

# **Alcance y limitaciones de las Relaciones políticas y administrativas a nivel subnacional en Latinoamérica.**

Monteoliva Alejandra y DANGOND CLAUDIA.

Cita:

Monteoliva Alejandra y DANGOND CLAUDIA (2010). *Alcance y limitaciones de las Relaciones políticas y administrativas a nivel subnacional en Latinoamérica. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/511>

**ALCANCE Y LIMITACIONES DE LAS RELACIONES POLITICAS Y  
ADMINISTRATIVAS A NIVEL SUBNACIONAL EN AMERICA  
LATINA**

**Aproximación a los casos de Argentina, Colombia, Chile,  
Perú y Uruguay**

*Alejandra Monteoliva Vilches*  
[amonteoliva@javeriana.edu.co](mailto:amonteoliva@javeriana.edu.co)  
*Claudia Dangond Gibsone*  
[dangond@javeriana.edu.co](mailto:dangond@javeriana.edu.co)  
*Pontificia Universidad Javeriana*

Área temática: Instituciones y Procesos Políticos.

Descentralización y Desconcentración.

4- Proyectos de investigación: Gobierno Local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local. Director: Clemente Navarro.

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

Las reformas políticas y administrativas asumidas en el marco de la descentralización y aplicadas con distintas intensidades han provocado impactos diferenciados en los gobiernos locales, en la institucionalidad municipal, en las dinámicas de participación ciudadana y finalmente, en la definición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Esto ha evidenciado la necesidad de analizar con mayor precisión las lógicas políticas y administrativas o de gestión de los niveles subnacionales en aras de fortalecer las capacidades de los gobiernos para tomar decisiones, generar y mantener consensos, propender hacia una mayor articulación y coherencia, y garantizar así las condiciones para un control efectivo de la gestión con el fin de consolidar procesos más sanos y transparentes entre el Estado y el ciudadano. En este sentido, este capítulo se propone describir y analizar las principales dinámicas políticas y administrativas acontecidas en los siguientes países seleccionados: Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay con la intención de establecer parámetros que contribuyan al análisis de las mismas a nivel municipal.

Como punto de partida, se hace imprescindible así la caracterización de los procesos de reforma política acontecidos en la región; es decir definir y detallar el alcance de la descentralización asociada a la construcción de la gobernabilidad local, para describir posteriormente los procesos administrativos, de gestión e institucionales ligados a la modernización del Estado. Luego, se describe brevemente la manera en que se ha dado la relación política – administrativa en los países mencionados -a partir de la organización territorial-, para finalmente identificar los principales aprendizajes y posibles propuestas o parámetros a tener en cuenta en el nivel municipal.

## **1. Los procesos emprendidos en América Latina**

Desde la década de los ochenta la realidad política y administrativa de los Estados latinoamericanos estuvo marcada por la puesta en marcha de un conjunto de reformas que buscaban, por un lado, redefinir las relaciones entre el Estado y la Sociedad y por otro, adecuar el funcionamiento de las instituciones y los entes gubernamentales. Las primeras, fueron definidas como reformas sustanciales, políticas, o de fondo que se materializaron básicamente en los procesos de descentralización y gobernabilidad y las segundas, reformas institucionales o macroeconómicas llevadas a cabo con los procesos de modernización del Estado y ajuste fiscal.

Estos procesos y dinámicas marcan el alcance de las relaciones políticas y administrativas tanto a nivel central como subnacional, de allí que en lo referente al municipio objeto de análisis en este caso- es entendido como la unidad político-administrativo-territorial básica de la organización del Estado.

## 1.1. Lo político: Descentralización y Gobernabilidad

Innumerables son las conceptualizaciones realizadas desde diferentes perspectivas y enfoques en América Latina respecto a los términos de descentralización, delegación o desconcentración en los últimos tiempos, lo que ha dificultado identificar con claridad los principales problemas y desafíos de la descentralización en buena parte de los Estados. Más allá del debate teórico y de la diversidad de enfoques no se puede desconocer que en la región, la dinámica descentralizadora, sus consecuencias y los efectos previstos y no previstos han marcado las características de las relaciones entre los diferentes niveles territoriales no sólo desde el punto de vista político, sino administrativo y financiero.

Principalmente, en el discurso y en la práctica, la descentralización desde la década de los ochenta fue concebida como un instrumento tendiente a elevar la democratización de la vida pública, incrementar la gobernabilidad y lograr mayor asignación de recursos, tanto al interior del sector público como de la economía en general (Velásquez, 2006). Sin embargo siguen vigentes los interrogantes y cuestionamientos planteados por Restrepo respecto al origen y alcance de la misma cuando afirma:

“los procesos de descentralización en América Latina ¿proviene de causas y fuerzas externas o internas?, ¿Quiénes toman las iniciativas e imprimen el carácter de la descentralización dentro de los países, las autoridades centrales o las periféricas?...¿Los procesos de descentralización han democratizado los regímenes políticos o se han quedado cortos respecto a las expectativas de transformar las relaciones políticas y sociales dentro de los países?”(Restrepo, 2006, p: 35)

Preguntas fundamentales e impostergables para abordar el proceso desde una perspectiva crítica, analítica y proactiva que invitan a reflexionar según Restrepo sobre la triple tensión a la que se sometió el Estado: hacia fuera, por la globalización, la interdependencia y el sistema económico mundial; hacia adentro, a través de los procesos de descentralización de recursos y competencias en la búsqueda de un mayor protagonismo local; y finalmente hacia el mercado, mediante las privatizaciones de empresas estatales (Restrepo, 2006, p: 31).

