

DOCUMENTOS DE TRABAJO
PROYECTO CONJUNTO
INDES-UNION EUROPEA

Relaciones intergubernamentales y
descentralización en América Latina:
una perspectiva institucional

Jacint Jordana



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Abril 2001. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Jordana, Jacint, 1962-

Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional / Jacint Jordana.

p. cm. (INDES Working paper series: I-22 UE)
Includes bibliographical references.

1. Decentralization in government –Latin America. 2. Decentralization in government- Latin America –Case studies. 3. Intergovernmental fiscal relations – Latin America. 4. Central-local government relations –Latin America. I. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social Development. II. Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea. III. Title. IV. Series

351.0073 J433 de21.

©2001

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el BID. Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

Este trabajo ha sido producido en el marco del convenio de cooperación suscrito entre el INDES y la Unión Europea.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo más pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

**PROYECTO CONJUNTO INDES-UNION EUROPEA
DOCUMENTO DE TRABAJO**

**Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina:
Una perspectiva institucional**

Jacint Jordana

Series Documentos de Trabajo I-22UE.
Washington, D.C.
2001

INDICE

Introducción	
Primera parte. Los ejes de la descentralización en América Latina	
Visiones de la descentralización: oportunidades y amenazas	
Sistemas de gobierno y territorio	
Distribución de recursos y descentralización.....	
Segunda parte. Equilibrios institucionales y mecanismos de coordinación	
Relaciones intergubernamentales y diseños de la descentralización	
Descentralización y coordinación institucional	
Las estructuras políticas de la descentralización y las reglas electorales	
Los partidos políticos y los incentivos para la descentralización	
Relaciones entre niveles de gobierno y responsabilización	
Tercera parte. Tres estudios de caso	
Colombia: el desencuentro de la política y la gestión en un Estado unitario descentralizado	
Una visión general sobre la descentralización.....	
Áreas de independencia y mecanismos formales de coordinación	
El juego político-institucional de la descentralización y Las relaciones entre niveles	
Problemas de coordinación en las relaciones intergubernamentales	
México: la inversión de las relaciones intergubernamentales de un Estado federal	
Una visión general del marco institucional de la descentralización	
Áreas de interdependencia y mecanismos formales de coordinación	
La política de la descentralización y las relaciones entre niveles de gobierno	
Perú: centralización de la política y desconcentración de la gestión en un Estado unitario	
Un proceso frustrado de descentralización en el nivel intermedio.....	
Centralismo estatal y gobierno local: la ausencia de relaciones intergubernamentales	
El hundimiento de los partidos políticos y la ausencia de descentralización.....	
Una reflexión final.....	
Bibliografía	
i. Bibliografía general	
ii. Bibliografía sobre la descentralización en Colombia	
iii. Bibliografía sobre la descentralización en México.....	
iv. Bibliografía sobre la descentralización en el Perú.....	

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. ¿Qué se entiende por descentralización?	
Recuadro 2. La organización territorial del Estado	
Recuadro 3. Diseños institucionales de la descentralización	
Recuadro 4. Áreas de interdependencia entre niveles de gobierno.....	
Recuadro 5. Mecanismos formales de coordinación	
Recuadro 6. Modelos de relaciones intergubernamentales en el gobierno de niveles múltiples	
Recuadro 7. Medidas de descentralización, competencias generales y de las política sociales	
Recuadro 8. Sistema de nombramientos políticos en Colombia.	
Recuadro 9. El contexto institucional de los gobernadores en México, 1940-1995.	

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro I.1. Estructura política de los estados en América Latina, 1995.	
Cuadro I.2. Dimensiones de los gobiernos subnacionales, 1995.	
Cuadro I.3. Indicadores fiscales de descentralización en América Latina, 1995 y 1997.....	
Cuadro .4. Estructura del gasto por niveles de gobierno, 1992-93.	
Cuadro II.1. Tipos de transferencias intergubernamentales en América Latina, 1997...	
Cuadro II.2. Controles para el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.....	
Cuadro II.3. Sistemas electorales en los niveles subnacionales de gobierno, 1996	
Cuadro II.4. Sistemas nacionales de elección, fórmulas electorales y distritos.....	
Cuadro III.1. Autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales en Colombia.	
Cuadro III.2. Ingresos y gastos de los tres niveles de gobierno en Colombia.	
Cuadro III.3. Elecciones locales en México, 1999.	
Cuadro III.4. Fondos federales (ramo 33) para los gobiernos subnacionales. México, 1998-99.	
Cuadro III.5. Evolución de la distribución del gasto subnacional en México.	
Cuadro III.6. Evolución del gasto descentralizado en México, 1997-1999.....	
Cuadro III.7. Ingresos de los gobiernos subnacionales en México.....	

En América Latina, tal vez más que en otras regiones, los procesos recientes de descentralización presentan un considerable grado de ambigüedad y heterogeneidad. Los conceptos de desestatización, desconcentración y descentralización se superponen muchas veces en la práctica, y son utilizados con significados distintos según los países o los problemas que se afrontan. Además, la larga tradición centralista de la región hace especialmente difícil, a veces, realizar avances en el proceso descentralizador (Véliz, 1984). Posiblemente sea también debido, en parte, a que muchos diseños de descentralización han sido exportados directamente desde los países desarrollados, sin tener en cuenta las tradiciones políticas locales, la capacidad técnica o reglamentaria de cada país, u otros muchos factores específicos de la región. En parte, también puede influir que, en muchos casos, numerosas lógicas sectoriales –desconcentradoras o descentralizadoras- con criterios distintos, se han superpuesto en los mismos países, sin que se asentara antes un proceso de reestructuración de la legitimidad política entre los distintos niveles gubernamentales.

Los sistemas políticos latinoamericanos comparten algunas características políticas e institucionales similares, como el presidencialismo, la representación proporcional o la debilidad de los partidos políticos. Sin embargo, aunque parezca sorprendente, en América Latina existe una gran variabilidad de estructuras políticas. Así, encontramos desde algunos de los sistemas federales más descentralizados del mundo hasta modelos de Estado extraordinariamente centralizados. En este sentido, posiblemente el grado de centralización inicial a partir del cual se encararon las reformas influya en cada caso mucho más que otras variables en el diseño y los problemas de la descentralización. La diversidad aún aumenta más debido a que los procesos de descentralización se apoyan con mayor o menor intensidad en distintos niveles gubernamentales. En algunos casos, la descentralización asigna un mayor énfasis al nivel regional (intermedio), en otros casos al nivel local (municipal), o incluso hay casos en que ambos niveles adquieren fuerte protagonismo al mismo tiempo. También las propias unidades de gestión sectorial (hospitales, escuelas, etc.) pueden llegar a ser sujetos directos de la descentralización. Todo ello hace que las lógicas de la política y las lógicas de la gerencia pública se interrelacionen de forma muy distinta. En términos generales, no obstante, los datos nos muestran que el nivel medio de descentralización de la región se encuentra por debajo de la mitad del nivel medio de descentralización en los países más desarrollados, independientemente de su forma de Estado (Cruz, 1988), lo que conduce a pensar que se está frente a un proceso que aún se encuentra en marcha en la región.

Aclarar y definir dónde se encuentran los problemas clave de la descentralización en América Latina no es una tarea fácil. Lo que en un país puede ser una discusión coyuntural, en otro puede constituir a decisión clave que oriente la descentralización en uno u otro sentido. Una dificultad que oculta estas cuestiones es que frecuentemente los problemas de la descentralización se presentan en una forma muy parcelada. Así, se habla de descentralización fiscal, descentralización política, descentralización administrativa o de gestión, y en cada caso se destacan aspectos de naturaleza distinta, sin que se analicen suficientemente las interdependencias existentes entre las distintas dimensiones de la descentralización. En nuestra opinión, uno de los problemas que hace más difícil superar esta confusión es la falta de una tarea comparativa más intensa, que identifique y sistematice los mecanismos y las reglas institucionales –tanto formales como informales- que afectan globalmente a los distintos aspectos de la descentralización (fiscal, social económica...).

En este sentido, un primer aspecto a considerar es que la forma concreta que adopte la descentralización en cada país, está influida por sus contextos sociopolíticos, que a corto plazo delimitan el papel específico de los mecanismos y reglas institucionales. Por ello, cada proceso de descentralización es esencialmente único, específico de cada país. Pero esto no significa que no sea posible aprovechar cada experiencia para analizar mejor el funcionamiento de otros procesos de descentralización. Sólo implica que hay que evitar el mimetismo en las interpretaciones, o la adopción de modelos heurísticos ya formados –provenientes de otros países- para analizar casos específicos. Por el contrario, es preciso entender cómo se conjugan problemas y contextos de una manera mucho más especificada en cada caso, para luego poder identificar los elementos clave de cada proceso de descentralización.

En la primera parte de este estudio, se realiza una revisión de carácter comparativo de las estructuras de gobierno en la región y se presentan las principales hipótesis del trabajo. La idea inicial consiste en preguntarse cómo se articula y se reequilibra un Estado a lo largo de un proceso de descentralización: cuáles son las vías –formales e informales- que permiten la convivencia, la coordinación y tal vez la cooperación entre niveles de gobierno con legitimidad democrática propia. La segunda parte está dedicada a explorar los mecanismos e instituciones más destacadas que articulan la descentralización política en el contexto latinoamericano, con un énfasis especial en identificar los factores que afectan la coordinación y la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, el objetivo es analizar los principales problemas que plantea su funcionamiento, según los contextos, los problemas y las tradiciones de cada país.

En la tercera parte de este trabajo se examinan tres procesos de descentralización, que representan los tres modelos de Estado presentes en la región, y que nos muestran tres casos muy distintos de descentralización: México, Colombia y Perú. Básicamente, el análisis tiene el propósito de identificar y analizar cómo funcionan en cada caso los mecanismos de coordinación institucional relativos a la descentralización. En su conjunto, los tres países ejemplifican algunas de las dificultades más habituales de América Latina con relación a estos temas. Un Estado federal como México, pero centralista, y coordinado en la práctica, durante muchas décadas, por un partido hegemónico y jerárquico, se transforma en los años noventa en un Estado con un cierto grado de descentralización efectiva y con una competencia multipartidista real en los ámbitos locales y regionales, lo que fractura en gran parte las lógicas de coordinación anteriores y obliga a recurrir a nuevas reglas institucionales. En el caso de Colombia, un Estado unitario y tradicionalmente centralista, en los años ochenta encara –por diversas causas- tensiones importantes para el control de su territorio, y opta por una estrategia de intensa descentralización, como una vía para mantener la gobernabilidad del Estado, y sobre la marcha del proceso tiene que ir construyendo las instituciones necesarias –formales e informales- para articular la nueva forma de gobierno en distintos niveles. Por último, el caso del Perú representa un ejemplo de Estado tradicionalmente centralista que toma la opción de frenar la descentralización iniciada en los años ochenta, estableciendo, dentro de las estructuras jerárquicas estatales tradicionales, numerosos mecanismos de desconcentración, para una gestión más cercana al territorio de sus políticas públicas.

Primera Parte:

Los ejes básicos de la descentralización en América Latina

Visiones de la descentralización: oportunidades y amenazas

La perspectiva institucional

Existen distintas perspectivas teóricas para analizar los procesos políticos, económicos y de gestión relacionados con la descentralización, que en alguna medida compiten entre sí, aunque también hay que tener presente que se orientan a analizar aspectos relativamente distintos de la descentralización. La perspectiva considerada en este trabajo para analizar la descentralización es la institucional, que entiende a esta como un proceso de reforma del Estado, que conlleva una modificación de su estructura político-institucional y la redefinición de su correspondiente dinámica de incentivos. Las instituciones son entendidas como sistemas de reglas que asignan capacidad de decisión, recursos e información, y que desarrollan una cierta lógica de incentivos que orienta o condiciona el comportamiento de los actores (Scharpf, 1997; Immergut, 1998).

A un nivel aplicado, destaca desde esa perspectiva el trabajo de Cabrero (1996), que analiza las estrategias descentralizadoras de algunos países latinoamericanos y europeos, proponiendo un marco de análisis en el que considera clave para entender la iniciativa descentralizadora en los países latinoamericanos su impulso desde el nivel central, con un planteamiento de arriba hacia abajo. En este contexto regional, desde esta perspectiva se entiende que el poder político es redistribuido en forma vertical, desde el centro a los entes descentralizados, tal como también indican los estudios recogidos en el libro editado por Bradford (1994). Ciertamente, la descentralización ha sido un elemento destacado del gran impulso de reestructuración del Estado que se llevó a cabo en América Latina en los años noventa, tanto desde el punto de vista de su estructura como de sus funciones, así como en sus expresiones espaciales (Prats, 1996). El Estado se ve sometido, como señala el estudio de Blanco (1997), a una dinámica de creación de nuevas instituciones, entendidas éstas como las reglas del juego que regulan la interacción entre individuos y organizaciones. Siguiendo la misma orientación, muchos estudios se han centrado en investigar los aspectos más gerenciales y de política pública de la descentralización, observando este fenómeno como parte del proceso, más limitado, pero no menos relevante, de la reforma administrativa. El mejoramiento del aparato burocrático y la formación de los empleados públicos son aspectos que frecuentemente se tratan en estos estudios, como parte del diseño organizativo de una administración pública más eficiente y más próxima al ciudadano (CLAD, 1996). Una perspectiva similar forma parte también del discurso oficial de las grandes instituciones internacionales de cooperación, que han promovido, a partir de los años noventa y desde un enfoque básicamente institucionalista, la necesidad de la reforma del Estado como condición necesaria para incrementar los niveles de desarrollo de la región (Banco Mundial, 1999; BID, 1997).

Esos mismos organismos internacionales están asignando gran énfasis al llamado proceso de construcción de capacidades, en el que la descentralización es visualizada como un instrumento fundamental en ese proceso. La reforma del Estado debe ser, según esas entidades, la creación de un nuevo marco de incentivos y restricciones para los actores, en el cual el Estado cumpliría un papel eficiente en la promoción de acciones de interés colectivo. En la construcción de las capacidades de un Estado fuerte y eficiente, la descentralización desempeña un papel de gran relevancia, especialmente por el interés en mitigar las arbitrariedades tradicionales del Estado centralista y populista, mejorando la gestión y la provisión de los bienes y servicios públicos. Sin

embargo, como señala Rojas (2000), los gobiernos centrales impulsaron la descentralización en una forma reactiva, y no activa. Los problemas fiscales, las dificultades para dar respuesta a las demandas sociales en el contexto de la crisis económica de los años ochenta, junto a los consejos de los organismos multilaterales de cooperación, constituyeron el trasfondo de procesos muy precipitados de descentralización. Por ello, muchos estudios no dejan de advertir que la descentralización es un proceso que además de generar oportunidades, también acarrea numerosos riesgos.

También se ha analizado frecuentemente la descentralización en América Latina como una consecuencia de los procesos de democratización y como una condición para el incremento de los niveles de Participación ciudadana. Desde esta perspectiva, suele destacarse que la descentralización abre oportunidades para una mayor Participación de la sociedad civil en el control y fiscalización de la gestión pública. Así, este proceso es entendido como un factor clave para la profundización de la democracia, al permitir la apertura de nuevos espacios de participación y legitimación, y para redefinir las formas tradicionales de influencia y poder político en los espacios públicos locales (Finot, 1997). La coincidencia, en numerosos países, de la democratización con el impulso de la descentralización, abrió un amplio abanico de posibilidades. Los trabajos recogidos en Nohlen (1991) se sitúan en esta línea, haciendo especialmente hincapié en el proceso de transferencia a la sociedad civil de los mecanismos de decisión relativos a su vida cotidiana.

Recuadro 1

¿Qué se entiende por descentralización?

La descentralización se refiere a la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial. Podemos encontrar tres modalidades distintas de descentralización:

- La **desconcentración** se refiere al establecimiento de cambios organizativos y de gestión en un gobierno, en el sentido de transferir a las unidades más cercanas a los usuarios de los bienes y servicios públicos una mayor capacidad de gestión autónoma en su funcionamiento. La desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el gobierno y estas unidades.
- La **devolución** se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos locales e intermedios reciben competencias y capacidades, responsabilizándose por sus servicios.
- La **delegación** se refiere a una lógica del proceso de descentralización en la que los gobiernos superiores encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas.

Por otra parte, también podemos establecer una distinción entre la descentralización **política** y la descentralización **administrativa**. La primera implica que se traspasan poderes de decisión sobre temas políticos importantes, lo que supone frecuentemente una cierta capacidad regulatoria. Un requisito básico de la descentralización política es que los gobiernos receptores deben disponer de una autoridad política autónoma, legitimada mediante procesos electorales. En el segundo caso, se entiende que se realiza un traspaso de poderes muy limitado desde el nivel superior, enfocado básicamente a transferir el control de la gestión, con competencias regulatorias reducidas o inexistentes.

Por último, cabe destacar una importante línea de trabajo en torno a los aspectos económicos de la descentralización, enfatizando particularmente los aspectos de la descentralización fiscal y el endeudamiento de los entes subestatales. Por un lado, trabajos como los de López Murphy y Artana (1997), Fukasaku y Mello (1998), o Dillinger, Perry y Webb (2000), destacan la relación que existe entre la descentralización fiscal y la estabilidad macroeconómica, ya que los niveles subestatales tienen un significativo impacto macroeconómico sobre las cuentas fiscales nacionales. Uno de los dilemas importantes a resolver en los procesos de descentralización de la región es la creación de instituciones que permitan el control efectivo del gasto y de la deuda de los entes locales. Por otro lado, también se han analizado las relaciones fiscales entre los diversos niveles, y los mecanismos que se establecen para regularlas y gestionarlas (Aghón y Krause-Junk, 1996; Aghón y Edling, 1997; Saiegh y Tommasi, 2000). La relación entre los aspectos económicos y políticos de la descentralización también ha sido explorada, existiendo algunos estudios empíricos sobre el tema (Jones, Sanguinetti y Tomasini, 1999, Stein, 1998).

Los beneficios de la descentralización

Como argumentos positivos, fundamentalmente de carácter normativo, se señala que una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad

del sector público, mientras que al mismo tiempo permite acomodar pacíficamente fuerzas políticas potencialmente explosivas, conduciendo a un fortalecimiento del Estado (PNUD, 1997; Banco Mundial, 1999). Así, cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local. Todos estos aspectos deben facilitar una mayor eficiencia de las políticas públicas, al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas, necesidades, prioridades, de forma mucho más rápida y acorde a las situaciones locales, especialmente si cada nivel es claramente responsable de sus decisiones (políticas y financieras) y de las consecuencias de éstas. En relación con la gestión, se entiende que la descentralización mejora la calidad de la información y de las estructuras organizativas (Olson, 1995). Por ello, los procesos de descentralización ofrecen la posibilidad de aumentar la eficiencia del gasto público, facilitando el desarrollo económico sin obligar a una mayor injerencia del sector público en la actividad económica de un país, y favoreciendo una mayor responsabilización de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan. También se ha señalado que los niveles regionales pueden facilitar una mayor complementariedad en la utilización de incentivos entre distintos ámbitos sectoriales de intervención pública (Dixit, 1999; González/Jaramillo, 1996).

Los beneficios políticos de la descentralización pueden dar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, ya que facilitan, por una parte, la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales –al dar una mayor visibilidad y responsabilidad a los políticos locales- junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos; y por otra parte, ayudan a una mejor acomodación política de sociedades con profundas líneas de división geográficas, étnicas o de otro tipo (Requejo, 1999). Con la generalización de la democracia en América Latina, especialmente en los años noventa, el peso de las políticas sociales ha ido en aumento, creciendo las demanda de servicios públicos (tanto por los estándares más elevados, como por los nuevos tipos de servicios). En este contexto, la aparición de los procesos de descentralización ha desempeñado frecuentemente un papel clave, ya que en numerosos casos esta fórmula ha abierto las condiciones para el desarrollo local y una mayor oferta de servicios desde el autogobierno, ofreciendo la oportunidad para gestionar políticas más complejas y diversas desde el nivel de gobierno más próximo, con mayor Participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias (Fleury, 1999).

Los riesgos de la descentralización

Como se ha señalado, no hay un modelo óptimo de descentralización: lo impiden la amplia variedad de estructuras de gobierno locales y regionales, específicas de cada país, así como los distintos contextos, las tradiciones políticas y administrativas. Además, es difícil de medir cuantitativamente la descentralización; sólo existen indicadores parciales de este complejo fenómeno, tales como la eficiencia en la asignación de recursos, la efectividad del gobierno, o el grado de equidad territorial alcanzado (OCDE, 1997). Los países se mueven en distintas direcciones, con diferentes velocidades, desde distintos puntos de partida, y con distintos objetivos y prioridades. Existe, sin embargo, un conjunto de peligros comunes, que pueden destacarse de manera sumaria.

La descentralización puede producir una disminución de los servicios públicos, por falta de capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales (Bardhan y Mookherjee, 2000). En este sentido, la descentralización en sí misma no es ninguna garantía para el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones políticas. Si el estilo político de un país es poco plural, y el control político local ha sido de carácter neopatrimonial por parte de las elites locales, la descentralización puede significar simplemente el traspaso de poder entre las elites nacionales y las elites locales, como fórmula de establecer nuevos equilibrios entre grupos influyentes. Como señala Filgueira (1997), este peligro es especialmente elevado en los países con modelos sociales de tipo excluyente (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Guatemala) o en los casos de países socialmente dualizados (Brasil, México), donde el acceso a los bienes y servicios públicos por parte de los sectores sociales no incorporados a la población moderna, frecuentemente se encuentra sujeto a la intermediación de las elites locales. En este sentido, el reto de la descentralización en estos países consiste en conseguir una democratización efectiva de la política local, con la participación directa de los sectores sociales tradicionalmente excluidos o dependientes en los procesos de decisión.

Para ello, los nuevos recursos y capacidades descentralizadas deben aprovecharse estratégicamente para ayudar a transformar las tradicionales dinámicas locales de control y cooptación neopatrimonial, y paralelamente debe facilitarse los aparatos estatales centrales, descargados de numerosas áreas de gestión y de la provisión de bienes y servicios públicos, se transformen en organizaciones más activas y con mayor capacidad de iniciativa, regulación y control sobre las políticas públicas. Si no se producen estos cambios, dada la gran redistribución de recursos y funciones que supone la descentralización, pueden surgir numerosos problemas. En este sentido, una de estas dificultades es precisamente que si los distintos niveles de gobierno no consiguen establecer nuevos ajustes para la toma de decisiones respecto a sus nuevas responsabilidades, los espacios abiertos para el conflicto político pueden multiplicarse enormemente, y posiblemente se agudice también la segmentación social y la estratificación social. Una descentralización que no alcance un cierto éxito, una vez ya asentados y corregidos los habituales desajustes que se producen en cualquier proceso de transferencia de tareas entre niveles de gobierno, puede amenazar la estabilidad política y económica de un país a largo plazo, y sin duda, puede reducir su capacidad para ofrecer servicios públicos de calidad.

Otro problema habitual que puede generar la descentralización es el aumento de las disparidades regionales y locales en la provisión de bienes y servicios públicos. Según sea la forma de financiación de los servicios, la riqueza de las distintas localidades y regiones, y también según sean las capacidades de gestión en cada caso, pueden surgir tendencias hacia un aumento de las desigualdades. Ahí entra de nuevo el papel del gobierno central para establecer medidas correctivas, en el sentido de aplicar políticas de refuerzo, proveer mayores capacidades de gestión, establecer mecanismos de financiación adicionales, etc., ayudando especialmente a las zonas más desfavorecidas por el proceso de descentralización. La inexistencia de mecanismos adecuados de corrección viables y que incorporen la información relevante, puede dejar un margen demasiado amplio a los vaivenes políticos, fomentando los intereses localistas por encima de la lógica del reequilibrio territorial.

Los riesgos macroeconómicos de la descentralización han sido bastante estudiados por los economistas, especialmente los efectos que puede producir el endeudamiento de los entes subnacionales. La posibilidad de que los gobiernos subnacionales no puedan pagar sus deudas, y reclamen el auxilio de los gobiernos centrales es un peligro efectivo, que se ha producido en diversas ocasiones en algunos países de la región, muy especialmente en los grandes estados federales como Brasil y Argentina (BID, 1997, 1998). La aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, es otro peligro habitual de la descentralización, ya que puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos, conllevando la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios.

Como podemos observar, los problemas son múltiples y variados. Además, seguramente no exista una solución de conjunto que permita resolverlos. Implican dimensiones políticas, sociales y económicas muy diversas, cuya cristalización –y posible diagnóstico- sólo toma sentido en el estudio de cada caso particular. Descartando la realización de un análisis global de los problemas de la descentralización, por su excesiva amplitud, en este trabajo nos limitamos a analizar un tipo de problemas presente en todos los procesos de descentralización, y que ha sido escasamente destacado en el estudio de la realidad latinoamericana. En concreto, nos proponemos observar los elementos que influyen en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales y la coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, antes de entrar a analizar el tema, introducimos algunos conceptos necesarios para nuestro análisis y revisamos brevemente algunos de los ejes básicos de la descentralización en América Latina, que nos permitan apreciar los grandes rasgos del fenómeno descentralizador en las últimas décadas.

Algunos elementos para el estudio de las relaciones intergubernamentales

Un aspecto central de los debates sobre la descentralización consiste en analizar si la existencia de niveles subnacionales con gobiernos fuertes constituye una amenaza para la integración nacional, al incentivar las dinámicas centrífugas, o bien facilita la cohesión de las distintas unidades políticas en el país, distribuyendo el poder y dando mayor juego a las divisiones políticas existentes. Como es de suponer, no existe una respuesta simple a esta pregunta. Sin embargo, las relaciones intergubernamentales desempeñan un papel fundamental en cualquier escenario de descentralización: sea por su intensidad, por su formalización, por sus automatismos, por su flexibilidad, etc., y en determinados casos, independientemente de la estructura del Estado, pueden evitar dinámicas de fragmentación y favorecer la cohesión nacional. Existen distintos modelos de descentralización(o de federación), que implican lógicas distintas para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, cada uno de ellos con distintos estilos, y también con distintos problemas.

El federalismo cooperativo, o entrelazado que ha caracterizado tradicionalmente a algunos países europeos, como Alemania, impone una interdependencia constante de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, que obliga a tomar decisiones en forma compartida. Ello conduce a que las relaciones intergubernamentales se basen en continuas negociaciones, en mecanismos colectivos de decisión (comisiones, parlamentos, etc.), y en la existencia de múltiples poderes repartidos, con un cierto equilibrio entre niveles de gobierno (Benz y otros, 1992). Por el contrario, en el federalismo anglosajón, de separación de poderes, las responsabilidades de cada nivel se

encuentran mucho más aisladas, y por lo tanto, es mucho menos intenso el entrelazamiento de responsabilidades y decisiones entre diversos niveles de gobierno, aunque no significa que sean inexistentes. Por lo tanto, las relaciones intergubernamentales en este último caso están más centradas en la gestión e implementación de programas, o en las negociaciones para concretar las responsabilidades respectivas (Inman y Rubinfeld, 1997). Más adelante proponemos un marco conceptual más elaborado para analizar distintos estilos de relaciones intergubernamentales, en relación a los tipos de descentralización (recuadro 6). Por el momento, no obstante, nos interesa sólo resaltar algunas características de las grandes tradiciones de estructuración estatal respecto al gobierno de niveles múltiples.

En numerosos países europeos, la influencia del poder judicial en el desarrollo de la descentralización ha asumido un protagonismo creciente en las últimas décadas. El establecimiento de tribunales con funciones específicas de regulación institucional, entre otras tareas, como ha sido el caso de los tribunales constitucionales en Alemania o Italia, ha servido como un mecanismo de resolución de conflictos entre niveles de gobierno. En ocasiones ha producido soluciones jurídicas a problemas políticos, sin conseguir resultados efectivos, pero también ha sido útil en muchas ocasiones para matizar correlaciones de fuerza desiguales entre niveles de gobierno. Así, el desarrollo de jurisprudencia constitucional se ha convertido en un elemento de desbloqueo en los casos en que las relaciones intergubernamentales se encuentran polarizadas por graves tensiones políticas. Sin embargo, el problema es que los tribunales no pueden proponer y detallar un modelo específico de descentralización del Estado. Sólo pueden favorecer el desarrollo de un marco de relaciones entre niveles de gobierno, al ser conscientes los actores políticos de que existe un árbitro externo.

El tipo de sistema político influye también en las relaciones intergubernamentales. En el presidencialismo de origen norteamericano, las relaciones entre niveles territoriales están protagonizadas tanto por los poderes ejecutivos como los legislativos de cada nivel, que continuamente ajustan las leyes y regulaciones, donde definen las responsabilidades de cada poder ejecutivo. Los legisladores también intervienen frecuentemente para defender sus intereses territoriales en los parlamentos, dando lugar a sofisticados juegos políticos, en los que las reglas electorales pueden llegar a influir bastante en la forma en que los congresistas definen sus intereses. Por otra parte, en los regímenes parlamentarios, dada la preeminencia del ejecutivo (y de las coaliciones entre partidos, en su caso) sobre los parlamentos, las relaciones intergubernamentales se encuentran protagonizadas casi exclusivamente por los poderes ejecutivos de los distintos niveles y sus organismos dependientes (Requejo, 1998). Luego, la dotación de recursos e información de que disponen los responsables ejecutivos de cada nivel, se convierten en elementos clave de los procesos de negociación y coordinación. Tales procesos pueden conducir a nuevas asignaciones de recursos, y también a precisas indicaciones hacia el legislativo, para la definición de los marcos regulatorios que definen las responsabilidades de cada nivel (o en su caso, sobre cómo se comparten).

En contraposición al modelo de separación de poderes, que mantiene una gran autonomía en cada nivel, y que entiende que las relaciones intergubernamentales deben contribuir a buscar –como ideal– un equilibrio de ingresos y gastos para cada tipo de gobierno (con un ajuste en cada nivel entre las preferencias sobre características de los bienes y servicios públicos y los resultados políticos), para el modelo entrelazado, las preocupaciones importantes sobre las relaciones intergubernamentales son bastante

distintas. Así, por ejemplo, la existencia de grandes desfases de niveles entre el ingreso fiscal y el gasto público no es un problema grave si existen suficientes garantías institucionales de que las interdependencias no serán utilizadas en forma estratégica para juegos políticos coyunturales. En España, por ejemplo, se debate la forma de fortalecer el multilateralismo en las relaciones intergubernamentales, planteando el objetivo de reforzar las conferencias sectoriales y reducir las relaciones de carácter bilateral (Aja, 1999); pero también se contraargumenta destacando las especiales características plurinacionales del caso español, que hacen muy difícil acomodar en forma simétrica a todos los gobiernos subnacionales en un mismo marco de negociación (Requejo, 1998b). En el caso alemán, las reglas institucionales establecen un fuerte entrelazamiento de decisiones y responsabilidades compartidas entre niveles, gestionado mediante las conferencias sectoriales de ministros de los *Laender*, u otros mecanismos de carácter multilateral. Luego, las preocupaciones y los debates se centran en discutir las dificultades que su sofisticado sistema institucional genera (para tomar decisiones de forma cooperativa entre niveles de gobierno). Como resultado, puede reducirse el dinamismo y la competitividad entre territorios, o pueden surgir frenos institucionales para que el nivel central discrimine estratégicamente entre territorios (Nagel, 2000, Scharpf, 1988). Problemas similares podríamos encontrar también en el marco del proceso de integración europea y sus complejos procedimientos decisorios (Scharpf, 1999).

Como vemos, los ejemplos de descentralización de federalismo cooperativo no están exentos de problemas y dificultades. Requieren la utilización de numerosos mecanismos de coordinación y la adopción de decisiones en las relaciones intergubernamentales, generalmente explícitos, con un elevado grado de formalización y difíciles de gestionar. Además, a menudo su éxito depende también de factores adicionales, como el funcionamiento de instituciones arbitrales de carácter judicial, el papel cohesivo de los partidos políticos, u otros factores que ayuden a superar positivamente las frecuentes e intensas negociaciones presentes en este tipo de relaciones. También es importante que las partes encuentren un cierto grado de satisfacción en seguir participando en los juegos entrelazados de decisiones y responsabilidades, a pesar de su autonomía política formal, y de su legitimidad política autónoma.

Sistemas de gobierno y territorio

Un primer aspecto a tener en cuenta para analizar la descentralización es que ésta se encuentra siempre muy influida por la estructura política de un país. La naturaleza formal del Estado, las reglas de representación, el sistema de partidos, las dimensiones territoriales, etc., contribuyen en su conjunto a configurar la dinámica efectiva de la descentralización, sus límites y su grado de complejidad. En esta sección se analizan estos aspectos comparando la situación de los distintos países latinoamericanos.

Democratización, modelos de Estado y descentralización

A pesar de su gran diversidad, los recientes procesos de descentralización de América Latina presentan una característica en común. Son, en su mayor parte, procesos simultáneos, fruto o consecuencia de la oleada de democratización que se extendió por la región a partir de los años ochenta, y que llevó en los años noventa a que la democracia fuera por vez primera la forma política hegemónica en América Latina.

Esta relación se observa muy claramente en el cuadro I.1, en el que se puede observar que la elección de gobiernos subnacionales, locales o intermedios, en todos los casos sigue muy de cerca al año en que se produce la transición democrática en cada país. Excluyendo algunos casos, como Colombia, Venezuela o Costa Rica, donde la democracia no desapareció en los años setenta, en el resto de los países, como máximo dos años, después de su transición a la democracia, se realizaron elecciones locales. En ningún caso sucedió al revés, en el sentido de que las elecciones locales se adelantaran a la transición. Ello nos indica la aparición de nuevas expectativas frente a las fuertes demandas sociales, porque en muchos casos el poder local no había tenido oportunidad de legitimarse democráticamente con anterioridad, ni se habría introducido en la lógica de responsabilización, cuyo papel es muy importante para el buen funcionamiento de la descentralización (Przeworski/Stokes/Marin, 1999).

Recuadro 2

La organización territorial del Estado

El Estado unitario tiene una sola estructura de poder sobre todo el territorio, con instituciones políticas como el parlamento, el gobierno, la judicatura o el jefe del Estado. En un Estado federal existen dos niveles de instituciones, las de la federación por una parte, y las de los estados miembros por otra. Así, los ciudadanos de cada estado miembro de la federación deben cumplir las leyes específicas de su estado, además de las leyes promulgadas por las instituciones federales.

En todos los Estados, tanto los unitarios como los federales, existe otro nivel de instituciones, los poderes locales (los municipios, principalmente) que aplican en su territorio las leyes aprobadas por el parlamento (o parlamentos) y suelen tener una cierta autonomía para la resolución de problemas.

Las características concretas de cada Estado nos remiten a un amplio abanico de modalidades de descentralización dentro de cada modelo de organización territorial. Así, dentro de los Estados unitarios, podemos distinguir la modalidad de Estado unitario regionalizado, caracterizado por el establecimiento de diversas instituciones políticas en el nivel intermedio, con legitimidad democrática (asamblea, gobernadores, etc.), independientemente del grado de poder de que disponga. Sin embargo, la diferencia fundamental con un Estado federal es que las normas básicas de estas instituciones han sido establecidas por las instituciones centrales del Estado unitario, y por lo tanto, pueden ser modificadas por éstas con menor dificultad que en el caso de un estado federal (que establece directamente en su Constitución los poderes de los estados miembros).

Otra modalidad de Estado unitario con una organización territorial consiste en el establecimiento de niveles distintos de autogobierno a diferentes partes de su territorio. En ocasiones, se establecen instituciones y capacidades especiales en un territorio en determinadas características propias (étnicas, culturales, económicas, etc.), mientras que en el resto del territorio se guía exclusivamente con las instituciones del Estado unitario. En otras ocasiones, un Estado unitario regionalizado puede establecer distintos grados de autogobierno y desarrollo institucional propio a distintas partes de su territorio, concediendo un cierto nivel mínimo de autonomía en todo el territorio del Estado.

Una primera clasificación de los países de América Latina con relación a la descentralización puede establecerse de acuerdo con la estructura política de los Estados. Distinguimos tres modelos distintos (véase el recuadro 2). Por un lado, tenemos la distinción clásica entre Estados unitarios y Estados federales. Hay cuatro países federales (entre ellos los mayores en territorio y población) y un amplio conjunto de países unitarios. Los Estados federales disponen de tres niveles de gobierno elegidos democráticamente, sus constituciones establecen algún tipo de mecanismos para las relaciones de un nivel de gobierno local, aparte del gobierno central.

Cuadro I.I. Estructura política de los estados en América Latina

	Año de la transición democrática	Selección del ejecutivo		Capacidad del centro para revocar a las autoridades locales
		Intermedio	Local	
UNITARIOS				
Bolivia	1985	Nombrado	Elegido (1987)	No
Chile	1990	Nombrado	Elegido (1992)	No
Costa Rica	1948	Nombrado	Elegido (1970)	Si
Rep. Dominicana	1966	Nombrado	Elegido	Si
El Salvador	1982-84	Nombrado	Elegido (1984)	Si
Guatemala	1985	Nombrado	Elegido (1985)	Si
Honduras	1982-84	Nombrado	Elegido (1981)	No
Nicaragua	1986-90	Nombrado	Elegido (1990)	No
Panamá	1990-94	Nombrado	Elegido (1994)	Si
Perú	1980	-----	Elegido (1981)	No
UNIT. REGIONAL				
Colombia	1958	Elegido (1992)	Elegido (1988)	No
Ecuador	1978	Elegido	Elegido (1983)	Si
Paraguay	1991	Elegido (1994)	(Elegido 1991)	Si
Uruguay	1984	Elegido (1984)	-----	---
FEDERAL				
Argentina	1983	Elegido (1983)	Elegidos (1983)	No
Brasil	1985	Elegido (1982)	Elegidos (1985)	No
México	1917/00	(Elegido 1917)	Elegido (1985)	No
Venezuela	1961	Elegido (1989)	Elegido (1989)	No

Fuente: Willis y otros (1999), BID (1997) y elaboración propia.

