado por la fuerza normativa y de decisión que disponen tanto departamentos como municipios. En la jerga del ámbito, se dirá, coincidiendo con el tenor de la carta constitucional, que es un país “unitario descentralizado”.

Filosofía

El esquema colombiano está dirigido básicamente a garantizar, mediante el concurso de corporaciones territoriales democráticamente electas, la provisión en educación y salud, y la realización de inversiones sectoriales. Apostó por procesos de certificación de capacidades gerenciales para asignar competencias, y acaba de aprobarse una compleja arquitectura de asociaciones territoriales entre departamentos para comenzar a dar cuerpo al “ordenamiento territorial” mediante “regiones” macrodepartamentales de gestión espacial.

División político-administrativa y sistema político subnacional

Existen 32 departamentos y 1096 municipios, además de varios distritos especiales, como el distrito capital de Bogotá. En Colombia se eligen gobernadores y alcaldes, así como a los miembros de los órganos deliberantes respectivos, elegidos por periodos de cuatro años. Se ha sostenido que los órganos deliberantes subnacionales son decisivamente más débiles que los respectivos ejecutivos (Barberena 2010: 65; Gutiérrez 2010: 28). Dentro de la estructura, se debe tomar en cuenta también a los territorios indígenas.

En cuanto al sistema político, la participación ciudadana en elecciones subnacionales es comparable a aquella para las justas nacionales (DNP: 26) y oscila alrededor del 45 %. Entre 1998 y EL 2003, a nivel municipal, surgieron con fuerza alternativas político-partidarias distintas al bipartidismo tradicional colombiano (DNP: 26; Barberena 2010). De hecho, luego de 1991, resultó que bajo la fachada el tradicional bipartidismo colombiano, se desarrolló subnacionalmente una dinámica fragmentaria de pluralidad político-partidaria. Para el 2000, la multiplicidad de partidos políticos subnacionales redujo, del 85 al 60 %, el control de los gobiernos locales por parte de los dos grandes partidos tradicionales (Sabatini 2005). Entre los gremios territoriales, se cuenta a la Federación Nacional

de Departamentos que jugara un papel crítico a las reformas de 2001 (Estupiñán 2010: 203) y la Federación Colombiana de Municipios (Ayala 2005).

Perfil competencial

Gran parte del perfil competencial en Colombia, ha estado signado por cómo asumir salud y educación (Barberena 2010: 68), materias sobre las cuales los dos niveles subnacionales impactan de diverso modo. Solapamientos competenciales también existen entre los niveles territoriales en otro tipo de materias, como medio ambiente, seguridad o cultura. Las leyes de desarrollo han ratificado la ambigüedad del texto constitucional y se ha afirmado por ello que, en Colombia, a pesar de las mejoras hechas en 2001 en relación con educación y salud, no hay en realidad distribución completa e inequívoca de competencias (Maldonado 2010: 161)⁵. Al inicio se limitó la asunción municipal de educación solo para municipalidades con más de cien mil habitantes, lo cual fue modificado por la Ley 715 para hacer posible que cualquier municipio pueda hacerlo siempre y cuando se certifique (Estupiñán 2010: 206). Prevalece, por lo demás, un sistema de control ceñido del nivel nacional sobre el ejercicio competencial subnacional, con fuerza en salud y educación, aunque menos limitante en agua y saneamiento básico (Maldonado 2010: 163). Esto es concomitante con la costumbre de que los ministerios sectoriales muchas veces vean a los órganos subnacionales como sus dependencias.

Relaciones fiscales interterritoriales

Los entes colombianos subnacionales son financiados mediante una alícuota automática cargada a los ingresos nacionales y sujetos a destino específico sectorial, especialmente, educación y salud. Esta alícuota ha alcanzado un 5,3 % del PBI el 2007 (DNP 2007: 17). Alrededor de 4/5 del llamado Sistema General de Participaciones, está dirigido a estos dos sectoriales sociales (Subdere 2009: 32). En cuanto a las regalías, estas se asignan directamente a departamentos y municipios “productores”, o se centralizan en el Fondo Nacional de Regalías encargado de financiar proyectos específicos (DNP 2007: 18). Las regalías imputadas a departamentos y municipios, deben ser canalizadas a gasto social en porcentajes de por lo menos 50 y 70 %. Los recursos del Fondo Nacional de Regalías se dirigen más a proyectos infraestructurales en energía y medio ambiente. En Colombia, el nivel nacional domina el espacio tributario dejando márgenes limitados a los municipios y, más reducidos aún, a los departamentos. Más del 80 % de lo recaudado corresponde al nivel nacional. A pesar de la fuerte incidencia del condicionamiento sectorial en bienes y servicios como salud y educación, se ha debatido en Colombia el impacto real en los indicadores de bienestar, lo cual no parece reflejar el volumen destinado a tales sectores (DNP 2007: 20). Al mismo tiempo, no parece haberse logrado un impacto en las disparidades horizontales entre entes territoriales. Estos problemas han sido reforzados por los efectos inequitativos de la asignación de las regalías y su impacto en mejoras de bienestar. En términos generales, la proporción de gasto municipal es mayor a la proporción de gasto departamental (DNP 2010)

5

Es interesante notar que en Junio del 2006, frente a la misma pregunta de razones de voto por Ollanta Humala, las respuestas fueron idénticas: Porque combatir la corrupción (38%), Porque representa un cambio (38%), Porque es nuevo en política (35%), Porque entiende los problemas del pueblo (23%), Porque es militar (19%), etc.

Mecanismos de coordinación

En su momento, los consejos regionales de planificación colombianos fueron involucrados en la discusión del presupuesto nacional, pero eso finalmente se debilitó. No existe un sistema formalizado de coordinación vertical.

Ecuador

Modo de Estado

Según la constitución aprobada en el 2008, Ecuador pertenece al modo de Estado simple, pues, a pesar de las formulaciones ambiguas del texto constitucional, no se ha producido una real ruptura del monopolio de legislación. Sin embargo, formalmente, las unidades provinciales y cantonales (municipios) gozan de un grado avanzado de desconcentración (desconcentración estructural).

Filosofía

Actualmente, Ecuador se caracteriza, de un lado, por un esquema mixto de autonomía identitaria de nivel intermedio (si se consideran las demandas de Guayas), y de otro, por la búsqueda a mediano plazo de un nuevo nivel intermedio a partir de la fusión de las actuales provincias por mandato constitucional, siguiendo parámetros de convergencia espacial. Simultáneamente, se opta por mantener a las provincias como el nivel intermedio en tanto no se formen las regiones. Por la vena de autonomías de corte identitario, se expresa la demanda de comunidades políticas de identidad histórica y cultural, mientras que por la vía espacial, se desarrolla una lógica de planificación nacional técnica de trazo ecoambiental y geoeconómico.

División político-administrativa y sistema político subnacional

Ecuador cuenta con 24 provincias a cuya cabeza se encuentran prefectos directamente electos y concejos provinciales conformados por autoridades municipales, además de representantes de las juntas parroquiales. A nivel local, tanto los alcaldes como los concejales municipales, son directamente electos. La elección directa se aplica también a los miembros de las juntas parroquiales rurales que dirigen el gobierno parroquial rural que ya se fortaleció en la reforma constitucional de 1998 (Swing 2009: 51). En caso de que se formen regiones en el futuro, existirá un gobernador regional y un consejo, ambos directamente electos. Se suman los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, y la provincia de Galápagos.

En cuanto al sistema político subnacional, se ha podido constatar algún grado de fragmentación político-partidaria. Así, con las elecciones de 2006, se advirtió que de 62 listas para las elecciones de diputados, 42 se presentaron en una sola provincia (Pachano 2008: 4). El Movimiento País es el único que acusa una estructura más nacional que otras alternativas. De hecho, en el 2007 se consolida el desbande del viejo sistema de partidos,

que no fue sustituido por un pluralismo sino por una fuerza hegemónica, lo cual se replicó a nivel subnacional en, por lo menos, 17 provincias (Pachano 2008: 8).

En Ecuador juegan un papel relevante las representaciones territoriales, como la AME, que reúne a los municipios; el CONCOPE, a las provincias, y el CONUPARE, a las parroquias rurales. Estas no solo se encargan de vehicular demandas subnacionales de sus respectivos clientes ante el nivel nacional, sino que asumen tareas de capacitación y fortalecimiento institucional (Faust y otros 2008). Históricamente, AME, fundada en los años cuarenta, ha sido más fuerte que las otras asociaciones. Sin embargo, ha habido provincias o ciudades fuertes, que muchas veces han accedido al nivel nacional sin necesidad de las asociaciones, las cuales, por lo visto, se tornan más útiles en tanto más débiles son las entidades territoriales en cuestión (ibídem).

Perfil competencial

Antes de la reforma de 2008, el régimen competencial ecuatoriano estuvo signado por una lógica en la que los entes subnacionales, a través del ministerio sectorial correspondiente, solicitaban materias al nivel nacional de forma bilateral y negociada, pudiendo teóricamente implicar esto cualquier materia, salvo aquellas tradicionalmente reservadas para el nivel nacional (Faust y otros 2008: 105). Con la nueva Constitución, se ha intentado dar mayor organización en el aspecto de las llaves de asignación, y se ha procurado evitar la lógica previa de “competencias a la carta”. El momento en que se concretara la formación de una región, esta asumiría tareas vinculadas a cuencas e infraestructura de transporte, mientras que las actuales provincias (nivel intermedio “inercial”) conservan por el momento, además de tareas viales, las referidas a riego y medio ambiente. Por su lado, los municipios mantienen su catálogo clásico referido a regulación del suelo y servicios básicos, además de asumir la infraestructura en educación y salud. Los entes territoriales asumen, según las nuevas disposiciones, un paquete de sus competencias de forma inmediata, mientras que reciben un plazo para completar de forma progresiva aquellas que quedaran pendientes

Relaciones fiscales interterritoriales

Según la nueva Constitución, se ratifica que parte importante de las finanzas subnacionales dependerá de un porcentaje de los ingresos nacionales. La Ley Orgánica de Descentralización (COOTAD) ha ido más allá del mínimo definido por la nueva Constitución y ha definido que el 21 % de los ingresos permanentes, y el 10 % de los no permanentes corresponden a los entes subnacionales (art. 192). De esta bolsa, 27 % irá al nivel intermedio, 67 % a los municipios y 6 % a las juntas parroquiales (art. 192). Los recursos se asignarán siguiendo parámetros de población, necesidades insatisfechas y esfuerzo administrativo. El COOTAD aspira a simplificar la existencia de fondos y disposiciones dispersas acumuladas en los años precedentes y que inciden en la asignación fiscal territorial. Ya la nueva Constitución supone una sustitución de mecanismos previos como el FODESEC y FONDEPRO que canalizaban el 2 % de ingresos corrientes del

nivel nacional para municipios y provincias, respectivamente. El COOTAD ha mantenido la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Amazónico y la Ley 45 (referida a la rentas provinciales por venta de energía) (Salazar y otros 2009: 19).