Es decir, la descentralización se dio de manera simultánea a los imperativos de la globalización e implicó para la región la generación de nuevas capacidades estatales para asumir con más o menos rapidez y eficiencia procesos políticos-institucionales, productivos y territoriales. En ese sentido, implicó reestructuración funcional y espacial del Estado, creación de un cuerpo normativo y generación de incentivos financieros y de gestión. A esto se suma la necesidad de participación ciudadana como elemento dinamizador al interior de la sociedad civil para un mayor control y fiscalización del gobierno y democratización de la gestión pública. A partir de las formas o modalidades básicas de la descentralización planteadas por Iván Finot o Sergio Boisier, la descentralización funcional, territorial y política, se aborda en este caso, como la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores [nivel central] a unidades de gobierno más pequeñas de menor alcance territorial [niveles subnacionales] (Jordana, 2001, p.11) donde la distribución de poder y el fortalecimiento de la o las autonomías territoriales debe jugar un papel trascendental.

Asimismo, el acercamiento a la realidad latinoamericana permite afirmar que los sistemas políticos de la región comparten algunas similitudes políticas e institucionales, tales como: sistemas presidenciales fuertes, representaciones proporcionales, debilidad de los partidos políticos (Jordana, 2001, p. 6), escasa claridad en la definición de competencias en los niveles territoriales, acentuados y evidentes problemas de gestión subnacional y en la mayoría de los casos, una marcada visión centralista. Sin embargo, se evidencian también una serie de diferencias producto de las formas de organización del Estado y de las estructuras políticas que se han ido consolidando en los distintos países y que han marcado particularidades a la hora de poner en marcha el proceso de descentralización.

En buena medida la organización territorial del Estado ha incidido en la modalidad del proceso; sin embargo la consecución de mayores o menores logros, pareciera obedecer a cuestiones históricas, políticas, territoriales e institucionales propias e internas de los Estados en lo referente al reparto del poder, los recursos y la toma de decisiones. Se presentan así las formas básicas de organización estatal: sistemas federales y sistemas unitarios. No obstante, en la práctica, los regímenes jurídicos propios de cada Estado permiten que los modelos de los extremos se maticen y generen sistemas intermedios que han sido denominados por muchos analistas como sistemas unitarios regionales<sup>1</sup>. Algunas de las particularidades de los grupos se sintetizan a continuación, de acuerdo a los planteamientos de Jacint Jordana:

Los Estados Federales (en América Latina: México, Argentina, Brasil y Venezuela) cuentan con dos niveles de instituciones políticas, las de la federación por una parte, y las de los estados miembros por otra. Por tanto, los ciudadanos de cada estado deben cumplir las leyes específicas de su estado y las promulgadas por las instituciones federales. Además estos estados cuentan con la presencia de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en cada nivel intermedio (departamento, estado o provincia) y con la posibilidad de establecer sus propias constituciones políticas., Adicionalmente definen y gestionan sus objetivos de política y ejercen su autonomía. A diferencia, los Estados Unitarios (en América Latina: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú u Uruguay) tienen una sola estructura de poder en todo el territorio, los niveles subnacionales están en relación de sujeción directa respecto del ordenamiento jurídico central, (Zuluaga, 2001, p. 93), los objetivos de política se definen desde el centro y la autonomía queda reducida al cumplimiento del mandato del nivel central.

De todas maneras en las modalidades presentadas, los poderes locales concretados en el nivel municipal aparecen con relevancia significativa, siendo el municipio en ambos casos -con más o menos intensidad- la unidad política territorial y administrativa encargada -en la mayoría de los países- de propender hacia el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población, prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el desarrollo local y garantizar la participación ciudadana en los procesos locales.

---

<sup>1</sup> Clasificación planteada por Eliza Willis, Christopher Garman y Satephan Haggard en "The politics of decentralization in Latin America", Latin American Research Review, Vol 34.1, año 1999, citado y reelaborado por Jacint Jordana en el año 2001, Banco Interamericano de Desarrollo, página 18.

No menos importante a la dinámica descentralizadora, es la creciente preocupación por la cuestión de la gobernabilidad que hace referencia –en primera instancia- a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. El complejo concepto de gobernabilidad ha sido abordado desde numerosos enfoques e interpretaciones. Por eso, a los fines de este capítulo, vale precisar alguno de ellos y relacionarlos a la dinámica política de la región. De acuerdo a Pierre Birnbaum, la gobernabilidad es “la capacidad de las sociedades y sus sub-sistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades”<sup>2</sup>. Por tanto, la discusión acerca de la gobernabilidad aparece cuando el gobierno es ejercido por sectores de la sociedad que acceden al Estado para desarrollar o llevar adelante políticas públicas en la medida que se logra el consenso de los ciudadanos. De esta forma la gobernabilidad presenta dos caras: una técnica y otra política. Desde el punto de vista técnico, la gobernabilidad, es la capacidad del gobierno para tomar decisiones y ejercer actos de gobierno desde la institucionalidad estatal, balanceando demandas de la población y recursos disponibles. Desde el punto de vista político, la gobernabilidad, es la capacidad del gobierno para dirigir, convocar apoyos o respaldos en la sociedad civil, de generar y mantener consensos, y relacionar a la sociedad civil con el Estado (Monteoliva, 2005, p. 125 – 126).