Un tercer grupo de países se distingue de los dos modelos clásicos porque cuenta con un nivel intermedio de gobierno elegido por métodos democráticos, a pesar de que su forma de Estado es unitaria, y por lo tanto los niveles intermedios disponen de menores mecanismos institucionalizados de participación en la política del gobierno central. En estos casos, a veces no existe una asamblea elegida democráticamente en el nivel intermedio y el político “electo” tiene que compartir poderes con un “delegado” territorial del gobierno central. Este último grupo lo llamamos Estados unitarios regionalizados, que están formados por un número reducido de Estados, al que también podemos incorporar el caso particular de Uruguay, que no dispone de un nivel local elegido por medio democráticos. Estas agrupaciones, sin embargo, son clasificaciones muy formales, y un análisis más detallado del funcionamiento efectivo de cada país podría conducir a numerosos matices de carácter distinto.

Democracia efectiva e institucionalización

No debe confundirse la dimensión formal del sistema político con la dinámica efectiva de su funcionamiento en el tiempo. Esta última se encuentra vinculada en la práctica a su continuidad real a lo largo de los años, entendida como un proceso paulatino de acomodación entre las normas formales y explícitas en sus constituciones, y las tradiciones y rutinas de carácter básicamente informal, que se van consolidando con el transcurso de los años. En este sentido, tal como indican S. Borner, A. Brunetti y B. Weder, a pesar de que los diseños formales de las instituciones latinoamericanas no difieren mucho de las norteamericanas y europeas, sí se encuentra una gran diferencia en su estabilidad.

“Una constitución es una especie de pacto social diseñado para obligar al gobierno a un acuerdo a largo plazo. En América Latina, las constituciones no representan este contrato social a largo plazo: desde su independencia, los países latinoamericanos en su conjunto han promulgado 256 nuevas constituciones” (1992:89).

Sin embargo, los cambios institucionales de los regímenes políticos de los países latinoamericanos, producidos en los años ochenta y noventa, significan sin duda una nueva fase, generalmente caracterizada por el desarrollo de una estructuración política bastante más compleja que las anteriores (Alcántara, 1999). En algunos países, la creación o la potenciación de un nuevo nivel de gobierno ha alterado las funciones del centro, reduciendo sus competencias de gestión, y orientando sus actividades hacia otras tareas. En otros casos se han alterado las reglas electorales de las instituciones nacionales, para acomodar la nueva estructura de gobierno de niveles múltiples. También las propias divisiones territoriales en cada Estado se han visto realzadas en diversos casos, gracias a los procesos de legitimación democrática, ayudando con ello a la potenciación de numerosas identidades locales.

Una de las fórmulas adoptadas preferentemente en América Latina durante las últimas décadas para afianzar los objetivos mencionados, sobre la estructura territorial del Estado, se ha basado en reajustar la combinación de las dos vías de representación tradicionales en la región. Por una parte, se ha fortalecido el papel del poder ejecutivo central, refinando los procedimientos de elección directa del presidente, reforzando su capacidad de gobierno mediante el ajuste de las relaciones con el parlamento; y por otra parte, se ha redefinido la lógica de la participación de los distintos ámbitos territoriales en el poder legislativo, mediante fórmulas que reflejaran más adecuadamente, la representación territorial para la elección de los diputados y senadores (Aguilera/Martínez, 2000). A todo ello cabe añadir una cierta preocupación sobre las dificultades que el modelo constitucional basado en el presidencialismo representa para la estabilidad de la democracia, lo que ha conducido a una fuerte sensibilización sobre este tema en la región, por los intensos bloqueos que suele generar, más intensos cuando existe una representación política proporcional (Linz/Valenzuela, 1994; BID, 2000).

Observando el cuadro I.2, podemos analizar algunos aspectos de las dimensiones de los gobiernos subnacionales en América Latina, tanto con relación al nivel intermedio, como en lo que se refiere a los gobiernos locales. Un primer aspecto significativo es el número de regiones que tiene establecidas cada país. En general, los países no tienen un número muy elevado de regiones. Sólo dos casos, México y Colombia, superan las 30

regiones. Existe una tendencia a que los países pequeños tengan regiones más pequeñas y viceversa, por lo que no sorprende demasiado que el volumen de población de cada país guarde escasa correlación con el número de regiones (con un coeficiente de correlación $r:0,52$). Así, por ejemplo, en Brasil las regionales tienen un promedio de habitantes que duplica el promedio mexicano, y el promedio argentino o colombiano se sitúa alrededor de cuatro veces por debajo del promedio brasileño. Sin embargo, todos los países federales, a los que se podría añadir Colombia, tienen unidades territoriales intermedias suficientemente grandes como para poder desarrollar estructuras políticas y de gestión. Entre los países unitarios regionalizados, el caso de Paraguay es el único que presenta regiones de tamaño muy reducido, lo cual puede llegar a suscitar problemas de duplicaciones con el nivel local.

En lo que se refiere al gobierno local, encontramos que el promedio de habitantes por municipio es bastante elevado en la región (40.000 habitantes), lo que constituye un factor positivo para el desarrollo de estructuras autónomas de gestión a nivel local. Sin embargo, la situación no es igual en toda la región, ya que algunos países, como Perú o Costa Rica, muestran un promedio inferior a los 20.000 habitantes por municipio. El número de municipios por región es muy variable, existiendo diversos casos con menos de 10 municipios por región, lo que parece poco adecuado para estructuras con tres niveles de gobierno. En los Estados unitarios, esta situación no tiene por qué ser muy problemática, pero sí puede serlo en países como Ecuador, donde se tienen instituidos, mecanismos de representación y gobierno democrático en los tres niveles de gobierno. Paraguay y Venezuela también encaran un problema similar, aunque de forma menos intensa.

Cuadro I.2. Dimensiones de los gobiernos subnacionales, 1995

	Municipios	Regiones*	Otros entes**	Superficie Millones Km2	Población Millones hab.	Promedio Municipio Miles	Promedio Región Millones
UNITARIOS							
Bolivia	296	9	-	1.098	7,98	26,96	0,89
Chile	325	12	1	757,5	14,87	46,06	1,25
Costa Rica	496	7	-	51,1	3,67	7,40	0,52
Rep. Dominicana	90	29	1	48,7	8,13	90,33	0,28
El Salvador	262	14	-	21,1	5,84	22,29	0,42
Guatemala	324	22	-	108,9	12,33	38,06	0,56
Honduras	293	18	1	112,1	5,99	20,44	0,33
Nicaragua	143	17	-	129,5	4,72	33,01	0,28
Panamá	72	11	-	78,2	2,78	38,61	0,25
Perú	1.264	25	1	1.285,2	26,62	16,39	1,06
Cuba	169	14	1	110,8	11,1	65,68	0,79
UNIT. REGIONAL							
Colombia	1.068	32	1	1.139,8	39,3	36,80	1,23
Ecuador	176	21	-	283,6	12,5	71,02	0,60
Paraguay	212	18	-	406,7	5,43	25,61	0,30
Uruguay	-	19	-	176,2	3,31	-	0,17
FEDERAL							
Argentina	1.617	23	1	2.766	36,7	22,70	1,60
Brasil	4.964	26	1	8.511,9	171,8	34,54	6,61
México	2.412	31	1	1.972	100,3	41,58	3,24
Venezuela	282	23	1	912	23,2	82,27	1,01
Promedio	824,17	19,53		709,74	26,14	39,99	1,13

*Distritos, estados, provincias, departamentos, etc.

** Distrito Federal, área metropolitana o equivalente.

Fuente: CIA (2000), Banco Mundial (1999a, 1999b), y fuentes específicas de cada país.

Distribución de recursos y descentralización

Para valorar el avance de los procesos de la descentralización en la región durante los años noventa, es interesante analizar algunos datos de carácter fiscal sobre la descentralización en América Latina. Dado que existen algunas dificultades para disponer de información confiable, utilizamos dos fuentes de datos distintas para realizar este análisis. En primer lugar, los datos de una encuesta del BID sobre descentralización realizada entre los responsables gubernamentales de cada país, elaborada en 1997, y en segundo lugar, datos del Banco Mundial sobre gastos e ingresos fiscales de los distintos niveles de gobierno (Banco Mundial, 1999).

Dimensiones de la descentralización fiscal

Examinando en primer lugar, como indicador de la descentralización fiscal, el porcentaje total del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto público de todo el Estado, podemos observar la existencia de una gran variabilidad de situaciones. Las dos fuentes de información mencionadas construyen el mismo indicador, aunque los datos del Banco Mundial no están disponibles para todos los países, y además sus resultados no son demasiado coincidentes con los del BID. Sin embargo, a grandes rasgos, pueden verificarse algunas tendencias significativas. En este sentido, podemos apreciar claramente que el porcentaje del gasto subnacional es mayor en los Estados federales que en los unitarios, y entre estos últimos, los unitarios regionalizados tienen un promedio de gasto descentralizado superior a los Estados unitarios que solo disponen de dos niveles de gobierno. En los países con dos niveles de gobierno subnacional, la distribución del gasto entre el nivel local y el intermedio muestra distribuciones muy distintas. Así, en Colombia, la distribución del gasto entre el nivel local y el intermedio tiende a ser bastante equilibrada, mientras que en Brasil, el porcentaje del gasto local representaba en 1995 aproximadamente la mitad del porcentaje del gasto del nivel intermedio, y en Argentina el gasto local no alcanzaba a la cuarta parte del gasto de los gobiernos provinciales, el nivel intermedio en este país (cuadro I.4). Aunque estos datos no coinciden con los porcentajes examinados en el cuadro I.3, ya que fueron elaborados para un proyecto de investigación sobre descentralización fiscal (CEPAL/GTZ, 1997), nos ofrecen una perspectiva adicional sobre algunos países, con datos homogéneos, sobre la distribución del gasto en cada nivel de gobierno (con la excepción del caso chileno, donde el nivel intermedio está representado por la administración central desconcentrada).

Cuadro I.3. Indicadores fiscales de la descentralización en América Latina, 1995 y 1997.
(porcentajes)

PAISES	Descentralización fiscal (BID, 1995)		Descentralización fiscal (BM, 1997)	
	Gasto subnac./ Gasto total	Transfer. Intergub./ Total Ings. Subnac.	Gasto subnac./ Gasto total	Recaudación Subnac./ Total recaudación
UNITARIOS				
Bolivia	26,7	43	36,3	19,1
Chile	13,6	61	8,5	7,0
Costa Rica	2,4	13	2,8	2,3
Rep. Dominicana	2,9	68	2,6	0,2
El Salvador	6,0	90	-	-
Guatemala	10,3	67	10,3	1,7
Honduras	12,3	49	-	-
Nicaragua	5,2	4	9m6	8,3
Panamá	3,2	1	-	-
Perú	10,5	5	24,4	2,1
UNIT. REGIONAL				
Colombia	39,0	38	-	-
Ecuador	7,5	58	-	-
Paraguay	6,2	23	2,6	2,2
Uruguay	14,2	17	-	-
FEDERAL				
Argentina	49,3	56	43,9	41,1
Brasil	45,6	33	36,5	31,3
México	25,4	61	2,1	20,6
Venezuela	19,6	83	-	-

Nota: En el caso de Bolivia el porcentaje incluye el gasto de las Prefecturas Departamentales, que no disponen de instituciones políticas propias.

Fuente: BID (1997), Banco Mundial (1997).

No todos los países con tres niveles de gobierno muestran un mayor grado de descentralización. Existen algunos casos de países que se apartan de estas tendencias generales. Así, se destaca el caso de Bolivia entre los Estados unitarios, con un nivel elevado de gasto descentralización, fruto de una innovación política desarrollada en la primera mitad de los años noventa. En Bolivia, se produjo una importante redistribución de los recursos públicos en favor del nivel local, junto con una Ley de Participación Popular que impulsó fórmulas muy participativas desde los niveles locales, con el objetivo de controlar y orientar el nuevo gasto descentralización (Oxhorn, 1999).

Cuadro I.4. Estructura del gasto por niveles de gobierno, 1992-93
(distribución porcentual)

Nivel/País	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
Local	7,65	17,5	14,2	11,5
Intermedio	35,5	30,7	11,0	2,6
Nacional	56,9	51,8	74,7	85,8

Fuente: CEPAL/GTZ, 1997: 145.

Por un motivo inverso también se destacan Costa Rica y la República Dominicana, ya que presentan niveles muy reducidos de gasto descentralizado. Siguiendo con el cuadro I.3, observamos que el resto de los países muestra también niveles medios relativamente bajos, alrededor del 10%, si tenemos en cuenta los niveles existentes en otras regiones del mundo. Entre los estados unitarios regionalizados, encontramos dos situaciones muy distintas. Por una parte se destaca el caso de Colombia, con un nivel de gasto descentralizado bastante elevado (similar al existente en España), mientras que el resto

de los países mantiene niveles de gasto descentralizado más parecidos a los existentes en la mayoría de los Estados unitarios. Especialmente difíciles parecen ser los casos de Ecuador y Paraguay, con niveles de gasto descentralizado muy reducidos, que sin embargo deben ser gestionados por dos niveles distintos de gobiernos subnacionales. Por último, los Estados federales registran los niveles de gasto descentralizado más elevados de la región. Sin embargo, las diferencias entre ellos son bastante significativas. Argentina y Brasil presentan niveles de gasto descentralizado superiores al 45%, en tanto que México y Venezuela se encuentran entre el 20 y el 25% (aunque con posterioridad ha aumentado mucho en el caso mexicano).

En la descentralización, la capacidad de gasto no lo es todo, ni mucho menos, pero puede afirmarse que representa una dimensión muy significativa sobre las capacidades y posibilidades de actuación de las instituciones políticas locales y regionales. El poder central suele establecer mecanismos de gasto condicionado, mediante transferencias vinculadas a incentivos y regulaciones, que, entre otros aspectos, definen cuál es la orientación sectorial del gasto, y por lo tanto, limitan las opciones sobre las políticas públicas de los gobiernos subnacionales, a pesar de disponer de presupuestos aparentemente abultados. Sin embargo, al no disponer de indicadores comparativos más ajustados, no se puede esclarecer hasta qué punto en los países con un porcentaje de gasto descentralizado superior, sus gobiernos subnacionales tienen más posibilidades de disponer de mayores espacios de autonomía política, en el sentido de poder imponer sus preferencias y prioridades en la acción pública. En todo caso, este indicador permite destacar las diferencias iniciales –por su peso en los presupuestos públicos- existentes con relación al papel de la descentralización entre los distintos países. También sirve para introducir una cierta prevención sobre las limitaciones de comparar procesos de descentralización de dimensiones muy distintas. Así por ejemplo, comparar Chile y Colombia, o Paraguay y Bolivia, implica comparar procesos que tienen un peso muy distinto, especialmente con relación al conjunto de las intervenciones públicas de cada país. Por ello, en algunos casos podemos estar valorando cambios en los procesos de gestión muy cercanos a una profunda reforma política del conjunto de las instituciones estatales, con un amplio abanico de implicaciones sobre todos los niveles de decisión y gestión pública.

Gasto descentralizado y transferencias

En ningún caso existe en la región una separación claramente definida de ingresos fiscales para cada nivel de gobierno, en el sentido de cumplir el ideal normativo de que los impuestos asignados a cada nivel de gobierno sean congruentes con sus correspondientes gastos. Existe generalmente un volumen de gasto muy superior a los ingresos, que se financia mediante otras vías, como las transferencias desde otros niveles gubernamentales, los cargos y contribuciones, o bien otros recursos, como puede ser la emisión de deuda pública. En este sentido, algunos indicadores que nos aproximan, aunque sea colateralmente, a valorar el grado de autonomía política presente en la descentralización, son el porcentaje de transferencias del centro sobre el total de ingresos subnacionales, y el porcentaje de la recaudación subnacional sobre el total de la recaudación en cada Estado.

Una primera aproximación nos sugiere que cuanto mayor sea el porcentaje de las transferencias desde el centro, o paralelamente, cuanto menor sea la recaudación subnacional, existe la posibilidad de que el margen para la autonomía política tienda a

ser más reducido, ya que el centro puede modificar los criterios con los que establece las transferencias. O por el contrario, los gobiernos subnacionales pueden comportarse de forma fiscalmente poco responsable (Penfold, 2000). No obstante, estas posibilidades pueden ser frecuentes en la práctica, o bien ser muy remotas, y por lo tanto, este indicador tiene un interés bastante relativo, ya que el grado de autonomía política de cada gobierno subnacional también depende mucho de la forma en que se realicen las transferencias, el nivel de automatismo o de negociación que conlleven en cada caso, la condicionalidad que impliquen, etc. En este sentido, mucho más importante es la estructura constitucional y normativa que define la naturaleza de las transferencias, o las capacidades fiscales de los distintos niveles de gobierno. La comprensión de la forma en que se gestiona esta estructura, el grado de arbitrariedad política que permite, su acomodo en relación con los intereses de los gobiernos subnacionales, etc., son aspectos que nos llevan a comprender mejor las capacidades políticas reales de los gobiernos subnacionales.

Estos aspectos se analizan más extensamente y en forma más sistemática en la segunda parte, ya que se encuentran muy relacionados con la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, a través de la información del cuadro I.3, podemos apreciar ya la existencia de una gran variabilidad, sin que se perciba una relación muy clara entre el grado de descentralización y el peso de las transferencias. A pesar de esto, y de las diferencias que presentan entre ellos, parece que los cuatro países con gastos más descentralizados de América Latina (Colombia, Argentina, Brasil y México) muestran un porcentaje de transferencias desde el centro comparativamente bajo –con la excepción de México- y también aparecen como los países con los porcentajes más elevados de recaudación directa de los gobiernos subnacionales. El tema de las transferencias entre niveles de gobierno, dada su gran importancia en la descentralización de América Latina, nos sitúa en el centro de algunos interrogantes clave, como por ejemplo, ¿cómo se articula y se reequilibra un Estado a través de un proceso de descentralización?, o ¿qué vías permiten la coordinación y la colaboración entre niveles de gobierno?, a los que intentamos responder en las siguientes secciones.

Segunda parte:

Equilibrios institucionales y mecanismos de coordinación

Relaciones intergubernamentales y diseños de la descentralización

Pluralismo institucional y monopolio institucional

El diseño institucional en un país puede adaptar distintas modalidades, con relación a los papeles políticos y organizativos necesarios para llevar a cabo las tareas que encara el sector público. Siguiendo la clasificación de Cohen y Peterson (1997), encontramos áreas de políticas públicas en las que predomina el monopolio institucional, otras donde se establece un monopolio institucional distribuido, y finalmente, otras en las que existe pluralismo institucional. El monopolio institucional se refiere a aquellos papeles que el Estado mantiene en exclusividad para sus órganos y departamentos centrales. El monopolio institucional distribuido se refiere a aquellas responsabilidades que han sido transferidas completamente a órganos de gobierno subnacional en el territorio (local, estatal, agencias, etc.) mediante alguna de las fórmulas de descentralización. Estos órganos mantienen el monopolio en su ámbito territorial o sectorial, reproduciendo la misma lógica de concentración sobre las tareas asignadas en sus instituciones y organizaciones específicas. El pluralismo institucional aparece cuando en un proceso de descentralización, las responsabilidades sobre determinadas tareas son compartidas por más de una institución u organización, que pueden pertenecer a niveles de gobierno o ámbitos territoriales distintos, participando incluso organizaciones públicas no estatales o el sector privado. Las situaciones de pluralismo institucional tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas. Tomando como ejemplo las políticas de educación, la distinción entre un monopolio institucional distribuido y un pluralismo institucional en este sector lo encontraríamos cuando, en el primer caso, la responsabilidad completa de la educación –tanto su gestión como regulación y financiación- se encuentra en un nivel de gobierno, sea local o intermedio, mientras que en el segundo caso, las responsabilidades se encuentran distribuidas entre distintos niveles de gobierno. Así, desde este punto de vista, una política descentralizadora en materia de educación basada en un alto grado de pluralismo institucional podría, por ejemplo, traspasar la gestión de los centros a los niveles locales y los recursos humanos a los niveles intermedios de gobierno, manteniendo el centro funciones reguladoras, de evaluación y de coordinación (Franco, 1996).

Recuadro 3.

Diseños institucionales de la descentralización

Monopolio institucional	Áreas reservadas en exclusividad por el gobierno central o instituciones centralizadas	Central: gestión, financiación y control de las políticas educativas centralizado (posibilidades de desconcentración)
Monopolio institucional distribuido	Áreas distribuidas como responsabilidad exclusiva de los gobiernos subnacionales	Intermedio o local: gestión, financiación y control de las políticas educativas en un sólo nivel, participación marginal de otros niveles
Pluralismo institucional	Áreas en las que distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades	Local: gestión centros escolares Intermedio: recursos humanos Central: financiación

En numerosos países de la región ha predominado tradicionalmente una lógica de monopolio institucional (en los Estado unitarios), y en unos pocos casos, el monopolio

institucional distribuido (básicamente en los Estados federales); sin embargo, los recientes procesos de descentralización han implicado que algunos Estados unitarios se orienten hacia la creación de monopolios institucionales distribuidos. En estos casos, las relaciones intergubernamentales frecuentemente son pequeñas, limitadas a aquellos aspectos más imprescindibles, existiendo una clara distinción entre los ámbitos de actuación correspondientes a cada nivel. Sin embargo, a medida que aumenta el grado de descentralización, con nuevos trasposos de tareas o unidades de gestión, se observa en numerosos casos que el gobierno y otras instituciones centrales, o las intermedias, tienden a reservarse diversas funciones (financieras, humanas, legales, etc.), por motivos técnicos y políticos. Las nuevas condiciones producen un aumento de las necesidades de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (en aspectos como la regulación, la financiación o la evaluación de los bienes y servicios públicos), lo que está dando lugar a la aparición de un cierto grado de pluralismo institucional más o menos reconocido explícitamente en las normas legales. En este sentido, es difícil imaginar en la actualidad países muy descentralizados sin ningún tipo de interrelación entre sus niveles de gobierno, dada la sofisticación y complejidad cada vez mayor de las políticas públicas. Por otra parte, aspectos transversales como la adopción de decisiones sobre las propias reglas de distribución de recursos, la definición de los aspectos fiscales de la des o la asignación de los poderes pertenecientes a cada nivel, más allá de sus aspectos de diseño institucional, implican también la existencia de algún tipo de fórmulas de coordinación, dado que todos estos temas requieren numerosos ajustes y negociaciones para su puesta en práctica efectiva (incluso la ausencia de relaciones puede llegar a ser un claro indicador de las dificultades que presenta el funcionamiento de la descentralización).

Equilibrios institucionales

Actualmente, en la mayor parte de los países se encuentran en buena parte mezcladas las tres modalidades mencionadas, con mayor o menor presencia de una u otra, según su estructura política y administrativa, su tradición centralista y los avances realizados en las últimas décadas en materia de descentralización. Además, en cada ámbito sectorial de políticas públicas pueden surgir configuraciones relativamente distintas. Sin embargo, la estructura política del Estado, y el diseño institucional con el que se introdujo la descentralización, marcan sin duda alguna pautas comunes en cada país. Como ya hemos analizado previamente, el monopolio institucional distribuido puede reproducir algunos de los problemas del monopolio centralizado, y aumentar otros (por ejemplo, por la falta de preparación técnica y de gestión de los funcionarios locales), aunque en alguna medida favorece un mayor ajuste a las preferencias de los ciudadanos y acomoda mejor las diferencias internas de los países. Por otra parte, no hay duda de que el pluralismo institucional introduce mayor complejidad en la gestión pública de un país, al desaparecer la simplicidad de las tareas asignadas en exclusividad. Sin embargo, compartir responsabilidades sobre una misma área de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno puede producir un efecto institucional positivo: estimular la coordinación y el control mutuo entre responsables políticos, sobre el proceso de formación y puesta en práctica de las políticas públicas, sin requerir los componentes burocrático-administrativos de las grandes organizaciones públicas centralizadas (Cohen y Peterson, 1997). Por ello, si las capacidades políticas e institucionales de un país permiten gestionar un cierto aumento de la complejidad, los resultados del pluralismo institucional en términos de mejoras en la eficiencia y la responsabilización pueden ser positivos. En otras palabras, el éxito de un proceso de descentralización, especialmente

si es muy intenso, supone el desarrollo de un cierto grado de pluralismo institucional; pero este no debe ser incongruente con las capacidades políticas y administrativas de cada país.

Por ejemplo, si la descentralización contribuye a aumentar la responsabilización por parte de las distintas unidades de gobierno (central, intermedio, local), es posible que estos mismos órganos sean capaces de acordar fórmulas correctivas para contrarrestar el aumento de las desigualdades distributivas que pueda conllevar la asignación de autonomía política y fiscal a los distintos ámbitos territoriales. Sin embargo, si no se genera un cierto grado de cohesión nacional, la descentralización enfrenta el peligro de generar en muchos casos una ruptura de los principios homogenizadores centralistas, sin que aparezcan alternativas reequilibradoras, con la consiguiente profundización de las desigualdades regionales y rural-urbana (Filgueira, 1997). En este sentido, es interesante analizar cuáles son las posibilidades y los límites del desarrollo de la descentralización basada en el pluralismo institucional en contextos en los que, como es el caso de América Latina, aún existen dificultades importantes en muchos países, en términos de su capacidad para tratar y gestionar las complejidades político-administrativas. Así, frente a estas limitaciones, si los países encuentran fórmulas más simples y efectivas de coordinación entre niveles de gobierno, tal vez el grado de pluralismo institucional en sus políticas públicas pueda ser mayor, sin el riesgo de que un nivel excesivo de complejidad elimine los posibles beneficios en materia de efectividad, responsabilización y mejoras.

Como vemos, la tensión, o el dilema, entre los costos de la coordinación y los beneficios del pluralismo institucional se sitúa fundamentalmente en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. De qué forma se articulan estas relaciones, mediante qué canales se establecen, en qué medida consiguen generar un equilibrio de poderes entre niveles (formales o informales), son aspectos clave para entender la lógica de la descentralización en un país, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos. La naturaleza de las relaciones intergubernamentales puede ser muy distinta de un país a otro, más orientada a la cooperación o al conflicto, más basada en reglas formales explícitas o en reglas informales, con la participación efectiva de unos u otros sectores (partidos, funcionarios, grupos de interés, asociaciones profesionales, organismos internacionales, etc.), cuyo papel y capacidad de influencia puede variar según cada país. Sin embargo, la articulación y el funcionamiento de estas relaciones configuran un área de problemas comunes, en busca de soluciones para conseguir ciertos equilibrios estables, a largo plazo.

Concluyendo, nuestro argumento es que el papel de las relaciones intergubernamentales entre el poder central y los poderes subnacionales constituye un aspecto fundamental para el éxito de un Estado descentralizado, siendo necesario que se produzcan equilibrios en los procesos de coordinación de la descentralización, sean éstos más o menos intensos, de carácter formal o informal, o predomine en ellos un estilo cooperativo o conflictivo.

Las vías de relación intergubernamental

Para esclarecer cuáles pueden ser las fórmulas que contribuyen a lograr los mencionados equilibrios, se analizan a continuación las lógicas o estilos que predominan en las nuevas relaciones intergubernamentales de la región, e identificar los

elementos importantes de carácter contextual que pueden influir, en cada caso, en el funcionamiento de un pluralismo institucional de complejidad reducida.

Las lógicas identificadas son las siguientes: en primer lugar, la relación entre niveles de gobierno que se establece formalmente mediante diversos tipos de mecanismos y procedimientos, que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones, sean éstas conjuntas o no; en segundo lugar, la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos, y finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas. Cada una de ellas no tienen por qué ser una forma excluyente de construir las relaciones intergubernamentales, pero el protagonismo –y su eficacia para la coordinación de políticas- de cada una puede ser distinto de un país a otro.

Relaciones formalizadas entre niveles de gobierno

Por relaciones formalizadas se entienden los procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional, centrados en temas sustantivos, de reparto de poderes sobre políticas sectoriales y áreas de gestión entre distintos niveles de gobierno, o bien relativos a la distribución de recursos financieros y responsabilidades fiscales. Básicamente, se trata de observar como los mecanismos de adopción de decisiones de tipo institucional, con o sin una participación compartida entre gobiernos de distintos niveles territoriales (comisiones, consejos, reglas de decisión, cámaras legislativas, etc.) configuran relaciones intergubernamentales. Los procedimientos efectivos de decisión, donde se sitúan las capacidades y los recursos clave, así como la distribución de los sistemas de control y de resolución de problemas en las relaciones entre niveles de gobierno (por medios políticos, o a través de la intervención de los tribunales), son algunos de los aspectos más interesantes de analizar.

Los mecanismos de asignación de recursos, control fiscal y de reparto financiero se concentran en la recaudación de impuestos, préstamos, y transferencias, así como en las fórmulas de compensación y reequilibrio territorial. No se trata tanto de analizar el funcionamiento de la descentralización fiscal en su conjunto, sino de observar las reglas de la descentralización fiscal mediante el establecimiento de fórmulas como la corresponsabilización fiscal, la introducción de incentivos y sanciones de unos niveles de gobierno respecto a otros, la fijación del grado de endeudamiento (para evitar la crisis macroeconómicas), entre otros aspectos importantes de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Coordinación entre los niveles de gobierno dentro de los partidos políticos

Desde esta perspectiva, entendemos que los partidos políticos pueden desempeñar un papel importante como engranajes organizativos y articuladores de redes personales, cuya dinámica tenga una cierta capacidad coordinadora sobre el conjunto del sistema político descentralizado. Elementos-clave para que ejerzan este papel son el grado de centralización territorial del partido y su funcionamiento democrático: los partidos extremadamente centralizados difícilmente podrán ser los articuladores de las relaciones intergubernamentales. No obstante, otros aspectos menos formalizados pueden llegar a tener una influencia incluso mayor para explicar el papel de los partidos políticos en un

Estado descentralizado. Así, la presencia de principios y valores compartidos (como la identidad colectiva, la lealtad organizativa, o el papel de la ideología) en estas organizaciones es un aspecto clave que puede favorecer la coordinación entre responsables políticos de diversos niveles gubernamentales. Otro aspecto clave es la influencia de las elites económicas y políticas de los ámbitos locales y regionales sobre la política nacional, siendo un factor clave si éstas ejercen su influencia en los partidos políticos en el nivel regional o bien directamente en el nivel nacional. Si existe una escasa cohesión interna en los partidos, si las reglas electorales no se ajustan a la nueva distribución de poderes, también se reducen las posibilidades de que aparezcan fórmulas de coordinación estables a través de los partidos. Estas dificultades pueden llegar a producir incluso el hundimiento o la no consolidación del sistema de partidos tradicional de un país, a medida que se desarrolle el proceso mismo de descentralización.

La coordinación como efecto emergente de las redes intergubernamentales

El nivel de relaciones interpersonales presente en los ámbitos profesionales sectoriales puede tener efectos significativos para la coordinación informal de las políticas públicas. La presencia de comunidades profesionales especializadas sectorialmente, alrededor de las grandes políticas públicas (técnicos, empleados públicos, etc.), es un fenómeno muy común, y puede ser efectivo para asegurar la coordinación informal en los procesos de toma de decisiones entre distintos niveles gubernamentales, o bien horizontalmente, entre unidades territoriales del mismo nivel. Una muestra de ello puede ser la capacidad para interpretar las regulaciones en forma compartida, con la fijación de convenciones comunes, o la propensión a compartir tareas de diseño y control en las políticas públicas descentralizadas. Además, el intercambio de experiencias, la movilidad y el aumento de la confianza pueden facilitar una mayor cohesión nacional. Cuanto menor sea el tejido organizativo, los valores comunes y la cohesión de estas comunidades profesionales, menor será la capacidad para fundamentar una coordinación desde este elemento. Si, por el contrario, existen comunidades dinámicas y bien establecidas, con organizaciones propias y posibilidades de generación de recursos, éstas pueden realizar una importante aportación de coordinación informal, además de la propia movilidad interna (territorial y funcional) que puede generarse dentro de la propia comunidad.

En la próxima sección se analiza el papel de los mecanismos formales para articular una coordinación efectiva. En las dos secciones siguientes se analizan algunos aspectos concretos relacionados con las posibilidades de los partidos políticos para ejercer un cierto papel como coordinadores de la descentralización. El último elemento, sobre las redes intergubernamentales de las comunidades profesionales vinculadas a la definición e implementación de las políticas sectoriales, escapa a las posibilidades de este documento, aunque se tiene también en cuenta, puntualmente, en los estudios de caso presentados en la tercera parte de este trabajo.

Descentralización y coordinación institucional

En esta sección se presenta una aproximación más detallada a algunos de los mecanismos o reglas formales de coordinación predominantes en las relaciones intergubernamentales en América Latina. En este sentido, se analizan los mecanismos de carácter económico o político más utilizados, teniendo como objetivo identificar

cuáles permiten abrir espacios de interacción y negociación entre niveles de gobierno (lo que implica disponer de algunos márgenes de autonomía de decisión en cada nivel), distinguiéndolos de los casos de mecanismos que son puramente imposiciones basadas en prerrogativas institucionales (cuando un nivel no dispone de ningún margen de maniobra).

El equilibrio del poder territorial

Como señala un reciente informe del Banco Mundial, “un gran desafío de la descentralización es institucionalizar el equilibrio de poder entre los gobiernos nacionales y locales. Esto requiere reglas tanto para proteger como para limitar los derechos de los gobiernos subnacionales (Banco Mundial, 1999:112). El informe del Banco Mundial critica el funcionamiento de estas relaciones basadas frecuentemente en reglas informales, y está a favor de que las reglas sean explícitas y estables, evitando su variabilidad en función del estilo de cada gobernante y de la coyuntura política. Por ejemplo, uno de los puntos de tensión más desatacados, ya que puede alterar la estabilidad de las reglas, especialmente en tiempos de dificultades financieras, es cuando el centro busca retener algún tipo de control sobre los gastos e ingresos de las administraciones descentralizadas, mediante fórmulas de autorización o supervisión, mientras que los niveles subnacionales buscan una mayor libertad de acción para financiar sus políticas y programas (OCDE, 1997). Este tipo de situaciones puede generar un elevado nivel de conflictos políticos, que será muy distinto si ya existen reglas de control aceptadas por todas las partes, o bien si son decisiones impuestas coyunturalmente por una de las partes.

El Banco Mundial relaciona directamente estabilidad con reglas explícitas. Sin embargo, ello no tiene porque ir siempre unido, ya que lo importante es la estabilidad de las reglas, y ésta va ligada a su aceptación por todos los actores implicados, independientemente de su grado de formalización, así como a la capacidad colectiva para sancionar a los actores que intentan modificarlas en forma individual, y también sancionar a los que no sancionan cuando deberían hacerlo.

Este argumento que se desarrolla en la última parte de este documento, señalando que la existencia de un conjunto de reglas formales bien definidas para la coordinación institucional no es una garantía suficiente para un buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales aunque seguramente sea una condición necesaria. Junto a un diseño de reglas formales bien definidas, es muy importante también la emergencia, en las relaciones entre niveles de gobierno, de reglas informales, con un cierto grado de flexibilidad interpretativa, basadas en la confianza, que permitan a los actores políticos y sociales llegar a realizar interpretaciones bastante coincidentes de las reglas formales existentes, ya que ésta, por definición, no pueden llegar a cubrir todas las posibles situaciones que se lleguen a producir (lo que en economía se caracteriza con el término “contratos incompletos”). Los actores que pueden articular y mantener estas reglas informales entre niveles de gobierno pueden ser los políticos, a través de sus partidos, si se cumplen algunas condiciones, como analizamos más adelante. También las redes profesionales y sociales, como ya hemos indicado, pueden asumir este papel informal de coordinación. La existencia de una cultura político-institucional muy homogénea entre los responsables públicos constituye un elemento de gran importancia para facilitar la cooperación entre los actores. Sin embargo, dejamos al margen estas consideraciones por el momento, ya que en esta sección nos concentramos en identificar

y distinguir el papel de las reglas y mecanismos formales en las relaciones intergubernamentales.

Áreas de interdependencia en las relaciones intergubernamentales

A continuación se encaminan cuáles son las principales áreas de interdependencia entre niveles de gobierno. Entendemos por áreas de interdependencia aquellos campos de la gerencia pública, en los que, independientemente de su carácter más económico o más político, los intereses de los actores pertenecientes a los diversos niveles de gobierno confluyen con mayor frecuencia. En algunos casos, estas áreas de interdependencia pueden encontrarse circunscritas a determinadas políticas públicas sectoriales; más generalmente, sin embargo, tienen una incidencia transversal, dependiendo en cada caso de los poderes concretos que han sido descentralizados a los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, en el caso de una descentralización de la salud pública, habrá aspectos de carácter técnico y de reparto de funciones (vigilancia epidemiológica, vacunaciones, etc.) que deberán ser coordinados, delimitados y revisados por profesionales especializados en ese ámbito, pero otros aspectos, como la financiación de estos servicios, o la gestión y el control de los recursos humanos, pueden estar más vinculados a áreas de interdependencia comunes. Estas configuraciones suelen ser específicas de cada país, por lo que analizaremos las grandes áreas intersectoriales de interdependencia, de una forma genérica.