Las provincias, antes de 2008 contaban con mínimos ingresos por recursos propios, a diferencia de los municipios, que gravaban una amplia cantidad de impuestos. Con el COOTAD, se aclara la cesión de ciertos impuestos a las eventuales futuras regiones (impuestos a herencias y vehículos, por ejemplo). Incluso, se prevé la posibilidad de que las regiones establezcan sobretasas (art. 179).

Los recursos por hidrocarburos se destinaban a varias entidades, entre ellas algunas entidades territoriales como las provincias poseedoras de los yacimientos (Banco Central 2006). De ahí que el impacto haya sido decisivo en provincias amazónicas, y no así en el conjunto de las entidades territoriales (Jiménez y Podestá 2009). En general, la mayor parte de esta fuente beneficia a los municipios. Según el COOTAD (art. 175), se ratifica que todo territorio que tenga pozo será beneficiado de regalías. Hay que tomar en cuenta que los ingresos por petróleo representan alrededor del 24 % de los ingresos nacionales (Faust y otros 2008). Durante la gestión del 2010, se mantuvo el mecanismo de distribución fiscal basado en FONDEPRO, FODESEC y la llamada ley del 15 %, además de las leyes previas que regulaban la explotación de recursos naturales y otras leyes dispersas.

Mecanismos de coordinación

La novedad que trae la nueva Constitución es la institución del Consejo Nacional de Competencias, que se instituye sobre la base de la coparticipación de representantes formales del ámbito subnacional (art. 117 de la nueva Constitución). Si bien el sistema de llaves de asignación no es inequívoco y, por ello, la asignación adolece de ambigüedades, cuando no de reforzamientos del poder del nivel nacional, el diseño de instancias participativas para organizar y coordinar la dinámica de transferencias competenciales genera un marco más consistente que el vigente antes de 2009.

Perú

Modo de Estado

Según la Constitución aprobada en 1993, el Perú pertenece al modo de Estado simple, aunque parte de la doctrina y, especialmente, el Tribunal Constitucional, han formulado la hipótesis de que se trata de un estado “regional” debido a la fuerza que se les confiere a departamentos y municipios, por igual, en el esquema de distribución formal de poder⁶. Sin embargo, formalmente, la ruptura del monopolio de legislación nacional no se ha producido plenamente, aunque acusa un elevado grado de desconcentración (desconcentración estructural). Al no existir Senado, ha sido eliminada la representación del nivel intermedio en el órgano nacional de legislación.

6

Es ciertamente inédita la decisión del Tribunal Constitucional peruano de considerar las normas, tanto regionales como municipales, como instrumentos “con rango de ley (cf. Zas: 148 y 386)

Es parte de la tradición peruana concebir la descentralización como proceso de transferencia gradual y permanente de funciones con énfasis en la certificación de capacidades. En ella, se procura combinar la versión más política de la descentralización con la aspiración de forjar en el futuro unidades macro que permitan un desarrollo espacial más armónico, esperando que, por decisión de los ciudadanos afectados, los departamentos (que actualmente son el nivel intermedio), conformen “regiones”. Recientemente, ha cobrado fuerza la vía de asociaciones interdepartamentales bajo esquemas de contratos o convenios de tipo mancomunitario. Una novedad de los cambios legales desde 2002 ha sido, sin duda, la importancia creciente que ha asumido el nivel intermedio en la discusión descentralizadora del país (Vega 2008: 7).

División político-administrativa y sistema político subnacional

En el Perú, el nivel regional se materializa vía departamentos y regiones, mientras que el nivel local lo hace a través de provincias y distritos⁷. Mientras no se produzca la fusión de departamentos en regiones, los distintos departamentos fungen como regiones (como tal funge también la provincia del Callao). En cada región, se eligen presidentes y consejeros regionales, mientras que a nivel local se eligen alcaldes provinciales, distritales y regidores. Recién mediante una norma dada el 2007 se separó de mejor manera la función ejecutiva de la deliberante a nivel regional (Tanaka 2009: 126). Sin embargo, su desempeño ha sido pobre como productores de norma territorial y de instancias de fiscalización de los respectivos ejecutivos. Ello se explica en parte por el sistema electoral, el cual le garantiza al Ejecutivo ganador el control de la asamblea regional. La elección directa del presidente regional y la ausencia de mecanismo de revocatoria por voto de confianza de parte del Consejo regional, le confieren al modelo de gobierno regional un esquema de tipo presidencial. Un elemento llamativo del régimen territorial peruano, es que formalmente no integra a las comunidades indígenas al sistema político-administrativo (Molina 2006: 20). Según Molina, un resquicio sería que la comunidad indígena optase por formar un municipio de centro poblado, pero vimos que este se encuentra subordinado a nivel provincial y, como añade Molina, sería aplicando un esquema “occidental” de organización político-administrativa (Molina 2006).

Ha llamado la atención, en el caso peruano, el hecho de que exista un excesivo desmenuzamiento de unidades territoriales político-administrativas que atenta contra la obtención de óptimos niveles de provisión estatal (Vega 2008: 8). Actualmente, luego del fracaso de la fusión de departamentos en 2005, han cobrado importancia diversos mecanismos de asociativismo gerencial interdepartamental (“juntas”, “regiones piloto”, “mancomunidades”), que no parecen estar encaminadas a forjar regiones de porte en el futuro y se solapan entre sí (Macroconsult 2010: 32). Además, las “regiones piloto”, especializadas en proyectos de turismo y vialidad, no tienen respaldo legal, mientras que las mancomunidades se han dedicado más al medio ambiente, y ambas se solapan potencialmente con las

7

Abstraemos de la figura de “centros poblados” a pesar de su componente electivo, habida cuenta de su naturaleza desconcentrada del nivel provincial. Ver más en Johnz Zas: 364)

“juntas” (Macroconsult 2010: 128). Se ha apuntado, igualmente, que los órganos de poder regional pueden ser expresiones de facciones de poder provincial más que genuinas instancias de interés regional y, menos, de escala supradepartamental (Macroconsult 2010: 38).

Las barreras institucionales que se intentaron poner a nivel nacional para evitar una fragmentación político-partidaria en el nivel nacional, no se extendieron al ámbito subnacional. De ahí que en este ámbito prevalezca una lógica de mayor fragmentación, lo cual se expresa en las elecciones de 2006 cuando se presentaron hasta 224 listas para 25 gobiernos regionales (Tanaka 2009). Adicionalmente, en los años precedentes se dedicó más atención, en el ámbito subnacional, al componente de los mecanismos participativos, descuidando la consolidación de la democracia formal representativa. En efecto, a nivel regional se conforma un consejo de coordinación para trabajar con los alcaldes respectivos (mecanismo similar se reproduce a nivel local). Ello condujo a solapamientos entre los consejos de coordinación territorial tanto regionales como locales, frente a los correspondientes órganos formales de poder estatal subnacional. Adicionalmente, deben mencionarse los mecanismos de revocatoria que ya fueron inscritos en la Constitución de 1993 y que se usaron ampliamente en el ámbito municipal (Tanaka 2009: 115). Se ha sostenido que un problema de representatividad en el ámbito subnacional radica en que mayorías débiles han desplazado formas más proporcionales de representación en los órganos de poder subnacional. De hecho, la realización rutinaria de procesos electorales en el ámbito subnacional peruano, no debe confundirse con una realización paralela de la representatividad política (Azpur 2010).

El funcionamiento de estos consejos de coordinación ha sido confuso por implicar, además, un mecanismo de participación de actores de la sociedad civil. En el caso de los consejos de coordinación regional, 40 % de los miembros vienen de la sociedad civil (Tanaka 2009: 119). Su funcionamiento, empero, no ha sido relevante, a diferencia de los presupuestos participativos instaurados en 2002, donde los actores de la sociedad civil han sido más activos (Azpur 2010). Sin embargo, aunque el presupuesto participativo ha sido mucho más atractivo para los actores, no han sido precisamente los más excluidos quienes han influido en las dinámicas de participación. La debilidad técnica de los actores sociales ha limitado mucho la efectividad de este mecanismo (Tanaka 2009).

Una instancia que ha cobrado relevancia en los últimos años es la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Esta instancia está trabajando propuestas para reformar el sistema de transferencias fiscales (Azpur 2010). Al principio, el Gobierno de García procuró eludir una relación intensa con la ANGR pero, al final, tuvo que ceder e intercambiar con ella. Curiosamente, el fortalecimiento de la ANGR posibilitó que las asociaciones de municipios peruanas mejorasen su efectividad de interlocución con el nivel nacional (Azpur 2010). Existen dos importantes gremios municipales: AMPE y Remurpe. Esta última tuvo su origen a fines de los años noventa y buscaba especializarse en representación de la parte rural y campesina, mientras que la AMPE, con un contenido más general y

territorial, surge a finales de los años sesenta (Salcedo 2008). La AMPE fue desvirtuada al ser copada por el fujimorismo a fines de los años noventa; durante el Gobierno de Toledo, la AMPE tuvo un bajo perfil (Salcedo 2008: 18). El fraccionamiento del movimiento asociativo municipal en estas dos opciones (AMPE y Remurpe) se gesta a mediados de los años noventa.