Por otra parte, Dorval Brunelle plantea que analizar la gobernabilidad en el contexto de las Américas no puede reducirse a la dimensión de la gestión o al buen funcionamiento de las instituciones existentes porque para este caso, la gobernabilidad implica también una variedad de iniciativas locales o regionales, sociales o comunitarias que no se insertan en los marcos de funcionamiento establecidos por los poderes constituidos. Además afirma el autor, citando a J. Kooiman, la gobernabilidad hace referencia al modelo o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de la interacción de todos los actores (Brunelle, 2007, p. 36). Es este un interesante punto de partida para identificar de manera precisa quiénes son finalmente los actores que pueden fortalecerla, especialmente en el nivel local o municipal. Yalima Molina Blandón los enumera sencillamente de esta manera: los gobiernos (central, regional, local o municipal) las organizaciones de la sociedad civil, los actores económicos, las organizaciones políticas, los movimientos sociales, entre otros, son los que permitirán hacer evidente las dimensiones de la gobernabilidad. Por un lado, plantea la autora, la “acción de gobernar” hace referencia a la administración eficiente de los bienes, la resolución pacífica de conflictos, las respuestas adecuadas a las demandas ciudadanas, la vigencia de los derechos y la existencia de instituciones, sistemas de reglas y legislaciones eficientes. Por otro lado, la coordinación entre el Estado y la Sociedad, se refleja en la capacidad para interrelacionar los diferentes grupos sociales y políticos (Molina Blandón, 2007, p. 64).

En esta línea, Iván Arandía, ha establecido tres elementos básicos de la gobernabilidad. Ellos son: la relación eficacia/eficiencia, la legalidad y la legitimidad. La primera propia de los actuales modelos de gestión y coherente con la maximización de la inversión y la evaluación por resultados; la segunda vinculada a la vigencia del Estado de Derecho y la

---

<sup>2</sup> Citado por JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (2003), *Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas*, Documentos, Instituto de Internacional de Gobernabilidad, marzo 4 de 2003, <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>.

participación social, y la tercera, como un elemento político democrático vinculado a la representación, la delegación de la misma y la participación de la sociedad civil en asuntos públicos locales (Arandia, 2007, p. 203).

Hasta acá, en el intento de acercar criterios y sin perder de vista la realidad de los países latinoamericanos tenidos en cuenta en este análisis, no puede asumirse a la descentralización y a la gobernabilidad como conceptos absolutos. Lo que en realidad existe es un conjunto de particularidades en las dinámicas políticas y vivencias de cada país latinoamericano que conducen a pensar que no es factible ni viable un modelo descentralizador único, que existen riesgos comunes y logros probables y que por tanto, la gobernabilidad, o mejor aún la construcción de la misma, se ha vuelto un imperativo impostergable, necesario y fundamental para avanzar en el mejoramiento de las relaciones políticas y administrativas en todos los niveles territoriales, pero con especial relevancia en el nivel municipal.

## **1.2. Lo administrativo e institucional: la Modernización del Estado y el Ajuste Fiscal**

Las reformas institucionales y macroeconómicas emprendidas en Latinoamérica se materializaron en procesos de modernización del Estado y ajuste fiscal con el ánimo de enfrentar las respectivas crisis fiscales y macroeconómicas en la región y reducir no sólo el gasto público sino las funciones y la estructura del Estado en su conjunto. El papel de los organismos multilaterales y la dinámica del contexto internacional influyeron de manera considerable en las medidas tomadas respecto al alcance de la modernización y a la urgencia del ajuste. Por otra parte, surgió también la necesidad de fortalecer a las instituciones a fin de afectar las condiciones de transparencia y gestión gubernamental dotando a los niveles subnacionales de herramientas e instrumentos que permitieran un control más efectivo y una mayor posibilidad de incidencia en la priorización de la inversión pública.

Las medidas tomadas en buena parte de los países, se redujeron a instrumentalizar la acción del Estado pasando por alto la razón de ser de las instituciones, entendidas éstas como “el sistema de reglas que asignan capacidad de decisión, recursos e información y que desarrollan una cierta lógica de incentivos que orientan y condicionan el comportamiento de los actores” (Jordana, 2001, p. 9). Por ello, resulta apropiado diferenciar lo que se ha llamado el monopolio institucional del pluralismo institucional. Siguiendo a Jordana, el monopolio institucional implica que el Estado mantiene exclusividad para sus órganos y departamentos centrales; mientras que el pluralismo institucional se refiere a la manera en que las responsabilidades sobre determinados temas o áreas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a distintos niveles de gobierno o niveles territoriales con la participación incluso del sector privado o no estatal, lo que lleva a generar una lógica de interdependencia entre los actores y relaciones intergubernamentales más intensas. (Jordana, 2001, p. 26)

Por tanto, y asumiendo que las características de la región responden a una tradición centralista, la participación real y efectiva de los niveles subnacionales quedó limitada en todos los casos al cumplimiento de las medidas de reestructuración administrativa,

reducción de gastos de funcionamiento, mayores esfuerzos fiscales, control del endeudamiento público directamente encaminado al logro de la viabilidad fiscal. Si bien, lo anterior ha permitido mejorar situaciones administrativas y financieras en departamentos, estados, provincias y municipios en la región, las medidas fiscales emprendidas no han sido complementadas con estrategias más fuertes que busquen fortalecer la tributación regional o territorial aún caracterizada por altos niveles de concentración central.

Parafraseando a Sonia Fleury, las relaciones del Estado con grupos económicos y élites políticas se basó en un proceso de compromisos y acuerdos que terminaron por feudalizar al Estado, convirtiéndose sus órganos en objeto de interés de grupos, restándole lógica y capacidad de planificación e imposibilitando un uso más eficiente de los recursos públicos. De allí que la debilidad institucional y fiscal del Estado se deba, en buena medida al modelo de articulación creado y aún vigente que impide un mejor uso de los escasos recursos y un sistema tributario apoyado en las ganancias de los grupos o sectores más poderosos (Fleury, 2000, p. 9). La cuestión institucional y administrativa debiera centrarse entonces en las posibilidades reales de gestionar la institucionalidad, los recursos financieros y profesionalizar el recurso humano a fin de lograr mayor articulación y equilibrio entre las dinámicas políticas y administrativas y una mejor coordinación entre los niveles subnacionales respecto al nivel central, encaminados a resultados significativos, en la implementación de las políticas públicas a nivel subnacional.