Recuadro 4

Áreas de interdependencia entre niveles de gobierno

A. Representación del centro en los niveles subnacionales

- Administraciones desconcentradas (coordinación interna local, gestión de políticas del gobierno central).
- Sistemas de prefectura (control y supervisión, intermediación con el centro).
-

B. Recursos humanos y gestión pública

- Prácticas de gestión
- Condiciones laborales
- Procedimientos administrativos

C. Distribución de competencias y regulación

- Competencias exclusivas (centro o subgobierno)
- Competencias compartidas (regulación/ejecución; regulación básica/desarrollo)

D. Definición de las transferencias

- Generales, no condicionadas
- Específicas, condicionadas a temas concretos (fondos de cofinanciación)
- Monto fijo (o negociación fórmula) versus decisión ad-hoc (o negociación sustantiva sobre proyectos)
- Reembolso de gastos controlados

E. Fijación de impuestos y otras formas de ingresos públicos

- Régimen de autorizaciones
- Homogeneidad o competencia
- Participación en impuestos generales

F. Solicitud de préstamos

- Controles
- Autorizaciones
- Vigilancia

A continuación se analizan seis grandes áreas, tres de ellas más próximas a los aspectos vinculados con la administración y la gerencia pública, y las otras más vinculadas con los temas de las relaciones fiscales intergubernamentales. En cada una de estas áreas pueden existir diversos mecanismos y reglas de coordinación entre niveles de gobierno (que pueden repetirse en parte, en todas ellas); algunas abren espacios de negociación entre los actores gubernamentales como instrucciones, vetos u ordenes que un nivel impone sobre otro. Dejando para más adelante el análisis de estos mecanismos, se procederá a caracterizar las grandes áreas identificadas, introduciendo algunos ejemplos y llevando a cabo un análisis comparativo cuando la información disponible lo permita.

Áreas de regulación, control y gestión

El área definida por la representación del centro en los niveles subnacionales, se refiere a los mecanismos de apoyo, vigilancia y control, que el gobierno central establece para relacionarse con los gobiernos subnacionales. Por una parte, algunos segmentos de la administración central pueden estar desconcentrados en los niveles territoriales, estableciendo una coordinación con los poderes locales para la gestión de las políticas públicas. También pueden existir procedimientos de inspección gestionados directamente por el gobierno central, unidades de apoyo especiales o programas complementarios que inciden sobre las políticas descentralizadas. Por otra parte, el gobierno central puede tener representantes propios en los niveles territoriales (delegados, interventores, etc.) con funciones de supervisión y para facilitar al mismo tiempo el contacto con las autoridades locales. En ocasiones, estas intervenciones puede abrir espacios de negociación entre los niveles de gobierno; en otras ocasiones, se concentran en supervisar la aplicación de la legislación central en el territorio y gestionar la aplicación de los procedimientos institucionales existentes (por ejemplo, autorizaciones o permisos).

La gestión pública y los recursos humanos en el sector público configuran otra gran área de interdependencia entre niveles de gobierno. En algunos casos, las políticas pueden estar descentralizadas pero parte de los empleados públicos continúan dependiendo del gobierno central; en otros casos, la regulación de las condiciones laborales (total o parcialmente) de los empleados de los gobiernos subnacionales debe seguir principio definidos por el gobierno central. Situaciones similares surgen en lo que se refiere a los procedimientos administrativos y las técnicas de gestión pública en cada país. La formación especializada, los incentivos salariales, la negociación con los sindicatos, son temas que frecuentemente pueden llevar a compartir responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, de una forma más o menos intensa. No es fácil articular la regulación y la negociación sindical en múltiples niveles de gobierno, y frecuentemente aparecen numerosas tensiones y bloqueos. La forma como se define la estructura de la negociación colectiva, y como se fijan los derechos sindicales de los empleados públicos desde el inicio de la descentralización, tiene frecuentemente una influencia importante en su desarrollo posterior.

La distribución de poderes y la regulación de la intervención pública en los distintos sectores de políticas públicas es sin duda una de las áreas más complicadas de las relaciones intergubernamentales. La creciente expansión de las situaciones de pluralismo institucional se concentra a menudo en estos temas, ya que existen muchas políticas públicas en las que las responsabilidades son compartidas, sea con relación a la regulación, la financiación o la provisión de los servicios. Estas situaciones conllevan un incentivo para el diálogo frecuente entre los responsables políticos y los gerentes de los distintos niveles de gobierno implicados, para esclarecer confusiones, precisar los términos de la colaboración, homogeneizar procedimientos, etc., pero también pueden representar conflictos persistentes, y generar una cierta incapacidad de acción en los niveles más cercanos al territorio. Más complicados aún son aquellos países que tienen niveles de gobierno intermedios con sus instituciones políticas propias, cuyas cámaras disponen de capacidad legislativa. Entonces, la coordinación entre leyes y regulaciones de las instituciones centrales y las instituciones intermedias abre un espacio para la coordinación y el conflicto, al existir el peligro de que se produzcan superposiciones, contradicciones, etc., entre los distintos niveles. La existencia de espacios de diálogo y

debate puede reducir este tipo de problemas, aunque generalmente el papel de los tribunales –dictando sentencias, como una fórmula de automatismo institucional para la solución de los conflictos constituye el mecanismo resolutorio final en el caso de enfrentamientos no resueltos.

Interdependencias y transferencias entre niveles

Las transferencias, tanto con relación a los métodos de distribución, como sobre la determinación del monto global, constituyen una de las grandes áreas de interdependencia en las relaciones intergubernamentales. El cuadro II.1 muestra la situación de las transferencias del centro a los niveles subnacionales de gobierno para el conjunto de los países de la región. La información debería complementarse con la que aparece en el cuadro I.3, para valorar el peso del nivel subnacional en cada país y la importancia de las transferencias en este peso. El cuadro II.1 distingue entre el método que utilizan los países para fijar el monto global de recursos financieros que destinan a los gobiernos subnacionales, y el método o métodos que luego son utilizadas para distribuir este monto total. Sobre el monto global, puede tratarse de un porcentaje fijo sobre algunos impuestos (o incluso sobre el presupuesto público), definido pro ley o constitucionalmente, puede tratarse de una cantidad fija anual (determinada por el gobierno o el parlamento) o incluso de reembolsos por gastos puntuales de los gobiernos. Sobre la forma de repartir este monto global, podemos identificar cuatro métodos distintos. El primero se basa en distribuir según el origen de la recaudación (por ejemplo, según la contribución de cada territorio a un determinado impuesto); un segundo método consiste en seguir una fórmula para la distribución, que puede ir desde la simple distribución porcentual según el número de habitantes, hasta complejas fórmulas polinómicas que integran distintas variables socioeconómicas territorializadas. Un tercer método de distribución se basa en la asignación ad-hoc por parte del gobierno que dispone de los fondos, y finalmente, el último método consiste en distribuir según los gastos efectuados por cada gobierno subnacional (BID, 1997; Bahl, 1999).

Aunque el método basado en los impuestos es bastante mayoritario en la región, los datos del cuadro II.11 nos muestran una gran diversidad de procedimientos. Muchos países determinan el monto global de las transferencias mediante distintos procedimientos simultáneamente, predominando los métodos de participación en impuestos y las decisiones ad-hoc. Se trata por lo tanto, en la mayor parte de los países, de combinaciones entre un método predominante –impuestos- que ofrece una cierta estabilidad año tras año (aunque varía mucho según la forma en que se regula), con un método secundario de alta variabilidad –decisión ad-hoc- cambiante según las coyunturas políticas y económicas.

**Cuadro II.1 Tipos de transferencias intergubernamentales en América Latina, 1997
(porcentajes)**

		Métodos de determinar la cantidad global	Método de distribución de los fondos entre las unidades		
			Origen recaudación	Fórmula polinómica	Decisión ad-hoc
UNITARIOS					
Bolivia	Parte impuestos (62) Decisión ad-hoc (38)	6	56	38	
Chile	Reembolso gastos (83) Decisión ad-hoc (17)		17		83
Costa Rica	Parte impuestos (100)	100			
Rep. Dominicana	Parte impuestos (100)		100		
El Salvador	Monto fijo (42) Parte impuestos (58)	58	18	24	
Guatemala	Parte impuestos (100)		100		
Honduras	Parte impuestos (60) Decisión ad-hoc (40)	15	45	40	
Nicaragua	Parte impuestos (100)		100	40	
Panamá	Monto fijo (92) Decisión ad-hoc (8)		92	8	
Perú	Decisión ad-hoc (100)		8	92	
UNIT. REGIONAL					
Colombia	Parte impuestos (8) Decisión ad-hoc (15)		85 15		
Ecuador	Parte impuestos (100)		100		
Paraguay					
Uruguay	Parte impuestos Ad hoc	10			90
FEDERAL					
Argentina	Parte impuestos (95) Monto fijo (5)		89 5	5	1
Brasil					
México	Parte impuestos (74) Decisión ad-hoc (26)	36	38	26	
Venezuela	Parte impuestos (98) Decisión ad-hoc (2)		97		1 3

Fuente: BID (1997) y elaboración propia. Nota: “Parte impuestos” se refiere a que el conjunto de los gobiernos subnacionales reciben en conjunto una parte fija (porcentaje) de los impuestos recaudados a nivel nacional o intermedio.

Los países en que las decisiones ad-hoc concentran una parte importante de las transferencias (México, Uruguay, Colombia, Bolivia, entre los que tienen un nivel de descentralización significativo), pueden realizar mejores ajustes de carácter macroeconómico pero sufren el peligro de que se desestabilizan las políticas descentralizadas, al concentrar sus ajustes económicos en ellas. En todo caso, la capacidad de los gobiernos subnacionales para incidir en las decisiones sobre el monto total de los recursos a transferir (y los métodos para determinarlos) es siempre más

reducida que su capacidad de influencia sobre las fórmulas de reparto. Sólo en los países más descentralizados y con gobiernos subnacionales con capacidad para aliarse entre ellos, con el fin de presionar al gobierno central (lo que supone) la existencia de partidos políticos no muy centralizados), pueden aparecer estrategias de presión más intensas.

En relación con los métodos para la distribución de las transferencias entre los distintos territorios, predomina la aplicación de fórmulas polinómicas. La distribución según el origen de la recaudación se encuentra poco extendida, y el único país con un grado importante de descentralización que la aplica de forma significativa es México. La mayoría de los países prefieren ejercer una importante tarea de redistribución sobre el territorio mediante las transferencias (especialmente cuando se trata de distribuir impuestos recaudados por el gobierno central). Así, los Estados federales y los Estados unitarios regionalizados, los más descentralizados, siguen mayoritariamente esta orientación. Cabe destacar también el peso importante de las decisiones ad-hoc para la distribución de las transferencias, especialmente en países como México o Perú. A partir de estas configuraciones, podemos suponer que el tipo de relaciones fiscales intergubernamentales será muy distinto en los países. Si la mayor parte del monto total de la transferencia se basa en decisiones ad-hoc o en reembolsos de gastos (como Chile o Uruguay), estas se encuentran condicionadas a políticas y programas concretos. Se basan en fórmulas y porcentajes fijos, que implican transferencias generales, el condicionamiento será menor. En el primer caso, las estrategias de relación estarán probablemente centradas en negociaciones más continuas, de mayor detalle, y más aisladas entre sí, con cada gobierno subnacional buscando posibilidades de subvención en los entresijos de gobierno central. No hay duda de que estas fórmulas debilitan enormemente las capacidades políticas de los gobiernos subnacionales, y los hacen muy dependientes de todo tipo de coyunturas políticas y económicas. Sin embargo, también hay que reconocer que una presencia moderada de estas fórmulas puede ser muy efectiva para que el gobierno central estimule y oriente las políticas descentralizadas.

Un ejemplo más concreto de la distribución de transferencias basadas en decisiones ad-hoc son los fondos de cofinanciación, presentes en diversos países de la región. Estos fondos se distribuyen teóricamente en base a negociaciones entre el gobierno central –a veces a través de instituciones especializadas- y los niveles de gobierno inferiores, orientándose generalmente a las necesidades de inversión. Con este instrumento, los gobiernos centrales y sus instituciones intentan establecer prioridades de inversión en forma bastante localizada territorialmente contando con que la ejecución pueda ser llevada a cabo por los gobiernos subnacionales, una vez que éstos han aceptado o modificado las prioridades del gobierno central. Sin embargo, existen críticas a la utilización de este instrumento, destacando que en ocasiones no funcionan los mecanismos de negociación efectiva entre los niveles de gobierno, que hay poca claridad en sus criterios y procedimientos, y que éstos son impuestos directamente por el centro, o asignados con criterios clientelistas, evitando incluso las negociaciones con los gobiernos subnacionales responsables de las políticas (Rojas, 1996). La debilidad de los gobiernos subnacionales, o el estancamiento de situaciones de conflicto político entre niveles de gobierno, son algunos factores que contribuyen a la generalización de estos problemas.

En los casos de distribución basada en fórmulas (o por el origen de la recaudación), los gobiernos subnacionales dispondrán de mayores seguridades sobre sus ingresos por

transferencias, y tendrán algunos incentivos para seguir estrategias coordinadas con el objeto de intentar influir directamente en las decisiones del centro, ya que se trata de grandes decisiones para períodos de tiempo prolongados, con el propósito de que tengan un cierto grado de estabilidad. En este sentido, sería interesante analizar, caso por caso, si estas decisiones consisten en vetos o imposiciones institucionales del centro, o bien si existen en algunos países mecanismos de coordinación mediante los que los gobiernos subnacionales puedan expresar su voz formalmente. En todo caso, no obstante, la articulación política de la descentralización mediante el papel equilibrador de los partidos políticos es un aspecto que puede ser clave combinando procedimientos formales e informales –para que los gobiernos subnacionales puedan hacerse oír en el centro.

Regulación y recaudación de impuestos

La fijación de los impuestos y otras fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales, aparte de las transferencias, constituye otra área de interdependencia en las relaciones intergubernamentales. El planteamiento ideal de que cada nivel de gobierno tenga niveles de gasto que coincidan con los ingresos que puede obtener en su territorio, se encuentra muy discutido en los estudios sobre fiscalidad, ya que en la práctica siempre tiende a existir un cierto nivel de desequilibrio vertical (Bird, 1999), y como podemos deducir por la importancia de las transferencias (véase el cuadro I.3), el equilibrio fiscal tampoco es una realidad demasiado extendida en América Latina. Sin embargo, la mayor parte de los países tienen algunos impuestos descentralizados en el ámbito local o intermedio. En algunos casos, los niveles subnacionales pueden establecer nuevos impuestos en sus territorios, o modificar los existentes. Estas situaciones generalmente se encuentran reguladas por la legislación nacional, que establece normas sobre los márgenes de acción de los gobiernos subnacionales y define algunas pautas de homogeneización, a mismo tiempo que el gobierno central controla las variables macroeconómicas. Sin embargo, también pueden existir en esta área algunos espacios de negociación entre los distintos niveles de gobierno, para mejorar el sistema impositivo y evitar la competencia fiscal entre territorios. Finalmente, cabe añadir que la existencia de una capacidad de gestión tributaria en los niveles subnacionales es un elemento clave para fortalecer un cierto desarrollo de descentralización fiscal.

Los préstamos de los gobiernos subnacionales

La última área de interdependencia identificada, relativa a los aspectos financieros, se refiere a la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Este ha sido un tema muy analizado en los últimos años, por cuanto se han producido algunas situaciones de indisciplina fiscal que comportan graves problemas para la estabilidad financiera de algunos países, siendo Brasil el caso más destacado (Dillinger/Webb, 1999). Durante los años noventa, estos problemas han conducido a un aumento de las relaciones intergubernamentales, con el objeto de evitar situaciones de crisis fiscal. El cuadro II.2 presenta un inventario de los mecanismos y reglas sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Por un lado, observamos que muchos países establecen reglas estrictas, como la prohibición de endeudamiento (el caso chileno), o más generalmente, la prohibición de endeudarse para gastos corrientes (Argentina y México, entre los Estados federales). Otro mecanismo es la exigencia de garantías tributarias para la deuda, como un medio de responsabilizar a los gobiernos subnacionales de sus compromisos. Otros países, sin embargo, tienen menores limitaciones, pero deben

seguir un procedimiento de coordinación en el que el gobierno central tiene una capacidad decisoria final. Se trata de la exigencia de autorización por parte del gobierno central. En estos casos, entre los que se destaca Brasil o Venezuela, puede producirse un proceso de negociación entre el gobierno central y el gobierno subnacional que desea endeudarse, mediante el que se ajusten las posibilidades de pago y las necesidades de endeudamiento de estos gobiernos subnacionales.

Cuadro II.2. Controles para el endeudamiento de los gobiernos subnacionales

	No se permite el endeudamiento	Se requiere la aprobación del gobierno central	Prohibición para gastos corrientes	Empresas subnacionales con deuda sin control	Garantía tributaria de la deuda
UNITARIOS					
Bolivia		X	X		X
Chile	X				
Costa Rica			X		
Rep. Dominicana		X			
El Salvador					
Guatemala		X			
Honduras		X			
Nicaragua					
Panamá		X	X		
Perú			X		
UNIT. REGIONAL					
Colombia			X		X
Ecuador			X		
Paraguay				X	
Uruguay					
FEDERAL					
Argentina			X	X	X
Brasil		X		X	X
México			X	X	X
Venezuela		X			

Fuente: BID, 1997, p. 190

Las variables políticas –así como el papel articulador de los partidos entre los distintos niveles de gobierno- pueden desempeñar una función mucho más significativa cuando está abierta la vía basada en la negociación para permitir el endeudamiento subnacional. Esta alternativa presenta algunos riesgos, pero al mismo tiempo también facilita un proceso de aprendizaje y generación de confianza entre los distintos niveles de gobierno, cosa que las prohibiciones estrictas difícilmente contribuyen a alcanzar.

El papel de los mecanismos de coordinación

En cualquiera de las áreas de interdependencia mencionadas, con mayor o menor intensidad, pueden existir mecanismos que dejen abierto un cierto espacio de negociación entre los distintos niveles de gobierno. La negociación es un factor que contribuye al aumento de la responsabilidad, al existir la oportunidad para cada parte, de escuchar los argumentos y las razones de los otros niveles de gobierno respecto a cada

tema, y permite en ocasiones encontrar soluciones favorables para ambas partes. Pero no siempre es así. A veces con las negociaciones no se logra alcanzar acuerdos, quedando sin solución -o con malas resoluciones- muchos problemas. Por ello, las decisiones unilaterales, impuestas por el centro hacia los distintos niveles territoriales, o tomadas por un gobierno subnacional autónomamente, simplifican mucho la gestión de las regulaciones intergubernamentales, pero pueden ocultar los conflictos de intereses existentes. Dado que no existe una opción ideal, es importante revisar con mayor detalle los procedimientos concretos mediante los que establecen contacto distintos a niveles de gobierno. Tal vez existan algunas condiciones institucionales que faciliten su aproximación. A continuación revisaremos algunos de los principales mecanismos formales de coordinación utilizados en las relaciones intergubernamentales, independientemente de las áreas y de los países en los que pueden darse.

En primer lugar, tenemos las comisiones o conferencias, reguladas mediante algún tipo de fórmula legal e integradas por representantes –gerentes públicos o políticos– pertenecientes a diversos niveles de gobierno, que se reúnen para discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos sobre los temas que tengan encargados, generalmente de carácter sectorial. La composición de estas comisiones puede asumir muchas formas distintas, ya que son los mecanismos más frecuentes para establecer la coordinación en las relaciones intergubernamentales. El carácter de los participantes en estas comisiones, su capacidad para adoptar acuerdos, las reglas de decisión utilizadas, son aspectos clave para entender su dinámica y los resultados obtenidos. En algunos casos, puede tratarse de verdaderas comisiones que adoptan decisiones, en las que es necesario formar coaliciones para alcanzar mayorías, mientras que en otros casos son mecanismos utilizados por el gobierno central para imponer sus decisiones, al mantener éste el control efectivo de la comisión. También pueden tener una orientación más consultiva con el objetivo de recoger opiniones y formar consensos, sin que tenga la capacidad formal de tomar decisiones.

Aparte de las comisiones, existen otros mecanismos de coordinación menos frecuentes, como son las negociaciones ad-hoc para establecer convenios, las comisiones abiertas con implicación de grupos de la sociedad civil o de expertos, o la participación de los parlamentos, en la resolución de disputas entre niveles de gobierno y en la asignación de recursos. Las negociaciones ad-hoc, a diferencia de las comisiones mixtas, no tienen ninguna clase de regulación formal sobre su funcionamiento, ni ningún tipo de estabilidad a priori. Su aparición se produce cuando existe un problema o una necesidad (por ejemplo, negociar la autorización de un préstamo) que conduce al establecimiento de relaciones entre responsables de distintos niveles de gobierno, con relación a algún tema de interés mutuo.

La formación de grupos representantes de la sociedad civil, de expertos nombrados desde distintos niveles de gobierno, constituye otro tipo de mecanismo de coordinación, en ocasiones utilizado como fórmula para impulsar el propio proceso de descentralización. Generalmente se encuentra vinculado a la existencia previa de redes y comunidades sociales o profesionales suficientemente consolidadas, cuyo objetivo es desarrollar propuestas y soluciones que puedan ser aceptables por los responsables de distintos niveles de gobierno. Se trata de grupos de carácter consultivo, sin mucha capacidad de decisión, pero que pueden reconducir polémicas políticas entre distintos niveles de gobierno, acotando los problemas y las propuestas a discutir.

La implicación de los parlamentos nacionales en el establecimiento de mecanismos de coordinación es otra posibilidad alternativa. Su lógica suele ser más indirecta, ya que en ese caso, es clave el papel de los parlamentarios provenientes de los territorios de los gobiernos subnacionales, los cuales pueden ejercer un cierto juego como defensores de los intereses de los gobiernos subnacionales, evitando caer en actitudes de carácter clientelistas (en este caso, mucho más particulares y personalizadas). En los temas que implican decisiones del legislativo, y que afectan a los gobiernos subnacionales, el establecimiento de un espacio de representación y negociación en el ámbito parlamentario puede facilitar un vínculo indirecto entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central. En este sentido, como veremos en la próxima sección, en el comportamiento de los parlamentarios pueden influir muchas diversas variables institucionales del mismo modo que también influye en su comportamiento el grado de centralismo de los partidos políticos.

Recuadro 5.

Mecanismos formales de coordinación

a. Comisiones / conferencias

- Funcionarios de diversos niveles
- Políticos de distintos niveles
- Carácter de la coordinación: consultivo, ejecutivo, planificación, etc.
- Horizontal (conferencias sectoriales)
- Vertical (directrices del centro).

b. Negociaciones ad-hoc

- No periodicidad
- Acuerdos, convenios
- Criterios de interpretación y aplicación de políticas

c. Sociedad civil / grupos de expertos

- Dictámenes, asesoramiento
- Carácter voluntario
- Consultas

d. Mecanismos parlamentarios

- Representantes políticos territoriales
- Cámaras o comisiones especializadas

e. Decisiones judiciales

- Interpretación de la Constitución y leyes
- Conflictos de atribuciones.

El último tipo de mecanismo de coordinación, las decisiones judiciales, constituye una fórmula al margen de la negociación política. En este sentido, la coordinación se establece automáticamente, como resultado de interpretar las especificaciones definidas en las regulaciones o en los acuerdos y convenios. En la medida en que hay una fuerte separación de poderes entre los diversos niveles de gobierno, donde las decisiones (ejecutivas o legislativas) de estos no se coordinan a priori entre sí, entendemos que predominan las fórmulas de coordinación negativa (cada actor sigue su dirección, y solo la modifica si encuentra un veto de otro actor). En estos casos, cuando aparece el

conflicto las relaciones intergubernamentales, o relaciones entre niveles de gobierno, se convierten fundamentalmente en relaciones de carácter jerárquico de unos niveles respecto a otros (posibles gracias a la distribución de los poderes, -y recursos- estatales definida formalmente en el marco constitucional el país). En este tipo de situaciones, solamente las relaciones intergubernamentales de carácter informal pueden seguir funcionando con una cierta capacidad negociadora, aunque en condiciones bastante más restrictivas.

En general, cuando se produce la participación directa o indirecta de más de un nivel de gobierno sobre cualquier aspecto de las políticas públicas descentralizadas, existe algún tipo de relación intergubernamental. Evidentemente, la existencia o no de una amplia variedad de relaciones intergubernamentales depende también de otros factores, que van desde el peso de los gobiernos subnacionales en el conjunto del sector público de un país, hasta las capacidades institucionales de cada nivel, pasando el gran de detalle en la delimitación de las competencias de actuación para cada nivel de gobierno. En la actualidad, una administración pública compleja y moderna, que desee llevar a cabo programas y actuaciones con un cierto grado de sofisticación, requerirá sin duda la utilización de diversas fórmulas de relaciones intergubernamentales, con una cierta intensidad, para el desarrollo de sus políticas públicas.

Con la atención adecuada, podríamos seguir identificando otros mecanismos de coordinación que influyen en la articulación de las relaciones intergubernamentales, o analizar más detalladamente los que ya se han descrito. Lo importante, sin embargo, más que desarrollar una taxonomía completa de las formas de coordinación, es considerar como estos mecanismos de las relaciones intergubernamentales se encuentran interrelacionadas con las variables de carácter político. Por ello, en la siguiente sección examinamos el papel de estas variables en la descentralización. Después de la revisión efectuada hasta el momento, ya es posible entender mejor el dilema planteado en las primeras secciones, sobre la tensión entre los costos derivados de la complejidad de la coordinación y los beneficios que produce el pluralismo institucional. En este sentido, habiendo identificado las áreas de interdependencia y los principales mecanismos de coordinación, podríamos más fácilmente analizar los costos y los beneficios para cada país, observando aquellas áreas en las que las interdependencias producen menores dificultades o las fórmulas de coordinación más adecuadas a las tradiciones y a las condiciones del sistema político de un país.

Un tema adicional, que no entramos a sistematizar de forma detallada en este documento, consiste en el análisis del funcionamiento efectivo de la coordinación, en el sentido de investigar cuales son las reglas seguidas para la adopción de decisiones en cada instancia coordinadora, así como la relación entre las reglas formales e informales que surge de la interacción que se produce en tales instancias (Scharpf, 1997).

Las estructuras políticas de la descentralización y las reglas electorales

Después de una década de cambios, la descentralización empieza a ser una realidad bastante extendida en América Latina. Sin embargo, los grados y las modalidades de la descentralización son muy diversos. Como efecto del crecimiento económico de los últimos años en muchos países de la región, el descenso e la amenaza militar -interna y externa- y las importantes necesidades sociales, los gobiernos y las sociedades latinoamericanas han establecido una distribución más amplia del poder político,

abriendo nuevos espacios de adopción de decisiones y de participación política (Banco Mundial, 1999). En este sentido, como se ha señalado, la consolidación de la democracia y la consolidación de la descentralización se encuentran muy unidas, y difícilmente puedan funcionar adecuadamente la una sin la otra en los próximos años (independientemente de que los modelos de descentralización sean muy distintos en cada país).

Los marcos democráticos subnacionales

Las nuevas instituciones democráticas subnacionales, con sus reglas específicas, pueden servir para mejorar la visibilidad de los temas públicos, la responsabilidad de los líderes, la participación ciudadana, bien mediante un refuerzo de los mecanismos formales de participación política, bien a través de experimentar con diversas fórmulas de participación popular directa, como el impulso al asociacionismo local, la revitalización de las comunidades o la introducción de mecanismos innovadores de democracia local, ajustados a las peculiaridades de cada país, región o localidad. En este sentido, en los ámbitos locales e intermedios tenderán a surgir nuevos modelos de hacer política, algo más sofisticados, con relaciones más institucionalizadas respecto a grupos y colectivos sociales (de los que reciben apoyo a cambio de una atención prioritaria), y menos vinculados a redes de favores y vínculos personales (Manor, 1999).

Podemos constatar claramente la institucionalización política de la descentralización a partir de los datos presentados en el cuadro II.1. Así observamos, con una sola excepción, que a mediados de los años noventa todos los países tienen ya ejecutivos y legislativos locales elegidos en forma democrática. El sistema electoral para los representantes en el ámbito local es proporcional en todos los casos, con unas pocas excepciones, destacándose el caso de México. En este sentido, para la elección de las cámaras o consejos en el ámbito local, la mayor parte de los países tienden a reproducir las mismas reglas electorales que rigen para las elecciones generales a sus parlamentos nacionales, con muy pocas excepciones, en todo caso orientadas a aumentar los criterios de proporcionalidad. En lo que se refiere a la selección del ejecutivo en el ámbito local, en la mayor parte de los casos predomina el sistema de elección directa, siguiendo, la técnica de reproducir la lógica institucional dominante a nivel nacional. Sólo en algunos Estados unitarios como Bolivia, Chile o el Perú, existen fórmulas indirectas, siendo los representantes locales los que eligen al presidente o alcalde. Es curioso observar que existen pocos casos en los que coincide la elección directa y la reelección inmediata en el nivel local. Dejando aparte algunos países de Centroamérica, sólo Argentina, Brasil y Venezuela permiten esta práctica, cuya existencia refuerza sin duda la capacidad de acción de los políticos locales frente a los políticos que actúan en el ámbito central. La no reelección en el ámbito local predomina en cuatro de los siete países más descentralizados, y la misma proporción puede extenderse cuando se analiza el ámbito regional. En lo que se refiere a los procesos de elección, en los niveles de gobierno intermedio, en los Estados federales y los unitarios regionalizados, la elección directa del ejecutivo es predominante, con la única excepción de Argentina. Por el contrario, en las cámaras legislativas intermedias predomina el sistema electoral proporcional (aunque México y Venezuela tienen sistemas mixtos).

Así pues, encontramos un predominio del mismo modelo de representación dual presidencialista –con algunas excepciones– a través de los distintos niveles de gobierno territorial. Sin embargo, hay que tener presente que los beneficios e inconvenientes de

este modelo en distintos niveles de gobierno pueden ser diferentes. Uno de los problemas clásicos del modelo presidencialista es que, al generar dos fuentes de legitimidad, produce frecuentes bloqueos en los procesos de decisión formales, o favorece la aparición de distorsiones en el uso de los instrumentos políticos al alcance del ejecutivo, si esto no tiene la aceptación mayoritaria del legislativo (Linz, 1994). En este sentido, la posibilidad de que se reproduzcan frecuentemente estas dificultades en los niveles territoriales puede ser menor, y depende del grado de competencias regulatorias y de control de que dispongan los legislativos de los niveles intermedios y locales de gobierno. Si las competencias de estos órganos son escasas, las dificultades pueden reducirse, y las relaciones entre los ejecutivos y los legislativos de los niveles intermedios, pueden encarar tensiones mucho menores que en el nivel central. La existencia de ejecutivos fuertes en los niveles locales y regionales es sin duda una condición favorable que contribuye al desarrollo de un marco de negociaciones y acuerdos entre distintos niveles de gobierno.

Algunos componentes de las reglas electorales

Un aspecto importante de las reglas electorales en los gobiernos subnacionales se refiere a las limitaciones para la reelección. En este tema, los países se encuentran mucho más divididos entre los que impiden la reelección inmediata y los que la aceptan. México y Colombia son los dos países en los que esta regla se aplica en forma más sistemática en todos los casos, incluso para los representantes al poder legislativo de cualquier nivel de gobierno, y además, en algunos casos, con períodos muy cortos de ejercicio de las tareas. Otros países aplican esta regla más selectivamente, como en algunos casos de elecciones directas al poder ejecutivo, como Brasil en las elecciones del poder ejecutivo de sus estados. Seguramente algunas tradiciones históricas, basadas en el establecimiento de un amplio consenso político para limitar la corrupción, pueden dar razón de la adopción de estas reglas tan estrictas de limitación de mandatos. La no renovación también puede generar el efecto de reforzar los partidos políticos, al requerir continuamente los políticos la nominación para nuevos cargos. Dada la creciente profesionalización de la clase política que se ha producido en las últimas décadas, la no renovación puede fortalecer las estructuras partidarias, ya que los políticos deben estar continuamente cambiando de cargos públicos, y necesitan su apoyo para lograr las nominaciones; pero al mismo tiempo, el predominio de la elección directa hace que los candidatos a cargos ejecutivos deban asumir como un gran esfuerzo personal su elección. Luego, ello estimula una fuerte competencia interna entre los posibles candidatos del partido.

En este sentido, el sistema de no reelección, combinado con la elección directa, no incorpora demasiados incentivos positivos para la articulación de relaciones cooperativas entre los distintos niveles de gobierno. Tampoco refuerza suficientemente los cargos públicos con la posibilidad de compromisos a largo plazo, ni facilita especialmente el establecimiento de relaciones de confianza dentro de los partidos políticos. Por el contrario, el sistema estimula la competencia a corto plazo entre líderes alternativos, dentro de los partidos y entre ellos, limitando mucho la posibilidad de que emerja la confianza en las negociaciones entre responsables políticos de distintos niveles de gobierno.

Otro aspecto que tiene influencia en la articulación de los distintos niveles de gobierno de un país es la simultaneidad de las elecciones locales e intermedias con las elecciones nacionales.

Observando la última columna del cuadro II.3, podemos encontrar una amplia diversidad de situaciones, independientemente de que se trate de estados unitarios o federales. En términos generales, podríamos esperar que un alto grado de sincronización entre niveles favoreciese la cooperación entre los candidatos y los aparatos políticos de los distintos niveles, con mensajes y estrategias más convergentes. La sincronización también puede favorecer las carreras políticas que van de los niveles locales y regionales hasta el nivel nacional, al facilitar el proceso temporal de pasar de un nivel a otro. Sin duda, la existencia de tales carreras puede representar importantes beneficios para la integración de un sistema político, al facilitar la apreciación que tienen los políticos de los problemas de un nivel de gobierno respecto a los otros. Al mismo tiempo, para los países que permiten la reelección, ello puede evitar una permanencia excesiva en cargos ejecutivos locales y regionales, al ofrecer estímulos para pasar al nivel de gobierno nacional. Como efecto contrario, la ausencia de sincronización estimula la alternativa de partidos con ritmos distintos a los del gobierno central, al eliminarse el efecto de “arrastré” de las elecciones generales. Observando los datos de la región, podemos apreciar una ligera tendencia mayoritaria con relación a la presencia de la simultaneidad entre las elecciones, independientemente de su modelo de Estado (federal o unitario).

Ninguno de los elementos analizados hasta el momento sobre los aspectos institucionales de los sistemas políticos subnacionales de la región parece ser completamente determinante, en lo que se refiere a definir la estructura de oportunidades y amenazas que enfrentan los partidos políticos para articular las políticas públicas en un entorno descentralizado. Sin embargo, en su conjunto, los elementos analizados insinúan debilidades y fortalezas, configurando un conjunto de limitaciones y posibilidades de acción política que, sin duda, contribuyen a definir vías de articulación de las relaciones intergubernamentales. La configuración de un alto grado de pluralismo institucional, y también la integración del sistema político mediante una presencia activa de los partidos en la coordinación de los distintos niveles de gobierno son algunos de los objetivos que las reglas político-institucionales analizadas (sistema de elección, mandatos, simultaneidad, etc.), pueden ayudar a conseguir.

Cuadro II.3. Sistemas electorales en los niveles subnacionales de gobierno, 1996.

	PODER EJECUTIVO						PODER LEGISLATIVO					
	Elecciones Democráticas	Intermedio Elección Directa	Reelección inMEdiata	Elecciones democráticas	Local Elección directa	Reelección inmediata	Elecciones democráticas	Intermedio Sistema electoral	Reelección inmediata	Sistema electoral	Reelección inmediata	Coincidencias con las elecciones nacionales
UNITARIOS												
Bolivia	NO	-	-	SI	NO	SI	NO	-	-	Prop.	SI	NO
Chile	NO	-	-	SI	NO	SI	NO	-	-	Prop	SI	NO
Costa Rica	NO	-	-	SI	NO	SI	NO	-	-	Prop	SI	SI
Rep. Dominic	NO	-	-	SI	SI	SI	NO	-	-	Prop	SI	NO
El Salvador	NO	-	-	SI	SI	SI	NO	-	-	Prop	SI	SI
Guatemala	NO	-	-	SI	SI	SI	NO	-	-	Prop	SI	SI
Honduras	NO	-	-	SI	NO	SI	NO	-	-	Prop	SI	SI
Nicaragua	NO	-	-	SI	SI	NO	NO	-	-	Prop	SI	SI
Panamá	NO	-	-	SI	SI	NO	NO	-	-	Prop	SI	SI
Perú	NO	-	-	SI	NO	SI	NO	-	-	Prop	SI	NO
UNIT. REGIONAL												
Colombia	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	Prop.	SI	Prop	NO	NO
Ecuador	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	PROP.	SI	Prop	SI	SI
Paraguay	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	Mayor.	SI	Mayor.	SI	NO
Uruguay	SI	SI	SI	NO	-	-	SI	Propop.	SI	'	-	SI
FEDERAL												
Argentina	SI	No	SI	SI	SI	SI	SI	Prop.	SI	Prop	SI	SI
Brasil	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	Prop.	SI	Prop	SI	SI(estado)
México	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	Mixto	No	Mayor.	NO	NO
Venezuela	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Mixto	SI	Mixto	SI	NO

Fuente: BID (1997), y elaboración propia a partir de fuentes de cada país.

Los partidos políticos y los incentivos para la descentralización

En la sección anterior se analizó la influencia de algunas reglas político-institucionales en la configuración del juego político entre niveles de gobierno en un proceso de descentralización. En esta sección analizaremos la influencia de las reglas electorales sobre el comportamiento de los representantes políticos, y también cómo estas reglas inciden directamente sobre el grado de centralización de los partidos políticos.

Las preferencias de los votantes

Una idea expresada frecuentemente, con carácter normativo, respecto al papel de las elecciones en una democracia, es que los votantes señalan sus preferencias en términos de las políticas que prefieren. Al mismo tiempo, también se sostiene que mediante las elecciones los votantes aprueban o desaprueban las opciones de política que han llevado a cabo los últimos gobernantes. La valoración del carácter de los gobernantes, su integridad, honradez, etc., tanto de los gobernantes actuales, como de los que se proponen como alternativos, también constituye otro factor que influye en el sentido del voto. En todos estos casos, sin embargo, podemos encontrar numerosos problemas de rendición de cuentas (Przeworski / Manin / Stokes, 1999).