Perfil competencial

En el Perú impera un sistema de asignación negociada de competencias y una amplia interposición de funciones en las materias de tipo social y económico. Los catálogos precisados por la Ley de Bases de Descentralización, han mantenido un perfil que limita a los entes subnacionales a ejercer tareas de “fomento”, “promoción” o “planificación” en sectores como salud, educación o desarrollo económico. En el Perú, el sistema de asignación competencial está muy influido por las disposiciones que se integran en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo Nacional, y aquellas que regulan a los diversos sectores y ministerios nacionales (Congreso de la República 2011). El nivel nacional peruano, además de las materias clásicas de tipo majestuoso, ejerce un alto poder de regulación mediante la potestad de definir políticas nacionales en todos los sectores (Molina 2006: 15). Materialmente, las regiones tienen una inclinación competencial hacia temas de infraestructura, ordenamiento espacial y competitividad territorial. En el nivel local, priman las materias de uso de suelos, desarrollo económico local y asistencias sociales. Sin embargo, desde el 2003 fue incrementándose la asunción competencial en los sectores de Salud y Educación a nivel municipal (Congreso de la República 2011). Es relevante, en el caso peruano, el alto grado de confusión e imprecisión en la técnica de llaves de asignación competencial por nivel territorial (Molina 2006: 16).

Relaciones fiscales interterritoriales

Una parte sustantiva de las finanzas subnacionales se financia con cargo a impuestos recaudados por el nivel nacional. Si bien los municipios tienen cierto espacio tributario, este es negligible en el caso de los departamentos (Macroconsult 2010: 150). Los Gobiernos regionales peruanos no recaudan impuestos propios, mientras que en el 2005 esta partida llegó al 11 % para los municipios (Vega 2008: 24). Los impuestos a las actividades de explotación de recursos naturales son compartidos en un 50 % con departamentos y municipios bajo el nombre de canon. Otra porción de impuestos nacionales se comparte solo con los municipios a través de un fondo (Vega 2008: 20). Las regalías mineras son enteramente cedidas al ámbito subnacional. En relación con el canon, la provincia productora recibe el 35 % de las transferencias —10 % el municipio productor, y 25 % los municipios de la provincia productora (Congreso de la República 2011: 27)—. A estas fuentes, se añaden recursos que el nivel nacional canaliza mediante programas de inversión en áreas sociales o para soportar gasto corriente en salud y educación. Los ingresos regionales provenientes de transferencias automáticas deben aplicarse para inversión, mientras que las transferencias no automáticas cubren gasto corriente a discreción del nivel nacional. Si bien en los últimos años se ha producido un incremento

notorio de la participación subnacional en el sector público peruano, sea midiéndola por relevancia en la inversión del Estado o el peso de los funcionarios subnacionales frente al total, en general se estima que el actual sistema no contribuye a disminuir la inequidad horizontal entre entes subnacionales, en parte por los efectos de imputación de regalías. De hecho, 1/3 de los departamentos se lleva el 80 % de los ingresos por canon y regalías (Vega 2008: 36). Sin embargo, para explicar las inequidades horizontales, hay más causas que el simple efecto de las regalías o el canon. Resulta que este fenómeno se refuerza por la creciente disparidad en las capacidades contributivas que adquieren los núcleos urbanos (Congreso de la República 2011: 27).

Esta evolución se produce a pesar de que, dentro de cada región, se aplican indicadores compensatorios cuando la región pasa recursos a municipalidades. Un mecanismo adicional compensatorio, esta vez interregional, es el FONCOR, mientras que el equivalente para los entes municipales es el FONCOMUN. Las inequidades también se han reforzado debido a que los recursos de FONCOMUN, como sucede con los recursos del canon, se imputan por unidad territorial (Macroconsult 2010: 154). En el 2006 se creó, igualmente, el FONIPREL como mecanismo especialmente dirigido a moderar la brechas de provisión en servicios básicos, tanto para regiones como para municipios (Macroconsult 2010: 36). En este caso, los recursos son concursables, pero se ha criticado su lentitud de desembolso (Macroconsult 2010: 151). A pesar de estos mecanismos de compensación, se ha estimado que solo cuatro departamentos estarían en la capacidad de autosustentarse financieramente (Macroconsult 2010).

Mecanismos de coordinación

No existen instancias formalizadas o interterritoriales de coordinación. Sin embargo, entes nacionales se han abierto a la presencia de representaciones subnacionales, como sucedió con el Consejo Nacional de Descentralización en el periodo del Gobierno de Toledo (Azpur 2010). La creación reciente del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) no ha tenido éxito en incrementar la coordinación vertical (Azpur 2010; Congreso de la República 2010). Se ha sostenido, en ese contexto, que la creación reciente de la ANGR fue una reacción a las insuficiencias del CCI (Macroconsult 2010: 218).

IV. Patrones de comportamiento compartidos y divergentes entre los casos analizados

Partiendo de los insumos sistematizados en los párrafos precedentes, se pasa a continuación a la búsqueda de patrones de comportamiento. Se comienza estableciendo estos sobre la base de la sinopsis por país recién realizada, y luego se amplía el análisis de patrones revisando más a profundidad la dimensión de la descentralización fiscal y su relación con la equidad territorial.

Estructura territorial

En cuanto a la estructura territorial básica, Bolivia perfecciona un esquema policéntrico que el Tribunal Constitucional peruano solo ha insinuado con sus decisiones dirigidas a proteger el margen de autonomía subnacional frente al nivel nacional. Frente a estos dos países, Ecuador, pero sobre todo Colombia, se inscriben más bien en una lógica “unitarista”, incluso considerando que la nueva Constitución de Ecuador ha intentado reforzar en algo el margen de autonomía subnacional, aunque en medio de ambigüedades, especialmente en torno al alcance del poder normativo subnacional.

En el 2009, Bolivia dejó el sesgo municipalista que afectó los enfoques descentralizadores en América Latina desde los años setenta. Este sesgo fue moderado en Colombia con la Constitución de 1991, pero no alcanzó el grado de “equipotencia territorial interniveles” que logra Bolivia con su nueva Constitución. En Ecuador, el nivel intermedio desdobra su existencia: en un nivel provincial real y vigente, así como en un nivel regional hipotético futuro. Debido a este carácter meramente potencial y al enfoque espacialista del diseño regional, Ecuador no parece estar en camino hacia un proceso real de consolidación del nivel intermedio en el mediano plazo comparable al de Bolivia (Guerrero 2008: 232; Ortiz 2008: 216). En el caso peruano, sucede algo similar, pues las regiones en realidad no existen, si por tales entendemos unidades macroterritoriales de orden supradepartamental. En el Perú, tanto el fracaso del referéndum para la primera ola de intentos de fusión, como la intensificación de modelos asociativos pragmáticos y contractuales entre departamentos, parecen igualmente obstruir a mediano plazo un nivel intermedio “clásico” de escala supradepartamental. Dada la importancia de la resistencia político-social de Guayas y de otros territorios específicos en Ecuador (Guerrero 2008: 228), es posible sostener que la situación de “regiones hipotéticas” que caracterizan tanto al Perú como Ecuador, será más conflictiva en este

último. En comparación con Ecuador y el Perú, es incluso imaginable que a mediano plazo sea Colombia la que se acerque a un proceso más orgánico de configuración de nivel intermedio comparable al caso boliviano. Por todo ello, podemos sostener que, salvo Bolivia, los países andinos no han logrado ni parecen estar encaminados a configurar un nivel intermedio estable en términos constitucionales y de gestión estatal, aunque Colombia encierra las mayores potencialidades en este contexto.

Finalmente, se debe destacar la importancia que el esquema ecuatoriano le da al nivel de gobierno local rural. Algo semejante se observa en el Perú, mientras que en Bolivia, el diseño de una municipalidad que absorbe enteramente el espacio rural junto al urbano, ha facilitado la eliminación de los cantones y sus autoridades electas en la última reforma territorial.

El dilema de espacio vs. territorio

Un efecto derivado de las precedentes consideraciones es que, salvo Bolivia, los demás países convergen en la creencia de tener que insistir en la forja de espacios geoambientales y geoeconómicos como base de una futura redefinición político-administrativa, especialmente, del nivel intermedio. Es llamativo que estos países le llamen “ordenamiento territorial” a lo que en realidad es una técnica de ordenamiento espacial. Una posible causa es que, a diferencia de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia no dieron continuidad a la estructura intendencial borbónica de nivel intermedio que se introdujo a fines del siglo XVIII, en el ocaso del periodo colonial. Ello ocasionó que el nivel intermedio del Perú, Ecuador y Colombia, se desmenuzara en demasiadas unidades.

Un campo adicional donde convergen las dimensiones de espacio y territorio, es la autonomía indígena. En el tema de jurisdicciones indígenas, destaca Bolivia por haber constitucionalizado el esquema más fuerte de autonomía indígena. Debido al activismo del tribunal constitucional, llama la atención el caso de Colombia en sus avances en este punto, a pesar del papel mínimo que juegan grupos indígenas en la población colombiana. Paradójicamente, en comparación con Colombia, en Ecuador el tema de la autonomía indígena está débilmente constitucionalizado, si se toma en cuenta la proporción de los indígenas en ese país. Es definitivamente sorprendente la fragilidad de la autonomía indígena en el Perú.

Sistema competencial subnacional

Desde la perspectiva de la difusión territorial del poder, no queda duda de que Colombia —como veremos en seguida, ejemplificando este fenómeno con indicadores fiscales— relativiza la rigidez estructural que se acaba de destacar (“unitarismo”), aunque se ha afirmado que actualmente Colombia vive un proceso de recentralización (Peralta 2008; Gutiérrez 2010; Barberena 2010). Comparte con Bolivia un enfoque de asignación competencial en bloques, más que por traspasos bilateralmente negociados “a la carta”, que es el modelo más bien peruano y ecuatoriano de dinámica competencial (Faust y Harbers 2011; Ortiz 2008: 217). En el caso ecuatoriano, llama la atención que una vez liberada la asignación competencial al juego bilateral,

los entes subnacionales vieron la forma de no asumir sectores pesados como educación y salud (Faust y otros 2008: 102). A diferencia de Bolivia, sin embargo, Ecuador, pero sobre todo Colombia y Perú, han intensificado la técnica de certificaciones de capacidades competenciales en los entes subnacionales. De Colombia, se ha dicho, adicionalmente, que allí se ha sustituido la descentralización, entendida como definición subnacional de política pública, por una lógica de negociación de proyecto de inversión (Barberena 2010: 57).