## **2. La dinámica de las relaciones políticas – administrativas en América Latina**

Se asume en este caso a las relaciones políticas-administrativas como aquellas interacciones que se derivan de las dinámicas políticas (descentralización y gobernabilidad) y las implicancias o consecuencias de las reformas administrativas o institucionales que a nivel subnacional (modernización del estado y ajuste fiscal), han marcado el acontecer político administrativo de los municipios caracterizado por una tensión permanente entre el centro y la o las periferias por una parte, y, por otra, entre las demandas crecientes de la sociedad civil y la reducida capacidad de acción del Estado para hacerles frente en materia económica, social, política, cultural e institucional.

Por ello a continuación se describen la realidad política administrativa de: Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay a partir de los siguientes interrogantes: ¿Cómo se desarrolló el proceso de descentralización?, ¿Cuál ha sido el papel desempeñado por los municipios? Y finalmente ¿Cómo se ha dado la relación política-administrativa en ese contexto?

### **a. Argentina**

El Estado Argentino se encuentra compuesto por veintitrés provincias que cuentan cada una de ellas con un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial; y además, una ciudad autónoma con un régimen específico. Cada provincia define su propio régimen para los gobiernos locales. De acuerdo a la información generada por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales -CGLU-, sistematizada y analizada por Daniel Cravacuore

para el capítulo Argentina en el año 2007, el país cuenta con aproximadamente 2.552 gobiernos locales, de los cuales 1.151 tienen jerarquía municipal y 1.101, no. De acuerdo al informe, el 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes y el 38% menos de 1.000, lo que evidencia una fuerte fragmentación municipal. El 1,2% de los municipios tienen más de 250.000 habitantes y sólo dos superan el millón; es decir existen grandes ciudades que concentran gran población e innumerables y pequeños gobiernos locales que encuentran garantizado el principio de la autonomía en el artículo 123 de la reforma constitucional de 1994.

De acuerdo a la descripción realizada por Cravacuore en el mismo Informe, Argentina, a pesar de su sistema representativo y federal, mantiene un fuerte centralismo político y económico en torno a la capital del país y su área de influencia inmediata. En términos generales, el proceso descentralizador se concentró a nivel provincial y específicamente en la definición de competencias, lo que llevó a los municipios a asumir de manera creciente una serie de funciones no establecidas inicialmente. Sin embargo, el derecho municipal descansa en las constituciones provinciales y en la Ley de Municipalidades que lo reglamenta, lo que ha llevado a una gran diversidad de reglamentación entre las provincias en diferentes temas que atañen a la realidad municipal.

En Argentina, el sistema político local municipal está integrado por el poder ejecutivo ejercido por un intendente quien es elegido de manera directa para un período de cuatro años y de dos años para los gobiernos locales sin jerarquía municipal; y por el Concejo Deliberante compuesto por un número variable de miembros de acuerdo a las leyes o cartas orgánicas. Las competencias tradicionales de los municipios tienen que ver con la infraestructura urbana, la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, la asistencia a la población en riesgo; a las que se han sumado una serie de nuevas responsabilidades en materia ambiental, de seguridad ciudadana, promoción económica, defensa del consumidor, acceso a la justicia, resolución de conflictos, promoción social, entre otras.

De acuerdo al análisis de Daniel Cravacuore, el desempeño de las funciones y el ejercicio de la autonomía es en la mayoría de los casos directamente proporcional a la robustez de las finanzas, lo que en los hechos se traduce en que buena parte de los gobiernos locales son agentes de los gobiernos nacionales o provinciales que limitan las capacidades e implementación de las agendas a la orientación de los niveles superiores. Respecto a los ingresos de los municipios, éstos se encuentran regulados en las leyes de municipalidades o ley de coparticipación de cada provincia, mostrando una vez más heterogeneidad en el tratamiento del tema.

En términos generales, la dinámica municipal en Argentina cobró nuevo protagonismo desde la crisis del 2001, pero las administraciones municipales presentan todavía serias deficiencias en materia de profesionalización de la gestión pública y limitadas capacidades reales de implementar a nivel local políticas nacionales y provinciales.

## b. Colombia

Si bien a lo largo de la historia, Colombia ha ensayado varias formas de organización territorial, los desarrollos políticos, administrativos y aún la coyuntura internacional han generado importantes procesos desde la segunda mitad del Siglo XX. En efecto, es a partir de la década de los 80 que, a propósito de una crisis y una mengua de la legitimidad del sistema político y una necesidad de apertura, el país se embarca en una reforma de la Constitución de 1886<sup>3</sup> que permitió mediante el Acto Legislativo 01 de 1986 que cada municipio eligiera popularmente a los alcaldes. , Esto a su vez generó unas grandes expectativas sobre lo que podrían ser las nuevas relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos locales.

Con esto, habiendo hecho crisis el sistema centralista, para principios de los años 90 ya era claro que no era suficiente esa reforma. Se requería modificar la propia estructura del Estado Colombiano. Fue por eso que en la Constitución de 1991<sup>4</sup>, si bien se conservó la idea de Colombia como un Estado unitario, sí se profundizó la descentralización, se indicó que las entidades territoriales contarían con autonomía<sup>5</sup>, y claramente se señaló al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, asignándole la tarea de *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley”*<sup>6</sup>. En este nuevo esquema los municipios son los encargados de gestionar directamente gran parte de las políticas sociales mientras los departamentos (nivel intermedio) programan y coordinan. El Estado central, por su parte, queda como el diseñador de las grandes políticas nacionales y se reserva la capacidad de regulación y financiación en algunos casos, de las políticas descentralizadas.