Existe un dilema ampliamente reconocido con relación a las reglas electorales, al plantearse la tensión entre su propensión a estimular la reputación de los políticos respecto a los partidos, o bien a estimular directamente su relación con los votantes, teniendo en cuenta en ambos casos el beneficio que representan para las carreras de los políticos. Las reglas que establecen listas electorales cerradas (propuestas por los partidos), con distritos plurinominales, y en las que los votantes solo pueden elegir una sola lista, tienden a estimular la fidelidad de los representantes a los partidos; por el contrario, las reglas que fomentan las listas abiertas, permiten candidatos individuales y definen distritos uninominales (o plurinominales con competencia abierta dentro de cada partido) tienden a favorecer que los políticos persigan el contacto directo con sus representados. Recientemente se han propuesto algunos métodos para sintetizar los efectos que produce el conjunto de estas distintas reglas en una escala ordinal (Carey/Shugart, 1995).

En general, se reconoce que las reglas que favorecen una mayor relación personal entre electores y representantes tienden a producir tensiones con los intereses de los partidos políticos como colectivos, y favorecen la fragmentación y la debilidad de éstos. Por otra parte, las reglas que fortalecen mucho a los partidos como organizaciones son criticadas por sus efectos desmobilizadores y por la posibilidad de que se refuercen las oligarquías en su seno, dificultando la agregación de preferencias. Para evitar los efectos más perversos de ambas tendencias, muchos países buscan equilibrios entre los dos extremos, existiendo numerosas posibilidades y combinaciones. Además, otros factores, como la distribución territorial del poder en los partidos políticos, también pueden influir, limitando algunas de las tendencias señaladas. En este sentido, es necesario no confundir entre la defensa de intereses localizados territorialmente, y la atención de los representantes a las relaciones personales de carácter más individualizado.

Reglas de representación y estructura territorial del Estado

La relación entre las distintas situaciones de representación y la estructura territorial del Estado es bastante intensa. Los partidos muy centralistas tendrán pocos incentivos para impulsar una descentralización del Estado, especialmente en lo que se refiere a abrir nuevos espacios de autonomía política que trasladen capacidades y recursos importantes (implícitamente, ello representa ceder recursos de poder a las organizaciones locales o intermedias de los partidos, y poner en peligro el centralismo existente). Por otra parte, las reglas que favorecen el personalismo no necesariamente incentivan un proceso de descentralización del Estado, ya que tienden a fragmentar en extremo los intereses territoriales, y en la elección de representantes para el poder legislativo nacional, introducen numerosas dificultades para la agregación de preferencias políticas sobre temas de alcance nacional o subnacional. Luego, frente a la falta de interés en numerosos temas, surgen los intercambios entre intereses particulares, de carácter clientelista, y el apoyo a determinadas opciones en forma puramente instrumental (con lo que suponemos que sus representados no tienen preferencias sobre temas generales, o que los temas locales están por encima incluso en las instituciones de ámbito nacional, lo que puede ocultar un problema de diseño institucional).

Cuando el control de los incentivos para las carreras políticas se encuentra situado fundamentalmente en las organizaciones locales de los partidos (al nivel de distrito, o en algún nivel inmediatamente superior) puede surgir, por el contrario, un fortalecimiento de la descentralización del Estado. Ello es, así más especialmente sí el nivel organizativo de los partidos que dispone del control sobre los incentivos coincide total o parcialmente con los límites territoriales de entidades descentralizadas con instituciones políticas propias. En estas situaciones, se produce una fuerte concentración de recursos políticos, que permite a las organizaciones locales negociar con los partidos al nivel nacional. Es frecuente que estas relaciones abran un espacio complejo de intercambios, de carácter multidimensional (movilidad de políticos, acuerdos intergubernamentales, articulación de intereses territoriales y sectoriales, etc.), en el que el equilibrio de poder entre los distintos niveles de gobierno se encuentre frecuentemente en tensión.

La transición de un modelo de partido en el que predominan las relaciones personales a un modelo de partido centralizado nacionalmente no es muy extraña. La profesionalización de la política, la voluntad de cohesión e integración nacional, el control de la financiación, etc. son factores que favorecen esta tendencia. Por el contrario, la transición inversa no es muy frecuente, aunque algunos países procuran hacer que las organizaciones políticas sean más atractivas socialmente, introduciendo más puntos de contacto directo con los electores.

Es bastante improbable la transición natural de un modelo de partido centralizado a un modelo de partido con múltiples centros territoriales. Los dirigentes nacionales de los partidos no tienen ningún tipo de incentivo para ceder parte de su poder (y en todo caso, prefieren cederlo directamente a representantes con incentivos personalistas, con los que pueden llegar a realizar intercambios particulares, y no negociaciones de políticas). Generalmente, este tipo de transición solo se produce cuando surgen presiones sociales o nuevos movimientos políticos concentrados territorialmente, que reivindican espacios propios de poder, y el centro acaba cediendo recursos, abriendo nuevos espacios de representación, con el fin de alcanzar nuevos compromisos y acomodar los nuevos intereses territoriales en la estructura del Estado. Una vez que los recursos y las

responsabilidades se han descentralizado, la dinámica política que ello genera tiende a mantener estable el sistema. Sin embargo, también es habitual que se realicen posteriormente algunos ajustes en las reglas electorales (como la introducción de grandes distritos territoriales para una parte de los representantes al poder legislativo) para volver a equilibrar el peso y la influencia del nivel central frente al creciente poder de las organizaciones territoriales de los partidos.

Intereses territoriales, partidos y reglas electorales

Como hemos señalado, según como sea el sistema electoral de un país, los políticos tendrán más incentivos para preocuparse de áreas territoriales específicas (en algunos casos incluso pueden llegar a preocuparse de grupos personales de seguidores), o bien se encontrarán más preocupados por debates políticos de carácter nacional o sectorial, desvinculados en todo caso los intereses territorializados. Los datos comparativos muestran que en América Latina las reglas electorales no favorecen especialmente los incentivos que vinculan los políticos a ámbitos territoriales específicos, ya que predominan reglas electorales que otorgan bastante poder a las direcciones de los partidos (BID, 2000). Evidentemente, la situación no es homogénea, y existen bastantes diferencias en cada país, con algunos casos extremos en ambas direcciones.

Que las reglas electorales otorguen un cierto poder a los partidos como organizaciones, frente a los políticos como candidatos individuales, puede tener implicaciones importantes en el contexto de un proceso de descentralización, ya que facilita una cierta cohesión de los grupos políticos, cuando paralelamente surge una pluralidad de nuevos núcleos y entornos de poder gubernamental, y se desarrollan nuevas formas de relaciones intergubernamentales. Por este motivo, entendemos que la dinámica organizativa de los partidos tiene claras implicaciones para el nivel de coordinación de las políticas públicas en entornos descentralizados. Así, un alto grado de descentralización fiscal o de competencias regulatorias, puede verse matizado por un cierto grado de integración política ejercida por los partidos políticos, si estos tienen capacidad de negociar entre sí a un nivel agregado. Luego, estos imponen los acuerdos que alcanzan en las distintas unidades territoriales en las que gobiernan. También puede producirse la aparición de reglas informales de coordinación (y negociación) entre políticos de distintos niveles, en el seno de sus propias organizaciones políticas. Desde este punto de vista, cuando el sistema de partidos tiene grados importantes de consolidación organizativa y estabilidad, los partidos tienen más posibilidades de convertirse en actores clave de la reestructuración del proceso político, contribuyendo a mejorar la gobernabilidad del Estado. Y si no se trata de partidos extremadamente centralistas, las posibilidades de que impulsen y coordinen el proceso de descentralización son mucho más elevadas (Jordana/Lasagna/Salvador, 1998).

Buscando una respuesta al por qué de la gran variación existente en América Latina respecto a la descentralización, Willis, Garma y Haggard (1999) plantean que uno de los factores más importantes para explicar el grado de descentralización de un país consiste en la relación existente entre los representantes políticos del nivel central (presidente y legisladores) y los políticos subnacionales. Así, señalan que “cuanto mayor sea la sensibilidad política de los políticos del nivel central frente a los resultados políticos subnacionales, es probable que el sistema sea más descentralizado” (1999:9), y sugieren que el análisis, por ejemplo, de la forma en que funciona la estructura interna de las decisiones en los partidos políticos (si se encuentra muy centralizada o no) es un

indicador fundamental para entender el nivel de compromiso con los intereses subnacionales. Si los políticos del ámbito nacional tienen incentivos para negociar con los políticos que representan intereses situados en los diferentes ámbitos territoriales (utilizando también el espacio organizativo que significa el interior de su propio partido político), la descentralización avanzará y si no existen tales incentivos, la descentralización puede quedar bloqueada y con escaso peso efectivo.

Así, por ejemplo, observamos que en los países donde la descentralización se ha realizado efectivamente en numerosas áreas de política pública, las negociaciones sobre la orientación y el control de las decisiones más importantes del partido (nombramientos, recursos, decisiones, etc.) se producen mediante consenso entre representantes provenientes de distintos territorios, mientras que en los países donde la descentralización es poco significativa, las decisiones se toman mediante un control jerárquico, o en todo caso, concentrada entre grupos influyentes residentes en la capital del Estado. En este sentido, aunque no en forma determinante, la mayor sensibilidad política hacia temas subnacionales también puede estar vinculada a que los líderes más destacados de un partido provienen de posiciones políticas en los niveles territoriales y no actúan exclusivamente en la política nacional desde el inicio de su carrera política.

A continuación, se analiza de cómo la representación en el sistema político puede influir en mayor o menor medida en que los partidos tengan esta mayor sensibilidad política hacia los distintos niveles de gobierno. Si ello es así, a través de sus representantes en las instituciones políticas, los partidos pueden ser los principales impulsores de los procesos de descentralización, de manera que permitan la consecución de un cierto equilibrio entre los distintos niveles de gobierno.

Representación y reglas electorales

El sistema de representación política dual basado en la elección directa del presidente y de poder legislativo abre dos vías de legitimidad política, la del parlamento y la del ejecutivo presidencial. Este sistema está sin duda muy consolidado como modelo de referencia en América Latina, y ha sido adoptado en su estructura fundamental, con escasas diferencias, por casi todos los países de la región. Sin embargo, podemos encontrar grandes variaciones en lo que respecta al diseño de las fórmulas concretas de representación del legislativo en la región. En este sentido, encontramos sistemas unicamerales y sistemas bicamerales, registrándose en los Estados unitarios una mayor tendencia hacia el unicameralismo, y en los Estados federales y unitarios regionalizados hacia el bicameralismo. También existen numerosas variaciones en lo que se refiere a los distritos electorales, o a la aplicación de fórmulas mayoritarias o proporcionales para las reglas electorales.

Sobre la estructura de las cámaras, cabe destacar que los Senados de los cuatro Estados federales de la región se aproximan todos al modelo tradicional norteamericano, eligiendo un pequeño número de senadores por estado, mediante fórmulas de mayoría simple, frecuentemente con alguna ligera corrección. A pesar de ser Estados unitarios, Bolivia, Paraguay y Chile tienen también un modelo de Senado similar al de los países federales (aunque las regiones que representan sus senadores no tienen una institucionalización política propia con la excepción de Paraguay). Más sorprendente es la fórmula de representación en el Senado de dos países unitarios regionalizados, Colombia y Uruguay: sus Senados se forman a partir de distritos nacionales únicos.

Por lo tanto, más que una cámara de representación territorial, en estos dos casos podemos suponer que se trata de todo lo contrario: cámaras de integración territorial, tal vez incluso establecidas como contrapeso para compensar las tendencias centrífugas que hipotéticamente podría crear el avance de la descentralización. En oposición a estos últimos casos, parece claro que en los países donde los distritos para elegir a los representantes de las cámaras parlamentarias coinciden con los límites territoriales de los gobiernos descentralizados, la capacidad de representación de los intereses de los gobiernos intermedios en la política nacional puede verse favorecida (por las reacciones especiales que tienden a configurarse dentro de los niveles locales de los partidos), respecto a cuando se trata de distritos de un tamaño mayor.

En relación a los distritos electorales, sorprende en algunos países que establecen un número limitado de distritos uninominales o binominales, cuya suma no llega a superar la mayoría de diputados de la cámara, mientras que para la elección del resto de representantes se mantienen grandes distritos plurinominales. Otra variación consiste en el establecimiento de distritos únicos, que cubren a toda la nación. Tal vez el caso del Perú sea el más extremo, al existir solamente un único distrito nacional en un parlamento unicameral. En este caso, no queda resquicio para ningún tipo de representación territorial. La fórmula mexicana para la Cámara de Diputados combina ambos extremos, evitando la equiparación de sus estados federados con los distritos electorales, excepto para la representación en el Senado. En general, los Estados unitarios evitan los distritos muy pequeños (salvo algunos países centroamericanos), y utilizan sus regiones administrativas como distritos electorales, o incluso definen distritos más extensos. Estas diferencias permiten percibir que algunos países optan por evitar que coincidan los distritos electorales, y las unidades territoriales que disponen de gobiernos subnacionales con legitimidad democrática. No es una tendencia muy fuerte, pero en algunos casos se puede apreciar con claridad, lo que produce una reducción de las posibilidades de que se refuercen las identidades de las instituciones territoriales intermedias, y con ello, los niveles territoriales intermedios de los partidos.

Una mayor diversidad puede encontrarse aún en las fórmulas electorales que definen la representación territorial en las cámaras de diputados de los países de la región. Observando el cuadro II.4, parece claro que en la región predominan las reglas electorales relativamente proporcionales, basadas en grandes distritos plurinominales, aunque existen algunos casos divergentes. Ello favorece el aprendizaje de la negociación y el pacto entre los partidos políticos, cuyas enseñanzas pueden ser traspasadas luego a las relaciones que éstos establecen entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, este tipo de representación seguramente debilita la capacidad de los legisladores para actuar como representantes de los intereses de los gobiernos regionales en la arena nacional. Una de las ventajas subyacentes en la existencia de este tipo de reglas puede ser evitar las tradicionales dinámicas clientelistas que generan los representantes cuando hay pequeños distritos y gobiernos locales muy débiles. Sin embargo, sería necesario llevar a cabo mayor trabajo empírico para poder precisar en detalle la situación de la región especialmente debido al papel clave de los procedimientos de nominación de los candidatos.

Los diputados y senadores de los parlamentos nacionales pueden tener pocos incentivos para facilitar la institucionalización de la descentralización en sus países, en los países con distritos pequeños, ya que en muchos casos uno de los papeles tradicionales de los parlamentarios ha consistido básicamente en intermediar intereses, recursos y

fidelidades entre el nivel local –con muchos particularismos- y el nivel nacional, mediante fórmulas más o menos modernizadas de intercambio político. Incluso en los casos de distritos similares a los de los gobiernos subnacionales existe el peligro de que puedan reproducirse lógicas de dependencia similares a las tradicionales, si estos gobiernos no son suficientemente fuertes y autónomos. Pero la descentralización puede invertir esta lógica, pasando del clásico intercambio personalizado entre apoyo electoral y recursos, a un intercambio más complejo de legitimación local del partido por capacidad de representación en el centro. Ello requiere sin duda la existencia de gobiernos subnacionales fuertes, y que sus necesidades básicas no dependan de concesiones o intervenciones puntuales de los diputados.

Aparte de su influencia directa sobre el comportamiento de los parlamentarios, es indudable que las reglas electorales inciden de algún modo en la forma en que se estructura el poder dentro de los partidos. En muchos casos, con la intención de ser un contrapeso al presidencialismo, y evitar al mismo tiempo el mencionado clientelismo localista, frecuentemente estas reglas tienden a fomentar la existencia de grandes partidos de ámbito nacional, y que sus aparatos internos tengan recursos para controlar la preparación de las listas electorales a través de los distintos niveles (aunque permitiendo un cierto espacio a la representación de intereses muy fragmentados). En este sentido, una medida adicional para combatir la debilidad y el fraccionamiento de los partidos puede ser la existencia de sistemas de listas cerradas y bloqueadas; sólo en casos como Chile o Brasil las listas no se presentan bloqueadas. Estas reglas, si conducen al control completo del nivel nacional del partido, claramente no refuerzan las estructuras de partido en los ámbitos locales e intermedios, y no añaden incentivos al interés sustantivo de los líderes de los partidos por los problemas de los gobiernos subnacionales.

Cambio institucional y comportamiento político

Si hasta el momento hemos analizado cómo las reglas del juego político comprometen a los partidos con la descentralización, también podemos analizar la relación entre partidos y descentralización desde una perspectiva inversa. En este sentido, es interesante observar cómo los cambios en los comportamientos habituales de los representantes políticos corren paralelos a los procesos de descentralización, en los casos en que estos procesos avanzan efectivamente. Así, las funciones de los parlamentarios pueden modificarse a medida que surgen y se consolidan nuevos niveles políticos subnacionales, y sus papeles tradicionales como mediadores de intereses de las áreas territoriales pueden tender a ser más sofisticados, ya que perciben nuevos incentivos para coordinar en alguna medida sus posiciones con los políticos de los otros niveles territoriales.

Sin embargo, para que ocurran estos cambios en las preocupaciones de los parlamentarios, el control de las decisiones sobre su carrera política necesitaría el apoyo de algunas secciones territoriales de partido (lo que los partidos muy centralizados no desean que ocurra). Todo ello, sin duda, provoca tensiones y reajustes, ya que las secciones regionales de los partidos buscan aumentar su espacio e influencia frente a las jerarquías del centro, con el objeto de disponer de mayores recursos y autonomía. En su conjunto, y siguiendo con la tesis de Willis, Garma y Harggard (1999), este tipo de situaciones puede evolucionar de forma distinta en cada país. Pueden avanzar tanto hacia un aumento de la sensibilidad política de los políticos del centro hacia los otros

niveles, si las reglas existentes permiten abrir espacios de autonomía política a los representantes de niveles subnacionales; pero puede generar un bloque que afecte en forma significativa al avance en la descentralización de las políticas públicas, si los dirigentes nacionales perciben esta como una pérdida neta de recursos y capacidades.

Frente a estas tensiones, para conseguir una cierta estabilidad en la balanza del poder, dado que se producen recomposiciones de fuerzas, es muy conveniente que aparezcan intereses comunes entre las élites nacionales y las élites regionales o subnacionales. La circulación de cargos en los partidos políticos y la estructuración de un pluralismo institucional en las políticas públicas pueden desempeñar, cada una a su modo, un papel favorable en el desarrollo de estos procesos y en la obtención de un cierto equilibrio institucional entre los gobiernos de los distintos niveles territoriales. No hay duda que el control de las demandas de los niveles subnacionales es un factor clave para todo gobierno central, pero la utilización de todos los recursos de las instituciones centrales para evitar la aparición de una autonomía política efectiva en los distintos niveles de gobierno, pueden igualmente desestabilizar los equilibrios políticos del Estado, sea éste federal o unitario.

Aunque lo corrija alguno de los aspectos analizados hasta el momento, el predominio en la región de una combinación entre el presidencialismo y fórmulas de representación proporcional, muestra una influencia poco positiva sobre la forma en que se articula políticamente la descentralización. Por un lado, dificulta que los partidos asuman un papel más destacado en el refuerzo de las instituciones políticas de la descentralización, ya que este sistema favorece la existencia de partidos débiles y fragmentados, a pesar de que intenten reforzar su cohesión mediante fórmulas centralizadoras. Esto pone aún más difícil que los partidos desempeñen un papel relevante como instrumentos de coordinación informal entre los distintos niveles de gobierno, y tiende a concentrar en el ejecutivo y las burocracias públicas el esfuerzo de impulsar la descentralización. Por otro lado, la mencionada combinación limita la capacidad de imponer un modelo de descentralización basado en leyes negociadas entre el gobierno y el presidente de forma estable, surgiendo luego interminables bloqueos legislativos y reforzando la tendencia de los ejecutivos, a gobernar mediante decretos y actuaciones ejecutivas, lo que dificulta la institucionalización formal del pluralismo institucional en los diversos sectores.

Cuadro II.4. Sistema de elección, fórmulas electorales y distritos territoriales

	SISTEMA DE PARTIDOS	ELEC. PRESIDENTE Vueltas	PARLAMENTO CÁMARAS	LISTAS	DIPUTADOS		
					Distritos	Fórmula electoral	
UNITARIOS							
Bolivia	Multipartidismo	May. Absoluta Resuelve Parlamento	Bicameral	Cerrada bloqueada		9 (130)	Proporcional 9
Chile	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Bicameral	Cerrada, bloqueada	no	60 (120)	Mayoría relativa 1
Costa Rica	Bipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 can.	Unicameral	Cerrada, bloqueada		7 (57)	Proporcional
Rep. Dominicana	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Bicameral	Cerrada bloqueada		16 binominal 14 plurinominal	Prop.(D'Hondt) 3
El Salvador	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Unicameral	Cerrada bloqueada		14 plurinominal 1 nacional (84)	Resto mayor
Guatemala	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Unicameral	Cerrada bloqueada		22 binominal 1 nacional (64)	Resto mayor Prop.(D'Hont)
Honduras	Bipartidismo	Mayoría simple	Unicameral	Cerrada bloqueada		18 uninominal (128) plurinominal	Resto M. Mayor. Proporcional
Nicaragua	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Unicameral	Cerrada bloqueada		17 uninominal 1 nacional (90)	Resto mayor
Panamá	Multipartidismo	Mayoría simple	Unicameral	Indiv./Cerr. bloqueada	No	28 uninominal 12 plurinominal (72)	Mayoría relativa
Perú	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Unicameral	Cerrada		1 nacional (120)	Prop.(D'Hondt)
UNIT. REGIONAL							
Colombia	Bipartidismo imperfecto	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Bicameral	Cerrada bloqueada		33 plurinominal (161)	Resto mayor 1
Ecuador	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Unicameral	Cerrada bloqueada		21 binominal Resto plurinom. (121)	Mayorista relativa
Paraguay	Partido hegemónico	Mayoría simple	Bicameral	Cerrada		18 plurinominal (80)	Prop.(D'Hondt) 1
Uruguay	Multipartidismo	Mayoría simple	Bicameral	Lista de "lemas"		19 plurinominal (99)	Proporcional 1
FEDERAL							
Argentina	Bipartidismo imperfecto	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Bicameral	Cerrada bloqueada		25 plurinominal (257)	Prop.(D'Hondt) 2
Brasil	Multipartidismo	Segunda v. May. Simple, 2 cand.	Bicameral	Cerrada bloqueada	no	27 plurinominal (498)	Prop.(d'Hondt) 2
México	Partido hegemónico	Mayoría simple	Bicameral	Votos: indiv./ lista c.		300 uninominal 5 plurinominal (500)	Mayoría Resto Mayor Mayoría
Venezuela	Bipartidismo imperfecto	Mayoría simple	Bicameral	Votos: indiv./ lista c.		24 uninominal 24 plurinominal (206)	Prop.(D'Hondt) 2

Fuente: Instituto Internacional de Gobernabilidad, Indicadores y datos básicos de desarrollo institucional en América Latina, CD-ROM. Barcelona-México, 1999.

Sistema Político y descentralización

Aunque los temas tratados hasta el momento en esta sección no se encuentran directamente vinculados con la estructura política de la descentralización, si pueden tener una incidencia significativa en su funcionamiento y consolidación. Así, los incentivos que introducen en los partidos las distintas reglas político-institucionales clave, como el tipo de listas electorales (cerradas abiertas), el tamaño de los distritos (número de representantes por distrito), la regla electoral (mayoritaria, proporcional), el número de vueltas electorales (una o dos), o la coincidencia o no de los períodos electorales, tienen efectos agregados sobre las posibilidades de que los partidos articulen y coordinen la descentralización. Las conclusiones de Willis, Garman y Haggard (1999) destacan la existencia de importantes procesos de ajuste en el papel de los

partidos en los años noventa, sin que se alcanzara fácilmente un cierto equilibrio de fuerzas entre los distintos niveles de gobierno. El análisis efectuado en estas páginas introduce una nueva línea de explicación en este sentido. En muchos casos, el centralismo de los partidos, influido por las variables institucionales, ha impedido el desarrollo de niveles políticos intermedios con suficiente capacidad de establecer incentivos para que el gobierno central entrara en un proceso negociador efectivo, utilizando o desarrollando mecanismos de coordinación ajustados a su tradición política. También en unos pocos casos, como Brasil o Argentina (donde sus sistemas federales moderan la influencia de las variables examinadas previamente), se ha producido la situación opuesta: en ocasiones el centro ha experimentado dificultades para establecer incentivos suficientemente atractivos para que los políticos de los niveles intermedios se avinieran a cooperar con el centro en el desarrollo y la coordinación de una descentralización basada en el pluralismo institucional.

En América Latina, el modelo presidencialista no ha dado siempre los resultados esperados. Ello ha sido reconocido por algunas instituciones internacionales como el Banco Mundial, al destacar que “la representación proporcional, combinada con un régimen presidencial, como sucede en América Latina, tiende a producir situaciones de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo” (Banco Mundial, 1999:114). Posiblemente, influyen muchos más factores en estos problemas, pero en todo caso, la ausencia de burocracias profesionales suficientemente consolidados en la mayor parte de los países de la región, la falta de un juego institucional de equilibrios entre poderes suficientemente fluido, y especialmente, la ausencia de un pluralismo efectivo en la representación de intereses, con grupos y sectores que se opongan mutuamente en su capacidad de influencia, son algunos de los problemas más destacados. La solución, puede llegar a complicar aún más el funcionamiento del sistema político. Sin embargo, existen actores y procedimientos que pueden ayudar a evitar estos problemas, introduciendo estímulos para su mejoramiento. Como hemos visto, a pesar de las dificultades mencionadas, los partidos políticos pueden desempeñar un papel central para facilitar el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno, estableciendo una dinámica de coordinación informal sobre la descentralización. Pero sus dirigentes deben tener incentivos para negociar entre sí, desde sus posiciones en diferentes niveles de gobierno, con recursos propios y un cierto nivel de autonomía en cada posición, para que se puedan establecer dinámicas efectivas de intercambio de responsabilidades.

Relaciones entre niveles de gobierno y responsabilización

Una clasificación conceptual

Para concluir la segunda sección de este trabajo, se incorpora una clasificación conceptual orientada a identificar distintos problemas de la descentralización, según cómo se orienten las relaciones intergubernamentales. El recuadro 6 presenta de forma muy simplificada cuatro modelos de relaciones intergubernamentales, según cómo se sitúen distintas variables. Por una parte, se destaca la importancia de las reglas formales en el estilo de gobierno, en el sentido de si las regulaciones formales predominan, de forma muy extensa y detallada, en todo tipo de procesos de la gerencia de políticas públicas (afectando por tanto también a las relaciones entre niveles de gobierno), o bien si, por el contrario, el estilo de la gerencia pública permite dejar mucho espacio a las reglas informales, a través de la práctica y la costumbre (incluyendo la interacción entre niveles de gobierno). Por otra parte, como ya hemos visto en la sección anterior, se

distingue si en las relaciones entre niveles de gobierno, especialmente en las áreas de interdependencia, pueden predominar más reglas que definen mecanismos de coordinación, predominan las imposiciones, los vetos o las órdenes. El establecimiento de acuerdos o convenios entre gobiernos de distintos niveles puede ser un resultado del funcionamiento de los mecanismos de coordinación, aunque también puede llegar a producirse la cooperación mediante procedimientos más informales. De la misma forma, la existencia de acuerdos formales de colaboración entre niveles no implica necesariamente un aumento de los beneficios, en términos de responsabilidad y responsabilización para cada nivel, si el acuerdo se deriva sólo de una imposición del nivel de gobierno más poderoso.

Cruzando las dos variables señaladas, el estilo tradicional de gobierno y de la gerencia pública, y el tipo de relaciones que se establecen entre los niveles de gobierno para la toma de decisiones, podemos identificar los cuatro modelos de relaciones intergubernamentales.

Recuadro 6

Modelos de relaciones intergubernamentales

	<i>Relaciones entre niveles para la toma de decisiones</i>		
		Imposición/desconfianza (Predominio de vetos y/o órdenes)	Negociación/Consulta (Predominio de la coordinación)
Estilo de gobierno y gerencia	Legalista (Muy formal)	<u>NAPOLEÓNICO</u> (Francia, España)	<u>GERMÁNICO</u> (Alemania, Austria)
	Costumbre (Poco formal)	<u>AGLOSAJON</u> (Australia, EEUU)	<u>NÓRDICO</u> (Suecia, Finlandia)

Fuente: Elaboración propia, a partir de OCDE (1997).

El modelo anglosajón vincula el predominio de las reglas informales con el predominio de los vetos o las normas de protección o imposición que cada nivel dispone respecto a los otros.

La separación de poderes fue una característica del modelo original del federalismo norteamericano, donde se esperaba que los estados y el gobierno federal desarrollaran sus respectivas responsabilidades políticas, legislativas y fiscales en forma autónoma, y por lo tanto, sin necesidad de generar fuertes relaciones de confianza entre los niveles de gobierno. El modelo napoleónico se apoya en una precisa regulación formal de las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, manteniendo una gran capacidad de imposición de las decisiones del gobierno central, junto a la existencia de regulaciones muy detalladas, lo que evita la aparición de espacios indefinidos, que deban ser precisados mediante la definición y el diálogo. En este sentido, los dos modelos examinados favorecen la consolidación de una descentralización basada en monopolios institucionales distribuidos, y evitan el desarrollo del pluralismo institucional. Por el contrario, las tradiciones nórdica y germánica de relaciones entre niveles de gobernó se basan en el entrelazado de políticas y la interdependencia de decisiones, donde los poderes legislativos y fiscales de unos niveles afectan a los del otro nivel, y viceversa (Scharpf, 1999). Aunque ambas tradiciones utilizan las reglas

para la coordinación y el establecimiento de espacios de negociación y consulta para que emerja la cooperación, la tradición germánica asigna un gran énfasis a la regulación formal detallada de estas relaciones, mientras que la tradición nórdica es menos formal, y se apoya más en las costumbres y las relaciones informales entre los actores políticos y sociales pertenecientes a distintos niveles territoriales.

Presencia de los modelos clásicos en la descentralización de Estado en América Latina

Sin duda, podríamos situar muchos casos de descentralización de países latinoamericanos bastante cerca del modelo napoleónico de relaciones intergubernamentales, por su tradición histórica, aunque también podemos encontrar en muchos países fuertes influencias de origen anglosajón, especialmente en los diseños de descentralización de las últimas décadas. Caso aparte son los cuatro grandes Estados de carácter federal de la región, cuyo diseño institucional se encuentra muy influido por la constitución norteamericana. No se cuenta con la suficiente evidencia empírica para apuntar en forma concluyente qué modelo predomina actualmente en las relaciones entre niveles de gobierno en América Latina, aunque los indicios conducen a la hipótesis de que predomina la separación de poderes con reglas de delimitación y un escaso peso de los mecanismos de coordinación, estando muy presentes las relaciones de desconfianza entre niveles (también con intentos de algunos gobiernos subnacionales de aprovecharse de algunas situaciones de descontrol, como ocurre en ocasiones con la deuda pública subnacional). Por otra parte, las formas de gobierno legalistas han predominado históricamente en la región, aunque la existencia de numerosos vacíos en la legislación, en algunos países, ha facilitado también la aparición de mecanismos de resolución de problemas basados en la práctica o la costumbre. Por el contrario, las fórmulas de relación entre los distintos niveles de gobierno basadas en la negociación o la consulta no han sido muy frecuentes en la región latinoamericana, aunque en los últimos años la complejidad creciente de la gestión pública y la presión por el desarrollo de fórmulas para promover la responsabilización de los actores públicos ha conllevado un mayor desarrollo de las relaciones entre niveles de gobierno en la región.

La tipología presentada es importante porque nos ayuda a reflexionar con detalle sobre la preeminencia de determinados modelos de relaciones intergubernamentales en los países de la región. Así, los intentos por mejorar su funcionamiento, tienen que encontrar un cierto acomodo con las tradiciones y la cultura política preexistente, aunque sea como punto de partida para transformaras con éxito en fórmulas más eficientes y que promuevan más la responsabilidad. Por lo tanto, es necesario identificar los mecanismos de innovación y mejora que encajan mejor en cada país, y tener presente el peligro de una descentralización que requiera una intensa coordinación entre los distintos niveles de gobierno, ya que pueden aumentar en gran manera las decisiones ineficientes o insuficientemente redistributivas, especialmente si los actores políticos y sociales no son capaces de contribuir el equilibrio del sistema político (Scharpf, 1997).

Ajuste de los modelos a la realidad latinoamericana

No es nada simple encontrar el grado de entrelazamiento adecuado para la formulación y gestión de las políticas públicas, si se quiere contener la –a menudo abrumadora– complejidad del pluralismo institucional. Por ello, no deja de ser esto uno de los

aspectos centrales al reflexionar sobre el éxito de la descentralización. Y no existe una respuesta fácil para impulsar los ajustes necesarios entre niveles de gobiernos y asentar un cierto entrelazamiento de políticas aumentando la confianza entre niveles. La solución debe encajar entre dos grandes vías: optar por refinar las reglas formales (desarrollando más detalladamente la legislación sobre decisiones sustantivas, papeles y sobre distribución de recursos), o bien optar por consolidar las prácticas basadas en las relaciones informales (mediante fórmulas para transformar los partidos políticos o impulsar la consolidación de comunidades profesionales y sociales).

En general, hay que tener en cuenta que en todo proceso de descentralización siempre se encuentran latentes algunos dilemas básicos sobre la estructuración territorial de un Estado, los cuales, las reglas formales, por muy detalladas que sean, sólo consiguen resolver hasta un cierto punto. En primer lugar, respecto al contenido sustantivo de las políticas, se encuentra el dilema entre la voluntad de autonomía de las partes, que conlleva diversidad, y la tendencia a la homogeneización del centro. Segundo, respecto a los procedimientos, se encuentran la tensión entre la imposición de controles desde el centro, y la aspiración de los gobiernos subnacionales de disponer de espacios autónomos de acción, en los que no pueda intervenir el centro. Por último, respecto a los recursos, encontramos el dilema entre la voluntad del centro de recaudar los fondos y orientar, o delimitar la forma en que se realiza el gasto, frente a la opción de los gobiernos subnacionales de disponer de más recursos propios no condicionados, para poder imponer sus preferencias sin restricciones.

En un contexto de asentamiento del pluralismo institucional, las reglas formales articulan los mecanismos de coordinación, establecen responsabilidades y definen incentivos y controles entre niveles de gobierno. Cuanto más orientadas estén estas reglas hacia la valoración de los resultados de las políticas públicas, el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales puede mejorar considerablemente. Las posiciones adoptadas por los actores frente a estas reglas complementa necesariamente por el surgimiento de reglas informales. La existencia de este espacio de negociación es vital para las políticas de cada nivel de gobierno, evitando bloqueos o situaciones de gran debilidad para alguna de las partes. Así, por ejemplo, cada nivel de gobierno utilizará sus posibilidades de acción (o capacidades en el proceso de definir, controlar y financiar las políticas públicas) con el fin de disponer de un margen de negociación con relación a los otros niveles de gobierno para impulsar sus objetivos y defender sus intereses.

En la medida en que un nivel no disponga de ningún margen de acción respecto al otro nivel, las relaciones intergubernamentales pueden transformarse en continuas imposiciones de las reglas formales por parte de unos niveles de gobierno sobre otros, funcionando como automatismo institucionales. En bastantes casos, los procesos de descentralización de la región han experimentado dificultades en su consolidación, debido a la gran asimetría de poder existente entre el centro y los gobiernos territoriales. En este sentido, para evitar situaciones de este tipo, el equilibrio de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales tiene que encontrar un cierto equilibrio de responsabilidades, que reconozca la influencia del territorio sobre el nivel central, y se acepte la capacidad del centro para desarrollar estrategias correctoras sobre el territorio.

Seguramente, la estabilidad de este equilibrio depende tanto del diseño de reglas institucionales sobre el sistema político (reglas electorales, diseño institucional, etc.)

como de los mecanismos vinculados directamente a las relaciones intergubernamentales, examinados anteriormente. Conjuntamente, tales fórmulas deberían provocar que el interés de las elites sociales y políticas nacionales y subnacionales fuera mantener relaciones unas con las otras. En este contexto, la capacidad que disponen los partidos políticos, como organizaciones especializadas en agregar preferencias, les permite desempeñar un papel muy destacado en este proceso; pero dados sus típicos problemas de articulación interna, posiblemente de la existencia de redes de actores sociales o profesionales, con intereses comunes, constituya una vía de primer orden para complementar, o suplantar parcialmente, este tipo de tareas. Hay que reconocer, sin embargo, que los procesos y los modelos de descentralización encarados en América Latina desde los años ochenta no han encontrado demasiadas facilidades. Por una parte, han estado sometidos a condiciones políticas e institucionales a menudo difíciles, y por otra, se han enfrentado importantes imitaciones en la capacidad política y gerencial, debiendo pasar por un proceso de aprendizaje colectivo bastante costoso. También es necesario tener presente que la experiencia en muchos países indica que los procesos de descentralización conllevan frecuentemente extensos ajustes temporales, incluso décadas, y que en este sentido, la descentralización en América Latina –en la mayor parte de los casos- dispone aún de mucho camino por recorrer.

En la tercera parte de este trabajo se analizan las relaciones intergubernamentales existentes en tres países de la región, revisando algunos de los aspectos analizados comparativamente. No hay duda de que en las páginas precedentes numerosos aspectos de la descentralización y las relaciones intergubernamentales han quedado sin una adecuada atención dado que requerirán trabajo de extensión superior, o incluso un cierto trabajo empírico, específico que no es posible realizar en este estudio. Así, entre otros temas, encontramos el análisis de la descentralización asimétrica, estableciendo ritmos distintos para cada territorio, según sus demandas o necesidades, la evaluación de la descentralización desde las perspectivas plurales de los actores participantes, incluyendo la dinámica de liderazgo de los procesos descentralizadores en los niveles locales o intermedios, y finalmente la interpretación de la descentralización desde la perspectiva de la dinámica política –en el sentido de gobierno y oposición- presente en cada país, que nos permitiría entender mejor que el avance de la descentralización en cada país es en el fondo un proceso fundamentalmente político.