De entre estos cuatro países, Bolivia aparece igualmente como la menos afectada por penetraciones de los ministerios sectoriales sobre los entes subnacionales. En este contexto, la intensificación de reglamentaciones de control superior ha hecho que, en Colombia, los gobiernos municipales se preocupen más por tener formularios al día con el nivel nacional, que una rendición de cuentas a los electorados locales correspondientes (Barberena 2010: 76). Paradójicamente, en países donde la creciente fuerza de los ministerios sectoriales ha sido criticada, se constata, al mismo tiempo, que los entes subnacionales no siempre han respetado los porcentajes que deben dedicar a los sectores sociales acordados. Esto sucedió en Colombia en relación con el destino de las regalías (Garay y Salcedo-Albarán 2010: 120). En el caso del Perú, no solo se ha criticado la penetración de los ministerios nacionales sectoriales clásicos en el ámbito subnacional, sino que se ha objetado que la centralización se haya producido por la vía del “reglamentarismo”, evacuado desde la cartera nacional de finanzas, con pretexto de la estandarización de procedimientos presupuestarios (Azpur 2010).

En el contexto del tema competencial, una constante crítica que se aprecia en la literatura especializada, es el desorden e inconsistencia que padecen los sistemas de asignación competencial en el Perú, Ecuador y Colombia, aunque en mucho menor grado en Bolivia. Las fallas en las llaves de asignación competencial, lleva a duplicaciones, solapamientos y confusiones de quién asume qué tareas y con qué facultades (para Ecuador, ver Faust y otros 2008, y Ortiz 2008). En Ecuador, por ejemplo, municipios comparables en capacidad gerencial pueden acabar asumiendo diferentes paquetes competenciales quitando coherencia al sistema de asignación competencial (Faust y otros 2008: 180). En el Perú, se reclama que se ha perdido una correspondencia entre traspasos competenciales del nivel nacional con la “misión” del nivel territorial subnacional correspondiente (Congreso de la República 2010: 21).

Sistema político subnacional

Tanto en Bolivia como en Ecuador, los partidos hegemónicos han logrado establecer una presencia nacional notable, aunque, en ambos casos, no han podido extirpar focos de resistencia político-partidaria legal en determinadas regiones (la llamada “media luna” en Bolivia y la provincia de Guayas en Ecuador). A pesar de ello, la fragmentación político-partidaria subnacional es más relevante en Ecuador que en Bolivia (Faust y otros 2008). La situación de fragmentación político-partidaria subnacional es, indudablemente, más notoria tanto en el Perú (Adrianzén 2008; Vergara

2010) como en Colombia (Gutiérrez 2010: 28). En el Perú, se ha subrayado adicionalmente la inexistente articulación entre el cuerpo legislativo nacional y los intereses regionales. Los actores políticos regionales decisivos no están en el Congreso; y en este no se generan instancias que realcen la dimensión regional (Andrianzén 2010). Se debe recordar que un diseño que permita dar voz al ámbito subnacional en las instancias nacionales, sería posible incluso tomando en cuenta que los líderes regionales no fueran miembros formales del órgano legislativo nacional.

Otro rasgo de estos países es el factor de democracia directa o participativa. Si bien se ha criticado el impacto final de estos mecanismos (ver para Colombia, Castro 2010; para el Perú, Tanaka 2009, y Ayo 2010 para Bolivia), se han formalizado mecanismos de participación en el Perú, Bolivia y Colombia, aunque en menor grado en Ecuador. Por otro lado, en todos estos países, las representaciones de entidades subnacionales en el ámbito nacional han cobrado un papel importante. En Bolivia, la Federación Nacional de Municipios fue determinante en el debate constituyente de 2007 a 2008 para introducir demandas que beneficiaban a los municipios. Lo fue también la AME en Ecuador para pelear por el 15 % de ingresos nacionales en su momento. En ambos casos, sin embargo, ha sido relevante cómo los partidos políticos, cuando han penetrado estos gremios, han debilitado el impacto de las asociaciones (para Ecuador, ver Faust y otros 2008). En el Perú, la ANGR ha cobrado fuerza en los últimos años, como lo han hecho en Ecuador, CONCOPE y AME, que también desempeñaron un papel activo durante los debates constituyentes.

Bolivia y Ecuador presentan los más formalizados esquemas de coordinación vertical en la forma de consejos nacionales donde participan entes territoriales. El modelo ecuatoriano de un “Consejo Nacional de Competencias”, sin embargo, parece más sólido y plural que el boliviano, dadas las garantías de paridad territorial del órgano de coordinación. Perú y Colombia (Barberena 2010) no tienen esquemas comparables.

Sistema fiscal subnacional

Una de las dimensiones relevantes de este informe es preguntarse sobre la perspectiva de la descentralización en relación con una política pública que ataque la inequidad y derive en procesos incluyentes. Una posibilidad de calibrar mejor esta relación, puede ser focalizar el análisis en las variables de descentralización fiscal y de inequidad territorial. Antes de ofrecer una serie de indicadores comparativos que reflejen ambos procesos, se puede constatar que, a grandes rasgos, los países andinos han consolidado una práctica de coparticipaciones subnacionales automáticas en ingresos nacionales. Sin embargo, ello ha variado, tanto en las dimensiones cuantitativas como cualitativas. En Colombia, por ejemplo, los recursos descentralizados se habrían empleado fundamentalmente para solventar tareas nacionales (Barberena 2010: 73). Por otro lado, existe una tendencia a distinguir las coparticipaciones en los ingresos nacionales “regulares”, de aquella que se produce por razón de regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables.

En este contexto, no solo en el Perú, Bolivia y Ecuador resalta el hecho de que las inequidades interterritoriales se hayan agravado por primar el principio de compensación, justificado por la ubicación geográfica de los yacimientos correspondientes. También en Colombia se ha criticado que ocho departamentos que concentran el 16 % de la población, se hayan llevado entre 1994 y 2005, 83 % de las regalías (Garay y Salcedo-Albarán, 2010: 109). En el Perú, siete gobiernos departamentales concentran el 70 % del canon (Congreso de la República 2011: 27). Se ha estimado que alrededor del 15 % del financiamiento de los gobernadores departamentales peruanos, dependen del canon, y hasta un 40 % en el caso de los gobiernos locales (Congreso de la República 2011: 27).

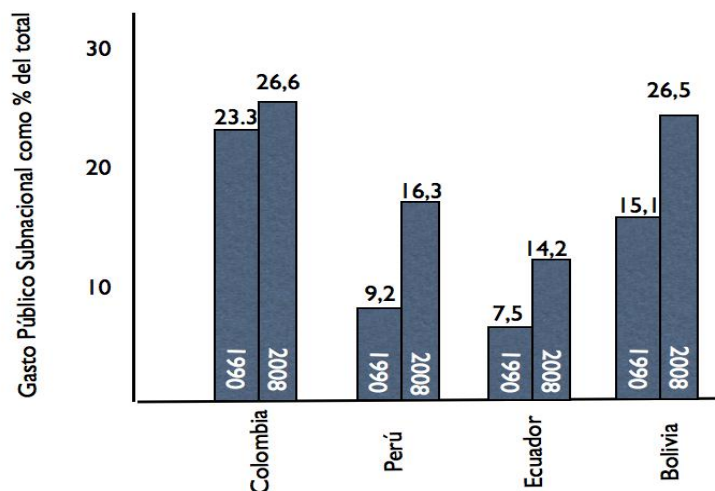
Un efecto de la dependencia del canon, es que la inversión subnacional brincó intempestivamente (Azpur 2010). A esto, se suma que factores de pobreza, carencia o similares criterios, si bien existentes en algunos mecanismos de asignación, han sido neutralizados por distribuciones por pieza territorial y, como se dijo, según el principio de ubicación geográfica de yacimientos, agravando así las inequidades y desproporciones. También ha sido usual el discurso de subir la importancia de criterios de eficiencia para asignar transferencias, lo cual acabaría reforzando también las inequidades, como se critica en Colombia (Verano de la Rosa 2010: 392). Gracias a que se ha venido empleando simultáneamente el factor poblacional, estos efectos han sido atenuados en algunos casos. En Ecuador y Bolivia, tuvo un efecto desestabilizador el que las transferencias del nivel nacional, no se hayan acompañado de transferencias competenciales o lo hayan hecho ex post o de manera inconvenientemente (para Ecuador, ver Faust y otros 2008: 101; para Perú, Azpur 2010). En Bolivia, este desajuste fue notorio en el marco de las nuevas fórmulas de tributación de las empresas internacionales de explotación hidrocarburífera desde el 2005. Vale la pena revisar ahora, con más detenimiento, la dimensión de descentralización fiscal comparativamente y su relación con indicadores de equidad territorial.

Grado de descentralización del gasto subnacional

Una de las primeras constataciones es que el crecimiento más pronunciado de gasto subnacional en las últimas dos décadas, lo ha dado el Perú, seguido de Ecuador, pero ninguno supera el tope logrado por Bolivia, que también creció, aunque sin lograr el máximo valor que lo detenta aún Colombia, el cual, sin embargo, se estancó en la expansión de ese valor (ver gráfico 2). Este es uno de los indicadores del agotamiento que devela el proceso colombiano hace años. Durante la década de 1990, Colombia se convirtió en un referente ineludible de descentralización en América Latina. Si bien muchos indicadores colocan a ese país aún hoy en una posición de avanzada descentralista, se ha convenido en postular un creciente proceso de recentralización.

Por otro lado, el proceso boliviano tuvo la virtud de que no necesitó lidiar ni con una lógica de cesión competencial “a la carta”, ni tuvo que mezclar o articular procesos de descentralización con la búsqueda de espacios de gestión “regionales”. Ambas preocupaciones irritaron los procesos de diseño territorial tanto en el Perú como en Ecuador. El avance consistente de mayor difusión territorial del poder en Bolivia, en cuanto hace al indicador de gasto subnacional, puede explicarse en parte por haber estado libre de dichas tensiones, al punto de que prácticamente ha alcanzado, en cuanto a este indicador se refiere, a Colombia.