Al tiempo, y en consonancia con los nuevos vientos de la globalización, la descentralización se fue convirtiendo en un instrumento y, si se quiere, en un elemento esencial para el modelo de desarrollo que empezaba a introducirse, basado en apertura económica, privatizaciones, entre otros. De esta manera el componente político de la descentralización cedió paso a la perspectiva económica de la misma.

Hoy, Colombia cuenta con 1102 municipios categorizados anualmente en 6 niveles y una categoría especial atendiendo su población y sus recursos fiscales (ingresos corrientes de

---

<sup>3</sup> La Constitución Política de Colombia de 1886 fue objeto de varias reformas hasta 1986. De ellas, vale la pena destacar al menos la de 1945 que reorganizó el régimen departamental, previó los departamentos administrativos y organizó el Distrito Especial De Bogotá. Igualmente, es importante tener en cuenta la reforma constitucional de 1968, cuyos contenidos fueron de planeación, de descentralización y agilización de la actividad administrativa.

<sup>4</sup> Fruto de un proceso en el que el Constituyente primario, ejerciendo a través de una Asamblea Nacional Constituyente elegida popularmente aprobó un nuevo texto Constitucional vigente desde el 7 de julio de 1991

<sup>5</sup> **Artículo 1 C.P.:** *“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las persona que integran y en la prevalencia del interés general.”*

<sup>6</sup> Artículo 311, Constitución Política de Colombia.

libre destinación) como indicadores de sus condiciones socioeconómicas<sup>7</sup> Es importante precisar que alrededor del 90% de los municipios colombianos pertenecen a las categorías quinta y sexta, lo que evidencia un gran número de municipios pequeños, de escasa población y con muy baja capacidad de generación de recursos propios.

Un elemento fundamental a tener en cuenta es la coordinación de las relaciones intergubernamentales para ejecutar la descentralización. En Colombia, normalmente participan los tres niveles de gobierno de manera interrelacionada, lo que en no pocas ocasiones genera problemas de gestión que llevan a hacer ineficaz el proceso de descentralización, tal vez porque la cultura política del país no es la apropiada para sostener y mantener tal nivel de pluralismo institucional; la fragmentación y la debilidad de actores cruciales como los partidos políticos, por vía de ejemplo, impiden que el modelo descrito en la Constitución y las leyes pueda ser aplicado íntegramente.

El hecho de que se produzca una permanente participación de los tres niveles de gobierno no ha garantizado una adecuada gestión; al contrario, muchas veces las prioridades del gobierno central no coinciden con las del local. Tampoco, y a pesar que hay claramente una estructura jerárquica organizada, ha sido siempre clara la asunción de responsabilidades por parte de los niveles, pues al contrario de concretarse, éstas se van diluyendo.

La implementación de esta nueva fase de la descentralización colombiana no ha sido fácil, entre otras razones por la falta de confianza del centro y adicionalmente por lo que ha implicado desde el punto de vista fiscal. Así, la legislación que ha pretendido desarrollar y poner en funcionamiento la descentralización en Colombia ha sido tímida por decir lo menos, pues en algunos casos lo que ha sucedido es que se ha frenado el mismo proceso. Esto último es evidente si se revisa tanto las Leyes como los Actos Legislativos que desde el año 2001<sup>8</sup> han modificado la base del cálculo de las transferencias a los departamentos y municipios, restringiéndose de manera acelerada y continua la capacidad de gestión y toma de decisiones sobre los recursos en los mismos.

Esta situación nos lleva a reflexionar acerca de la posibilidad de retroceder el camino recorrido en cuanto el fundamento político de la descentralización se ido diluyendo al paso que los asuntos relativos a la viabilidad fiscal se ha convertido en el centro de atención y en la razón de ser de las decisiones en torno al proceso descentralizador.

A esto se suma que no ha sido posible la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y que la discusión del modelo de ordenamiento territorial y del nivel de descentralización está siempre cruzada por las implicaciones que ello tendría en el conflicto interno colombiano dada la presencia de los actores armados a lo largo y ancho del territorio y la evidente lucha por hacer presencia en aquellas regiones estratégicas no sólo desde el punto de vista geográfico sino también por las riquezas naturales que ellas guardan.

---

<sup>7</sup> Ley 136 de 1994

<sup>8</sup> Acto Legislativo 01 de 2001 (pensado inicialmente como medida transitoria, pero prorrogado hasta el 2016 por el Acto Legislativo 04 de 2008)

### c. Chile

El proceso de descentralización en Chile, de acuerdo con Rodríguez y Ducci (2006) debe ser entendido en tres etapas. La primera entre 1964 y 1973, entendiendo la descentralización como un proceso de desconcentración espacial; la segunda entre 1974 y 1990 durante la dictadura militar, avanzando en la desconcentración administrativa a lo largo del territorio, a la vez que se fortalecía el control territorial por parte del gobierno central; y la tercera etapa desde 1990, momento en el cual se dieron pasos hacia la descentralización política, económica y administrativa (Rodríguez y Ducci, 2006). En ese orden de ideas, la descentralización desarrollada en Chile desde 1990 debe entenderse como un proceso vinculado a los cambios internos (retorno a la democracia) e internacionales (apertura de mercados y caída del socialismo), privilegiando así prácticas vinculadas al fomento de la participación ciudadana y el desarrollo local. Es así como, a partir del gobierno de Aylwin (1990 – 1995) se adelantan reformas a la Constitución de 1980 en materia de desarrollo territorial.