Tercera parte:
Tres estudios de caso

Colombia: el desencuentro de la política y la gestión en un Estado unitario descentralizado

Una visión general sobre la descentralización

En este estudio de caso no se pretende de ninguna forma realizar un análisis global del fenómeno de la descentralización en Colombia. Existen diversos trabajos recientes que han desarrollado este propósito, tanto de una forma general (Bel y otros, 1998), como centrándose en sectores concretos de las políticas públicas y sociales (Hanson, 1995; Vargas/Sarmiento, 1997b). El objetivo de este estudio es identificar y analizar los mecanismos, formales e informales, que desempeñan un papel relevante en la lógica de las relaciones intergubernamentales en este país.

Ya en el siglo XIX, las elites regionales colombianas constituían grupos poderosos en la política nacional. Sin embargo, la Constitución de 1886 definió un modelo de Estado unitario bastante centralizado que duró casi un siglo, hasta 1991. Los cargos políticos locales eran nombrados por el gobierno central, y éste dirigía y ejecutaba las políticas en forma centralizada. Tal vez el motivo más importante para este modelo de Estado fue la voluntad de superar los continuos enfrentamientos internos que dominaron la historia del país durante el siglo XIX, para alcanzar un control central y mantener el orden público. El nivel de gobierno intermedio, los departamentos, sólo adquirió amplias competencias políticas y de gestión a partir de los años sesenta, ya que había perdido toda su significación institucional en los decenios anteriores. Esta recuperación se debió en parte a la necesidad de mejorar la capacidad de ejecución de las políticas, mediante órganos descentralizados de gestión. En los años sesenta, como parte de un proceso de modernización del Estado, también se empezaron a transferir recursos a los municipios para impulsar programas de salud y educación. Posteriormente, en los años ochenta, el gobierno central desconcentró hacia los departamentos la gestión de numerosos servicios y funciones, que hasta entonces se llevaban a cabo centralizadamente, con el objeto de que éstos sirvieran de soporte técnico a todas las actividades con base territorial (servicios sociales, desarrollo local, inversión territorializada, etc.). Al mismo tiempo, a finales de la década se impulsó la elección democrática de los alcaldes, se transfirieron más recursos a los municipios, y se le encargaron nuevas tareas. Durante este proceso de cambio surgieron numerosos desequilibrios entre los distintos niveles, tanto de carácter político como técnico, que conllevaron muchas tensiones, así como transformaciones de las pautas de comportamiento de cada nivel de gobierno. También apareció la necesidad de modificar la estructuración de las competencias fiscales (González / Jaramillo, 1996). En este contexto, la elaboración de una nueva Constitución, en 1991, propuesta como una vía para superar los complejos conflictos políticos del país, abordó también los problemas generados por la descentralización, estableciendo nuevos criterios y cambiando numerosos aspectos de la organización territorial del Estado.

La nueva Constitución de 1991

La Constitución de 1991 definió un nuevo marco institucional, con el establecimiento de un nuevo marco democrático en los departamentos, la consolidación de la democracia local y un aumento de las transferencias a los gobiernos subnacionales para financiar la educación y la salud. La Constitución de 1991 permitió introducir un conjunto de cambios importantes, debido a que, entre otros motivos, sus constituyentes

fueron elegidos excepcionalmente mediante un distrito nacional único, lo que permitió que entraran en la Asamblea Constituyente numerosos representantes que no pertenecían a los dos partidos tradicionales, sin encontrarse vinculados a las tradiciones políticas previas. En el esquema formal de la nueva constitución, los municipios reciben el encargo de gestionar directamente la mayor parte de las políticas sociales, y los departamentos desempeñan el papel de instancias programadoras y coordinadoras. La Constitución de 1991 también estableció asambleas departamentales, elegidas por sufragio directo, y dio potestad reglamentaria en diversas áreas a los departamentos (educación, salud, cultura, medio ambiente, etc.), otorgándoles autonomía política para controlar y evaluar las actividades de los municipios. Con estos cambios, los departamentos se configuraron como un elemento clave del proceso de descentralización, y también obtuvieron un importante protagonismo político, mientras que el gobierno central se reservaba las grandes políticas de Estado, y mantenía también una capacidad regulatoria y financiadora importante sobre las políticas descentralizadas, aunque sin ejecutar los programas, sólo limitándose a su control e impulso estratégico y a intervenir subsidiariamente, si ello era necesario (Fernández, 1996).

A continuación procederemos a analizar los mecanismos de coordinación existentes con posterioridad a la Constitución de 1991, sin realizar una interpretación histórica del proceso. Sólo en algunos aspectos muy concretos, como las interdependencias políticas, se realiza alguna comparación con la situación anterior. Así, se analizan a continuación los mecanismos formales de coordinación en las relaciones intergubernamentales, el papel de los partidos políticos, y de la clase política en general, como agentes coordinadores. La situación de la descentralización en Colombia nos muestra la existencia de un pluralismo institucional muy intenso, aunque con un fuerte predominio de vetos o imposiciones para articular las relaciones entre niveles, mientras que el monopolio institucional distribuido es casi inexistente. Así, es frecuente, especialmente en las áreas sociales, que participen los tres niveles de gobierno en forma interrelacionada en una misma política, existiendo diversas fórmulas de relaciones intergubernamentales que actúan simultáneamente (fiscales, evaluación, normativas, etc.).

Esta fuerte complejidad del pluralismo institucional del país, más que favorecer la responsabilidad y la responsabilización, parece generar numerosos problemas de gestión de las políticas públicas (superposiciones, bloqueos, indefiniciones, etc.), lo que ha puesto recientemente en crisis el propio proceso de descentralización colombiano. Su excesiva complejidad elimina buena parte de los beneficios en términos de efectividad y responsabilidad que produce el pluralismo institucional. Los mecanismos de coordinación políticos, que podrían salvar los bloqueos de las complejidades de mecanismos formales de coordinación, se encuentran poco desarrollados (y en ocasiones juegan en contra de la descentralización), y muestran graves dificultades para asentarse debido al predominio del *spoils system* en los niveles dirigentes de las administraciones públicas. En términos generales, la hipótesis que sostenemos para explicar este problema es que el nivel de pluralismo institucional del país no es congruente con las limitadas capacidades políticas y administrativas del país, en que se destacan especialmente la fragmentación y la debilidad de los partidos políticos.

Áreas de interdependencia y mecanismos formales de coordinación

En relación con la presencia del centro en los niveles subnacionales, la situación cambió después de la Constitución de 1991. La desconcentración del gobierno central, utilizando los departamentos, se transformó en una descentralización política, con la elección de los gobernadores. Igualmente, la constitución consagró el modelo de autonomía local, con la elección de alcaldes y consejeros. Así, la administración pública de los municipios y los departamentos dejó de depender del gobierno central, siendo dirigida por las nuevas autoridades políticas elegidas democráticamente. El Ministerio del Interior recibió el encargo (Ley 1999/95) de formular políticas para el desarrollo de la descentralización y facilitar las relaciones entre niveles, mientras que el Departamento Nacional de Planeación debía evaluar y controlar el proceso de descentralización (Ley 60/93). Sin embargo, este último asumió un gran protagonismo en la orientación de la descentralización, mientras que el primero apenas desarrolló sus competencias (Bes y otros, 1998). Por otra parte, paradójicamente, a pesar de haber descentralizado las competencias, el gobierno central intervino frecuentemente en la ejecución de programas en los niveles territoriales, ejerciendo intensamente su capacidad de actuación subsidiaria.

Así, los ministerios continuaron manteniendo su papel de ejecutores en numerosos ámbitos, según la situación y las capacidades de cada territorio, e incluso intentaban mantener un control detallado del gasto global mediante un Plan Nacional de Desarrollo concebido de forma centralista. En cierta medida, este comportamiento del gobierno central constituía una muestra de las reticencias de sus gerentes y burócratas para aceptar, con todas sus consecuencias, la nueva autonomía política de las entidades territoriales (comportamiento habitual, por otra parte, en numerosos países), pero al mismo tiempo que también confluían con los políticos tradicionales que luchaban por disponer de espacios de poder en organismos del gobierno central (Medellín y otros, 1998). Uno de los ejemplos más destacados de estas reticencias fue el uso de diversos fondos sectoriales de cofinanciación, en la práctica administrados como fondos de ejecución directa del gobierno central, que controlaba y gestionaba las asignaciones de recursos, y que además los utilizaba como instrumentos de negociación política con los congresistas. Un fondo nuevo, creado en 1994, la “Red de Solidaridad Social”, se definió como una instancia de conciliación de prioridades, con la participación de los distintos niveles de gobierno, para focalizar el gasto social en zonas deprimidas. Aunque el fondo tiene un mecanismo de participación, al crear “mesas de solidaridad” en los ámbitos locales, todo el proceso es impulsado por el gobierno central, y funciona al margen de los mecanismos de participación popular a nivel local que la propia constitución establece.

Recuadro 7

Medidas de descentralización. Competencias generales y de las políticas sociales

1989 / Ley 29

Delega a los alcaldes el nombramiento, administración y supervisión de los maestros en las escuelas públicas (no la financiación, que seguía como una responsabilidad nacional).

1993 / Ley 60

Define el ámbito de responsabilidad de cada nivel de administración en las áreas de salud, educación y vivienda, así como la financiación de tales actividades.

Nivel nacional: formula políticas y objetivos de desarrollo. Responsabilidad para distribuir subsidios y transferencias. Provisión de apoyo técnico y financiero a los gobiernos territoriales, cofinanciación de los proyectos locales y regionales de desarrollo. Dicta normas científicas y administrativas para la prestación de servicios. Evalúa las políticas y la ejecución de los recursos.

Nivel departamental: responsabilidad sobre planificación de los servicios básicos en su territorio. Apoya y asesora, técnica, administrativa y financieramente a las municipalidades en las áreas de salud, educación, vivienda y pobreza. Seguimiento y control de la acción municipal. Salud: garantiza servicios sanitarios de segundo y tercer nivel, contratando con hospitales. Realiza acciones de prevención y garantiza la operación de la red de servicios. Educación: planifica y coordina el servicio, para su descentralización en el ámbito municipal. Capacita los docentes, administra fondos de cofinanciación y realiza inversiones en infraestructuras.

Nivel municipal: asume las tareas de salubridad, agua, pobreza, salud primaria, educación y vivienda. Administra la educación preescolar, primaria y secundaria. Inversiones en infraestructura y mantenimiento de los centros. Inspección y vigilancia de los servicios. Salud: gestiona el sistema sanitario local, garantizando servicios de atención de primer nivel a través de hospitales y centros de salud.

Estas fórmulas significan que se suceden las intervenciones continuas de los órganos sectoriales del gobierno central sobre el territorio, con criterios y prioridades distintas a los desarrollados por las autoridades locales (Rojas, 1996). Tales situaciones conducen a frecuentes superposiciones, sin que se pongan en funcionamiento mecanismos formales de coordinación entre los distintos niveles para solucionar estos aspectos, lo que obliga a las entidades territoriales a entrar en el juego y movilizarse políticamente para que estos fondos sean más sensibles a sus demandas.

Otro ejemplo es el caso de la educación. Como se destaca en el recuadro adjunto, ésta se encuentra casi completamente descentralizada en los municipios y departamentos, recayendo unas pocas funciones generales de planificación y evaluación en el Ministerio de Educación. El proceso de descentralización permite una progresiva implantación de la descentralización, debiéndose producir la aceptación de las transferencias por parte de cada municipio, asumiendo éstos la responsabilidad mediante un proceso negociado con su departamento llamado “certificación” (que también se aplica de forma similar –previamente- entre el gobierno central y los departamentos). Mientras no se produce esta aceptación, sigue funcionando el modelo

de desconcentración anterior¹. En general, los departamentos han tenido que desarrollar estrategias decididas para culminar la descentralización, extendiendo la “certificación” a los municipios de su demarcación. Sin embargo, los incentivos para que los municipios negocien su certificación son escasos, ya que ésta les carga con responsabilidades financieras importantes (pagar a los maestros, infraestructura, etc.), sin disponer de una suficiente capacidad administrativa, ni demasiada libertad para la toma de decisiones (aunque en principio, pueden hacer nombramientos de maestros, asignar los recursos de inversión, etc.). Esta limitación en la toma de decisiones es debida a que la ley 60/93 contempla que si existen problemas administrativos en los niveles departamentales o municipales, el ministerio puede hacer “intervenciones” técnicas o administrativas. Por otra parte, las negociaciones salariales con los sindicatos de maestros se encuentran centralizadas en el nivel estatal. Además, las tareas de planificación y definición de prioridades de inversión, presupuestos y necesidades de personal, teóricamente se encuentran en manos de los municipios, pero los planes locales deben encajar en los parámetros generales que establecen los departamentos, y por encima de ellos, los que fija el propio ministerio. Para completar el cuadro, hay que señalar que también las decisiones de los niveles locales se encuentran sujetas a revisión por los niveles superiores: los departamentos pueden vetar las decisiones de los municipios, y el ministerio puede vetar las decisiones de los departamentos (Hanson, 1995, Bes y otros, 1998).

Por un lado, parece existir una dispersión de responsabilidades, pero por otro se mantiene una estructura jerárquica, lo que genera numerosas confusiones sobre las competencias de las diferentes entidades territoriales, produciéndose largas negociaciones para establecer la “certificación” de los entes territoriales. La ausencia de una “visión” compartida sobre el modelo de descentralización y sobre los poderes básicos de cada nivel, junto con los amplios márgenes de interpretación acerca de las responsabilidades concretas que se asocia a cada nivel, conlleva la aparición de continuas tensiones para ocupar espacios de control, o para disponer de instrumentos de intervención sobre el nuevo orden descentralizado de las políticas educativas del país (Hanson, 1997; Vargas/Sarmiento, 1997^a).

En general, la distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno es un tema que no se encuentra bien resuelto en el país, y algunas investigaciones llegan a caracterizar la situación como un “galimatías administrativo-legal” (Vargas/Sarmiento, 1997^a). El pluralismo institucional, al fomentar que los distintos niveles de gobierno compartan responsabilidades, genera una necesidad de regular o ajustar en forma muy detallada qué aspectos de las políticas son gestionados por cada nivel de gobierno. Sin embargo, no parece ser que se haya avanzado mucho en esta dirección desde el inicio del proceso descentralizador. Como señala el autor de un estudio sobre los fondos de cofinanciación en Colombia,

“Hasta ahora no se conoce la responsabilidad precisa de cada uno de los niveles respecto de la salud, la educación, el agua o el saneamiento básico. Las responsabilidades se diluyen en una confluencia confusa de niveles de gobierno, cada uno de ellos circunscrito en su gestión por normas restrictivas que impiden el ejercicio de la iniciativa y la discrecionalidad” (Rojas, 1996:44).

¹ En octubre de 1992, un 70% de los municipios había asumido la responsabilidad de gestionar las escuelas, mientras otro 20% había sido transferido a los departamentos, y el 10% restante permanecía en manos del Ministerio de Educación (Hanson, 1995).

Por otra parte, para solucionar los conflictos que genera la ausencia de una regulación coherente, que delimite las responsabilidades y tareas, tampoco han surgido fórmulas eficaces. No han aparecido con fuerza fórmulas de carácter informal –técnico o político- para facilitar la coordinación, ni han asumido un fuerte protagonismo las instancias judiciales, para esclarecer las responsabilidades de cada nivel de gobierno cuando aparecen conflictos, y establecer criterios generales mediante su jurisprudencia. En este contexto, la descentralización efectiva de la gestión ha ido avanzando lentamente, variando según las condiciones políticas y económicas de cada departamento y cada municipio, manteniendo todos los niveles de gobierno, por una u otra vía, una cierta capacidad de intervención territorial. Frente al predominio de la desconfianza, el comportamiento habitual de los gobiernos territoriales ha sido poco conflictivo en este tema, sin exigir una aclaración de sus responsabilidades, y más orientados a los problemas de gestión, tal vez debido a que estaban muy preocupados por sus dificultades financieras, y porque percibían como una trampa económica la asignación de responsabilidades más autónomas. En este sentido, los instrumentos regulatorios tampoco parece que hayan sido empleados para abrir espacios de capacidad normativa en el ámbito departamental con el fin de desarrollar la regulación básica estatal –aunque existen casos de departamentos más dinámicos- y por el contrario, han proliferado las leyes sectoriales de carácter estatal.

La gestión de los recursos humanos no ha generado una importante área de interdependencia entre los niveles de gobierno, aunque existen incentivos para que ésta apareciera, ya que las negociaciones con los grandes colectivos de empleados públicos, como los maestros, se llevan a cabo en forma centralizada. En las negociaciones con los sindicatos, el interlocutor tradicional del gobierno central ha sido el Ministerio de Educación, y sólo en los últimos años han empezado a participar también en las negociaciones representantes de los entes territoriales, que son los que contratan y pagan a los maestros, o que puede empezar a producir algún efecto de coordinación entre niveles en este ámbito. Sin embargo, los beneficios que podrían generar las negociaciones articuladas a diversos niveles, que culminaran en el nivel central, no se han producido, debido a que esta clase de negociaciones más compleja aún está por desarrollarse.

La formación y la capacitación técnica podría ser otra área de interdependencia entre niveles de gobierno, y en la práctica se producen activamente, y con bastante frecuencia, programas de formación en la gestión de las distintas áreas de las políticas públicas. Sin embargo, la escasa permanencia de las autoridades públicas en sus cargos, dada la regla de la no reelección predominante en el país, y la renovación acelerada de sus equipos, en cuanto estos pierden sus cargos, produce a menudo que la memoria institucional sea muy escasa en las administraciones públicas, y que la inversión realizada en formación de los gerentes públicos, así como los efectos colaterales que produce la relación y el contacto personal entre los participantes, tenga un escaso rendimiento, dada la escasa duración de sus nombramientos.

Las áreas de descentralización fiscal

Entrando en el área económica de la descentralización, cabe señalar que los aspectos fiscales de la descentralización constituyen en su conjunto un panorama muy complejo, en el que encontramos un número de impuestos muy elevado, una escasa autonomía de

las entidades territoriales para definir su base imponible y sus cuotas, y una administración tributaria bastante débil en los niveles locales e intermedios (Bel y otros, 1998). Normas estrictas predominan en este ámbito, sin que existan mecanismos de corresponsabilidad fiscal, ni espacios de negociación entre niveles. Todo ello hace que las capacidades y los incentivos para mejorar la capacidad de recaudación fiscal por parte de las entidades territoriales sea bastante limitada. Observando el cuadro III.1, encontramos que el aumento de responsabilidades políticas y de gestión que ha comportado la descentralización no se ha correspondido con un mejoramiento de su autonomía fiscal, sino todo lo contrario. Tanto en los municipios como en los departamentos, a medida que han aumentado sus responsabilidades, ha disminuido su grado de autonomía fiscal, siendo ahora mucho más dependientes de los recursos provenientes del gobierno central.

Cuadro III.1. Autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales en Colombia

Ingresos propios / gastos totales

	1985	1990	1995
Municipios	46,4	31,1	23,3
Departamentos	89,9	74,9	52,9

Fuente: Bel y otros, 1998:36.

Dada esta tendencia, el principal mecanismo para cubrir las necesidades de recursos de las políticas de descentralización han sido las transferencias entre niveles de gobierno. La mayor parte del monto de las transferencias se determina mediante el “situado fiscal”, que consiste en una participación en los impuestos recaudados por el gobierno central. El porcentaje se establece por ley, para un período plurianual prolongado, lo que limita la capacidad de ajuste del gobierno e incorpora una cierta previsibilidad en las transferencias. Existe otra parte de transferencias (aproximadamente un 15%), basada en la gestión de los fondos de cofinanciación, cuyo monto global está determinado por el gobierno anualmente, al negociar los presupuestos con el Congreso. Adicionalmente, también existen las regalías, o ingresos derivados de los recursos naturales, que son gestionados por un fondo nacional específico. La distribución de las transferencias del “situado fiscal” entre las entidades territoriales se realiza mediante unas fórmulas que introducen parámetros de demanda, pobreza y en menor medida, a través de incentivos al esfuerzo fiscal y la eficiencia². Una vez transferidos los recursos a municipios y departamentos, éstos no tienen la libertad para distribuir los recursos según las responsabilidades asignadas. La ley les obliga asignar porcentajes específicos de los fondos transferidos a distintos sectores sociales, en una forma relativamente estricta, introduciendo sólo un margen del 20% para la libre asignación. En resumen, las regulaciones son muy elevadas con relación al monto de transferencias más importantes, no existiendo espacios de negociación o coordinación sobre la financiación de los entidades territoriales en estos aspectos. No generan desgaste político, pero tampoco permiten márgenes de negociación institucional.

² Para los departamentos, un 15% se distribuye en partes iguales, y el resto mediante una fórmula que tiene como ingrediente básico el número de usuarios de los servicios. Para los municipios, se descuenta un 6,5% para los municipios pequeños, y el resto se distribuye según una fórmula polinómica, que introduce indicadores de pobreza y de necesidades básicas.

Por el contrario, los fondos de cofinanciación constituyen un amplio espacio de discreción y de negociación entre niveles de gobierno y representantes de distintas instituciones políticas. Formalmente, el gobierno propone el monto de los distintos fondos existentes, y el Congreso decide finalmente su distribución agregada. Luego, los distintos ministerios encargados de gestionar los fondos proponen los criterios técnicos para la selección de los proyectos que presenten los municipios, mientras que los departamentos asesoran, coordinan y evalúan los proyectos. En la práctica, como señalan algunos estudios sobre este tema, las decisiones sobre los mecanismos formales de asignación de recursos y su distribución entre departamentos y municipios “están sujetas a un proceso arbitrario caracterizado por presiones políticas y conflictos entre los congresistas, gobernadores, alcaldes y el Departamento Nacional de Planeación” (Bel y otros, 1998: 27). Participan numerosas instancias en el desarrollo de los proyectos, entorpeciendo los procesos y generando muchas inconsistencias con las políticas sectoriales y abriendo numerosas oportunidades para el intercambio político. En otras palabras, la distribución de estos recursos entra de lleno en el ámbito de la coordinación política, mediante procedimientos básicamente informales, pero no fomenta la acción colectiva de los actores políticos en las entidades territoriales, sino una fuerte competencia entre ellos.

En el cuadro III.2 podemos deducir que el proceso de descentralización en Colombia en los años noventa no ha reducido la capacidad de ingresos fiscales del gobierno central, sino que incluso la ha fortalecido, mientras, que, por el contrario, ha aumentado mucho la presión del gasto en los municipios. Tampoco se ha reducido mucho el porcentaje de gasto del gobierno central en estos años. En su conjunto, el nivel de gobierno intermedio es el que en términos relativos ha empeorado su papel en las políticas públicas. A pesar de su nueva legitimidad política, con la elección de los gobernadores, este nivel ha gestionado el traspaso de las competencias previamente desconcentradas en ellos a los municipios, con dificultades para transformar su papel, pasando de intermediario entre el gobierno central y los municipios, a convertirse en un actor autónomo y con la capacidad de liderazgo estratégico en su territorio. La confusión normativa, con leyes y normas que no encajaban entre sí (y que representaban visiones distintas de la forma de orientar el desarrollo de la descentralización), y el determinismo de las transferencias estatales, que no permitía ajustar los recursos disponibles a las preferencias locales, ha impedido transformar radicalmente y reforzar el papel político de los departamentos en los años noventa.

Cuadro III.2 Ingresos y gastos de los tres niveles de gobierno

Porcentajes por nivel, 1990/1997

	Gobierno central		Departamentos		Municipios	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997
Ingresos tributarios	80,0	82,3	11,9	6,7	8,1	11,0
Gastos totales (sin transf.)	64,9	60,5	16,0	13,4	19,1	26,1
Funcionamiento	67,3	71,4	15,4	12,6	17,3	16,1
Capital	52,5	36,6	20,6	15,8	26,9	47,5
Gastos totales (con transf.)	82,6	67,1	13,0	10,9	15,6	21,7

Fuente: FEDESARROLLO (1999:63).

Dada la escasa flexibilidad de los montos presupuestarios transferidos por el gobierno central, y las complejidades políticas de los fondos de cofinanciación, así como las dificultades para renovar las haciendas locales, los municipios han tenido que recurrir

con bastante frecuencia a un elevado endeudamiento para poder satisfacer las numerosas demandas de carácter social que planteaban sus habitantes. Ya en el año 1994, más de un 25% de la deuda pública total estaba contraída por las municipalidades. Hasta 1996 la ley limitaba el servicio de la deuda a un 30% de las rentas ordinarias, pero en este año se aprobó una nueva ley que permitía una mayor flexibilidad, introduciendo el concepto de “ahorro operativo” (o la capacidad de pago de los intereses de la deuda), y permitiendo pequeños márgenes de negociación cuando la deuda se acercaba a límites peligrosos. Como es comprensible, ello generó un mayor crecimiento de la deuda. Por otra parte, también hay que señalar la existencia de una cierta proporción de departamentos en los que sus municipalidades sobrepasaban estos límites legales, por lo que teóricamente tenían vedado su acceso al crédito interno. En estos años, y para algunos de los casos más graves de descontrol financiero, el gobierno central entraba en negociación con los responsables de los departamentos con el objeto de suscribir “convenios de desempeño”, acuerdos en los que, a cambio de aportar recursos para paliar su crisis financiera (provenientes de un fondo especial creado con préstamos del BID y la CAF), los departamentos se obligaban a aplicar planes de racionalización y reducción de gastos. El sistema, aunque orientado a solucionar situaciones de emergencia, introdujo un procedimiento más dinámico, ya que tomaba la forma de un mecanismo formal de coordinación, basado en el establecimiento de negociaciones para llegar a un acuerdo entre entidades de gobierno de distintos niveles.

La emergencia de relaciones intergubernamentales

Para terminar esta sección podemos señalar que las áreas de interdependencia más destacadas en las relaciones intergubernamentales son la distribución de competencias y la definición de las transferencias, mientras que para las otras áreas, la relación entre niveles de gobierno es muy limitada, aplicándose casi completamente diversos tipos de normas definidas por el gobierno central. El proceso de negociación de la “certificación” centró buena parte de las relaciones intergubernamentales durante los años noventa, ya que permitió concretar la aplicación de las normas legales y la transferencia de recursos en forma progresiva, mediante negociaciones entre organizaciones de distintos niveles, sobre aspectos concretos del traspaso de responsabilidades y de recursos a las entidades territoriales. Al ser un proceso basado en negociaciones y acuerdos, fue posible modular el ritmo de la descentralización, según el nivel de desarrollo de la capacidad local. Sin embargo, respecto a estas áreas, las transferencias y las competencias, de desarrollo posterior de mecanismos de coordinación formales para gestionar las políticas una vez ya descentralizadas, deja mucho que desear. En el caso de las transferencias, los mecanismos de coordinación se limitan básicamente a los fondos de cofinanciación, que se encuentran muy condicionados por la tradición centralista del país y, más especialmente, por lógicas de intercambio político informal. En el caso de las competencias, la confusión predominante no es en ningún modo resuelta por mecanismos de coordinación formales, sino que en todo caso, quedan en manos de la capacidad de negociación ad-hoc de acuerdos, entre entidades y órganos de gobierno pertenecientes a distintos niveles, que se aplican con carácter particular para cada situación, pero que generalmente no producen criterios de aplicación general para esclarecer con precisión las confusiones existentes.

Así, podemos concluir que un proceso de descentralización complejo y profundo, como es el caso colombiano, que avanza en su descentralización con una lógica de pluralismo

institucional muy intensa, muestra un desarrollo muy escaso de los mecanismos de coordinación formales, y que los pocos mecanismos de coordinación existentes se basan fundamentalmente en acuerdos ad-hoc, sin capacidad de generalización. Todo ello, sin duda, no contribuye a mejorar la capacidad de gestión de la complejidad, e introduce serias dificultades para facilitar la aparición de rendimientos positivos en el desarrollo de la descentralización en el país.

El juego político-institucional de la descentralización y las relaciones entre niveles

En esta sección se analiza la forma en que algunas características del sistema político colombiano influyen sobre la evolución del proceso de descentralización. En este sentido, revisamos distintos aspectos de sistema electoral y del funcionamiento de las instituciones, y también nos centramos en la dinámica de los partidos políticos, especialmente con respecto a su sensibilidad de estos temas. El objetivo es analizar si estas características favorecen la aparición de algún tipo de coordinación no formal entre los distintos niveles de gobierno, que ayude a superar los problemas generados por la elevada complejidad del modelo de descentralización colombiano. También nos interesa observar si existen elementos del sistema político institucional que plantean dificultades adicionales para que el modelo de descentralización consiga ajustarse progresivamente, superando las dificultades que enfrenta.

Fragmentación política y no reelección

Colombia elige sus cargos ejecutivos mediante sufragio directo, en dos vueltas, en los tres niveles de gobierno, nacional, local (desde 1988), y departamental (desde 1991). Al nivel nacional, el predominio de la competencia bipartidista –liberales y conservadores– es muy elevado, aunque en ocasiones aparecen candidatos independientes con fuerte capacidad de atracción. Especialmente en los niveles locales, es más frecuente la aparición de candidaturas formadas por agrupaciones independientes u otros partidos políticos, que en ocasiones superan a los candidatos de los dos partidos mayoritarios. En este sentido, el sistema de partidos sigue un modelo de bipartidismo imperfecto. Las instituciones de aparato legislativo también están dominadas por el bipartidismo, aunque en ocasiones los partidos minoritarios o candidatos independientes obtienen algunos diputados en las cámaras. El bipartidismo no es frecuente en América Latina, y en el caso colombiano, éste se encuentra muy corregido por la poca integración política que en la práctica consiguen realizar los dos partidos mayoritarios.

En Colombia, los partidos políticos se encuentran muy fragmentados internamente. El sistema electoral fomenta la competencia interna entre candidatos de un mismo partido, a permitir que se presenten diversas listas pertenecientes a un mismo partido en cada distrito electoral, ya que el partido como organización no tiene ningún control sobre la utilización de su propio nombre. Esta característica es muy sorprendente y parece un rasgo peculiar del sistema político del país, ya que los candidatos no necesitan ninguna autorización de partido para presentar su candidatura en listas autónomas, todas ellas bajo el nombre de un mismo partido (en 1990, más del 80% de los miembros del Congreso provenían de listas que obtuvieron un solo representante, a pesar de ser un sistema bipartidista en distritos plurinominales con más de 5 puestos a escoger, como mínimo, en cada uno de ellos). Ello produce que la dirección de los partidos tenga muy poca capacidad para incidir en la composición del Congreso, ya que los representantes elegidos sólo se sienten responsables, en su relación personal, con los pequeños

colectivos, muy localizados territorialmente, que les dieron su apoyo electoral (y a los que, a menudo, intentan favorecer).

Recuadro 8

Sistema de nombramientos políticos en Colombia
Hasta los cambios de 1988-1991 (Falleti, 1998)

Jefes políticos locales

Controlan el electorado local y proponen los nombres de los candidatos al Congreso Nacional. Proveen apoyo a sus candidatos a parlamentarios.

Parlamentarios

Disponen de partidas presupuestarias para las demandas locales de carácter clientelista. Influyen en la selección del candidato presidencial

Presidente

Nombra a los gobernadores de los departamentos.

Gobernadores

Nombran a los alcaldes

Alcaldes

Proveen recursos a los jefes políticos locales para controlar e incentivar al electorado.

Como ilustra el recuadro 8, básicamente hasta la Constitución de 1991, el sistema político colombiano mostraba una lógica muy jerarquizada, que funcionaba en dos direcciones. Por una parte, del centro político del Estado hacia los niveles territoriales, mediante los nombramientos en cascada de las autoridades políticas; pero por otra parte, de la periferia territorial hacia el centro, mediante el papel clave de los “jefes políticos”, que disponían de recursos políticos (en los niveles locales) para apoyar las candidaturas de parlamentarios, los que a su vez influían en el proceso de selección del presidente. Así, el poder político se concentraba en los dos extremos. El presidente, a mando del aparato burocrático del Estado, y los “jefes políticos”, que controlaban los recursos políticos en el territorio: votos, movilizaciones, redes sociales, influencia; los cuales eran “prestados” a los representantes políticos (Osterling, 1989; Leal Buitrago, 1989; Martz, 1997).

Por las peculiaridades de las reglas electorales colombianas, el sistema presidencialista se encontraba frecuentemente atrapado en la necesidad de negociar con partidos extremadamente fragmentados, lo que producía que las negociaciones para conseguir que el Congreso aprobara sus propuestas fueran muy personalizadas, basadas en ocasiones en las solicitudes de congresistas concretos para satisfacer numerosas demandas de actuaciones singulares, que permitieran ejercer el patronazgo como representantes de los “jefes políticos” en sus distritos electorales. Esta lógica del Congreso colombiano hacía muy difícil la discusión de políticas de carácter nacional, que muy difícilmente podían ser encauzados mediante compromisos políticos entre el ejecutivo y el legislativo (Archer/ Shugart, 1997:159). Por el contrario, los incentivos institucionales favorecen que sus miembros se concentren en obtener intercambios particulares, basados en los intereses de clientelas. Los líderes de las fracciones parlamentarias no tienen ninguna capacidad jerárquica ni incentivos para frenar los

comportamientos particularistas de los congresistas, y cuando se intentan reducir los recursos para las acciones de patronazgo (o revisar los criterios de distribución de recursos), la capacidad de veto del Congreso es enorme. Esta situación conduce a que los presidentes intenten realizar la mayor parte de sus políticas mediante medidas de emergencia, evitando la intervención del Congreso, pero con estas medidas no pueden constituir reformas institucionales y estructurales del sistema político, por lo que las posibilidades de cambio se mantienen bloqueadas.

La transformación del modelo tradicional

La Constitución de 1991 fue un importante intento de transformar a fondo muchos de estos problemas del sistema político colombiano, para terminar con el estilo tradicional de la política clientelista del país, caracterizado tradicionalmente por la baja participación política y el monopolio de los dos partidos tradicionales (Martz, 1997). Sin lugar a dudas que consiguió introducir algunos cambios importantes en las estructuras de relación entre los diversos niveles políticos, como la elección directa de los gobernadores o la modificación del Senado, pero no alcanzó a transformar significativamente las tradiciones políticas del país. Antes de la constitución, los congresistas tenían garantizados fondos de libre disposición, *llamados auxilios parlamentarios*, para destinar a sus distritos (que eran utilizados para contentar a sus clientelas específicas mediante proyectos y actuaciones muy específicos). Con posterioridad a 1991, estos fondos desaparecieron, aunque permaneció la lógica de negociar su voto en el Congreso por asignaciones de recursos a sus distritos. El mantenimiento de las listas autónomas bajo en nombre de un mismo partido, hizo que la dependencia de los congresistas respecto a pequeñas clientelas se mantuviera, y que internamente los partidos no pudieran controlar la formación de las listas electorales, con lo que sus dificultades para agregar preferencias y tomar posiciones sobre políticas públicas se mantuvieron. Los congresistas se orientaron entonces a condicionar su voto, en las propuestas legislativas del gobierno, a que éste utilizara los fondos de cofinanciación, orientados teóricamente a una intervención sectorial de carácter estratégico, para satisfacer demandas particulares en sus distritos, o que se introdujeran ya directamente partidas muy concretas de gasto finalista en los presupuestos del Estado. Por otra parte, en sus negociaciones con el gobierno, los congresistas siempre buscan nuevas fuentes de recursos para ampliar su capacidad de patronazgo. En este sentido, el presidente y su gobierno no pueden dar por descontado que los parlamentarios de su partido le den un apoyo parlamentario automático en sus propuestas legislativas, y tienen que estar negociando contraprestaciones individuales para formar mayorías en el Congreso.

Como novedad, la Constitución de 1991 también impulsó un poder creciente de los políticos subnacionales. Las elecciones directas en los municipios y departamentos para elegir alcaldes y gobernadores, mejoraron y estabilizaron las administraciones, renovando la clase política y reduciendo la utilización de los recursos públicos para las necesidades de los “jefes políticos”. En este sentido, los nuevos espacios democráticos produjeron, sin duda, algunos cambios sutiles en las estructuras del poder político clientelar en el país, aunque ello no llegó a representar una ruptura completa con las formas políticas tradicionales. Hasta cierto punto, en algunos territorios se produjo un traspaso de funciones de los tradicionales “jefes políticos” de carácter regional, a los nuevos responsables políticos locales elegidos democráticamente. No se trató de una adaptación mimética, ya que la elección democrática permitió que se transformaran

muchas de las relaciones tradicionales, pero sin embargo, otras funciones se mantuvieron, o incluso se fortalecieron a lo largo del proceso, apareciendo en ocasiones un “nuevo clientelismo”(Martz, 1997, Medellín y otros, 1998). En estos casos, el control de los recursos era mucho más descentralizado y autónomo que en la lógica clientelista tradicional. Así, aparecieron numerosas prácticas de asignación de cargos y nombramientos basados en fidelidades personales, por parte de los nuevos responsables políticos, aunque la existencia de una carrera administrativa en el nivel intermedio, limitaba la extensión de tales prácticas. Esta transformación se produjo posiblemente con un cierto grado de tensión, ya que los “jefes políticos” no tenían ningún interés en la descentralización (Willis y otros, 1999: 29-30), pero el peso de las nuevas reglas institucionales decantó claramente la situación hacia el predominio de los nuevos políticos elegidos en los niveles locales e intermedios, con estilos distintos de hacer política. Por último, algunos “jefes políticos” optaron por presentar sus candidaturas en las elecciones de alcaldes o gobernadores, ya que estos cargos constituían nuevos espacios para el control de los recursos públicos, mostrando una tendencia al eclipse de esta figura tradicional (Martz, 1997).