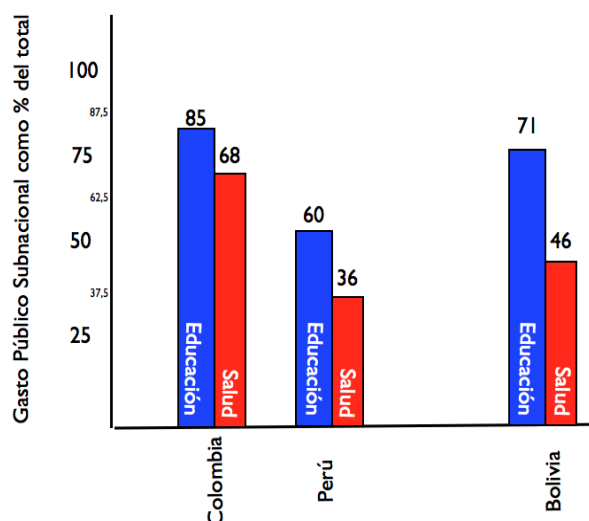
Gráfico 2. Gasto subnacional



Fuente: En base a Ter – Minassian, y Jiménez 2011

Si analizamos la incidencia del gasto subnacional para los dos sectores sociales más relevantes, se confirma la política colombiana de haber enfatizado un direccionamiento sectorial de las transferencias (gráfico 3). No obstante, se ha criticado si hay una correspondencia entre esos volúmenes y las mejoras de bienestar en indicadores de educación y salud. Frente a Colombia y Bolivia, el Perú devela una más baja participación del ámbito subnacional en el total del gasto público para salud y educación. Si bien tanto en Colombia como en Bolivia se ha advertido sobre la permanente penetración administrativa de los ministerios sectoriales, en el caso peruano hay que sumarle a este fenómeno de injerencia sectorial nacional, la menor alícuota de gasto subnacional para estos sectores.

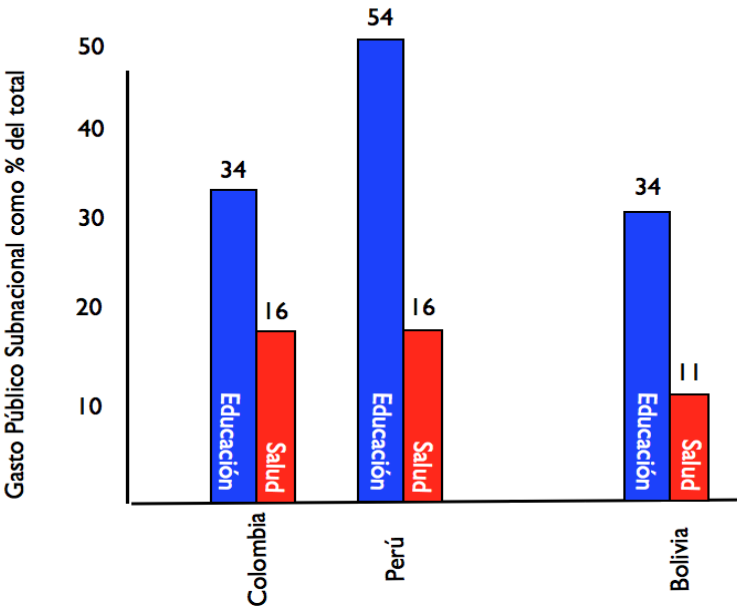
Gráfico 3. Gasto subnacional sectorial frente a total sectorial del Estado



Fuente: En base a Ter – Minassian, y Jiménez 2011

La descentralización del gasto sectorial en el Perú, tiene un rasgo adicional. Resulta que, si bien es menor la participación del gasto subnacional en el sector Educación en relación con el gasto público total en este mismo sector, resulta que, entre 2002 y 2006, el gasto en educación absorbió de los entes subnacionales peruanos mucho más recursos que lo que se absorbió en Colombia o Bolivia (ver gráfico 4), con el efecto de mayor rigidez presupuestal en beneficio de un solo sector.

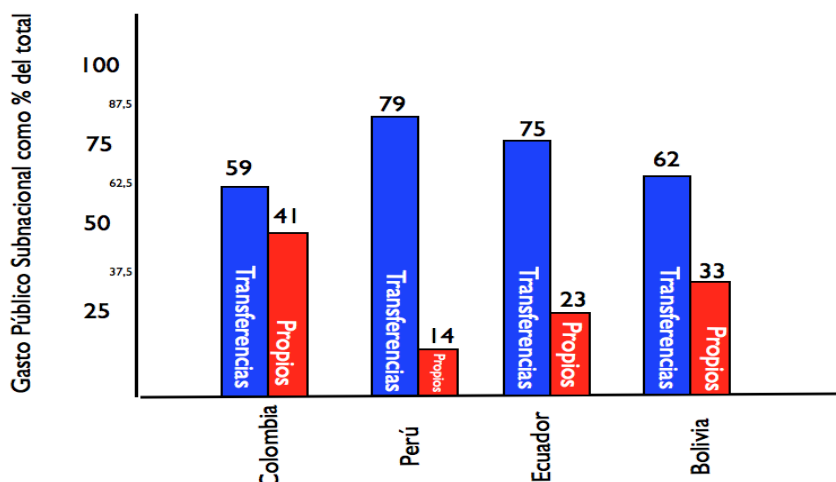
Gráfico 4. Gasto sub nacional sectorial frente a total de gasto sub nacional (2002-2006)



Fuente: En base a Ter – Minassian, y Jiménez 2011

La mejor posición de Colombia y Bolivia frente a Ecuador y el Perú en términos de descentralización fiscal, se refleja en una menor dependencia de transferencias. Por tanto, las entidades subnacionales en dichos países tienen mejores ratios de ingresos propios. Entre los cuatro países, el Perú es el más vulnerable (gráfica 5). Técnicamente, las transferencias pueden venir sin mayores condicionamientos cuando se trata de coparticipaciones que se asignan constitucionalmente. En ese caso, la proporción elevada de transferencia no necesariamente implica un recorte equivalente de margen de maniobrabilidad fiscal subnacional. Sin embargo, en muchos países las transferencias son participaciones en el presupuesto del nivel nacional, no siempre constitucionalizadas y que, por tanto, quedan al arbitrio del nivel nacional que, aunque no las condicione, puede disminuirlas cuantitativamente. Desde una perspectiva comparativa, lo más relevante es constatar que en Colombia y Bolivia hay una mayor sustentación de las funciones subnacionales en fuentes que, constitucionalizadas o no, dependen del esfuerzo de recaudación territorializado. Colombia representa el máximo valor en este indicador y es más relevante en cuanto no se cuenta en Colombia con el margen formal de poder normativo ideal para explotar mejor el espacio tributario territorial (Cruz de Quiñónez 2010: 231).

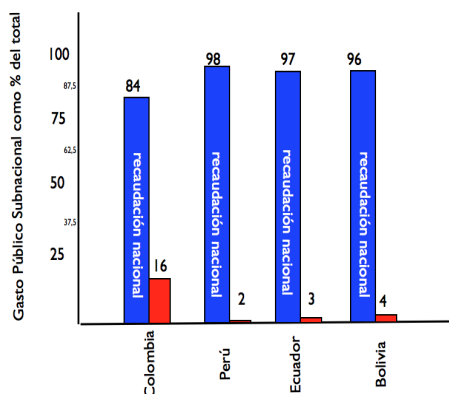
Gráfico 5. Estructura de Ingresos



Fuente: En base a Ter – Minassian, y Jiménez 2011

La importante participación de ingresos propios en Colombia, se correlaciona con el mejor valor que tiene la alícuota de recaudación tributaria subnacional en este país en comparación con Perú, Ecuador y Bolivia (ver gráfico 6). De hecho, el valor en Colombia converge con el indicador equivalente para un país federal como Argentina, aunque ambos valores están muy por debajo del valor que alcanza Brasil (Gómez y Jiménez 2011: 19). Interesa averiguar comparativamente qué implica el mejor resultado colombiano en este último indicador, desde la perspectiva de lo que es el componente de ingreso subnacional propio de origen tributario frente al total de los ingresos propios. Estos datos se presentan en el gráfico 7. En este, se advierte que Colombia vuelve a descollar, pues la proporción de ingresos propios de origen tributario prácticamente duplica o triplica los valores comparables de Perú, Ecuador y Bolivia. Con esos datos, Colombia se alinea más bien junto con los países federales latinoamericanos que exponen indicadores comparables (Gómez y Jiménez 2011: 30).

Gráfico 6. Proporción sub nacional de recaudación impositiva (2008)



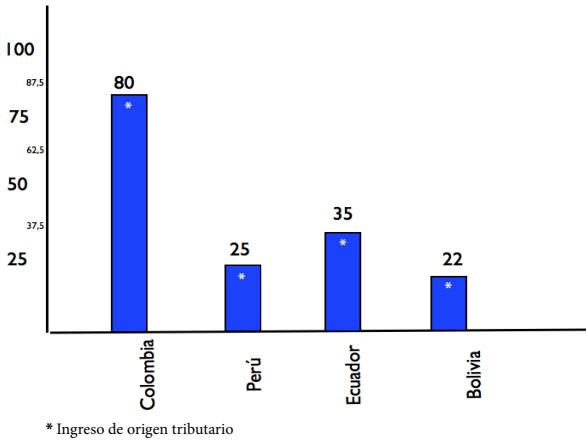
Fuente: En base a Ter – Minassian, y Jiménez 2011

El mensaje importante de estos últimos datos, se relaciona con el hecho de que la mayor proporción de ingresos no tributarios que acusan Perú, Bolivia y Ecuador, coincide con el mayor impacto que tienen en estos países los ingresos por regalías de la explotación de recursos naturales (Gómez y Jiménez 2011: 31).