Las transformaciones institucionales que se llevaron a cabo en Chile sobre las municipalidades o comunas a partir de 1990 buscaron, en primer lugar organizar la elección popular de alcaldes y concejales, y la autonomía en la administración de las finanzas (Rodríguez y Ducci, 2006). En 1992, la Ley Orgánica de Municipalidades fue complementada, permitiendo a los ciudadanos escoger sus concejos municipales y fomentó la participación de la comunidad por medio del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO). De igual manera, la elección de nuevas autoridades buscaba construir legitimidad para el nuevo sistema político chileno, por cuanto la elección de autoridades permitía la llegada de actores cercanos a la Concertación (coalición de partidos que había ganado las elecciones tras la salida de Pinochet) (Mardones, 2006).

No obstante el proceso de descentralización ha sido limitado por el hecho que el Estado chileno sigue estando orientado a un modelo centralista fuerte. A ello se suma que ni los partidos políticos ni la sociedad civil han incluido dentro de sus prioridades la profundización de la descentralización.

Por ello, aún cuando se ha establecido la importancia de brindar autonomía a los entes municipales para manejar sus asuntos, hay aspectos en los cuales se mantiene la lógica de un Estado central fuerte. Obras públicas de importancia, que responden a la demanda ciudadana por bienes y servicios, son llevadas a cabo por el Gobierno Central, y en algunas ocasiones sin llevar a cabo consultas a las localidades involucradas (Rodríguez y Ducci, 2006). En ese sentido, los municipios chilenos se enfrentan a algunos controles por parte del gobierno central, que de alguna forma incide en la destinación de los recursos, así como en el diseño de programas y proyectos relevantes para el desarrollo de la ciudadanía. La descentralización ha contribuido a democratizar la sociedad chilena, además de fomentar su participación en la toma de decisiones en asuntos relevantes para el desarrollo del territorio (Rodríguez y Ducci, 2006), pero es un proceso que paradójicamente no ha logrado construir una relación de confianza entre el gobierno central y los gobiernos municipales (y

regionales) (Raczynski y Serrano, 2001), lo que afecta la posibilidad real de empoderar a la ciudadanía sobre sus asuntos locales, y construir gobernabilidad que responda a procesos locales.

#### **d. Perú**

Si bien Perú es uno de los pocos países de amplio territorio que mantiene una estructura unitaria y centralista, el proceso de descentralización en ese país tuvo varios sobresaltos durante el siglo XX cuando se inicia la reforma política. Pero sólo hasta el año 2002 la descentralización llama la atención del gobierno peruano, como parte de un proceso de organización del territorio. Como antecedentes, hay que hacer referencia a la Constitución de 1933, en la cual se trató de organizar un sistema de juntas departamentales que en la práctica no llegó a operar, así como el establecimiento de las municipalidades peruanas. Por un lado se contaba con municipalidades provinciales y por el otro municipalidades distritales, en las cuales no había elección directa de las autoridades (Casas Tragodara, 2000). No obstante, es importante señalar que hacia finales del siglo XIX, se intentó establecer una descentralización del poder teniendo como eje a las municipalidades. Tras la Constitución de 1933, y durante gran parte del siglo XX, el gobierno central llevaría a cabo la designación de autoridades municipales.

La Constitución de 1979 estableció de nuevo el sistema de dos municipalidades, así como la elección popular de alcaldes por un período de 3 años. Con ello, se buscaba acercar la toma de decisiones de la ciudadanía, recuperar la legitimidad del sistema político, reflejada en la inestabilidad institucional producto de las dictaduras militares que habían afectado negativamente la consolidación de la descentralización. Con el ascenso de Alberto Fujimori y el golpe de Estado en 1992 se afecta de nuevo el proceso toda vez que se concentró la toma de decisiones y la ejecución de acciones de gobierno en el nivel central, especialmente en las regiones. Las municipalidades, a pesar de las dificultades políticas nacionales, no fueron objeto de reducción de su autonomía, pero si se vieron afectadas por redes clientelares, por la corrupción y por la crisis económica (Monroe, 2006).

En ese sentido, y tras la salida de Fujimori del poder, se planteó la necesidad de consolidar la descentralización en el país, fortaleciendo los diferentes niveles territoriales (nacional, regional y local). La transferencia de poder al nivel local en Perú llevó a que las municipalidades tuviesen más incidencia en el desarrollo político, social y económico de su población (Perú, 1993). Así pues, se puede decir que los diferentes procesos políticos vividos en Perú no han afectado el desarrollo de las municipalidades, que incluso han logrado fortalecer la participación de la ciudadanía en diferentes frentes. De todas formas, y como sucede en los Estados unitarios, el gobierno central mantiene algún tipo de control sobre el proceso de descentralización, toda vez que existe un Consejo Nacional de Descentralización, encargado de monitorear el proceso en cada nivel de gobierno y velar por la transferencia de recursos (Casas Tragodara, 2004).

En ese sentido, las municipalidades son las entidades más estables en el ordenamiento territorial peruano, y han logrado adaptarse a los cambios institucionales nacionales y a las

nuevas condiciones internacionales. Si bien sigue siendo necesario consolidar una relación estrecha entre los gobiernos locales y la ciudadanía han logrado que haya una adecuada respuesta a las demandas y necesidades de la población, y un cabal seguimiento a las reglas establecidas.

#### **e. Uruguay**

El proceso de descentralización en Uruguay es relativamente reciente, toda vez que desde la reforma constitucional de 1996 se reparó en la importancia que tenía transferir poder a las autoridades. Tal y cómo sucedió en gran parte de América Latina, las dictaduras de los años 70 y 80 centralizaron la administración otorgando algunas funciones para los departamentos.. Por cuenta de su tamaño (176 215 kilómetros cuadrados, el segundo más pequeño de América del Sur) y su población (3,5 millones de habitantes, con algo más de la mitad concentrada en Montevideo, la capital), ha sido un país de alta centralización política y administrativa.