Otro cambio que introdujo la constitución fue la forma de elección del Senado. Se estableció un distrito único nacional, probablemente con el propósito de evitar la representación territorial fragmentada, y fomentar un voto más distribuido, que no permitiera el juego clientelista de los políticos. Sin embargo, los cambios resultantes fueron relativamente pequeños, aunque significativos. Aunque la mayor parte de los senadores siguieron obteniendo casi todos sus votos en sus distritos originarios, casi cada uno de ellos con su lista propia, se produjeron algunas posiciones más centradas en temas generales de políticas públicas, y algunos candidatos más destacados obtuvieron votos más allá de sus distritos de origen. Es curiosa la inversión que resultó con esta medida con relación a las lógicas tradicionales del Senado y la Cámara de Representantes en la mayor parte de los países. En Colombia, mientras que en el Senado rige una regla de representación proporcional absoluta, con un distrito único, en la cámara bajo la definición de los distritos presenta una importante distorsión territorial en favor de los distritos menos poblados (Archer / Shugart, 1997).

Con un paso más para reforzar el papel de los partidos como organizaciones, reduciendo su fragmentación, en 1994, se dictó una ley sobre los partidos políticos (Ley 130), que permitió un avance en su institucionalización en términos organizativos. La ley introdujo la financiación pública de las campañas electorales (controlada por la Comisión Nacional Electoral) mediante fondos que recibían directamente las direcciones de los partidos, según los resultados obtenidos en las elecciones. Ello hizo a éstos menos dependientes de sus clientelas tradicionales a los congresistas, y proporcionó a los líderes de los partidos políticos incentivos para ejercer una dirección más centralizada. La ley también introdujo la posibilidad de que los partidos sancionaran a sus miembros en el caso de un comportamiento poco ético, aunque no eliminó la singular competencia electoral abierta entre los miembros de cada partido.

Problemas de coordinación en las relaciones intergubernamentales

Los partidos políticos, dada su debilidad, y más especialmente su gran fragmentación en la representación de los niveles territoriales, difícilmente pueden contribuir a gestionar el proceso de descentralización, especialmente en lo que se refiere a coordinar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Durante los años noventa, en el

marco de los cambios políticos impulsados por la nueva constitución, su principal orientación fue consolidarse fundamentalmente en el nivel central, evitando su dependencia de los congresistas y de sus intereses particulares. Por lo tanto, poco protagonismo podrían adoptar en tareas más complejas. Aplicando la tesis de Willis, Garma y Haggard (1999) al caso colombiano, podemos intentar explicar que el fuerte grado de descentralización adoptado a principios de los años noventa apareció como resultado de una fuerte crisis política, pero fue posible gracias al escaso centralismo de los partidos políticos –o más exactamente, su baja capacidad de integración jerárquica– y a la tradicional preocupación de los representantes y dirigentes nacionales por contentar a sus clientelas locales y regionales.

¿Una descentralización sin apoyo de los partidos políticos?

Las nuevas reglas institucionales que introduce la Constitución de 1991 empezaron a producir cambios en su comportamiento durante la década. Así, los partidos intentaron mejorar su funcionamiento como organizaciones formales, y apuntando algunas suaves tendencias hacia un mayor control jerárquico. El clientelismo tradicional de los representantes en el legislativo persistía, pero su capacidad de intermediación ya no constituía el eje central de las relaciones entre el centro y los entes territoriales en la política colombiana. Las elites políticas locales y regionales se transformaron y se legitimaron democráticamente. Todo ello condujo a que el equilibrio de poder entre el centro y los niveles regionales y locales, en los años noventa, se caracterizara por la aparición de tensiones, y también acuerdos puntuales, entre las elites locales, representadas cada vez más por los nuevos líderes elegidos democráticamente, y las organizaciones burocráticas del gobierno central, dirigidas por los núcleos centrales del partido en el poder. Por ejemplo, a mediados de la década, los alcaldes presionaron fuertemente al gobierno central para que no avanzara en la descentralización sin que hubiera un compromiso claro respecto a los recursos, o los departamentos crearan una Confederación Nacional de Gobernadores para ejercer su influencia en el nivel nacional. Por otra parte, toda la dinámica de las “certificaciones” introdujo una cierta práctica de la negociación entre representantes de distintos niveles de gobierno. Sin embargo, el paso de la negociación claramente política a las negociaciones técnicas o la defensa de posiciones institucionales entre representantes de distintos niveles no llegó a producirse, por las dificultades de integración de los partidos políticos y el aislamiento en que se encontraban los cargos electos respecto a las organizaciones partidarias. También cabe destacar que el fuerte peso de las reglas establecidas por la Constitución en el campo de las relaciones intergubernamentales fiscales, hacía que los recursos económicos fluyeran a los niveles territoriales sin necesidad de negociaciones políticas (Wills, 19989).

Sin embargo, por estos motivos, no es de extrañar que frente a las nuevas tendencias emergentes, aún predominen numerosos comportamientos clientelistas en las relaciones intergubernamentales, especialmente por parte de muchos representantes de los dos partidos tradicionales. Dado que este comportamiento continúa presente en todos los niveles de la política colombiana, y afecta sin duda al proceso de descentralización, también influye en las lógicas y criterios de negociación entre los representantes de los entes territoriales y el gobierno central –generalmente a través de la mediación de los congresistas– para la gestión de los fondos de cofinanciación. Las reglas electorales que mantienen la fragmentación de los representantes aún favorecen, a pesar de los cambios, la persistencia de este sistema en los años noventa, a pesar de que ahora los “jefes políticos” ya no tienen el monopolio del clientelismo en los niveles locales. Sin

embargo, realizar estas funciones se convierte en un elemento de supervivencia política en algunos casos, como indican Hartlyn y Dugas:

“Para estos políticos, el acceso al patronazgo, que ha significado relaciones positivas con el poder ejecutivo, es considerado crítico, particularmente en el contexto de elecciones con una elevada abstención, en las cuales un pequeño número de votantes puede representar la diferencia entre la victoria y la derrota:” (1999: 289-290).

Esta situación conduce a que los partidos políticos no tengan la capacidad organizativa para coordinar las decisiones importantes en las relaciones intergubernamentales, tanto dentro de cada partido como entre los distintos partidos. En el caso de que tuvieran tal capacidad, deberíamos preguntarnos también si existen, o pueden existir, incentivos para negociar. Un resurgimiento de los partidos, como consecuencia también de una modernización de las elites políticas locales y regionales, podría ser una vía para reforzar el papel de los mismos en las relaciones intergubernamentales, que articulara como incentivo la posibilidad de realizar carreras políticas a través de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, dada la gran fragmentación actual de los partidos, hasta el momento las redes que establecen sus miembros son de carácter muy personal, y éstos se encuentran muy limitados para encontrar y acordar soluciones de carácter general a los problemas que se enfrentan en el desarrollo de la descentralización (Bell, 1998).

¿Hay alternativas a los partidos para la coordinación entre niveles?

La alternativa de que la participación social y las redes de especialistas y profesionales faciliten la coordinación de las políticas públicas y sociales en el marco de la descentralización, no parece ser muy clara. Por un lado, no existen demasiadas instancias formales que faciliten la relación entre los distintos niveles, aunque tampoco son inexistentes. Pero por otro lado, además de la mencionada debilidad y fragmentación de los partidos, la fuerte renovación de cargos técnicos que se produce con cada cambio político, no es favorable, perdiéndose continuamente experiencia y capacidad técnica. Estas condiciones dificultan el surgimiento de cuadros profesionales con suficiente estabilidad para homogeneizar las prácticas de gestión y asegurar la continuidad de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles, así como dentro de cada nivel. La desconfianza política respecto a la gestión se convierte en un elemento predominante, ya que en cuanto empiezan a establecerse redes de relaciones personales basadas en la confianza mutua, los cambios políticos hacen desaparecer de la escena a un número extraordinariamente elevado de actores claves. Ello conduce a que la coordinación a través de los medios profesionales tampoco se produzca de una forma intensa, ya que frente a la elevada capacidad técnica y profesional del gobierno central, los gobiernos territoriales asumen una estructura institucional que enfrenta graves dificultades para estabilizar su capacidad técnica, lo que conduce a más situaciones de desconfianza y competencia entre niveles de gobierno, que al surgimiento de fórmulas informales de coordinación.

Todo este conjunto de elementos nos conduce a explicar por qué la coordinación con el nivel central es poco eficiente en numerosos aspectos, como coinciden en diagnosticar los numerosos estudios ya citados sobre la descentralización. Así, por ejemplo, es frecuente que los órganos nacionales operen con esquemas de descentralización, incluso

manteniendo divisiones territoriales distintas a las de los departamentos. El mantenimiento de organizaciones operativas en el territorio, en áreas de políticas que ya han sido descentralizadas, por parte del gobierno central, produce toda clase de problemas. Por ejemplo, los niveles regionales desconcentrados se ven presionados por los parlamentarios del nivel central cuyo partido está en la oposición en el departamento, pero gobierna en el centro. Además, los políticos departamentales y locales casi no tienen ninguna capacidad incidencia sobre las administraciones desconcentradas del nivel nacional.

En síntesis, la elevada complejidad formal del modelo de descentralización colombiano no es gestionada de una manera suficientemente intensa mediante ninguno de los procedimientos analizados. El fuerte pluralismo institucional existente, a través de los tres niveles de gobierno, tiene muchas reglas específicas poco flexibles y pocas fórmulas de coordinación formal, lo cual ya introdujo la posibilidad de que produzcan muchos bloqueos y situaciones difíciles de solucionar, dada la escasa separación de poderes y la fuerte interdependencia de políticas. Se trata, por lo tanto, de una combinación de característica anglosajonas y napoleónicas, que es predominante en las relaciones intergubernamentales de la mayoría de países de la región, pero que en este caso, sus contradicciones se han desarrollado hasta llegar a una forma extrema.

México: la inversión de lógicas en las relaciones intergubernamentales de un estado federal

Una visión general del marco institucional de la descentralización

El proceso de descentralización mexicano presenta parámetros muy distintos al colombiano, y en lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales, existen dos elementos clave que marcan fuertes diferencias. Por una parte, la estructura formal del Estado, organizado en forma de federación, y por otro, el funcionamiento de los partidos políticos, caracterizados por un extremo centralismo en el caso mexicano—especialmente en el caso del partido hegemónico hasta los años noventa, el PRI— frente a la múltiple fragmentación de los partidos colombianos.

La arquitectura institucional

La Constitución de 1917 es la base del sistema político mexicano, y define un modelo de Estado federal, con un ejecutivo central muy fuerte y un legislativo compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados federales. La constitución establece que las funciones no atribuidas expresamente a la federación o a los municipios están reservadas a los estados. También señala que las constituciones y leyes locales tienen que adoptar los principios y normas básicas definidas por la constitución federal. En 1983, las enmiendas a la Constitución definieron y consolidaron los poderes de los municipios, especialmente en lo que se refiere a su autonomía en relación con los estados. Posteriormente, en 1993, se introdujeron reformas legales para establecer el estatus del Distrito Federal, que hasta entonces había sido gobernado directamente por el gobierno federal, como una dependencia sectorial más, estableciéndose una estructura de poderes bastante similar a la de cualquier otro estado.

Junto a su ejecutivo, dirigido por el gobernador, que es elegido en votación directa, cada estado dispone de una Asamblea Legislativa, y también de su poder judicial. Los representantes en la Asamblea son elegidos por períodos de tres años, y no pueden ser reelegidos. Al igual que el presidente, cada gobernador es elegido por un período de seis años, y tampoco puede ser reelegido. En el nivel municipal, el alcalde es elegido por un período de tres años, sin posibilidad de reelección, y la elección se produce simultáneamente con la elección de los regidores para el consejo municipal o ayuntamiento.

El papel del presidente era, o ha sido hasta el momento, extraordinariamente importante en el sistema político mexicano. Elegido por seis años y sin posibilidad de reelección, asumía el doble poder de ser el jefe del poder ejecutivo y el líder del partido hegemónico en forma simultánea. Sus poderes informales alcanzaban desde la imposición de su sucesor, hasta asignar los cargos ejecutivos, proponer a candidatos en los diversos niveles de gobierno. Sin embargo, en los años noventa la dinámica de la competencia electoral y el creciente peso de la sociedad civil en todos los niveles de gobierno ha conducido a una cierta limitación de los poderes del presidente en la tradición del PRI. Dentro del mismo partido, la nominación para candidaturas se ha vuelto un proceso más complejo de selección, con mayor participación de los niveles locales y estatales de la organización, dado que los candidatos compiten abiertamente con los otros partidos, y su victoria es insegura. La celebración de primarias para la elección del candidato a presidente en las elecciones de 2000 es una clara muestra de

este cambio (Levy / Bruhn, 1999). Con la victoria del candidato del PAN en julio del 2000, se abren expectativas de cambio aún mucho más amplias.

La evolución del proceso de descentralización

A continuación se analizan algunos aspectos del modelo mexicano de descentralización, tal como se ha ido desarrollando en las últimas décadas. No es el propósito realizar un examen global de la situación de la descentralización en México, o del conjunto de tensiones políticas y económicas que ésta conlleva (véanse los estudios de Rodríguez, 1997; Cabrero, 1995, 1998, OCDE, 1997; Guigale / Webb, 2000). Por el contrario, como en el caso anterior, nos concentramos en identificar los mecanismos más destacados de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, tanto formales como informales, con el fin de analizar la lógica de funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en el país, explorando sus áreas de cooperación y conflicto.

El principio federalista fue adoptado en México en el siglo XIX como respuesta a diversas tendencias separatistas en su territorio, aunque a la vez, el modelo recibió también una fuerte influencia de su vecino del norte. Formalmente federal, el sistema político mexicano se configuró, ya en las décadas posteriores a la revolución, como un régimen de partido hegemónico, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantenía un control casi absoluto de todas las instituciones políticas del país, en todos los niveles de gobierno. Así, frente a la debilidad de las instituciones federales que había caracterizado al sistema político mexicano durante la mayor parte del siglo XIX, contrastaba el gran centralismo que se impuso en la práctica durante la mayor parte del siglo XX. La situación empezó a modificarse lentamente a partir de los años setenta, con algunos intentos de desarrollo regional y desconcentración industrial de las administraciones de Echevarría y López Portillo (Rodríguez, 1997b). Sin embargo, sólo a mediados de los años ochenta, coincidiendo con el momento en que algunos estados federados, los candidatos de partidos de la oposición (PAN, PAR) empezaron a obtener algunas victorias en las elecciones para alcaldes y gobernadores, se produjeron los primeros pasos importantes del proceso de descentralización, dentro de una lógica altamente politizada.

Seguramente con objetivos más vinculados a la eficiencia en la adopción de decisiones y al control del territorio que al traspaso de poderes a otros niveles de gobierno, en 1984 el presidente De la Madrid instituyó el “Programa de descentralización de la administración pública federal”, destinado a desconcentrar la administración federal, con la creación de centros regionales, y la reubicación de algunas dependencias federales fuera de la ciudad de México. Por otra parte, el traslado a los estados de responsabilidad en materia de educación elemental y la preparación de los maestros, a partir de 1987, estuvo más relacionado con objetivos de carácter político, como evitar la concentración de maestros en formación en la capital, o debilitar a los sindicatos, que con un proceso de negociación con los estados (Rodríguez, 1997b). Sin embargo, sus efectos netos fueron el crecimiento de la gestión pública más cercana al territorio. La reñida contienda electoral en las elecciones presidenciales de 1988, fue una muestra importante de que la situación de absoluta hegemonía de poder que había disfrutado el PRI estaba entrando en crisis, y de que debían producirse más cambios.

Cuadro III.3. Elecciones locales en México, 1999

Partido	Municipios	%	Población	%
PRI	1.392	57	42.456.997	47
PAN	293	12	27.059.436	30
PRD	285	12	19.528.165	21
PT	28	1	479.674	0,5
PVEM	9	0,4	309.787	0,3
Otros*	437	18	1.349.893	1

* Incluye 418 municipios del estado de Oaxaca donde se eligen autoridades a través del procedimiento de Usos y Costumbres.

Fuente: Presidencia (2000)

En este sentido, siguiendo la tónica de la década anterior, el desarrollo de la descentralización en México en los años noventa debe analizarse en el contexto de una creciente competencia electoral entre tres grandes partidos, situación que en los niveles locales y estatales fue convirtiéndose en algo cada vez más normal, y que obligaba al gobierno federal a desarrollar nuevas estrategias de reforma territorial del Estado, en las que confluían sus intereses partidistas a largo plazo y las presiones desde los niveles de gobierno subnacionales. A finales de la década, muchos estados y municipios eran gobernados por políticos del PAN o del PRD, generando un elevado grado de debate político sobre sus intereses territoriales y exigiendo un cierto espacio de poder en el conjunto del Estado. A principios del 2000, de los 32 estados mexicanos (incluyendo el DF), el PRI conservaba el poder en 21 de ellos, el PAN gobernaba en 5 estados, el PRD en 4, y en 2 estados gobernaban coaliciones de partidos de oposición. Entre estos casos, se destaca por su visibilidad la victoria de C. Cárdenas en 1997 –el candidato presidencial del PRD en 1988 y 1994- en México D.F.

Las iniciativas de descentralización en los años ochenta fueron importantes en términos de regulación y de definición institucional, al concretar el papel de los distintos niveles de gobierno y definir nuevas posibilidades, especialmente en lo que se refiere a la regulación de la autonomía municipal. No obstante, los avances fueron extremadamente limitados en términos de redistribución de recursos y competencias a los niveles subnacionales. En este sentido, las políticas públicas descentralizadas mantuvieron el estilo tradicional de desconcentración de los organismos y departamentos federales en los estados, con una orientación centrada en el desarrollo regional. Durante el sexenio de 1982-88, la descentralización no fue una prioridad importante del gobierno. La capacidad de control del centro incluso se reforzó, y el nivel de recursos a disposición de estados y municipios continuaba siendo bastante reducido, a pesar de la creciente presión de los partidos de la oposición, que ya habían obtenido algunas posiciones de poder en los niveles estatales y municipales.

En el sexenio siguiente se produjeron pocos cambios en los aspectos administrativos, regulativos y fiscales relativos a la descentralización. Sin embargo, durante este período se produjeron algunas experiencias muy significativas para el desarrollo de la descentralización en el país. A partir de 1989 el gobierno federal impulsó un gran programa de desarrollo y lucha contra la pobreza, PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), que financiaba y gestionaba directamente, aunque no definía objetivos concretos, sino que estimulaba a los entes y comunidades locales a que definieran sus prioridades mediante acuerdos locales de solidaridad. Aunque la gestión del programa

no pasaba por la administración estatal, sus impulsores también intentaban implicar a los estados, coordinando los objetivos mediante la firma de “convenios de desarrollo social”. Todo ello no contribuyó mucho al desarrollo institucional de la descentralización, ya que situaba a los estados en un papel secundario, pero no dejó de constituir un estímulo para la autonomía local. Por otra parte, en este período, el mayor avance de la descentralización en términos de políticas públicas se manifestó claramente en 1992, con la transferencia completa del área de la educación básica a los estados, por parte del gobierno federal. Mediante una ley general y un acuerdo nacional, se definió un marco articulado de pluralismo institucional, con transferencia de recursos y de la responsabilidad sobre la gestión de los presupuestos, los recursos humanos, los edificios, etc., manteniendo la Secretaría de Educación Federal un papel coordinador. Sin embargo, aparecieron inmediatamente diversos problemas de gestión de estas políticas y de su financiación, que no fueron fácilmente resueltos en los años siguientes. También en el campo de la sanidad se inició un proceso de descentralización, pero su alcance fue mucho más limitado, ya que sólo se celebraron convenios específicos con 14 estados.

Durante el sexenio siguiente (1994-2000), la iniciativa “Nuevo Federalismo” contempló un conjunto de acciones más decididas para llenar de contenido los niveles de gobierno subnacionales, y muy especialmente el nivel estatal (Presidencia, 1997, Poder Ejecutivo Federal, 2000). En este sentido, se realizaron importantes traspasos de competencias y recursos en las áreas de salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la educación (ya iniciada antes), y también, menos intensamente, en la agricultura (cofinanciando un fondo especial gestionado por los estados para impulsar la productividad del sector), el medio ambiente, los transportes y el orden público, entre otros sectores. Estas transferencias produjeron que en un corto período de tiempo se duplicaran o triplicaran los recursos financieros y humanos que gestionaban a los estados, forzando el desarrollo de sus estructuras organizativas y su capacidad para la formulación de políticas. Todo ello introdujo a finales de los años noventa una dinámica de cambio acelerado sobre las dinámicas políticas y administrativas de los estados, ya que éstos tenían que enfrentar nuevos problemas en áreas de gestión muy diversas. Sin embargo, algunos estudiosos del fenómeno de la descentralización en México han señalado que a pesar de que los estados han adquirido recientemente un gran número de nuevas funciones operativas, ello no significa que haya crecido en forma significativa su capacidad para tomar decisiones, dado que los recursos que han recibido son insuficientes para afrontar el conjunto de nuevas responsabilidades, y además, que el gobierno federal, mediante numerosos controles e incentivos, mantiene una dirección muy precisa de las políticas descentralizadas (Cabrero, 1998, Rodríguez, 1997). En todo caso, el proceso es muy reciente, y su configuración final no está demasiado perfilada.

Características de la descentralización

La situación general de la descentralización en México muestra la existencia de un grado importante de pluralismo institucional, especialmente entre el gobierno federal y los estados, aunque menos intenso en el nivel local. También existen áreas de políticas públicas con monopolios institucionales en los distintos ámbitos de gobierno, particularmente en el ámbito federal. Asimismo, no es muy frecuente que los tres niveles de gobierno se involucren en forma muy intensa en una misma área de responsabilidades, y cada vez existen menos programas que establecen vínculos directos

entre los municipios y la administración federal, como se produjo a principios de los años noventa (siendo mucho más usual la conexión entre dos niveles de gobierno consecutivos).

Los mecanismos formales de coordinación son abundantes, especialmente en los ámbitos de distribución de competencias, regulación y coordinación de políticas, mientras que en algunos aspectos económicos y fiscales clave predominan más las reglas automáticas, diseñadas exclusivamente desde el centro de la federación. Por su parte, la coordinación informal a través de los partidos políticos, y de los incentivos políticos en general, tiene una gran importancia, sobreponiéndose frecuentemente a los mecanismos formales de decisión institucional. La lógica de estos incentivos se encuentra actualmente sometida a fuertes cambios, fruto de la creciente democratización del sistema político del país, lo que impide identificar un modelo estable de relaciones políticas entre niveles. Como hipótesis general para el caso mexicano, se plantea que si bien el grado de pluralismo institucional parece bastante coherente con las capacidades del país, el funcionamiento de los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno se encuentra sometido a una dinámica de cambio muy intensa, que tiene que dar respuesta a diversos desafíos. Estos desafíos se pueden resumir en tres tipos de problemas a resolver. En primer lugar, los mecanismos de coordinación tutelan y detallan con mucha precisión las actividades de los estados, generando costos muy elevados de información y dejando poco margen para que los estados pongan en práctica sus propias políticas (u obligando a éstos a hacerlo con fórmulas poco ortodoxas); en segundo lugar, las reglas electorales y los mecanismos institucionales no promueven la estabilidad de los gobiernos estatales y locales, y por lo tanto, limitan que éstos puedan conseguir influencia en el centro, generando condiciones de debilidad. Por último, en tercer lugar, aunque se ha reducido su peso, numerosas intervenciones del gobierno federal sobre políticas públicas territorializadas se basan en ordenes o imposiciones de facto, tanto en el plano fiscal como en programas muy focalizados, sin que existan ámbitos de deliberación con carácter previo a su implementación, ni instancias eficaces de resolución de conflictos.

A continuación se analizan los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno que han estado funcionando en los años noventa, y su papel en el proceso de descentralización, aunque no se lleva a cabo un análisis detallado del proceso de descentralización y de las motivaciones de los actores involucrados. En la siguiente sección se revisan los mecanismos formales de coordinación presentes en el caso mexicano, y posteriormente, se analiza el papel de los partidos políticos en las relaciones intergubernamentales en el país, teniendo en cuenta las condiciones especiales de progresiva democratización en estos años, con un creciente protagonismo de la competencia interpartidista, a todos los niveles.

Áreas de interdependencia y mecanismos formales de coordinación

La representación del centro en los niveles subnacionales

A pesar de su gran diversidad regional, y de su estructura política basada en una federación de estados, México ha sido uno de los países más centralizados, política y económicamente, de toda América Latina durante el siglo pasado. La representación del centro en los niveles subnacionales de gobierno se encuentra asegurada mediante la existencia de órganos de representación y gestión desconcentrados, pertenecientes a la

mayoría de las secretarías del gobierno federal en los estados. Estos órganos desconcentrados impulsan los programas de la administración central, y tradicionalmente disponen de una gran capacidad operativa en el territorio. Sin embargo, en los años noventa, especialmente durante la segunda mitad de la década, cuando se acelera la descentralización, las secretarías federales muchas veces han establecido procesos de colaboración con las administraciones de los estados, en sus respectivos ámbitos sectoriales, lo que ha conducido a que se produjeran diversos acuerdos de traspaso de funcionarios e infraestructuras, pertenecientes a sus órganos desconcentrados, los estados (Presidencia, 1997). Con ello, las estructuras administrativas de los estados han aumentado su volumen, con la incorporación de numerosos grupos de empleados públicos provenientes del gobierno federal. Así, el tamaño y las actividades de las administraciones estatales encajan muy de cerca con las materias que el gobierno federal ha descentralizado, así como con la lógica organizativa heredada de éste (Pontifes, 1998).

La coordinación entre niveles para el ejercicio de las políticas públicas

A pesar de que en algunos ámbitos se encuentran formalizados sistemas nacionales de coordinación, con omisiones mixtas que constituyen órganos formales de coordinación, en los que se reúnen periódicamente representantes de distintos niveles de gobierno (seguridad pública, fiscal, educación, planeación, ...), incluso con estos marcos institucionales no parece que las relaciones entre los estados y el gobierno federal sean muy equilibradas, sino que frecuentemente estas comisiones mixtas son fórmulas utilizadas por el gobierno federal para homogeneizar las políticas descentralizadas y establecer controles sobre la implementación. Por otra parte, en los casos en que las relaciones entre niveles se encuentran menos institucionalizadas, y se articulan básicamente mediante convenios singulares, nada hace pensar que la coordinación sea más equilibrada. En este sentido, la capacidad de los estados para definir colectivamente sus posiciones y establecer un marco de negociación utilizando estos mecanismos formales de coordinación propuestos por el gobierno federal para defender sus intereses, ha sido muy débil.

Hasta el momento no se ha producido un gran aumento del tipo de mecanismos más homogeneizadores (sistemas nacionales) para avanzar en el desarrollo de la descentralización, aunque su generalización en los próximos años no sería un fenómeno muy extraño. Por el contrario, buena parte del proceso de descentralización ha seguido avanzando mediante negociaciones ad-hoc, a través de las cuales los estados (por separado) y el gobierno federal alcanzaban acuerdos y firmaban convenios específicos. En todo caso, puede apreciarse que tanto en el caso de las formulas colectivas (sistemas nacionales) como para los acuerdos ad-hoc (convenios), su aparición se encuentra relacionada con la tendencia a una reducción de la presencia directa del centro en los niveles subnacionales, y por el contrario, a un aumento de la gestión de políticas del gobierno federal por parte de los gobiernos de los estados (Pontifes, 1998). La intensificación de este tipo de situaciones genera un flujo bastante intenso de relaciones, con numerosas negociaciones para ajustar los contenidos de las políticas, sus procedimientos, sus mecanismos de control, etc., lo que sin duda genera un aprendizaje de la cooperación entre los actores. Sin embargo, la influencia del gobierno federal continúa siendo muy grande, independientemente del mecanismo formal de coordinación, ya que por lo general las secretarías consideran a los estados como unidades ejecutoras de sus programas, en forma complementaria o forzando a que

asuman la mayor parte de sus procesos de gestión. Así, las actuaciones estatales aparecen como complementarias de los programas federales, o bien son fuertemente incentivadas para que se ajusten a los objetivos y criterios federales; como señala V. Rodríguez, “en la práctica, todas las ramas y todos los niveles de gobierno se han visto eclipsados por el poder ejecutivo federal” (1997: 145). Ello deja poco espacio para el desarrollo de la capacidad de autogobierno, dado que no favorece el aprendizaje en la definición de políticas de los actores en el nivel estatal.

Un ejemplo extremo de este tipo de relaciones, cuyo estilo define ya los primeros pasos de la descentralización, son los programas de solidaridad y desarrollo social. A finales de los años ochenta, éstos estuvieron dirigidos e impulsados por el ejecutivo central, y permitían algún tipo de participación de los niveles locales y regionales. Como ya hemos expuesto, en la primera mitad de los años noventa, el programa PRONASOL, apoyado por el presidente Salinas para combatir focalizadamente la pobreza y fomentar el desarrollo regional, fue un ejemplo de esta nueva modalidad de intervención, por la cantidad de recursos que administró, y especialmente por el estilo de sus operaciones (Schefner, 1997). Su dinámica se centraba en la consecución de los objetivos políticos del gobierno central, pro con la participación y colaboración de las comunidades locales, aprovechando también las estructuras burocráticas existentes en los niveles subnacionales. Sin embargo, los recursos se transferían directamente a las comunidades y municipios, sin que los gobiernos estatales fueran sus intermediarios (Rodríguez, 1997b). Respecto a estas políticas de lucha contra la pobreza, se produjo un importante cambio en 1997, cuando los estados toman la responsabilidad de dirigir el desarrollo social en su territorio (quedando la vigilancia a cargo de una comisión federal). Ello implicó la descentralización del 65% de los recursos de este programa a los estados (y la creación de un nuevo fondo para transferir los recursos), y el mantenimiento de un 35% de los recursos para programas centralizados (en los que los estados participan en su gestión mediante la continuidad de los Convenios de Desarrollo Social).

Sin embargo, existen diversos programas federales en el ámbito social que mantienen una lógica centralizadora. Algunos de ellos son programas clásicos, de diseño muy simple, basados en la distribución de alimentos (tortilla, leche,...), mientras que en otros casos, como el caso de PROGRESA, el gobierno federal experimenta con sofisticados programas de intervención multisectoral en entornos de extrema pobreza (Sedesol, 2000). En el caso de PROGRESA, el programa aprovecha recursos de los estados, en cuanto requiere elementos de la oferta educativa y de salud de éstos, que luego vincula con otras intervenciones, pero lo hace de una forma complementaria, sin que los estados participen realmente en el diseño, la gestión y el control de este programa.

Como se ha señalado, la fórmula de los convenios para establecer relaciones intergubernamentales ya se había generalizado en la década anterior mediante el “Convenio Único de Desarrollo”, pero se extendió mucho más durante los años noventa, siendo utilizada en muchos otros ámbitos de las políticas públicas como mecanismo de coordinación de políticas entre distintos niveles de gobierno. En este sentido, los cambios recientes hacia una gestión directa de las políticas por parte de los estados, mediante algunos fondos poco condicionados, ilustran una reducción de las tentaciones de ejercer un patronazgo modernizado por parte de los políticos nacionales desde el gobierno federal: lo que sin embargo no excluye que este tipo de tradiciones pueda reforzarse en los niveles estatales, en relación a los municipios.

Respecto a las relaciones entre el municipio y los estados, uno de los instrumentos más utilizados son los Convenios de Desarrollo Municipal (CUDEM), mediante los cuales los estados transfieren recursos a los municipios para impulsar proyectos de desarrollo local. Sin embargo, en general el patrón de relaciones entre estados y municipios no está muy formalizado, ya que depende en gran parte de su regulación estatal, y la administración federal no ha tenido políticas muy intensas en este cambio, aunque ha llevado a cabo actividades de refuerzo institucional, y protege hasta cierto punto a los municipios, mediante el establecimiento de fondos orientados directamente a sus necesidades. Si en los años ochenta un cambio constitucional permitió la reforma municipal, que otorgó a los municipios nuevas posibilidades de desarrollo para reforzar su capacidad de autogobierno, posteriormente, en el proceso de descentralización de la segunda mitad de los años noventa, los estados han concentrado la mayor parte de los recursos y responsabilidades recibidas, sin traspasar a los municipios nuevas áreas de gestión. Sólo en algunas áreas, como en la lucha contra la pobreza, los estados han incorporado directamente a los municipios en la definición e implementación de los programas. Sin embargo, para resolver algunos de estos problemas, a fines de 1999 el legislativo mexicano acordó una nueva reforma constitucional, con el objeto de reforzar la autonomía municipal frente a la expansión de los estados, otorgando una serie de monopolios institucionales básicos (aguas, limpieza, calles, mercados, etc.), precisando sus responsabilidades fiscales, y las obligaciones de los estados.

Autonomía, regulación y gestión de conflictos

Las relaciones formales entre el gobierno federal y los estados para la gestión de las políticas públicas descentralizadas, siguen alternativamente dos pautas muy distintas. Se basan formalmente en leyes generales, que son de aplicación en todo el territorio, como la Ley General de Educación o la Ley de Coordinación Fiscal, o bien se basan en convenios de coordinación y colaboración administrativa. En el caso de las leyes generales, suele establecerse algún tipo de comisión mixta, con reuniones periódicas, para la coordinación entre niveles. Mucho menos frecuente es la aparición de mecanismos de coordinación formal cuando las secretarías impulsan la descentralización mediante convenios específicos con los estados. Ello se debe a que de las leyes generales se derivan convenios o acuerdos de adhesión, en los que cada estado concreta la aplicación de la ley general en su ámbito. Cuando no existen leyes generales, el margen para la indefinición de las responsabilidades puede ser bastante más amplio. En ambos casos, habitualmente nos encontramos más cerca de una descentralización de competencias de ejecución (mientras que la regulación se mantiene en el nivel federal), que de una descentralización que incluya un margen importante de desarrollo regulatorio autónomo en cada estado.

Otro problema relativo a la regulación de competencias es que tampoco existe ninguna norma legal para regular y ordenar, bajo algunos principios organizativos y orientaciones generales, las relaciones intergubernamentales y las transferencias de responsabilidades y competencias. Esta situación, en su conjunto, conduce también a un déficit importante de coordinación intersectorial dentro del gobierno federal, déficit que queda ejemplificado por la ausencia de una administración central especializada en el desarrollo de la descentralización, más allá de algunos aspectos sectoriales, o en la falta de una implicación más activa del aparato judicial para precisar las reglas del juego. Todo ello constituye un grave problema para impulsar la descentralización y definir un modelo coherente para el conjunto del proceso, ya que la evolución de

diversas iniciativas existentes conduce a que las políticas descentralizadoras en cada sector de políticas públicas sigan criterios, procedimientos y objetivos distintos, y también, a que las relaciones intergubernamentales adoptan estilos distintos según su ámbito sectorial (Grefe, 1998). La existencia de ritmos y velocidades distintas de la descentralización de competencias y responsabilidades puede generar menos problemas, si ello se va llevando a cabo en forma ajustada a las capacidades de cada estado.

En su conjunto, vemos que la coordinación en las áreas de interdependencia analizadas hasta el momento, en la que existe un importante nivel de pluralismo institucional, tiende a estar preferentemente basada en normas legales y convenios, que en el desarrollo de mecanismos formales que permitan procesar respuestas –consultivas o ejecutivas- a las diferencias en el desarrollo e implementación de las políticas públicas que existen entre diversos niveles de gobierno. A pesar de que frecuentemente se establecen comisiones mixtas para numerosos temas, el predominio del gobierno federal en tales comisiones es muy elevado, ya que los órganos federales disponen de mayor capacidad técnica, incentivos selectivos y abundantes recursos financieros. Frente a esta situación, es importante –como ya hemos señalado- el papel que puede desempeñar el sistema judicial, especialmente la Corte Suprema de Justicia, como mecanismo de resolución de conflictos, una vez que se han agotado las vías técnicas y políticas. Ello puede dar garantías de protección a los distintos gobiernos subnacionales, cuando defienden posiciones distintas a las del gobierno subnacional en la interpretación de las leyes y los convenios que afectan la descentralización. Como muestra de que este mecanismo se ha activado a medida que avanzaba la descentralización, cabe señalar que en la segunda mitad de los años noventa han aumentado significativamente los conflictos constitucionales entre distintos niveles de gobierno presentados frente a la Corte Suprema de Justicia (*controversias constitucionales*) en comparación con las décadas anteriores (Ward / Rodríguez, 1999). Sin embargo, la Constitución Mexicana (art. 105) define ciertas normas sobre la Corte Suprema de Justicia que dificultan la creación de una jurisprudencia constitucional (ya que tienen que estar a favor 8 de los 11 jueces) y tienen también una orientación bastante centralista, debido que las decisiones a favor de un nivel inferior de gobierno sobre uno superior no pueden sentar precedente (una reciente reforma constitucional, en 1999, reforzó el papel de la Corte Suprema como tribunal especializado en la resolución de litigios constitucionales).

El predominio de las transferencias

En el caso mexicano, la estructura de las relaciones intergubernamentales fiscales se encuentra muy poco desarrollada, ya que la capacidad fiscal autónoma de los estados y municipios es muy reducida, siendo el papel del centro completamente predominante. El sistema se basa fundamentalmente, desde inicios de los años ochenta, en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado en 1980 mediante una Ley de Coordinación Fiscal, en la que se definía el funcionamiento del nuevo sistema, que tenía por objeto poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales. La ley estableció un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los estados (según la constitución mexicana, estos tenían soberanía respecto al tema impositivo) mediante la firma de un convenio de adhesión con el gobierno central, mediante el que se comprometían a dejar de recaudar

por su cuenta las contribuciones, a cambio de ingresar en el sistema fiscal federal. En la práctica, todos los estados participaron en el nuevo sistema, sin ninguna negociación política real, dado el peso del partido hegemónico y su gran centralización, que se mantenía inalterable durante los años ochenta.

Con esta ley, el gobierno federal ofreció a los estados un porcentaje fijo de todos los ingresos impositivos, incluyendo los beneficios de la venta de petróleo y minería (definiéndola como la “recaudación federal participable”). Posteriormente, el porcentaje iría aumentando a lo largo de los años ochenta, y en forma más compleja, también durante los años noventa, al incorporarse un nuevo conjunto de transferencias más finalistas. Con los recursos derivados de los porcentajes sobre la recaudación, la ley estableció diversos fondos, cada uno de ellos con un criterio de distribución distinto. El Fondo General de Participaciones, el más importante en volumen de recursos, constituye una transferencia no condicionada a los estados, que empezó siendo un 13% de la recaudación global, y actualmente alcanza a un 20%. Otros fondos mucho más pequeños se introdujeron a inicios de los años ochenta, como un fondo de desarrollo municipal, (el Fondo de Fomento Municipal). Los estados, a su vez, estaban obligados por la ley a transferir un porcentaje mínimo del fondo general a los municipios, así como la totalidad de lo que recibían por el segundo.