Los datos presentados muestran, por un lado, que Colombia y Bolivia convergen o, de lo contrario, Colombia converge con Brasil y Argentina, dejando a Perú, Ecuador y Bolivia alrededor de valores alejados de descentralización fiscal. El caso colombiano es relevante, pues devela cómo un país “unitario” puede desplegar importantes grados de difusión de poder territorial a pesar de ser parte de lo que hemos llamado un modo de Estado simple. Un segundo elemento para destacar es que, en muchos indicadores, el Perú devela los valores más bajos de descentralización fiscal.

Sobre la base de estas constataciones, podemos ahora tomar la otra gran dimensión, y es la referida a las inequidades territoriales y espaciales que acusan los países comparados. Como se muestra en el gráfico 8, Bolivia es el país que presenta un mayor Gini del ingreso, seguido de Ecuador, Colombia y el Perú. El valor Gini más bajo de estos cuatro países se corresponde con el promedio entre 1970 y 2000 para América Latina (UNDP 2010: 26). En términos generales, el empeoramiento de la inequidad se detuvo a inicios de la década del 2000 (PNUD 2010: 28). En los países latinoamericanos como el Perú, donde se registró una estabilización, la leve caída del Gini pudo deberse a un mejor acceso a la educación y un incremento de las transferencias del nivel nacional con fines redistributivos, lo cual impactó en mejoras de ingresos no laborales (PNUD 2010: 29).

Gráfico 7. Proporción de ingreso tributario sub nacional frente a ingresos propios sub nacionales.

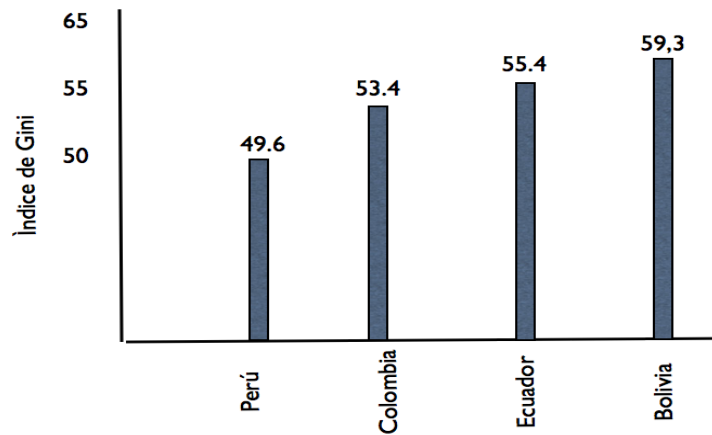


Fuente: En base a Ter – Minassian, y Jiménez 2011

A diferencia de Ecuador y el Perú, Colombia y Bolivia, en función de los indicadores de inequidad según el ingreso per cápita de hogares, se encuentran entre los peores cuatro casos latinoamericanos (PNUD 2010: 38). El caso extremo es Bolivia, como se puede ver en el gráfico 8. Por lo tanto, los valores más ventajosos que a ratos mostraban tanto Colombia

como Bolivia, en relación con la descentralización fiscal, no se repiten cuando se analizan los indicadores de inequidad, en cuyo caso, el Perú y Ecuador salen mejor parados.

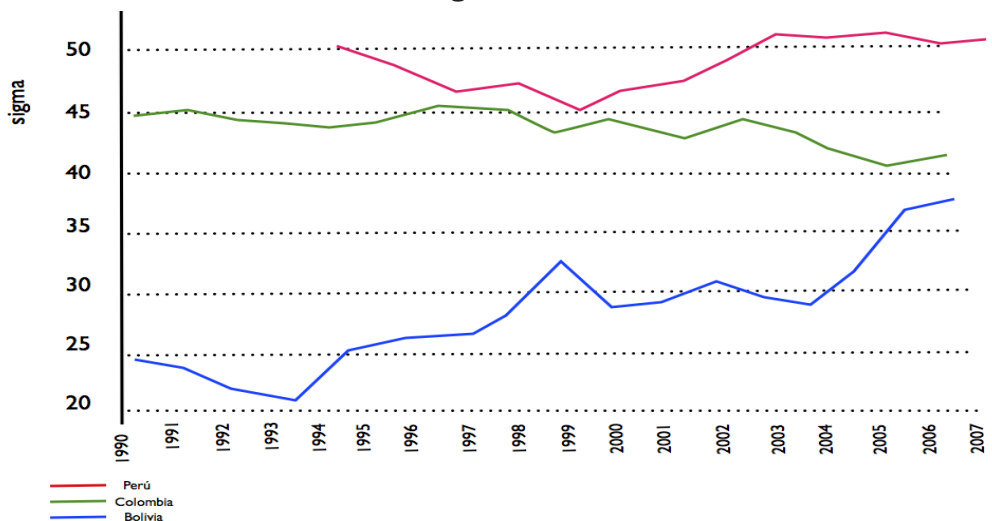
Gráfico 8. Gini por ingreso per capita de hogares (2006)



Fuente : En base a PNUD 2010 : 38

Si se comparan estos datos con el coeficiente que revela el grado de disparidad del PBI per cápita interregional (coeficiente “sigma”) se nota lo siguiente. Bolivia ha sufrido un proceso de creciente agravamiento de las disparidades, mientras que Colombia refleja una menor disparidad que en el Perú. En otras palabras, en el Perú los datos más bien alentadores sobre una estabilización de índices de inequidad del ingreso, no dejan deducir una mejora en el índice de disparidades interregionales medidas en función del PBI per cápita. En el caso de Bolivia, los valores indeseables de inequidad se acoplan a una evolución indeseable de disparidades interregionales, mientras que en el caso de Colombia se acusa una evolución más favorable, aunque leve, de disparidades interregionales en condiciones de elevado índice de inequidad del ingreso.

Gráfico 9. Coeficiente Sigma



Fuente: En base CEPAL 2010 :26

La situación más desfavorable de Bolivia parece confirmarse si se comparan datos de índice de desarrollo humano, pues, a pesar de la mejora ostensible entre 1990 y el 2000, Bolivia está separada de Ecuador, Perú y Colombia, como se puede apreciar en el cuadro 1. Si bien la relación PBI per cápita entre la región más rica de Bolivia frente a su región más pobre, es casi cuatro veces menor que el valor que este ratio alcanza para el Perú, el problema para Bolivia es que, entre 1990 y el 2006, esta brecha ha crecido desproporcionadamente (ver cuadro 2). Si bien Colombia también no devela un ratio de brecha regional tan marcado como el del Perú, aquel también ha crecido, mientras que en el Perú el indicador ha mejorado, a pesar de su alto valor, entre 1994 y 2007.

Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano.

ranking mundial	País	IDH 1990	IDH 2000	IDH 2007	crecimiento 1990-2000	crecimiento 2000-2007
77	Colombia	0,715	0,772	0,807	8,0	4,5
78	Peru	0,708	0,771	0,806	8,9	4,5
80	Ecuador	0,744		0,806		
113	Bolivia	0,629	0,699	0,729	11,1	4,3

Fuente: En base a PNUD : 2010-26.

Sobre la base de estas consideraciones, podemos arribar a un último dato comparativo para cerrar con algunas conclusiones. Se trata de comparar Bolivia, el Perú y Colombia siguiendo la metodología que mide el grado de concentración territorial en relación con el índice Gini territorial (CEPAL 2010b: 134). El coeficiente de concentración se refiere al PBI de cada territorio de cada país en relación con la superficie geográfica. Este indicador permite medir así la distribución territorial de la actividad económica. El segundo coeficiente inscrito en el eje "y" del eje de coordenadas, mide la distribución de la riqueza. En el primer caso, mayores valores en el eje "x" implican un mayor grado de concentración, mientras que mayores valores en el eje "y" implican mayor grado de inequidad territorial por efecto de disparidad en el PBI por habitante de cada territorio. Como ha indicado la CEPAL (2010b), se debe partir de considerar que no hay necesariamente una correlación entre concentración y mayor inequidad, pues, observando el caso de Suecia, se tiene una relación de alta concentración y un bajo nivel de inequidad. Sin embargo, en relación con este dato, el caso peruano se halla en una situación desfavorable y, en ello, muy próximo del Brasil. Como se ve en el gráfico 10, en el Perú existe una coincidencia entre alto grado de concentración y elevado índice de inequidad territorial. Colombia presenta mejores valores de equidad y menores índices de concentración, mientras que Bolivia tiene un alto grado de inequidad territorial, pero uno de los más bajos índices de concentración.

Cuadro 2. Brechas de PIB per cápita

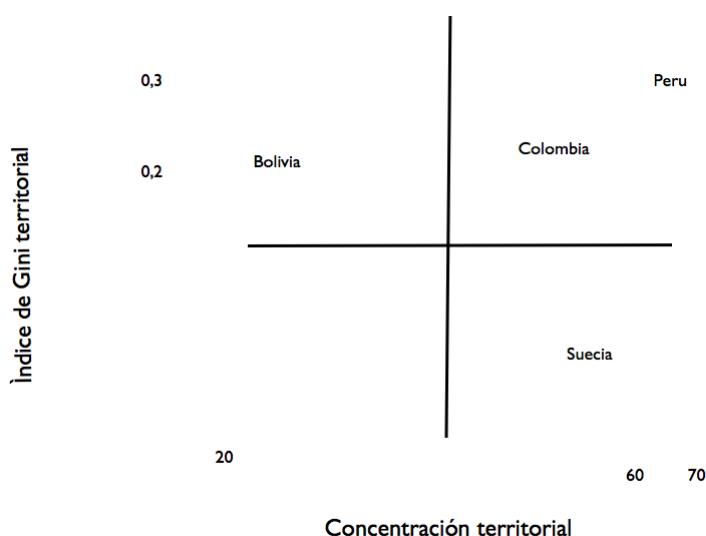
País	Año	Relación región más rica/región más pobre	crecimiento
Colombia	2007	4,87	19% (1990)
Peru	2007	7,57	-7% (1994)
Bolivia	2006	3,55	55% (1990)
Japón	2005	1,55	-13% (1990)

Fuente: En base a PNUD : 2010-135

Se debe recordar que el Perú (por el efecto Lima), junto con Argentina y Chile, pertenecen a la familia de Estados con un nudo urbano preponderante por la fuerza relativa del PBI que produce (CEPAL 2009: 55). Bolivia y Colombia pertenecen más bien a lo que se ha llamado “estructural multipolar” (el eje Santa Cruz/Cochabamba/La Paz en aquel caso, y Antioquía, Valle y Bogotá, en este). La estructural unipolar del Perú parece explicar parte de la mayor inequidad espacial peruana en comparación con Bolivia o Colombia (CEPAL 2009: 58). Ello se confirma con el hecho de que, en una comparación internacional, Colombia, Ecuador y Bolivia aparecen como países con niveles de concentración urbana aceptables, pero con un excesivo grado de concentración (CEPAL 2009: 24).