La reforma constitucional de 1996 buscó dotar a las entidades con mayores capacidades para manejar sus asuntos. La restauración de la democracia en 1985 implicó también que la Constitución de 1967 volvía a entrar en vigencia donde se permitía de forma parcial la administración autónoma de los niveles subnacionales de gobierno (Castro, Battaglino y González, 2002).. El desarrollo legislativo en la materia concede a los departamentos importantes tareas en la tomas de decisiones y estructuración de políticas en áreas como pobreza, generación de empleo, salud y atención a la infancia (Veneziano, 1999). Ahora bien, como asunto pendiente, y sobre el cual ni la Constitución ni la legislación han ofrecido mayor desarrollo, debe hacerse referencia a la descentralización en el nivel municipal.

En ese sentido, la descentralización en el nivel local en Uruguay es una tarea incompleta, por cuanto las autoridades deben sujetarse a las directrices departamentales, quienes son en realidad los agentes decisores y los formuladores de política pública. Es sólo a partir del año 2010 que de conformidad con la ley de Descentralización, se crea el tercer nivel de gobierno (los municipios). Así, la descentralización en Uruguay tiene aún bastante camino por recorrer lo que sin duda será un reto y una oportunidad para construir una gobernabilidad en el nivel local que responda de manera eficaz a las necesidades de la ciudadanía. El pasado 9 de mayo, se llevaron a cabo las elecciones municipales en los 19 departamentos del país, eligiéndose en cada departamento al intendente, figura ejecutiva departamental y ediles. Se eligieron además un alcalde y cuatro concejales por cada una de las alcaldías para un total de 19 intendentes, 589 ediles, 89 alcaldes y 356 concejales, abriéndose de esta manera un nuevo panorama político local para

**Cuadro No. 1: Organización Territorial**

<b>NIVEL TERRITORIAL</b>	<b>MUNICIPIOS</b>	<b>NIVELES INTERMEDIOS</b>			
		<b>DEPARTAMENTOS PROVINCIAS ESTADOS</b>	<b>REGIONES</b>	<b>AREAS METROPOLITANAS</b>	<b>DISTRITOS</b>
<b>PAÍS</b>					
<b>ESTADOS FEDERALES</b>					
<b>ARGENTINA</b> 1.Nación 2.Provincias 3.Municipios	2217	23	NO		1 (Capital Federal)
<b>MÉXICO</b> 1.Nivel Federal 2.Estados 3.Ayuntamientos 4.Delegaciones	2454	31	NO	56	1 (Distrito Federal)
<b>ESTADOS UNITARIOS</b>					
<b>CHILE</b> 1.Nación 2.Regiones 3.Provincias 4.Comunas	345	54	15	1	NO
<b>COLOMBIA</b> 1.Nación 2.Departamentos 3.Municipios 4.Entidades territoriales indígena	1102	32	NO	6 (Reconocidas oficialmente)	10
<b>PERÚ</b> 1.Nación 2.Regiones 3.Departamentos 4.Provincias 5.Distritos	1830	24 departamentos y Provincia Constitucional del Callao – 192 provincias	NO HAY NINGUNA REGIÓN CONSTITUIDA	1	NO
<b>URUGUAY</b> 1.Nación 2.Departamentos		19	NO	1	NO

### 3. Aprendizajes y reflexiones finales

De la descripción presentada y del análisis en construcción respecto a las relaciones políticas administrativas en la región, pueden extraerse algunos aprendizajes y desafíos para los municipios latinoamericanos:

- a. En primer lugar, la descentralización no es una receta de aplicabilidad universal sino que como proceso de reforma política debe ser asumido en el centro y en la periferia como un instrumento para la articulación de niveles donde la cooperación, la integración y el equilibrio “no jerárquico” son fundamentales y requieren por tanto de consensos y acuerdos, a pesar de las diferencias.
- b. La descentralización requiere por parte de los niveles subnacionales de un adecuado manejo de las finanzas territoriales pero el proceso de descentralización no puede confundirse con la dinámica del ajuste fiscal, no puede equiparse a una mera cuestión contable, desconociendo la importancia territorial y espacial que acarrea el proceso como tal, pues es el territorio la base para todas las actividades políticas y administrativas.
- c. En buena parte de los Estados, se evidencia además un retroceso significativo de la descentralización donde la pugna por la toma de decisiones y la gestión de los recursos pareciera concentrarse cada vez más y más en el nivel central; evidenciándose en muchos casos duplicidad de funciones, escasa claridad en la asignación de competencias e interferencia en la gestión.
- d. Otro tema altamente sensible a la realidad municipal es la generación limitada de ingresos propios afectada por la estructura perversa de los incentivos tributarios altamente concentrados en los niveles centrales, dejando un muy escaso margen de maniobra a los niveles subnacionales para recaudar y establecer tributos territoriales.
- e. En esta dirección, el endeudamiento municipal es un tema aún no resuelto. Si bien se ha avanzado en el establecimiento de controles y restricciones al mismo, la capacidad de gestión territorial de los municipios es deficiente para contrarrestar las consecuencias del endeudamiento.
- f. Por otra parte, las posibilidades de construcción de gobernabilidad sigue siendo una asignatura pendiente en la medida que la pérdida de legitimidad y credibilidad de los sistemas políticos afectan significativamente la participación real y efectiva de la sociedad civil en las decisiones públicas.
- g. Además, a nivel municipal, el papel y rol de los Concejos (municipales, deliberantes) se ha visto debilitada y empobrecida por razones políticas, institucionales, presupuestales y hasta de formación y preparación profesional en materia de gobierno y gestión pública, afectando considerablemente el desempeño institucional y las posibilidades reales de ejercer un control político transparente.
- h. Respecto al control político y social, el camino por recorrer es todavía largo. La escasa *accountability* en la región muestra debilidad institucional, fragilidad de las organizaciones y pérdida de credibilidad en las instancias o mecanismos de participación así como en las instituciones que deben garantizar un adecuado proceso de seguimiento y control a la gestión pública.
- i. La escasa profesionalización del recurso humano a nivel subnacional ha impedido generar y fortalecer competencias y capacidades administrativas y de gestión fundamentales para el mejor desempeño de los entes territoriales adecuadas al nuevo contexto nacional e internacional que deben enfrentar los entes territoriales, quienes se han visto con nuevas y más funciones pero sin capacidad instalada para hacerles frente y con asignaciones presupuestales no proporcionales a la magnitud de las tareas.