El criterio de distribución del fondo general entre los estados –el fondo de mayor volumen- fue redefinido en 1990, y se basa en un porcentaje (45,17%) ajustado a la población, mientras que otro porcentaje igual se ajusta al esfuerzo fiscal de cada estado (y el 9,66% restante se distribuye en relación inversa a la contribución fiscal). La ley de Coordinación Fiscal señala que los municipios deben recibir por lo menos un 20% de este fondo, pero deja en manos de los estados, la fórmula de distribución a emplear, lo que conduce a situaciones muy variadas (López, 1998). Es interesante destacar que la Ley de Coordinación Fiscal ha estado continuamente sometida a ajustes y pequeñas modificaciones, año tras año, muy en consonancia con el estilo del legislativo mexicano, aunque sin mecanismos de participación directa de los estados en tales ajustes (Poder Legislativo, 1999).

Cuadro III.4. Fondos federales (ramo 33) para gobiernos subnacionales, México, 1998—99

FONDO	PRESUPUESTO			
	1998		1999	
	Original	Ejercido	Original	Ejercido
Total	98.849,6	113.438,8	137.214,7	150.106,0
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Nacional (FAEB)	67,512,6	78.863,6	86.480,6	95.968,7
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	10.546,2	13.751,8	14.466,1	17.689,4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	10.403,4	10.418,4	13.933,6	13.933,6
Estatal (FISE)	1.261,1	1.261,1	1.688,7	1.688,7
Municipal (FISM)	9.142,3	9.157,3	12.244,9	12.244,9
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)	6.732,1	6.732,1	13.097,6	13.097,6
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	3.655,3	3.672,99	4.536,7	4.555,7
- DIF	1.667,2	1.84,8	2.069,2	2.088,2
- CAPFCE	1.988,1	1.988,1	2.467,5	2.467,5
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. (FASP=)			4.700,0	4.710,0
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)				150,9

1. Las cifras corresponden al gasto pagado programable del Ramo 33. Cifras preliminares. Para 1988, los recursos ejercidos en términos devengados ascienden a 114.700,7 millones de pesos.
2. La variación real se calculó con el deflector 1.1658 del promedio del Índice Nacional de Precios a Consumidor.
3. El presupuesto incluye 7.611,0 millones de pesos de cuotas del ISSSTE/FOVISSSTE.
4. El presupuesto incluye 8.101,2 millones de pesos de cuotas del ISSSTE/FOVISSSTE. Excluye 11.417,2 millones de pesos del paquete salarial del FAEB y FASSA y 2.313,1 millones de pesos del FAETA.
5. El presupuesto incluye 9.133,5 millones de pesos de cuotas del ISSSTE/FOVISSSTE.
6. En 1998 se denominó Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
7. Fondo creado en 1999.

Fuente: SHCP. Poder Ejecutivo Federal (2000).

En los años noventa, las políticas descentralizadoras del gobierno central fueron aumentando, especialmente en las diversas áreas del campo social. El mecanismo utilizado para financiar estas nuevas responsabilidades transferidas a los estados se basó casi exclusivamente en el establecimiento de nuevas transferencias de recursos, pero en estos casos con un carácter muy condicionado sectorialmente y con mayores controles sobre su aplicación. Las nuevas áreas descentralizadas, especialmente a partir de 1992, se financiaron en sus primeros años mediante convenios puntuales, que reflejaban decisiones ad-hoc, lo que generaba una fuerte inestabilidad y dificultades de previsión. Sin embargo, aprovechando la experiencia de los fondos orientados al desarrollo social, que se iniciaron a finales de los años ochenta, con el Programa Nacional de Solidaridad, se reformó el instrumento financiero de las nuevas políticas de descentralización, y en 1998 se establecieron un conjunto de cinco fondos distintos, orientados a diferentes sectores (educación, salud, infraestructura social, municipios, aportaciones múltiples), cada uno de ellos distribuidos con criterios distintos. Para ello se añadió un nuevo capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal, donde se detallaban las fórmulas concretas para el cálculo del monto de cada fondo (aunque dejando un margen de acción de interpretación en su precisión final para el gobierno federal), y también se indicaban con bastante detalle los criterios que debían seguir los estados para su distribución a los municipios.

Sin embargo, en el fondo más importante en volumen de recursos, el de educación, la base de cálculo se establecía fundamentalmente a partir del gasto histórico y la

valoración de los recursos existentes. En el caso de la salud, ya que no era un proceso generalizado de descentralización, se reconducía el tema a los acuerdos de coordinación con los estados (véase el cuadro III.4). Aparte de los fondos destacados existen otras transferencias, de menor volumen, dirigidas a estados o a los municipios directamente, vinculadas a actividades y programas de carácter muy distinto (desde pobreza, a seguridad, pasando por medio ambiente o agua, entre otros muchos), que generalmente se derivan de la existencia de programas, convenios o acuerdos de coordinación específicos efectuados por cada estado junto con el gobierno federal.

**Cuadro III.5. Evolución de la distribución del gasto subnacional en México
Porcentajes**

	1980	1985	1993	1999
Municipios	10,3	13,7	16,0	17,1
Estados	64,1	65,4	69,8	82,9
DF	25,6	20,9	14,2	*

Fuente: OCDE, 1997; Poder Ejecutivo Federal (2000)

*En 1999, el DF se incluye dentro del porcentaje de los estados.

El conjunto de los fondos transferidos, condicionados o no condicionados, ha elevado en los últimos años noventa el volumen de gasto descentralizado a niveles altamente impensables en un país tradicionalmente centralizado, como era el caso de México en la mayor parte del siglo XX. Según los datos del informe de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el nivel del gasto subnacional en México en el año 1999 supera el 50% del gasto público total, lo que implicaría uno de los niveles más elevados de América latina, y ello sin contar que la mayor parte del gasto en salud aún no ha sido descentralizado (Poder Ejecutivo Federal, 2000). Ahora bien, una gran parte de este gasto, posiblemente más del 85%, proviene de transferencias del gobierno central a través de los distintos fondos y convenios mencionados (de los cuales, en 1999 un 45% eran participaciones no condicionadas, otro 45% fondos condicionados, y ceca de un 10% convenios de descentralización). La mayor parte de estas transferencias son establecidas de una forma bastante rígida por las instituciones federales, con escasa capacidad de incidencia de los estados, y con poca flexibilidad de ajuste a las distintas situaciones regionales. Ello conduce a una reducción de las decisiones ad-hoc en materia de descentralización fiscal, existiendo criterios explícitos y automáticos. Para el resto de las transferencias, por otra parte, como las derivadas de convenios y acuerdos concretos firmados con estados, aunque se ha ido reduciendo su volumen relativo, aún existe mucha discrecionalidad, con un gran margen de flexibilidad y variabilidad en las intervenciones del gobierno federal, lo que conlleva bastantes diferencias entre estados, y no contribuye a mejorar el efecto redistributivo de las transferencias basadas en fondos y participaciones (Moritz, 1997).

Cuadro III.6. Evolución del gasto descentralizado en México, 1997-1999
Miles de millones de pesos a precios constantes de 1999

	1997	1998	1999
Administración pública central	220,0	211,6	199,9
Gasto descentralizado	252,9	287,2	310,5

Fuente: SHCP. Poder Ejecutivo federal (2000).

En su conjunto, las transferencias generan relaciones intergubernamentales que van directamente, sin solución de continuidad, de las directrices o reglas institucionales definidos por el centro y con escasa participación de los subgobiernos, a los grandes márgenes de diversidad que permiten los convenios firmados en forma individual por cada estado. En ambos casos, la acción colectiva de los estados se encuentra sumamente limitada, y su margen de acción política es muy reducido, quedando sólo la vía de los partidos o las redes profesionales como fórmulas para articular una cierta acción colectiva con capacidad de incidencia en este ámbito.

Otras fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales

A partir de los años ochenta, el papel de los impuestos y otros ingresos propios a disposición de los entes subnacionales es muy limitado, como resultado de los criterios impuestos por la Ley de Coordinación Fiscal, en la que los estados cedieron su capacidad impositiva al gobierno federal. A pesar del desarrollo de la descentralización, la centralización en la recaudación de los impuestos concluyó a fines de los años ochenta, ya que en 1989 la recaudación del impuesto a valor agregado (IVA) pasó de manos de los estados al gobierno federal. Sin embargo, algunas modificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal efectuadas a inicios de los años noventa permitieron que los estados pudieran tener participación en algunos impuestos especiales de carácter federal (automóviles, tenencia, tabacos y alcoholes), y al mismo tiempo, de forma voluntaria, pudieron introducir algunos impuestos adicionales en su estado. Estas capacidades de los estados han ido aumentando progresivamente, siendo favorecidas por el gobierno federal, especialmente en la segunda mitad de los años noventa, en alrededor del 15% de sus ingresos totales, con tendencia a disminuir a medida que aumentaban las transferencias federales. Dentro de estos ingresos, la parte correspondiente a impuestos es de alrededor del 5% (Sefiplan, 1999). En general, el sistema impositivo se encuentra muy centralizado por la federación, debido al régimen de participaciones, con un escaso margen de acción por parte de los estados (aunque tampoco es utilizado plenamente por todos). Por otra parte, también existen problemas de coordinación entre las haciendas locales y las haciendas estatales, con superposiciones y problemas de control interno, ya que los municipios mantienen una cierta capacidad impositiva en algunos temas (agua, permisos), que tienen una gran importancia para su autonomía.

Así, toda la cuestión impositiva, entendida como una área de interdependencia, no genera una especial intensidad de relaciones intergubernamentales, ya que predomina un conjunto de regulaciones establecidas en la legislación Federal, concretadas en la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de adhesión. Puede existir una cierta colaboración técnica y administrativa en lo que se refiera a la actividad de recaudación

(con convenios de colaboración ente niveles de gobierno y el establecimiento de incentivos para mejorar la recaudación), pero la arena importante de negociación se encuentra en las instituciones centrales, tanto en el legislativo (donde pueden desempeñar un papel importante los partidos de oposición) como en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la que dirige la política fiscal, sin que los estados tengan un peso político importante en la elaboración de las políticas (Díaz-Cayeros / McLure, 2000).

Cuadro III.7. Ingresos de los gobiernos subnacionales en México Porcentajes

1993	Impuestos	Transferencias	Deuda	Otros (convenios)
Municipios	19.6	44.4	8.1	27.9
Estados	2.7	43.8	10.6	42.9
DF	25.3	45.1	2.8	26.8

Fuente: OCDE, 1997

El área de interdependencia representada por la gestión de la deuda pública de las entidades subnacionales tampoco implica un espacio importante para las relaciones intergubernamentales. Los estados han recurrido bastante a la deuda para poder realizar una expansión de su gasto público, especialmente en el contexto del creciente volumen de responsabilidades transferidas desde el centro y las limitaciones de las transferencias para cubrir todos los nuevos gastos, y el endeudamiento se ha producido a veces sin una clara previsión de los riesgos. El mecanismo establecido por el gobierno federal era bastante simple, basado en que los estados debían notificar sus operaciones de deuda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Luego, si los estados experimentan dificultades para devolver la deuda, ésta era pagada directamente por el gobierno federal, descontando recursos de los fondos de participaciones, con lo cual, el mecanismo no dejaba margen para la negociación, lo que podía provocar graves problemas en la continuidad de los servicios públicos descentralizados (Zarzosa, 1999; Presidencia, 1997). Por este motivo, para suavizar estos mecanismos, el gobierno federal estableció un programa de apoyo a estados y municipios, con el objeto de ayudarles a reestructurar sus deudas, subsidiando sus tasas de interés, mediante un proceso de negociación caso a caso (SHCP, 1999).

La política de descentralización y las relaciones entre niveles de gobierno

Democratización e inversión de las relaciones intergubernamentales

En momentos de intenso cambio en el modelo de descentralización mexicano, es difícil señalar cómo inciden las transformaciones que se producen en la dinámica política. Sin embargo, dado que el proceso de descentralización ha sido inducido en una medida importante por la creciente competencia partidista que se ha producido en México, es muy importante analizar el papel que ejercen los partidos políticos (y las reglas institucionales sobre éstos) en las relaciones intergubernamentales. En este sentido, no hay duda de que la evolución de las reglas e incentivos presentes en el sistema político

mexicano, va a ser un gran condicionante del desarrollo de la descentralización en los próximos años.

En primer lugar, existe una paradoja en la descentralización mexicana en las dos últimas décadas. Aproximadamente hasta los años ochenta, el sistema político mexicano mostraba un grado de autonomía formal de sus estados bastante elevado, sin demasiadas regulaciones de carácter centralizador. En la práctica, su funcionamiento era extraordinariamente centralista, aunque los lazos se basaban fundamentalmente en aspectos informales, como el funcionamiento jerárquico del partido y el comportamiento tecnocrático de las burocracias profesionales del gobierno federal. A partir de los años ochenta empieza a invertirse este esquema, primero lentamente, y luego de forma acelerada en la segunda mitad de los años noventa. La inversión se produce en el sentido de que se reducen las lógicas centralizadoras informales, y por el contrario, aumentan las fórmulas centralizadoras de carácter formal, como son las regulaciones que perfilan el marco de acción estatal y los mecanismos de control sobre las políticas públicas descentralizadas. A pesar de todo, el balance sin duda conduce a un aumento efectivo de la descentralización, y posiblemente también a un desarrollo de la autonomía política en los niveles subnacionales, estableciéndose nuevos equilibrios entre los niveles de gobierno. A novedad de estos cambios aún no permite valorar en toda su extensión la configuración que está tomando el sistema político mexicano en el nuevo contexto, pero lo que parece claro es que se está produciendo una profunda reformulación política, y que en el centro de esta transformación encontramos precisamente el papel de las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización.

Jerarquía y patronazgo: el modelo tradicional de relaciones intergubernamentales

Durante las décadas de hegemonía del PRI, el sistema de control de los estados por parte del centro político del país se basaba en la nominación efectiva del gobernador –y también su posible destitución– por parte del presidente (a pesar del supuesto antigobierno formal de los estados). Además, existía un complejo sistema de incentivos y mecanismos que aseguraban la fidelidad del gobernador a la jerarquía nacional del partido. Debido a que las expectativas de los gobernadores en sus carreras políticas se centraban en conseguir cargos importantes al nivel federal (sea el poder legislativo o el ejecutivo), y dado que no podían ser reelegidos en su gobernatura, su lealtad principal a las elites políticas nacionales se veía fuertemente incentivada y, por el contrario, no tenían un estímulo para forjar vínculos a largo plazo con el entorno social que gobernaban. Al mismo tiempo, como ilustra el recuadro 9, las elites nacionales del partido esperaban que buena parte del trabajo de gobernador fuera mantener un control de los grupos sociales locales, asegurar la estabilidad política y conseguir los recursos electorales necesarios para mantener la hegemonía del partido (Snyder, 1999).

Dado el escaso peso de las políticas descentralizadas hasta los años ochenta, la tarea del gobernador se centraba en coordinar la intervención pública de su entorno, y ejercer de intermediario entre las elites nacionales y las elites locales, manteniendo sin embargo su fidelidad principal a las primeras. En otras palabras, sus actividades se encontraban más próximas a las de un prefecto francés que a las de un gobernador norteamericano, como han caracterizado algunos investigadores, aunque formalmente fuera todo lo contrario (Graham, 1971). Respecto a las elites políticas locales, que el gobernador debía contentar para ser recompensado luego en el ámbito federal, cabe señalar que éstas se

articulaban tradicionalmente en base a “camarillas” de partido, redes de patronazgo y jefes políticos locales, y también mediante su presencia en las organizaciones corporativas de PRI (Cabrerero, 1998). Intermediar recursos e informaciones, arbitrar tensiones internas, trasladar sensibilidades en forma adecuada, etc. eran las actividades que el gobernador podía llevar a cabo para asegurar la estabilidad política en el estado y obtener los apoyos electorales necesarios para las elites políticas del nivel federal (Ward / Rodríguez, 1999).

Recuadro 9	
El contexto institucional de los gobernadores (1940-1995)	
Reglas del cargo	Incentivos para el gobernador
Regla formal: No reelección	Poco interés para los grupos sociales y electorales. Sensibilidad a la jerarquía del partido
Regla informal: Nombrado por el presidente	Poco interés para los grupo sociales y electores. Sensibilidad a la jerarquía del partido
Regla informal: Expectativa de carrera política	Poco interés para los grupos sociales y electores. Sensibilidad a la jerarquía del partido
Regla informal: Mantener la estabilidad política	Alianzas con grupos sociales. Dar respuestas a las demandas sociales
Regla informal: Asegurar votos para el PRI	Alianzas con grupos sociales. Dar respuesta a las demandas sociales
Adaptado de Snyder (1999).	

En el modelo tradicional, era habitual que cada diputado federal negociara con el gobernador las nominaciones para las alcaldías de su distrito. Una vez acordados los nombres, éstos eran transmitidos a las secciones locales del PRI, en los municipios correspondientes, para que fueran proclamados como candidatos oficiales. Este procedimiento podía llegar a producir una cierta tensión con los políticos locales (que generalmente controlaban la elección del consejo local), debido que se seleccionaba una opción desde los niveles superiores sin participación local. No obstante, dado el estilo de intercambios políticos predominante, los políticos locales debían aceptar las propuestas, si deseaban obtener recursos y favores de los niveles de gobierno superiores, y también si –en algunos casos- tenían expectativas de realizar carreras políticas en otros niveles: “La disciplina partidaria requería cumplir con esa demanda, y la aquiescencia por lo menos ofrecía la posibilidad de un futuro político dentro del partido, mientras que la resistencia no la ofrecía” (Ward / Rodríguez, 1999:681).

La transformación del modelo tradicional: ¿hacia nuevas relaciones intergubernamentales?

Durante alguna décadas, este modelo tradicional de relación entre el centro y los estados se mantuvo en funcionamiento sin demasiadas transformaciones. La situación sólo empezó a cambiar a partir de los años noventa, y fue por dos motivos concretos. En primer lugar, por la competencia electoral efectiva entre distintos partidos, que condujo a que en numerosos estados los grupos políticos de la oposición obtuvieran la gobernatura, desarrollando sus políticas en forma completamente autónoma, con una lógica distinta, y son fuertes incentivos para mantener el centralismo. Así lo destacan Ward y Rodríguez,

“Los ejecutivos que no pertenecían al PRI no sólo tenían una mayor legitimidad electoral, sino que también estaban libres de los poderes metaconstitucionales (presidenciales) que limitaban su libertad de maniobra para la formulación de políticas, o que en última instancia podían desalojarlos del cargo” (1999: 684).

Pero en la nuevas condiciones de competencia, también los candidatos del propio PRI debían dedicar mucho más atención, desde el inicio de la campaña, a los distintos sectores sociales del estado, con el fin de conseguir los votos necesarios para su elección. En segundo lugar, el proceso de descentralización ha aumentado mucho los recursos disponibles y la capacidad de desarrollar políticas públicas por parte de los gobernadores, y los incentivos basados en el uso de los fondos especiales no son tan predominantes. Así, la capacidad de acción política autónoma de éstos aumenta significativamente, pudiendo desarrollar tipos distintos de estrategia política y de desarrollo durante su mandato. Por ello, su mayor o menor éxito, y los distintos tipos de apoyos sociales y económicos que obtengan, pueden ser elementos clave en relación con su proyección política en el plano nacional.

Estos cambios conducen a que el papel tradicional del gobernador, en el sentido de ejercer de intermediador entre elite de distintos niveles se diluya –aunque no llegue a desaparecer necesariamente- y con ello cambien algunos aspectos clave de las relaciones políticas entre niveles de gobierno. Así, por ejemplo, con datos de los primeros años de la década de 1990, Moritz (1977) no encontraba evidencia empírica de que en el año electoral de los estados gobernados por el PRI, se produjera un aumento de transferencias desde el gobierno central. Si las elites sociales y económicas de un estado mantienen un control social significativo a través de redes de patronazgo, los gobernadores no tendrían necesariamente incentivos claros para enfrentarse a esta situación y enfocarán sus estrategias políticas para sacar mayor partido de este tipo de estructuras. Así, pueden aparecer incluso actitudes basadas en la confrontación con el gobierno federal, buscando al mismo tiempo el contacto con elites políticas del nivel nacional. En este contexto, también pueden aparecer intentos del gobierno federal para buscar espacios de intervención más directos, a través de sus instituciones, estableciendo contactos directamente con diversos grupos sociales, mediante la lógica tradicional del patronazgo, o mediante el impulso de fórmulas más modernizadoras de participación social (Snyder, 1999). Al debilitarse las jerarquías políticas tradicionales, empiezan a aparecer nuevas reglas informales, centradas en la formación de consensos y coaliciones para promocionar nuevas candidaturas. En este contexto emergente, los partidos políticos desempeñan un papel importante en las relaciones intergubernamentales, pero menos jerárquico, más centrado en hacer fáciles conexiones entre diversos niveles de gobierno, para facilitar la gestión de las políticas descentralizadas, defender sus intereses en el centro, y también coordinar las estrategias políticas de alcance nacional.

El problema que suponen estas situaciones, especialmente en lo que se refiere a la dinámica de la política local, es que, si bien los caciques tradicionales casi han desaparecido, no han surgido con suficiente fuerza estructuras políticas y sociales que ejerzan la intermediación de intereses frente a los gobiernos subnacionales, articulando nuevas redes políticas desde el ámbito local. Existen pocos líderes y movimientos sociales que tengan una visión más orientada a tomar posición sobre políticas públicas

que a satisfacer clientelas; y ello conduce a la paradoja de que el viejo modelo ha perdido su legitimidad, mientras que el nuevo todavía no se ha desarrollado plenamente (Cabrero, 1998:15).

La influencia de las reglas electorales sobre el comportamiento de los partidos

Las reglas electorales son un elemento muy importante que influye en el papel de los partidos en el momento de articular un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales. El PRI ha ejercido a lo largo de décadas una estricta disciplina de partido, manteniendo el sistema de listas cerradas en las contiendas electorales, para facilitar el control de las nominaciones de forma centralizada, tanto a nivel federal como estatal. Además, la prohibición de reelección de los cargos públicos, así como de los congresistas, favorece que la disciplina de los líderes políticos locales y estatales respecto a la jerarquía del partido sea bastante significativa, ya que necesitan su apoyo para conseguir nominaciones para los distintos cargos que van ocupando durante su carrera, sea en el ejecutivo o en el legislativo. En este sentido, la disciplina de partido favorece que los habituales conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, que caracterizan las relaciones entre poderes en numerosos países latinoamericanos, no se hayan producido con tanto intensidad en México. Incluso en la última legislatura, cuando el PRI gobernó por primera vez sin la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados Federal, no apareció un intenso bloqueo político, ya que la capacidad de lograr acuerdos entre los tres grandes partidos, con distintas coaliciones entre ellos, fue bastante elevada, y uno de los factores importantes que influyeron fue la fuerte disciplina de partido de cada una de las organizaciones políticas.

Las elecciones legislativas de 1997 significaron un cambio de gran envergadura para el sistema político mexicano, por cuanto el PRI perdió su hegemonía tradicional en las instituciones legislativas de la Federación, debiendo entrar a participar en una nueva lógica de intercambios y negociaciones con los otros partidos para conseguir la aprobación de sus propuestas legislativas. Esta situación implicó transformaciones muy importantes en el papel de los partidos de oposición en la definición de las relaciones intergubernamentales. Hasta entonces, el PRI había utilizado su dominio absoluto del legislativo para conducir el proceso de descentralización según su conveniencia, favoreciendo hasta cierto punto a los estados donde mantenía un mayor control político (mediante reajustes de la descentralización fiscal, por ejemplo) y dificultando la expansión de las experiencias de gobierno subnacional de los partidos de la oposición. A partir de entonces, aunque mantenía más fuerte capacidad política, al disponer de mayoría relativa, su capacidad para llevar a cabo nuevos ajustes quedó bastante limitada.

Para entender mejor esta situación, es necesario referirse al conjunto de reformas electorales que se produjeron en México desde los años setenta, y que de forma progresiva condujeron a un refuerzo de la capacidad de control del legislativo sobre el ejecutivo (García Díez, 1999). Por una parte, a partir de 1977, diversas reformas facilitaron la formación y el funcionamiento de los partidos políticos (frente a las barreras y dificultades anteriores), lo que permitió su fortalecimiento y fomentó una creciente competitividad electoral a todos los niveles, salpicada en ocasiones de escándalos y fuertes disputas sobre la limpieza de los procesos electorales. Esta situación, especialmente a partir de finales de los años ochenta, fomentó a su vez la presión para introducir modificaciones en las reglas electorales.

Una de las áreas de reforma fue el control del proceso electoral, para reducir el fraude, destacándose especialmente la creación del Instituto Federal Electoral como órgano independiente del ejecutivo. Ello favoreció la realización de elecciones limpias, y por lo tanto, aumentó las probabilidades de obtener victorias electorales para los partidos de oposición, así como la entrada en la arena política de candidatos provenientes de nuevos sectores sociales. Otra reforma fue la introducción de un sistema de doble voto para la elección de los representantes en la Cámara de Diputados. Después de sucesivos cambios, con las reformas de 1996, 300 se escogían en pequeños distritos uninominales, mientras que los otros 200 se elegían con una regla proporcional, mediante 5 grandes distritos en los que se dividía todo el país (con listas plurinominales propuestas por los órganos centrales de los partidos). Para el Senado, un cuarto de sus representantes se escogía en un distrito único de ámbito nacional, y para el resto, cada estado se constituía en distrito electoral. Estos cambios redujeron la representación excesiva del PRI como partido mayoritario, aunque también cabe observar que estas reglas, con la gran diferencia entre los dos tipos de distrito, siguen favoreciendo la persistencia de un gran partido mayoritaria en el seno de un sistema multipartidista.

En lo que se refiere a la representación de los intereses territoriales en los órganos legislativos federales, el sistema electoral permite sin duda este tipo de representación, dado que la gran mayoría de los representantes es elegida mediante distritos uninominales; pero por otra parte, el sistema también otorga una importante cuota de poder a los aparatos nacionales de los partidos, al ser los responsables de configurar las listas para grandes distritos plurinominales. El modelo, no obstante, plantea algunas dudas sobre la articulación política entre los representantes legislativos y las estructuras de partidos en los niveles subnacionales. Al favorecer una entrada directa en el legislativo por un voto de partido “abstracto”, aparecen muchos incentivos para estabilizar la centralización de los partidos, aunque no refuerza los aparatos estatales de los partidos. Por otra parte, el modelo permite una cierta capacidad de los diputados elegidos en pequeños distritos de ejercer la representación de algunos intereses territoriales muy concretos, aunque con mayores dificultades para articularlos políticamente, en una forma más amplia. El sistema de elección a las asambleas estatales, que tienen una cierta capacidad legislativa al nivel estatal, se establece mediante distritos plurinominales con listas cerradas, lo que refuerza en este caso los aparatos organizativos de los partidos en el nivel estatal.

La lógica de tales cambios, en la mayor parte de las ocasiones, estaba más orientada por la voluntad del PRI de mantener una cierta hegemonía a largo plazo, manteniendo la estabilidad política, que por su interés en maximizar los resultados electorales a largo plazo (García Díaz, 1999). Como el PRI aún disponía de mayorías suficientes en los órganos legislativos durante la mayor parte de los años noventa, no tuvo grandes dificultades en imponer sus intereses en las nuevas revisiones de reglas, aunque su capacidad de control fue disminuyendo sin duda a lo largo de los años noventa. A pesar de este interés estratégico del PRI, la complejidad del modelo electoral en su conjunto, a través de los distintos niveles, da la impresión de combinar tensiones e intereses contradictorios, estableciendo un cierto equilibrio entre los distintos planos territoriales, sin reforzar ningún nivel en forma muy destacada. Ello puede ser un elemento que refuerce la movilidad dentro de los partidos entre los distintos niveles, evitando una gran fragmentación política, y favoreciendo que la coordinación informal de las relaciones intergubernamentales sea gestionada por los propios políticos. Por el

contrario, el costo de la regla de no reelección, especialmente para el nivel local, en el que el período de tenencia en el cargo es muy corto, puede limitar la institucionalización de la política local, tanto en sus aspectos profesionales como en lo que se refiere en las relaciones de los políticos locales con los políticos de otros niveles de gobierno, incluso dentro de su mismo partido.

¿Hacia la aparición de un federalismo cooperativo?

No hay duda que la creciente apertura democrática en el México de los años noventa y la marcha de la descentralización se han influido mutuamente. En este ámbito, dos estrategias bastante intensas han orientado las acciones del gobierno federal en estos años. Por una parte, los presidentes del PRI han intentado utilizar la descentralización como una muestra del proceso de democratización del país, evitando así cuestionar su hegemonía en el gobierno federal. Por otra parte, frente a las tensiones generadas por el crecimiento económico de la década pasada, con la explosión de numerosas desigualdades sociales y el aumento de la pobreza, la descentralización fue utilizada para trasladar parte de la presión social a los gobiernos territoriales, en un contexto en el que los recursos estatales, para ser efectivos frente a estos problemas, eran muy limitados. Los partidos de la oposición no han tenido mucho margen de acción para desarrollar otros planteamientos muy distintos. Sin embargo durante la década se han abierto paulatinamente espacios de confrontación cada vez más extensos, al conseguir numerosas victorias electorales en los niveles subnacionales. La competencia electoral, con todos sus riesgos, se ha convertido en una realidad habitual de la política mexicana, y frente a ello, los mecanismos de control y responsabilización política se han ido extendiendo y reforzando a través de los distintos niveles de gobierno.

En el caso mexicano, la tesis de Willis y otros (1999) sobre el papel central de los partidos en el desarrollo y el avance de la descentralización en América Latina se cumple en una forma bastante ejemplar. Partidos muy centralizados, especialmente el partido en el gobierno, tienen intereses específicos en la descentralización, y ello hace que esta avance, incluso a costa de no solucionar numerosos aspectos regulatorios y fiscales:

“En México, las iniciativas de descentralización han estado impulsadas en gran medida por el ejecutivo y los intereses del partido nacional, han sido de alcance limitado, y han mantenido una sustancial discusión y control del nivel central sobre la distribución y el uso de los fondos” (Willis y otros, 1999:43).

Estos procedimientos son discutidos por los gobiernos estatales –particularmente los que se encuentran en manos de los partidos de oposición, con fuerte influencia en las cámaras federales- que desean aumentar su capacidad de acción y dirección de las políticas públicas, y en parte porque los políticos y burócratas del ámbito nacional –especialmente los vinculados al partido en el gobierno- consideran que el modelo de descentralización aplicado permite mantener un control centralizado de las políticas, pero reduciendo enormemente los costos de gestión y los conflictos asociados que ésta conlleva habitualmente.

Hasta qué punto estas tendencias conducen a la aparición de fórmulas de federalismo cooperativo que implican distintos niveles de gobierno (Cabrerero, 1998), es algo que aún

es difícil de responder por el momento. Sin duda se han producido diversos ejemplos significativos de cooperación entre gobiernos de distintos niveles (Cabrerero, 1995), y algunos gobiernos estatales están adoptando comportamientos cada vez más autónomos y con una capacidad de orientación estratégica propia; sin embargo, la mayor parte de las relaciones intergubernamentales se caracteriza por los controles –regulatorios y económicos- fuertes reglas institucionales, y una dirección burocrática –más que estratégica- desde el nivel central, lo que refleja la persistencia de una cierta desconfianza del centro respecto a los niveles subnacionales. Todo esto lo acerca más al tradicional modelo napoleónico, matizado por relaciones políticas de carácter informal entre niveles. No obstante, estos aspectos pueden estar más relacionados con una cierta persistencia de elementos básicos del modelo tradicional mexicano, que con las nuevas configuraciones emergentes. En este sentido, si las relaciones intergubernamentales centradas en los partidos alcanzan un nuevo tipo de equilibrio, menos centralista que el tradicional, y si la capacidad de autogobierno de los estados y municipios aumenta, puede producirse una expansión de los mecanismos de coordinación, que permita un marco formal de relaciones intergubernamentales menos orientado hacia el predominio del centro, más focalizado hacia el establecimiento de una compleja estructura de “frenos y contrapesos” para el conjunto del gobierno.

Perú: centralización de la política y desconcentración de la gestión en un Estado unitario

Un proceso frustrado de descentralización en el nivel intermedio

En comparación con los dos casos analizados previamente, a continuación se presenta el ejemplo de la descentralización peruana, centrado especialmente en el análisis de algunas de sus características institucionales. Más que un caso nuevo, el análisis de la descentralización del Perú sirve de contraejemplo a los procesos estudiados, tanto en el caso de un estado federal (México), como en el caso de un estado unitario regionalizado (Colombia), en el sentido de que el modelo unitario del Perú, y su fuerte centralismo, han impedido un proceso efectivo de descentralización en las últimas décadas. Junto con Chile, el Perú es el único caso de un país de la región de grandes dimensiones territoriales y elevado volumen de población que mantiene una estructura unitaria y un alto grado de centralización de sus políticas públicas, y a diferencia de Chile, sus estructuras políticas y organizativas no han evolucionado de una forma dinámica para impulsar el desarrollo de la descentralización .

Observando algunos indicadores comparados sobre la descentralización (véase el cuadro I.3.), encontramos que el Perú se sitúa durante los años noventa en un lugar próximo al grupo de países menos descentralizados de América Latina, con un nivel de gasto subnacional muy reducido. E país se destaca por su gran tamaño y por sus intensas diferencias geográficas, étnicas y económicas, algo que no es compartido por los otros países unitarios de la región. Perú no ha establecido un nivel intermedio de gobierno a lo largo de estos años con una legitimidad democrática, a pesar de que en el pasado el país llevó a cabo diversos intentos de forjar y estabilizar un nivel intermedio de gobierno, con el objetivo implícito de contribuir a restablecer el equilibrio entre Lima y las provincias, favoreciendo el desarrollo de las economías regionales en el país, especialmente en aquellos centros que históricamente habían demostrado una cierta identidad propia (Revesz, 1998).

El último intento se produjo en 1990, en el que se formaron los gobiernos regionales, a partir de lo establecido en la reforma constitucional de 1979. Previamente en 1983, se había elaborado un Plan Nacional de Regionalización y se produjeron numerosos debates y polémicas sobre cuáles debían ser los objetivos de la descentralización, así como los límites territoriales de las distintas regiones. Por último, en 1980, una ley de base de las regiones fijó su número y designó las capitales. Luego, una ley propia para cada región debía concretar sus atribuciones y definir el funcionamiento de sus instituciones políticas. A partir de 1989 se llegaron a crear mediante leyes específicas 11 de las 12 regiones previstas en la ley de bases (la única excepción fue la región de Lima – Callao), y se realizaron las primeras elecciones regionales (Revesz, 1998). Sin embargo, apenas dos años más tarde, en abril de 1992, el llamado autogolpe de Alberto Fujimori suspendió la constitución reformada en 1979, y condujo a que el centro político de país hiciera marcha atrás en el desarrollo del nivel de gobierno intermedio.

El autogolpe fue justificado por Fujimori como una vía para superar la hiperinflación y el terrorismo, pero su forma de actuación, en estrecha alianza con los militares, era poco compatible con la existencia de asambleas regionales elegidas democráticamente, que podían ejercer un cierto contrapeso a las prioridades del gobierno central (McClintock, 1999). Además, el movimiento político impulsado por Fujimori casi no disponía de

representantes en las asambleas regionales, debido a que muchas elecciones regionales se habían realizado antes que las presidenciales. Por estos motivos, se paralizó la institucionalización del nivel de gobierno intermedio, y se disolvieron las asambleas regionales. Sus gobiernos fueron substituidos por Consejos Transitorios de Administración Regional, encabezados por responsables nombrados directamente por Fujimori, y que funcionaban como entidades desconcentradas de la administración central (Revesz, 1998). La nueva constitución, promulgada en 1993, se proponía suprimir completamente la descentralización, pero el fuerte apoyo popular a la idea de la regionalización del país, y la necesidad de someter a referéndum la constitución, como un plebiscito sobre la actuación de Fujimori, condujeron a que se introdujera de nuevo la descentralización y se mantuviera la división regional. Así, la nueva constitución definió un nuevo modelo, basado en dos niveles intermedios, las regiones (12) y los departamentos (24), pero con una orientación muy centralizadora en la práctica (González y Jaramillo, 1996). La nueva constitución daba un plazo para realizar elecciones a las asambleas regionales, primero hasta 1995, luego prorrogado hasta 1998, cuando se promulgó la Ley Marco de Descentralización (LMD).

Este desarrollo legislativo realizado a partir de la nueva constitución (LMD) planteó un esquema muy centralista, en el que las nuevas regiones son consideradas básicamente como instancias administrativas, que a su vez son departamentalizadas, y en los departamentos se constituyen Consejos Transitorios de Administración Regional, nombrados por el ejecutivo, concentrados en la implementación de los programas del gobierno central, sin disponer de competencias de ingreso ni llegar a formar órganos de gobierno propios, y mucho menos alcanzar algún tipo de legitimidad democrática. La constitución, formalmente permitiría un desarrollo mayor de la descentralización (Alcántara, 1999). Así, la práctica política y administrativa del país, parte del legislativo como del ejecutivo nacional, no ha conducido en ningún caso a que surgieran nuevas instituciones o se reforzaran las existentes, por lo que más bien se puede afirmar que en los últimos años se ha fortalecido la centralización del país. La presión desde abajo se ha concentrado en algunos casos en el ámbito local, pero las dinámicas regionales no han llegado a generar suficiente masa crítica como para ejercer una cierta presión sobre el centro.