En consideración a todas estas referencias comparativas, corresponde adelantar algunos lineamientos para política pública de descentralización en el caso del Perú.

Gráfico 10. Concentración y disparidades territoriales (2003)



Fuente: CEPAL : La hora 2010 :134

V. Hipótesis de trabajo para política pública en descentralización para el Perú

La revisión comparada de las experiencias analizadas devela una serie de derroteros comunes y aprendizajes que se pueden ordenar en hipótesis de intervención pública para el caso peruano en el área de descentralización en el mediano plazo.

Macrorregiones espaciales de muy largo plazo preceptivamente organizadas desde el nivel nacional, no inmediatamente conectadas a una revisión de límites político-administrativos

Un primer elemento que se debería superar es el callejón sin salida que Colombia, Ecuador y el Perú han experimentado al confundir y luego articular la dimensión espacial con la territorial. Esta perspectiva que mezcla las dos dimensiones aún prevalece en el Perú. Algunos expertos proponen reforzar la vía de una simbiosis entre división político-administrativa y espacios geoeconómicos (Azpur 2010: 162). Se ha declarado que si la región futura tiene sentido, será solo como emanación de espacios geoeconómicos (Vergara 2010: 148). Al contrario, esa pretensión debería ser sustituida de forma radical. De hecho, el Perú ha visto cómo los incentivos fiscales hacia la fusión no funcionaron. Tampoco hizo énfasis en el pronunciamiento ciudadano en favor o en contra de la fusión. El que se haya asentado la cesión de funciones competenciales en favor de los actuales departamentos, ha reforzado la imposibilidad de que estos, de mutuo propio, busquen fusionarse (Congreso de la República 2010: 38). El mismo efecto ha generado el hecho de que el departamento sea circunscripción electoral tanto nacional como regional (Macroconsult 2010: 37). Por su lado, las “juntas de coordinación interregional” parecen ser útiles para proyectos muy específicos. Por ello, se propone desligar un macroespacio de división político-administrativa, sin perjuicio de reconocer sus vínculos naturales y su potencial convergencia en el muy largo plazo. Ahora bien, el tema radica en saber dónde, cuántas⁸ y cómo se implantan (coerción o estímulo) los nuevos macroespacios, y qué régimen de territorialización se les aplicará. La primera hipótesis sugiere que, desde el nivel nacional, se inicie un programa sostenido de inversión en nodos geoeconómicos por macrorregiones que no dependan de fusión previa alguna de unidades político-administrativas como los departamentos. Las macrorregiones deberían poder conformarse con provincias e, incluso, distritos de distintos departamentos (Macroconsult 2010: 31) y hacerlo en torno a criterios espaciales de orden geoeconómico. Una posible configuración podría ser trabajar en torno a cuatro nodos alternativos a Lima ubicados en el norte (Chiclayo/Pirua/Trujillo), sur (Arequipa/Cusco/

8

En 1988 se trabajó con doce regiones, aunque sobre la base de agregar provincias (Macroconsult 2010). Esas regiones fueron, empero, meras agencias desconcentradas del nivel nacional.

Puno), centro (Huancayo) y una zona especial (oriente) como se ha propuesto en la estrategia de regionalización de Macroconsult (2010: 54)⁹. Las opciones reales de que estos espacios puedan ser la base de unidades político-administrativas futuras, no se descarta, pero debe plantearse para el muy largo plazo (veinte a treinta años) y como tema accesorio.

Un plazo largo es necesario tanto para lograr los efectos espaciales de cohesión económica como para entrever una hipotética absorción de estas macrorregiones en una unidad macroterritorial de nivel intermedio estatal. La necesidad de un largo plazo en la dimensión espacial se deduce por la lenta maduración de inversiones dirigidas al desarrollo económico, mientras que en el hipotético derrotero político-administrativo, se infiere del hecho de que no es realista suponer que en el Perú el tema regional como solución político-administrativa, sea una prioridad real en la opinión pública (Macroconsult 2010: 58). Ello independientemente de que se sepa que los “sentimientos departamentalistas” no son tan virulentos como para abortar cualquier intento de transformación; estos se concentran en el sur y la sierra (Macroconsult 2010: 212). La creación de macrorregiones desde el nivel nacional, implicará que se deba recuperar con más fuerza mecanismos también coercitivos de conformación de macrorregiones (Vergara 2010). Adicionalmente, se podría organizar por macroespacio una mínima estructura gerencial y sujetar administrativamente dichos espacios a un régimen dinámico de desconcentración, vale decir, uno donde el nivel nacional ejerza un control de legalidad y de mérito sobre las intervenciones de estas agencias espaciales de inversión. La opción descrita no supone que el ordenamiento espacial del país solo se centre en el tema de estas macrorregiones. Por ejemplo, sí tiene sentido reforzar aquel ordenamiento espacial para fortalecer la ruralidad de forma complementaria (Vergara 2010; PNUD 2009).

En vista de esta primera hipótesis de intervención estratégica, debe decidirse qué hacer con las actuales “regiones piloto”, las “juntas de coordinación” o mancomunidades de acuerdo voluntario para encarar temas específicos. Estos mecanismos deberían mantenerse siempre y cuando se forjen para emprendimientos puntuales que no requieran poner en duda límites político-administrativos, sean voluntarios, financiados desde los socios territoriales y disolubles una vez alcanzado el objetivo del proyecto pretendido.

Esta primera hipótesis se basa, entonces, en alentar preceptivamente desde el nivel nacional un “maduramiento espacial” de largo plazo en torno a nodos espaciales geoeconómicos donde la consideración de una consagración político-administrativa es accesorio y de muy largo plazo. Este es el camino “francés”¹⁰ de regionalización y coincide en buen grado con propuestas que, en el mismo sentido, circulan actualmente en el debate peruano (ver, p. ej., Macroconsult 2010: 59).

Esta política pública debe apostar por afectar sosteniblemente aquellos efectos del contrapeso espacial a Lima (Vergara 2010) que son crecientemente inmanejables. En los últimos años, Lima ha venido perdiendo peso demográfico relativo en urbes de más de cien mil

9

En el estudio de Macroconsult, se plantea, opcionalmente, una regionalización espacial alternativa más desagregada con base en diez zonas económicas y tres zonas especiales (2010: 54).

10

La regiones francesas logran su constitucionalización como entes territoriales en la reforma del 2003, por lo menos treinta años después de que las regiones se iniciaran como polos espaciales de desarrollo infraestructural.

habitantes (Vergara 2010: 143). De hecho, desde la perspectiva espacial, la urbanización de otros nodos urbanos diferentes de Lima ha implicado una desconcentración de facto en el país (Vergara 2010). Sin embargo, Lima sigue representando alrededor del 50 % del producto económico del Perú. La urbe peruana que le sigue inmediatamente, tiene una alícuota nueve veces menor (Congreso de la República 2011: 73).

Política pública dirigida al equilibrio espacial macrorregional en círculo virtuoso con la descentralización como medio de atacar la disparidad interterritorial

Mientras la primera hipótesis de intervención estratégica, propone separar espacio de territorio y apostar por un proceso largo y orgánico que pueda eventualmente casarse con la división política administrativa, se entiende que un proceso exitoso de ordenamiento espacial mediante macrorregiones, debe poder crear un círculo virtuoso con la descentralización propiamente dicha. Esta última es la vía óptima para que, paralelamente a la intensificación de la inversión macrorregional descrita en la hipótesis 1, se moderen los niveles de inequidad territorial en relación con el acceso a servicios básicos. En esta lógica, no son los cuatro nodos espaciales descritos en la primera hipótesis los focos de interés, sino aquellas áreas de menor desarrollo básico. Se ha identificado a la sierra sur, la sierra norte, la selva alta y la Amazonía baja como las áreas más deprimidas del Perú (PNUD 2009: 59, 60). La moderación de las inequidades en este contexto, es uno de los temas que no resolvería la hipótesis 1 y corresponde, en buen grado, a políticas de descentralización. Visto desde la perspectiva de los departamentos, en la actualidad los volúmenes de inversión se concentran justo en aquellos donde la pobreza impacta menos, lo cual conlleva un círculo vicioso de reforzamiento de inequidades (Macroconsult 2010: 143). Para esto, es importante introducir un sistema transparente de compensaciones horizontales entre unidades territoriales del mismo nivel territorial. Este sistema, sin embargo, debería instalarse tanto entre departamentos como dentro de cada uno de ellos, permitiendo convergencias territoriales entre unidades municipales. En efecto, es importante tomar en cuenta que los procesos de inequidad territorial no solo deben analizarse como problema interdepartamental, sino como asunto intradepartamental (PNUD 2009: 151; Macroconsult 2010: 109). Se ha planteado, incluso, considerar la provincia y no el departamento como la unidad básica de planificación y gestión para un desarrollo territorial exitoso (PNUD 2009: 151).

Existe un aspecto adicional perteneciente a este contexto de los límites político-administrativos que podría ser encarado. Se trata de preguntarse si hace sentido mantener el esquema de dos pisos de gobierno municipal que se traduce, por ejemplo, en innecesarios actos de control administrativo del municipio provincial sobre el distrital (Congreso de la República 2011: 58).