- j. Pareciera que es común la preocupación por avanzar con más fuerzas en estrategias de desarrollo integral territorial, donde las asociaciones y las alianzas empiezan a jugar un papel trascendental para la generación de desarrollo desde la periferia. La importancia creciente de las dinámicas integradoras y los procesos de articulación ligados al desarrollo económico, a la competitividad y a la innovación pueden constituir para la región una alternativa crucial e impostergable.
- k. Finalmente, hay fuertes indicios en la región de desconfianza hacia lo local, hacia lo subnacional, pareciera que son los “centros” los únicos en condiciones de garantizar estabilidad, continuidad y transparencia en las relaciones políticas e institucionales, aún en construcción, aún en debate, con fuertes desafíos pero con un camino recorrido que permite o debe permitir cada vez más claridad y contundencia en las decisiones que apuesten a la generación de resultados -entendido éstos como aspiraciones colectivas- y que afecten significativamente el desarrollo.

## **Bibliografía**

Arandia, Iván (2007), “Gobernabilidad Democrática e Hibridismos Administrativo en la Gestión Pública Local: El caso Boliviano”. En Revista Principia IURIS. ISSN 0124-2067. No. 8. Universidad Santo Tomás, Tunja.

Brunelle, Dorval (2007), “La gobernabilidad: una contextualización crítica” en Gobernabilidad y Democracia en las Américas: teorías y prácticas. Colegio de las Américas. Ecuador.

Casas Tragodara, C. (2004), “Avances y perspectivas del proceso de descentralización en Peru”, documento de trabajo, [en línea], disponible en: <http://cies.org.pe/files/BA/ba3.pdf>

Casas Tragodara, C. (2000), “El proceso de descentralización en el Perú”, en Franky, P. (comp.), Descentralización Andina, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Castro, J.; Battaglino, J. y Gonzalez, L. (2002, 21 de noviembre), “Descentralización política y reformas de segunda generación: la experiencia uruguaya y argentina”, [en línea], disponible en: <http://www.agendaestrategica.com.ar/EstrategiaDetalles.asp?IdMaterial=398>

Cravacuore, D. – Israel, R. (2007), “Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Universidad Nacional de Quilmes. Universidad autónoma de Chile. Hanns Seidel Stiftung. Buenos Aires.

Fleury, Sonia (2000), “Gobernabilidad democrática en América Latina”. INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Jordana, Jacint (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”. Serie Doc. De Trabajo I-22UE. Indes-Unión Europea. Washington.

Leyton Navarro, Cristian (2006), “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal”. Estudio de caso No. 94. Universidad de Chile, Chile.

Mardones, R. (2006), “Descentralización y transición en Chile”, en Revista de Ciencia Política, vol. 26, núm. 1, pp. 3 - 24

Molina Blandón, Yalima (2007), “La Gobernabilidad en las Américas” en Gobernabilidad y Democracia en las Américas: teorías y prácticas. Colegio de las Américas. Ecuador.

Monteoliva, Alejandra (2005), “Gobernabilidad Local y Ordenamiento Territorial en Colombia: La ciudad región, modelo posible de intregobernabilidad subnacional”. En Revista Papel Político No. 18. ISSN 0122-4409. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2001), *Descentralización, nudos críticos*, Santiago.

República de Chile (1980), *Constitución Política*, [en línea], disponible en: [http://pdba.georgetown.edu/Decen/Chile/munej\\_fac.html](http://pdba.georgetown.edu/Decen/Chile/munej_fac.html)

República de Perú (1993), *Constitución Política*, [en línea], disponible en: [http://pdba.georgetown.edu/Decen/Peru/munej\\_fac\\_peru.html](http://pdba.georgetown.edu/Decen/Peru/munej_fac_peru.html)

República de Perú (2003), *Ley N° 27972 ó Ley Orgánica de Municipalidades*, [en línea], disponible en: [http://pdba.georgetown.edu/Decen/Peru/ley\\_municipalidades.pdf](http://pdba.georgetown.edu/Decen/Peru/ley_municipalidades.pdf)

República Oriental del Uruguay (1935), *Ley N° 9515 ó Ley Orgánica Municipal*, [en línea], disponible en: [http://pdba.georgetown.edu/Decen/Uruguay/ur\\_leyorgmunicipal.html](http://pdba.georgetown.edu/Decen/Uruguay/ur_leyorgmunicipal.html)

Restrepo, Darío (2006), “Las fracturas del Estado en América Latina” en *Historias de Descentralización*. CID, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional. GTZ, USAID, Prodepaz. Acci. Bogotá.

RINDE –Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial- (2006), “Memorias del Seminario: 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”. Bogotá.

Rodríguez, C. y Ducci, M.E. (2006), “La descentralización en Chile, el peso de las tradiciones centralistas y autoritarias”, en Restrepo, D. (edit.), *Historias de descentralización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Velásquez, Fabio (2006), “La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia” *Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía*. Bogotá.

Veneciano, A. (1999), «La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: Algunos elementos conceptuales para su discusión», *Revista Prisma*, núm. 16.

Zuluaga, Ricardo (2001), “La organización territorial del Estado en La Constitución de 1991: ¿Centralismo o autonomía?”. En *Precedente* 2001.