Reversión de las técnicas inequitativas de asignación fiscal

Tanto la hipótesis 1 como la 2 presuponen que el Perú transforme

su matriz fiscal territorial. El canon ha distorsionado el desarrollo armónico del sistema territorial (Azpur 2010). Su efecto es generalmente abrupto y volátil, razón por la cual no puede servir como fuente predecible de un sistema estable. Adicionalmente, como es usualmente voluminoso, impacta decisivamente en el desarrollo territorial del país. Las modalidades de asignación han agravado las inequidades horizontales y se debe rediseñar el sistema (Vergara, 2010). La tercera hipótesis aboga, pues, por un pacto fiscal que reduzca ostensiblemente los efectos distorsionantes de imputación de recursos, sustituyendo el principio de asignación en función de la ubicación geográfica de yacimientos de recursos naturales no renovables. De lo contrario, no se podrá impedir que los departamentos que no se benefician del canon, sean expuestos al arbitrio de transferencias nacionales (Macroconsult 2010: 34). Con la lógica del canon actual, no solo se agravan las inequidades territoriales horizontales, sino que también se desalienta la fusión en regiones, amén de que el canon tiende a desarrollarse sin directa correlación con las tareas (Macroconsult 2010: 35). Tanto Bolivia, Ecuador como Colombia, no han podido resolver este dilema. Especialmente en Bolivia, la ausencia de una solución de este tipo contradice el hecho de que el actual Gobierno abogue por una amplia política redistributiva pero no haya alterado la lógica predatoria de asignación territorial de regalías.

Al mismo tiempo, en el Perú, los sistemas de transferencias deberían ser crecientemente liberados de cláusulas que permitan la intromisión de los ministerios sectoriales y la centralización subrepticia que se logra desde la cartera nacional de hacienda, con pretexto de la estandarización de los procesos presupuestales. Más aún: los procesos de asignación fiscal deben ser correlativos con alteraciones de la carga competencial asignada a los entes territoriales. Para ello, debe diseñarse con claridad una técnica de distribución de cargas fiscales que aclare si financia las tareas el ente que las administra, o aquel que las legisla. Bajo las nuevas condiciones, se debería alentar la ampliación del espacio tributario departamental sin esperar fusión de ellos en regiones (Congreso de la República 2010: 33).

Institución de un nuevo sistema de asignación competencial

El sistema de llaves de asignación competencial prevaleciente en el Perú, visiblemente no contribuye al logro de estas metas. Si se resolvieran los problemas del sistema de transferencias (hipótesis 3) y se combinara virtuosamente la política pública de convergencia espacial (sobre la base de las macrorregiones de la hipótesis 1) con el ataque a las disparidades excesivas interterritoriales (hipótesis 2), se habría configurado un mecanismo consistente; pero este esquema

presupone que hay plena claridad en cómo se asignan competencias entre niveles territoriales. Esta es una falla genética en todos los países comparados en este estudio. El modelo más avanzado de solución lo ha delineado la nueva Constitución boliviana del 2009, a pesar de que los ejecutores no lo hayan aplicado consistentemente. El constituyente ecuatoriano que intuyó correctamente el caos de asignación competencial, no ha logrado proponer una técnica convincente al respecto. El sistema boliviano de llaves de asignación competencial, en su versión técnica es, por el momento, el mejor referente que podría emplearse en el caso peruano para abordar la cuarta hipótesis de intervención estratégica. No tener un sistema consistente de llaves de asignación competencial, ha significado en el Perú permanentes solapamientos de competencias entre municipios y departamentos (Vergara 2010: 148), y la prevalencia de un sistema desintegrado de competencias (Congreso de la República 2010: 17). Esta confusión es una de las tantas causas de la penetración ministerial superior en el ámbito de gestión subnacional. Al propio tiempo, debe limitarse el activismo congresal competencial subrepticio, entendiendo por ello, la creación de nuevos traslados competenciales que, sin afectar los grandes marcos legales como la Ley de Bases de Descentralización (Congreso de la República 2011: 85), acaban alterando los precarios equilibrios de distribución competencial.

Consolidación de un sistema nacional territorialmente paritario de coordinación vertical

Finalmente, se puede plantear como adicional hipótesis de intervención estratégica, la opción de reforzar radicalmente una instancia: Coordinación Intergubernamental, en la que debería, entre otras cosas, definirse el pacto fiscal, las llaves de asignación y el ordenamiento espacial articulado a una estrategia de menos disparidades territoriales. Un referente importante aquí es el modelo ecuatoriano y su Consejo Nacional de Competencias. En el caso peruano, esta medida es más importante aún, pues el nivel intermedio no cuenta con el Senado como opción de representación estrictamente “federal” de intereses territoriales. Existen dos condiciones que parecen imprescindibles para que esta instancia de coordinación funcione. La primera es que sea con paridad territorial, vale decir, donde los entes subnacionales tengan una real oportunidad de influir en la política estatal que los afecte. La segunda es que tal instancia contenga un núcleo tecnocrático duro que garantice transparencia y neutralidad en un campo que, como el de la descentralización, es de por sí altamente político por su naturaleza.

Bibliografía

AYALA, M. (2005) "Las asociaciones de municipios en Colombia: el marco normativo frente a la realidad institucional". Revista Ópera. Volumen 5, número 5

AYO, D. (2009) Democratizando la democracia. La Paz: PNUD / IDEA.

ADRIANZÉN, A. (2010) "Sistemas, minorías y centralización política". Perú Hoy: Centralismo y concentración. Lima: Desco, 2010. 33 p.

ASPUR, J. (2010) "Aportes para un necesario balance de la reforma descentralista". Perú Hoy: Centralismo y concentración. Lima: Desco, 2010. 153 p.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2006). Distribución de ingresos obtenidos por las exportaciones de hidrocarburos. Quito.

BARBERENA V. (2010) "Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos". En 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: KAS.

CASTRO, J. (2010) "Estado actual de la descentralización y autonomía territorial en Colombia". El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas. Bogotá: Universidad del Rosario. ESTUPIÑÁN, Liliana y GAITÁN, Julio.

CEPAL (2010a). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.

CEPAL (2010b). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Brasília: CEPAL.

CEPAL (2009). Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas. Santiago: CEPAL.

CETRÁNGOLO, O. (2007). Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. Santiago: CEPAL.

CÉSPEDES, Adolfo (2008). Comentarios a la ley orgánica de gobiernos regionales. Lima: Centro Peruano de Investigación y Desarrollo de Proyectos.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2011). Evaluación del proceso de descentralización. Lima.

DNP (2007). Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. Bogotá: DNP.

CRUZ DE QUIÑONES, L. (2010). "Autonomía fiscal, competencias normativas y poder tributario". En El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas. Bogotá: Universidad del Rosario. ESTUPIÑÁN, Liliana y GAITÁN, Julio.

EATON, K. (2004). Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America. Stanford, California. Stanford University Press.

SUING, J. (2010). Gobiernos autónomos descentralizados, Quito: UTPL.

ESTUPIÑÁN, L. (2010) "¿Es autónoma Colombia para establecer y regular el tema de las transferencias intergubernamentales? ¿Autonomía o dependencia de las entidades territoriales en materia de transferencias intergubernamentales?". En El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas. Bogotá: Universidad del Rosario. ESTUPIÑÁN, Liliana y GAITÁN, Julio.

FALLETI, T. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.

FAUST, J. y otros (2008). Political Fragmentation, Decentralization and development cooperation-Ecuador in the Latin American Context. Bonn: GDI.

FAUST, J. y I. Harbers (2011) "On the local politics of administrative decentralization: applying for policy responsibilities in Ecuador". Publius, Febrero 23, 2011.

GÓMEZ, J. C. y J. P. JIMÉNEZ, (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. Santiago: CEPAL.

GUERRERO, R. (2008). "Descentralización, autonomía y regionalización". En Análisis Nueva Constitución. Quito: FES. ILDIS – Revista La Tendencia

GRINDLE, M. (2000). Audacious reforms-Institutional invention and democracy in Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press.

GUTIÉRREZ, F. (2010) "Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia". En 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

JIMÉNEZ, J. P. y A. PODESTÁ (2009). Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis. Santiago: CEPAL.

MALDONADO (2010). "Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales". En El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas. Bogotá: Universidad del Rosario.

MOLINA, R. (2006). Informe exploratorio. Organización territorial y formación de regiones: situación en el Perú. Lima: USAID/PRODES.

NICKSON, A. (2011). Where is local government going in Latin America? A comparative perspective. Working Paper Number 6. ICLD, Visby.

MACROCONSULT (2010). Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización. Lima. Macroconsult.

ORTIZ, S. (2008) "La nueva constitución y la organización territorial". En Análisis Nueva Constitución. Quito: ILDIS – Revista la Tendencia.

PACHANO, S. (2006). Descentralización y sistemas subnacionales de partidos. Quito: FLACSO Ecuador.

PERALTA, B. (2008). "Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas". En Eleuthera. Volumen 2. Bogotá: Universidad de Caldas.

PNUD (2009). Informe de Desarrollo Humano-Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Lima: PNUD.

SALAZAR, A., V. GALLARDO y M. D. ALMEIDA (2009). Las finanzas subnacionales en el Ecuador 1993-2008. Quito: GTZ/Banco Central.

SALCEDO, E. (2008). Cooperación intermunicipal-Experiencias de Asociación Municipal de REMURPE. Lima: REMURPE.

SMOKE, P., E. GÓMEZ y G. Peterson (2006). Decentralization in Asia and Latin America. Towards a comparative interdisciplinary perspective. Edward Elgar Publishing, 2006.

SUBDERE (2009). Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Santiago: Ministerio del Interior.

TANAKA, M. (2009). "Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?". En Márquez y otros (editores). Democracia y ciudadanía. Problemas, promesas y experiencias en la región andina. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

TER-MINASSIAN, T. y J. P. JIMÉNEZ (2011). Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis. Santiago: ECLAC/GIZ.

UNDP (2010). Regional Human Development report for Latin America and the Caribbean 2010. Acting on the future: breaking the intergenerational transmission of inequality. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

VEGA, J. (2008). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú, PUCP.

VERGARA, R. (2010). "Descentralización: una vez mas... ¿fracasamos?". En Perú Hoy: Centralismo y concentración. Lima: DESCO.

ZAS, J. (2008). La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008). Lima: Palestra.