Los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) se están consolidando en la actualidad, adoptando un papel de delegación del gobierno central en las regiones o subregiones donde se encuentran constituidos, con presidente ejecutivo, regulación y estructura organizativa dictada directamente desde el Ministerio de la Presidencia. Cada CTAR comparte las funciones de supervisar los servicios públicos en su territorio, colaborar con los gobiernos locales, coordinar la administración estatal desconcentrada de carácter sectorial, y asumir tareas de promoción de su territorio (turístico, económico, etc.). Para ello, disponen de una estructura horizontal de gestión con diversos servicios comunes para toda la administración desconcentrada, y para los temas administrativos y presupuestarios, el CTAR dirige las direcciones regionales sectoriales (mientras que para los temas técnicos y normativos, las direcciones regionales sectoriales dependen directamente de su ministerio correspondiente. El presidente ejecutivo presenta una terna de candidatos para cada dirección regional sectorial a su ministerio, para que sea éste quien finalmente elija al director regional. Las direcciones regionales administran los servicios del Estado en su ámbito territorial (existe una dirección regional asociada a cada ministerio), siguiendo las instrucciones de sus

ministerios respectivos y el presidente del CTAR, con sus colaboradores, orienta y supervisa su gestión, buscando mejorar su eficiencia.

Centralismo estatal y gobierno local: la ausencia de relaciones intergubernamentales

El gobierno local, a través de las municipalidades provinciales y distritales, es el único nivel de gobierno autónomo, cuyos responsables son escogidos mediante elecciones periódicas. El nivel de pluralismo institucional del país es casi nulo, ya que apenas existen áreas de responsabilidad compartida. Los municipios peruanos tienen responsabilidades de gasto público muy limitado, y sus competencias se limitan a temas como el registro civil, la policía local, limpieza, mantenimiento urbano e infraestructuras local. Sus ingresos se basan en algunos impuestos básicos (predial, automóviles, juegos, etc.), impuestos especiales en algunos casos, variables según la geografía (aduanas, minería, petróleo), y un Fondo de Compensación Municipal, gestionado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que sólo representa un 3,5% del gasto público total (año 2000) y cuyos criterios de distribución son fijados directamente por el propio ministerio, sin la participación del legislativo ni tampoco ninguna forma de representación de los gobiernos locales. Además, cada CTAR administra un fondo para la infraestructura de los servicios sociales (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), que le sirve de instrumento para negociar con los gobiernos locales, sobre inversiones específicas en sus territorios. También existen fondos finalistas, focalizados, que son gestionados desde diversos ministerios del gobierno central, pero que disponen de oficinas desconcentradas en el territorio, que también son coordinadas por los CTAR, como por ejemplo, el Programa de Asistencia Alimentaria (Casas, 1997).

Los poderes locales son muy limitados, básicamente centrados en las actividades de mantenimiento y servicios generales, mientras que las grandes áreas del gasto social no son gestionadas ni orientadas por los municipios, sino que dependen directamente del gobierno central, que desarrolla sus políticas a través de diversas fórmulas organizativas de desconcentración administrativa utilizando los niveles regionales y departamentales (González / Jaramillo, 1996). Dentro de este contexto, en el caso peruano, la existencia de áreas de relaciones intergubernamentales, así como la utilización de mecanismos de coordinación, es casi inexistente. No se ha establecido un sistema institucionalizado de relaciones entre niveles, que funcione eficazmente en la práctica. Un consejo de coordinación con los gobiernos locales, presidido por el presidente de cada CTAR, de carácter consultivo, es el único mecanismo formal de coordinación entre los dos niveles de gobierno presentes en el país. El nivel de gobierno intermedio no se ha desarrollado, siendo una división administrativa dentro de la estructura del gobierno central, mientras que el nivel de gobierno local no ha conseguido reforzarse de forma importante. Todo ello ha conducido a una continuidad de fuerte centralismo tradicional del país (Véliz, 1984), posiblemente incluso más intenso por el aumento del peso de las políticas sociales en el gasto del Estado durante los últimos años. En los pocos casos en que el gobierno local adoptó un cierto grado de protagonismo, ello fue entendido como una amenaza electoral para el gobierno central, lo que condujo a éste a utilizar sus mecanismos de poder para efectuar una reducción de los recursos disponibles para el gobierno local:

“En las últimas elecciones municipales de Lima el candidato personal del presidente perdió la contienda ante un candidato independiente, a pesar de contar con todos los recursos gubernamentales, porque el electorado que aprueba la gestión de Fujimori

buscó limitar el ámbito de su influencia y experimentar con otras alternativas. Luego, para evitar la posibilidad de que éste adquiriera relevancia política, e presidente ha recortado sistemáticamente las atribuciones al municipio, lo que es motivo de crítica generalizada, puesto que la mayoría de la población aprueba la gestión del alcalde metropolitano” (Cotler, 1997:331).

Este tipo de situaciones conducen a pensar que el estilo de relaciones intergubernamentales del país, cuando se producen, se orientan hacia la confrontación, y que no existen apenas áreas de interdependencia entre niveles de gobierno. Tal vez una de las escasas vías de relación sea los mencionados consejos de coordinación, pero su dinámica parece muy periférica a todo el diseño organizativo de los CTAR. En todo caso, los desequilibrios existentes entre los niveles de gobierno son tan grandes, que difícilmente puede hablarse de un modelo de descentralización en el caso peruano. Se trata de un Estado que ha realizado una opción claramente centralista, y que ha intentado modernizar su forma de gestión de los departamentos sectoriales mediante algunos mecanismos de desconcentración administrativa, que permite algunos grados efectivos de libertad de acción a los gerentes de los niveles regionales y departamentales.

El hundimiento de los partidos políticos y la ausencia de descentralización

A partir de la Constitución de 1993, y como un caso muy excepcional para un país de las dimensiones del Perú, la elección del Congreso (con 120 escaños) se realiza a través del distrito electoral único, en donde compiten listas electorales de distintos partidos o agrupaciones de electores, mediante listas cerradas, y con la asignación de escaños sin una barrera mínima o umbral de representación. Al ser un distrito único de gran tamaño, el método de distribución de escaños es muy proporcional (D’hondt). La elección del Congreso se realiza el mismo día que la primera vuelta de la elección presidencial, en una sola papeleta electoral (ONPE, 2000). Estas reglas electorales generan incentivos políticos claramente contrarios a la estructuración territorial de la política en el país, y no producen ningún interés de los partidos o grupos políticos existentes para apoyar una descentralización efectiva (Wilis y otros, 1999).

En el Perú se eligen simultáneamente alcaldes y concejales provinciales y distritales en todo el país en periodos de 3 años, aunque recientemente se amplió el plazo, y a partir del 2002, cada cinco años. Cada circunscripción elige un alcalde y un número de concejales de acuerdo con el tamaño de la población. Las listas, encabezadas por el alcalde, son cerradas y bloqueadas, y gana la lista que obtiene la mayoría relativa de los votos. La regla electoral busca evitar el enfrentamiento entre el alcalde y el consejo, y también la fragmentación, ya que a la lista ganadora se le entrega la mitad de los concejales, y la otra mitad se distribuye entre el resto de las listas casi proporcionalmente a los resultados obtenidos (método d’Hondt). Si ninguna lista supera el 20% de los votos válidos, las dos con mayor votación pasan a una segunda vuelta electoral (ONPE, 2000).

No existe ningún tipo de relación entre la estructura de representación nacional, con el distrito único, y la que se establece en los gobiernos locales. Casi se podría afirmar que la única posibilidad efectiva de llegar a realizar una carrera política es pasar directamente del gobierno en una alcaldía exitosa a competir por la presidencia del Estado (como lo ilustra la experiencia del anterior alcalde de Lima), ya que no existen

otros niveles intermedios efectivos como plataformas políticas. Todo ello constituyen barreras y dificultades para que se genere una competencia efectiva entre partidos políticos en el país. En la práctica, influido por estos elementos institucionales, el sistema de partidos se hundió plenamente durante los años noventa, sin aparecer ningún incentivo institucional para su renovación posterior (McClintock, 1999).

Podemos entender el caso peruano de desconcentración como una adaptación extrema del modelo perfectual francés de control estatal del territorio, sin dejar ningún tipo de margen para la expresión de los intereses territoriales. También cabe reconocer que se trata de una adaptación modernizada, con una desconcentración efectiva para las tareas de gestión, al permitir un cierto grado de autonomía presupuestaria, así como sobre la gestión de los recursos humanos, en las administraciones desconcentradas, a través de la definición de una figura ejecutiva con fuertes poderes, en la cúspide de la administración desconcentrada de cada región. Sin embargo, la política y los partidos, u otro tipo de organizaciones sociales, están completamente ausentes de este diseño institucional. Las reglas electorales promueven, por una parte, el surgimiento de alcaldes fuertes en los gobiernos locales, pero con escasas responsabilidades y recursos. Por otra parte, no ofrecen incentivos a la formación de partidos políticos o agrupaciones con presencia territorial, y su actividad se concentra en la capital. Por el contrario, el nivel intermedio –sean departamentos o regiones- está ausente de cualquier espacio de confrontación política, y no existen ningún tipo de representación política en este nivel.

Las consecuencias que para el desarrollo político y social del Perú provocan las dificultades de expresión de sus intereses territoriales son difíciles de evaluar por el momento, así como también las limitaciones existentes al establecimiento de un cierto grado de autonomía política en los niveles de gobierno subnacionales. Sin embargo, dado el tradicional estilo conflictual entre sectores sociales, etnias y territorios de la política peruana a lo largo del siglo XX, el modelo tecnocrático de gestión impuesto por el centro político del país origina numerosas tensiones, con pocos instrumentos adecuados para resolverlas. Si las mejoras del modelo de desconcentración pueden permitir mayores márgenes de acción política en el futuro, y sentar las bases de futuros gobiernos regionales autónomos, como ya plantea la propia constitución peruana de 1993, es por el momento sólo una posibilidad, dada la reciente implantación de modelo de desconcentración basado en los CTAR. En todo caso, la aparición de nuevos incentivos institucionales para la clase política nacional, que refuercen su interés en la descentralización, sería sin duda un aspecto muy importante para facilitar su avance.

Una reflexión final

Una reflexión final

En América Latina, la realidad de la descentralización es muy reciente. Con una tradición estatal muy centralista, apenas en los últimos decenios han surgido procesos significativos de reforma del Estado, con una dimensión de reestructuración territorial del poder. No hay duda de que estos procesos se encuentran ligados a la democratización de los regímenes políticos que se produjo a partir de los años ochenta, pero aún se encuentran mucho más directamente vinculados a la democratización de los gobiernos locales e intermedios, que se generalizó como consecuencia de las mencionadas transformaciones políticas.

En estos últimos años, la descentralización no ha sido un fenómeno homogéneo en la región, y sus resultados tampoco han sido semejantes en los países que la han impulsado. Por una parte, la existencia de una fuerte diversidad de modelos de Estado – podemos encontrar Estados federales, unitarios, unitarios regionalizados- condicionaba la arquitectura institucional de la descentralización y el desarrollo del proceso de redistribución de poderes, responsabilidades y recursos entre niveles de gobierno. Por otra parte, la influencia simultánea de modelos conceptualmente distintos sobre la forma de organizar un Estado descentralizado, forzaba a combinaciones institucionales y organizativas con un componente de riesgo elevado, en el sentido de provocar profundas contradicciones a lo largo del despliegue de la descentralización. En estos años, dos grandes concepciones del gobierno de nivel múltiple han inspirado acciones, programas, regulaciones e instituciones en la región, provocando distintas dificultades en los ajustes propios de cada país. Si por un lado se planteaba una orientación basada en la autonomía y la autosuficiencia de cada nivel de gobierno respecto de sus responsabilidades, por el otro lado también se destacaban las ventajas del entrelazamiento entre niveles de gobierno y la cooperación para la realización de las políticas públicas.

En las páginas precedentes hemos intentado captar estas dos grandes concepciones (una más asociada al paradigma anglosajón, y la otra a un cierto paradigma europeo) mediante los conceptos de monopolio institucional distribuido y pluralismo institucional. Ello ha permitido desarrollar un marco analítico para ayudar a distinguir algunos de los componentes básicos de la descentralización en los casos de estudio. También ha permitido apuntar que no existe ningún modelo ideal de la descentralización, y que ambas orientaciones sufren dificultades importantes cuando son ejercidas en la práctica. Las limitaciones de los monopolios institucionales aparecen con claridad frente a las complejidades de la gestión de las políticas públicas actuales, y las dificultades de hacer funcionar adecuadamente sofisticados pluralismos institucionales se perciben en la medida que provocan más ineficiencias que la que se proponen resolver. Tampoco existe una vía intermedia fácil de seguir. Cada país tiene que realizar sus ajustes particulares, sus avances y retrocesos, su aprendizaje, para encontrar equilibrios que le permitan conseguir los mejores resultados en términos de eficacia, eficiencia y equidad, y por lo tanto, que logren aumentar la responsabilidad y la rendición de cuentas de sus gobiernos frente a sus ciudadanos, en todos los niveles en que éste se estructura territorialmente.

En el trabajo se argumenta que las relaciones intergubernamentales desempeñan un papel central en la forma en que se construyen los necesarios equilibrios particulares de cada país a medida que avanza su descentralización. Determinados sistemas de

relaciones intergubernamentales, bien ajustados a las condiciones institucionales y culturales de su entorno, pueden contribuir a que se establezca un grado significativo de pluralismo institucional –con sus beneficios asociados- manejable por los actores de la descentralización y que evite buena parte de los efectos perversos que éste frecuentemente tiende a producir. En este sentido, se identifican en el estudio tres grandes vías a través de las cuales circulan las relaciones intergubernamentales, independientemente de su grado de formalización. En primer lugar, tenemos las relaciones formalizadas entre gobiernos, mediante todo tipo de fórmulas, independientemente de los grados distintos de coordinación, negociación o imposición entre las partes que impliquen éstas. En segundo lugar, encontramos las relaciones que se establecen entre los actores políticos que gestionan el sistema institucional y de gobierno de un país, sean éstas de carácter organizativo o personal. Por último, también destacamos una tercera vía de relación, generada por las redes de relación personal que disponen los profesionales, técnicos y burócratas que diseñan, gestionan y evalúan las políticas públicas.

El trabajo se concentra fundamentalmente en analizar las dos primeras vías, tanto de forma exploratoria, comparando algunos de sus rasgos para todos los países de la región, como con un cierto detalle empírico, en contextos concretos, a través de tres estudios de caso. Lamentablemente, no existe suficiente información empírica para analizar, ni en forma parcial, la tercera de las vías planteadas, por lo que la hemos dejado básicamente al margen del estudio, aunque no sin destacar su posible relevancia para determinados casos.

En relación con la primera vía, para su análisis se ha planteado una tipología de áreas de interdependencia, de carácter intersectorial, considerando aquellas áreas políticas y de gestión donde existen más posibilidades de que se produzcan relaciones intergubernamentales. Luego se describen un conjunto de mecanismos formales que articulan tales relaciones, independientemente del área en que se produzcan, con el fin de analizar su presencia en cada caso, valorar las complejidades para su funcionamiento efectivo y discutir su incidencia en el desarrollo y gestión del pluralismo institucional. En los estudios de caso realizados, se intenta profundizar respecto a la forma en que los gobiernos utilizan los mecanismos formales para gestionar el pluralismo institucional que han ido estableciendo, destacando cuáles son las principales dificultades existentes. En general, se encuentra que existen numerosos problemas para manejar el grado de pluralismo institucional de muchos países, pero que el análisis y la utilización de mecanismos alternativos para mejorar la gestión de este pluralismo no han sido muy explotados, manteniendo aún muchos países una tradición muy centralista en la forma en que seleccionan y aplican sus mecanismos de relación intergubernamental.

El papel de los partidos políticos en las relaciones entre niveles de gobierno constituye la segunda vía. En este caso, en lugar de plantear un estudio de carácter organizativo, se observa la forma en que las reglas electorales, y la estructura institucional de cada Estado actúan como incentivos para estimular determinados comportamientos personales y de organización de la clase política. Para tal efecto, desarrollamos la tesis de Willis y otros (1999) sobre la necesidad de que los políticos del nivel central tengan incentivos en favor de la descentralización para que ésta avance. Examinando los diversos casos, se confirma en gran parte la tesis, y en el análisis aportamos un mayor grado de precisión sobre cuáles son los diversos incentivos que producen una

circulación de intereses y de carreras políticas entre los diversos niveles de gobierno en los países de la región.

Como muestra el caso peruano, la existencia de reglas electorales que favorecen un centralismo extremo de los partidos políticos en el nivel nacional no facilita en ningún caso la descentralización y el establecimiento de relaciones intergubernamentales, pero un particularismo muy elevado, como sucede por otra parte en el caso colombiano, tampoco contribuye en forma muy activa al establecimiento de incentivos para estimular las relaciones entre niveles de gobierno, que permitan equilibrar y mejorar el funcionamiento de la descentralización. En el caso de Colombia, los incentivos de los políticos nacionales para impulsar y coordinar la descentralización son escasos, debido a que sus vínculos con los niveles de gobierno subnacionales son muy fragmentarios, y los partidos como organizaciones tienen escasa capacidad de incidencia en la articulación de carreras políticas a través de distintos niveles de gobierno. El caso mexicano introduce una situación de carácter intermedio, donde existen partidos organizados con estructuras ajustadas a los distintos niveles de gobierno, con sus espacios competitivos, y una centralización organizativa muy importante, pero con tendencia a disminuir. Estas condiciones pueden haber constituido incentivos importantes para impulsar su reciente proceso de descentralización. Sin embargo, el conjunto de reglas electorales presenta contrapesos muy singulares, que mantienen muy separada la actividad política (y las carreras) de los protagonistas de unos niveles territoriales respecto a los protagonistas de otros, dificultando una mayor fluidez en un desarrollo más dinámico –transmitiendo interés en ambas direcciones- de las relaciones intergubernamentales protagonizadas por la clase política.

En la dinámica de las relaciones intergubernamentales, dejando aparte las vías y los mecanismos concretos que las articulan, es muy importante observar cómo circulan –en ambas direcciones- los recursos, la información y los intereses que se negocian, se imponen, o se transmiten. Por un lado, deben existir actores que protagonicen estos flujos, sean los gobiernos, las administraciones públicas o los partidos, y estos actores deben encontrar suficientes incentivos para realizar tales tareas. Los incentivos pueden estar vinculados a carreras políticas o burocráticas, a intereses territoriales, a ganancias personales, y deben ser compatibles en cada caso con la representación de sus respectivos niveles de gobierno. Por otro lado, también hay que tener en cuenta que la fórmula de acción colectiva entre unidades de gobierno, o la aparición de puntos focales –convenciones- que estimulan la coordinación negativa entre gobiernos, también es un elemento de gran importancia, ya que permite concentrar los esfuerzos de los actores en los puntos más críticos de las relaciones intergubernamentales, sin perder eficiencia en la formulación y gestión de las políticas públicas. En estos casos, la autonomía política de los niveles subnacionales de gobierno sobre algunos monopolios institucionales distribuidos puede ser un apoyo importante para el aprendizaje de este tipo de coordinación, reduciendo el costo de manejar el pluralismo institucional. Ello es debido a que las regulaciones y normas (generalmente desde el centro) o las fórmulas de acción colectiva y coordinación negativa (generalmente desde el nivel subnacional) permiten superar con mayor facilidad problemas de bloqueos en las relaciones intergubernamentales, imponiendo soluciones. Por el contrario, los sistemas de incentivos, institucionales y personales, pueden ayudar a ajustar con mayor precisión los mecanismos de coordinación y negociación entre niveles, reduciendo su costo y mejorando los equilibrios entre niveles de gobierno, pero encuentran muchas dificultades para solucionar sus atascos.

Para terminar, sólo deseamos señalar que, siendo generalmente el manejo de las diferencias internas de cada país (geográficas, étnicas, económicas, dotaciones de recursos) uno de los objetivos básicos de la descentralización, para conseguir un cierto control sobre estas diferencias, el buen funcionamiento de las relaciones intergubernamentales constituye una pieza clave. Sin embargo, ésta no es la única pieza de un proceso de descentralización. Utilizar la descentralización para mejorar la integración nacional, el equilibrio estatal, la autonomía política, la redistribución territorial, es un objetivo que, con toda su conflictividad interna, implica combinar muchos elementos distintos, y no tiene una solución única. Luego, dada la dificultad para calcular costos y beneficios de cada cambio en la descentralización, los políticos tienden a convertirse en tomadores de riesgos respecto a los cambios institucionales que proponen.

Por ello, debido al riesgo asociado a tales dificultades, a menudo, al impulsar la descentralización, muchos países (o sus representantes) no desarrollan soluciones institucionales en organizativas de carácter autóctono, sino que prefieren buscar modelos exitosos que puedan aplicar directamente, basados en los ejemplos de otros países. Ello puede ser un buen punto de partida, porque permite aprovechar las experiencias externas. Sin embargo, los modelos ideales externos presentan el peligro de que implican un gran volumen de rasgos, implícitos con relación a su contexto original, que no son tomados en cuenta en su transposición a otros entornos nacionales: la descentralización no puede hacerse al margen del sistema político de un país, así como de todas sus reglas políticas e institucionales, ya que estos elementos definen un conjunto de condiciones y posibilidades iniciales. Pro ello, la descentralización tiene que entenderse como un proceso de ajuste continuo, tal vez progresivamente más fino, pero que nunca termina de ajustarse completamente, porque los contextos se transforman más rápidamente que la capacidad política de efectuar ajustes.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aguilera de Prat, Cesareo R. y Rafael Martínez. 1000. *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*. Tecnos. Madrid.

Aghón, Gabriel y Gerold Krause-Junk. 1996. *Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos*, CEPAL / GTZ, Santiago de Chile.

Aghón, Gabriel y Herbert Edling, (comps.). 1997. *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL / GTZ, Santiago de Chile.

Aja, Eliseo. 1999. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.

Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado es un Mundo en Transformación*. Oxford University Press, Washington.

_____. 1999. *Entering the 21st century, World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, New York.

_____. 1999. *Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington.

Bahl, Roy. 1999. “Transferencias Intergubernamentales en los Países en Desarrollo y Transición: principios y prácticas”. *Las relaciones fiscales intergubernamentales y la gestión financiera local*, Banco Mundial.

Benz, Arthur; Fritz W. Scharpf y Reinhard Zintl. 1992. *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von verhandlungssystemen*, Campus, Colonia.

BID. 1997. *América Latina tras una década de reformas*. Informe de Progreso Económico y Social, Washington DC.

_____. 2000. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe de Progreso Económico y Social. Washington DC.

Bird, R.M. 1999. “Intergubernamental Fiscal Relations and Policy Outcomes in Latin America”, Documento mimeografiado.

Blanco, C. 1997. “La descentralización: un proceso de transformación integral” en *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. New York.

Bradford, C. (Ed.). 1994. *Redefining the State in Latin America*, OCDE.

Brewer-Carías, A. 1997. “El Proceso de Descentralización Política en América Latina: la Perspectiva Federal” en *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD. New York.

Borner, S.; Brunetti, A. Y B. Weder. 1992. *Institutional Obstacles to Latin America Growth*. ICS Press. San Francisco.

Cabrero, Ernesto. 1996. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional" en *Nueva Sociedad*. Núm. 142.

Carey, John M. Y Shugart, Matthew S. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a rank ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, 14 (4).

Central Intelligence Agency. 2000. *The World Factbook 1999*. Washington, DC. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>

CLAD. 1996. *I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la administración pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

Cohen, John M. Y Stephen B. Peterson. 1997. "Administrative Decentralization: a New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance", *Development Discussion Paper 582*, Harvard Institute for International Development.

Cruz, Rafael de la. 1998. "La revolución federal de las finanzas públicas", en R. De la Cruz (Coor.), *Descentralización en perspectiva*, Eds. IESA, Caracas.

Cunill, N. 1996. "Modernización administrativa y nueva institucionalidad en América Latina" en *Revista Vasca de Administración Pública*, 45.

Dillinger, William y Steven B. Webb. 1999. "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brasil", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2121, Washington DC.

Dellinger, William, Guillermo Perry y Steven B. Webb. 2000. "Macroeconomic Management in Decentralized Democracies" *The Quest for Hard Budget Constraints in Latin America* en S. Burki / G. Pery (eds.), *Decentralization and accountability of the public sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Washington DC: Banco Mundial.

Dixit, A. 1999. "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review," paper presented at the National Academy of Sciences conference, *Devising Incentives to Promote Human Capital*, Irvine, CA, December 17-18.

Filgueira, Fernando. 1997. "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", versión mimeografiada.

Finot, Iván. 1997. *Descentralización y participación en América Latina: como conciliar eficiencia con equidad*. ILPES-CEPA #175, Santiago de Chile.

Fleury, Sonia. 1999. "Reforma del Estado en América Latina ¿hacia dónde?", *Nueva Sociedad*, 160.

- Franco, Rolando. 1996. "Los paradigmas de la política social en América Latina: *Revista de la CEPAL*, 58.
- Fakasaku, Kiichiro y Luis R. De Mello. 1998. "Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies", en K. Fukasaku y R. Hausmann (Eds.), *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*, BID-OCDE, Paris.
- González, Edgar y Iván Jaramillo. 1996. *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, CEPAL – GTZ, Serie Política Fiscal 86. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Holmes, R. 1995. "Conflicts and Dilemmas of Decentralization" en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington DC.
- Immergut, Ellen M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, 26 (1).
- Imman, Robert P. / Daniel L. Rubinfeld. 1997. "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), 43-64.
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi. 1999. "Politics, Institutions and Public-Sector Spending in the Argentina Provinces", en J. Poterba y J. Von Hagen (Eds.), *Fiscal Institution and Fiscal Performance*, NBER, Chicago.
- Jordana, Jacint, Marcelo Lasagna y Miguel Salvador. 1998. "Descentralización del Estado en América Latina: participación versus políticas públicas", *Agenda, Revista de gobierno y políticas públicas*, Universidad de Los Andes-CIDER, núm. 1.
- Kaufman, R. 1997. "The Politics of State Reform: A Review of Theoretical Approaches". Working Papers de la Fundación Juan March. Madrid.
- Liz, Juan J. Y Arturo Valenzuela (comps.). 1997. *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, Alianza, Madrid.
- Lemieux, V. 1996. "L'analyse politique de la décentralisation" en *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 39,4.
- López Murphy, Ricardo, y Daniel Artana. 1997. "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos" una perspectiva latinoamericana", en Aghón, G. Y H. Edling, *Descentralización fiscal en América Latina*. CEPAL/GTZ.
- Mainwaring, Scott y Timothy T. Scully (Eds.). 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*, World Bank, Washington DC.
- Nagel, Klau-Juergen, 2000. "Problemes i tendències del federalisme alemany des de 1945. Entre la "unitarització" de l'estat federal i l'Europa de les nacions", *Afers*, vol. 35.

Nohlen, D. (Ed.). 1991. *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Nueva Sociedad, Caracas.

OCDE. 1997. *Managing Across Levels of Government*, en <http://www.ocde.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc.htm>

O'Donnell, G. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5.1.

Olson, M. 1995. "Deseconomías de escala y desarrollo", *Apuntes* (Lima), 36.

Ordershook, Peter C. Y Olga Shvetsova. 1997. "Federalism and Constitutional Design", *Journal of Democracy*, vol. 8.1.

Oxhorn, Philip. 1999. "Building the State Through Civil Society. Bolivia's Popular Participation Law and the Challenge of Local Democracy", Mimeo BID-INDES.

Penfold, Michael. 2000. "Descentralización y Mercado en América Latina", *Reforma y Democracia*, 16.

PNUD. 1997. *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, New York.

Prats Catala, J. 1996. "Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina. El redescubrimiento de las Instituciones", *Revista Vasca de Administración Pública*, 45.

Putnam, R. 1994. *Para hacer que la democracia funcione*, Galac, Caracas.

Przeworski, Adan, Susan C. Stokes y Bernard Manin (comps.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Requejo, F. 1998. "El análisis sobre los acuerdos federales. Una revisión" en *Agenda: Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, Universidad de Los Andes-CIDER, vol. 1.

_____. 1998b. "L'acomodació 'federal' de l'Estat plurinacional espanyl", en *Federalisme, per a que?*, Ediciones 3 y 4, Valencia.

_____. 1999. "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States", *European Journal of Political Research*. 39 (2).

Rojas, Fernando. 1996. *Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: práctica y principales desafíos*, CEPAL/GTZ. Serie Política Fiscal 85, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

_____. 2000. "The Political Context of Decentralization in Latin America", en S. Burki / G. Pery (eds.), *Decentralization and accountability of the public sector, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Banco Mundial.

Saiegh, Sebastián M./Mariano Tommasi. 2000. "An 'Incomplete-Contracts' Approach to Intergovernmental Transfer Systems in Latin America", en S. Burki/G. Pery (eds.), *Decentralization and accountability of the public sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Washington DC: Banco Mundial.

Scharpf, Fritz W. 1999. "Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea", *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 2.

_____. 1997. *Games Real Actors Play*, Westview Press, Boulder.

_____. 1988. "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, Vol. 66.

Stein, Ernesto. 1998. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", en K. Fukasaku y R. Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*, BID-OCDE, Paris.

Tomasini, L. 1994. *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Veliz, C. 1984. *La tradición Centralista de América Latina*, Editorial Ariel, Barcelona.

Willis, Eliza, Christopher d C.B. Garman y Satephan Haggard. 1999. "The politics of decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 34.1.

Wunsh, J.S. 1991. "Institutional analysis and decentralization: developing an analytical framework for effective Third World administrative reform" en *Public Administration and Development*, vol. 11,5.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Alcántara, Manuel. 1999. **Sistemas políticos de América Latina. América del Sur.** Tecnos, Madrid.

Alvarez, Jaime. 1995. “Descentralización y estructura socioespacial en Bogotá”, en J. Abugattas et.al., *Democracia, Descentralización y Política Social*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

Archer, Ronald P. / Matthew S. Shugart. 1997. “The unrealized potential of presidential dominance in Colombia”, en Scott Mainwaring (ed.), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press. New York.

Banco Mundial. 1995. *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica*, Informe no. 14085-Co., Washington DC.

Bell Lemus, Gustavo. 1998. “The Decentralized State: An Administrative or Political Challenge?”, en E. Posada-Carbó (ed.), *Colombia. The Politics of reforming the State*, MacMillan press, New York.

Bes, Martin; Oliva, Carlos, y Rafael Hernández. 1998. *Descentralización en Colombia. Nuevos desafíos*, Departamento Regional de Operaciones 3, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Hanson, E. Mark. 1995. “Democratization and Decentralization in Colombia Education”, *Comparative Education Review*, vol. 29.1.

_____. 1997. “Educational decentralization: Issues and Challenges”, PREAL *Occasional paper series No. 9*, Noviembre, Santiago de Chile.

Hartly, Jonathan / John Dugas, 1999. “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”, en L. Diamond, J. Hartlyn, J. Liz, S.M. Lipset (eds.), *Democracy in developing countries*. Latin America, Lynne Rienner Pub., Boulder, London.

Falleti, Tulia. 1998. *Shaping the regional arena: Federalism and decentralization in Argentina, Brazil and Colombia*, versión mimeografiada, Department of Political Science, Northwestern University.

FEDESARROLLO. 1999. *Coyuntura Social; Empleo, Salarios, Educación en las Principales Ciudades, ¿Cómo va la descentralización en el país?*, Bogotá.

Fernández, Gustavo. 1996. *Descentralización en Colombia*. DPP Working Paper Series#104. BID, Washington DC.

Gómez, Ana Mercedes, 1995. “El fortalecimiento regional en Colombia y el papel de la prensa en ese proceso”, en J. Abugattas et. Al., *Democracia, Descentralización y Política Social*, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

González, Edgar e Iván Jaramillo. 1996. *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, CEPAL/GTZ, Serie de Política Fiscal 86. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Leal Buitrago, Francisco. 1989. “El sistema político del clientelismo”, *Análisis Político* (Bogotá), vol. 8.

Martz, John D. 1997. The politics of clientelism. *Democracy and the State in Colombia*. Transaction Pub., New Brunswick, London.

Medellín, Pedro; Lucia Nieto y Patricio Varas. 1998. “Evidencias y lecciones de lo trascendente de la descentralización en Colombia: la reconfiguración el orden gubernamental”, *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá, núm. 1.

Revesz, Bruno. 1998. Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”, *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, Bogotá, núm. 1.

Rojas, Francisco. 1996. *Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: prácticas y principales desafíos*, CEPAL/GTZ, Serie de Política Fiscal 86, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Vargas González, Jorge Enrique y Alfredo Sarmiento Gómez. 1997a. *La descentralización de los servicios de educación en Colombia*, CEPAL, Serie de Reformas de Política Pública 50, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

_____. 1997b. *Características de la descentralización colombiana*. CEPAL. Serie de Reformas de Política Pública 49, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

_____. 1997c. *La descentralización de los servicios de educación en Colombia*, CEPAL, Serie de Reformas de Política Pública 51, Naciones Unidas, Santiago de Chile

Willis, Elisa, Christopher da C.B. Garman y Stephan Haggard. 1999. “The politics of decentralization in Latin America”, *Latin America Research Review*. Vol. 34.1.

Willis, Eduardo. 1998. “Proceso de descentralización y apertura democrática en Colombia: mitos y realidades”. *Agenda. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá, núm. 1.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO.

Cabrero Mendoza, Enrique. 1998. "Mexican Local Government in Transition", *Papers de Govern i de Gestió Pública*, núm. 2, UAB-UPF-ESADE, Barcelona.

_____. 1995. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Porrúa-CIDE. México.

Díaz-Cayeros, Alberto y Charles E. McLure. 2000. "Tax Assignment", en Giugale, Marcelo M. Y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington DC.

García Díez, Fátima. 1999. "The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America:", *Designing Institutions*, 27th Joint Sessions of Workshops, ECPR, Mannheim.

Graham, Larry. 1971. Mexican State Government. *A Prefectural System in Action*. Austin.

Grefe, Xavier. 1998. *Decentralization and local infrastructure in Mexico*. A new public policy for development. OECD, Paris.

Kraemer, Moritz. 1997. *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working Paper #345. Washington DC.

Levy, Daniel, y Bruhn, Kathleen. 1999. "Mexico: Sustained Civilian Rule and the Question of Democracy", in L. Diamond; J. Hartlyn; J. Linz y S.M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America* (Second edition), Lynne Rienner Pubs., Boulder, London.

López-Cruz, Ángel. 1998. "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal", *Prospectiva*, núm. 10.

OECD. 1997. Managing across levels of government. Mexico, Paris. En <http://www.ocde.org/puma/mgmtres/malg/mag97/toc.htm>

Merino, Mauricio (coor.). 1998. En busca de la democracia municipal. El Colegio de México, México DF.

Meyer, Lorenzo. 1983. "México en el siglo XX. La concentración del poder político", en M. Palacios (coor). *La unidad nacional en América Latina*. El Colegio de México, México DF.

Pardo, María del Carmen (coor.). 1999. *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México DF.

Poder Ejecutivo Federal. 2000. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1999. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México F. En <http://www.presidencia.gob.mx/pages/pub/programas/pnd/ie99.zip>

Poder Legislativo Federal. 1999. *Ley de Coordinación Fiscal*, Congreso de la Unión, México DF. En <http://www.cddhcu.gob.mx/levyinfo/31/index.htm>.

Pontifes, Arturo. 1998. "Administraciones estatales: elementos para la actualización de su estudio", *Prospectiva*, núm. 10.

Presidencia de la República. 1997. "Avances y perspectivas. Hacia un Nuevo Federalismo", reunión de trabajo, en Archivo General del Sistema Internet de la Presidencia, <http://www.presidencia.gob.mx/pages/indexfed.htm>

_____. 2000. "Reforma política y procesos electorales en México", http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_arch_mex.htm.

Rodríguez, Victoria. 1997. *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Westview, Boulder, CO.

_____. 1997. "La centralización de la política contra las políticas descentralizadoras en México. 1970-1995", en M. Vellinga (Coor.), *El cambio del papel del Estado en América Latina*. Siglo XXI. México DF.

SEDESOL. 2000. *Evaluación de resultados de Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México DF. En [http://www.sedesol.gob.mx/progresaprogressaprogressa.htm](http://www.sedesol.gob.mx/progresaprogresaprogressa.htm)

SEFIPLAN. 1999. *Programa Veracruzano de Finanzas Públicas 1999-2004*. Veracruz, <http://www.sefiplan.gob.mx/menuframes/provefipu/pvgpuprin.htm>

SHCP. 1999. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998. México DF. En <http://www.shcp.gob.mx/docs/cp98>

_____. 1999. "Carta enviada al Banco Mundial sobre Política Sectorial del proyecto de Fortalecimiento a Estados y Municipios", 26-11-99. México DF. En <http://www.shcp.gob.mx/docs/991126.htm>

Shefner, Jon. 1997. "La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México", en M. Vellinga (coor.), *El cambio del papel del Estado en América Latina, Siglo XXI*. México DF.

Snyder, Richard. 1999. "After Neoliberalism. The Politics of Deregulation in Mexico", *World Politics*, vol. 51.

Zarzosa Escobedo, José A. 1999. "El federalismo y la coordinación fiscal en México", Congreso: *Gobiernos locales: el futuro de México*, Guadalajara. En <http://web.iteso.mx/iglom/pm1/zarzosa.htm>

Ward, Peter y Rodríguez, Victoria. 1999. "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 31.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Alcántara, Manuel. 1999. *Sistemas políticos de América Latina*, Vol. 1. América del Sur, Tecnos, Madrid.

Casas, Carlos. 1997. Descentralización Fiscal: el caso del Perú. CEPAL – Serie de Política Fiscal #92. Santiago de Chile.

Cotler, Julio. 1995. “Political Parties and the Problem of Democratic Consolidation in Peru”, en S. Mainwaring y T. Scully (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 1995.

_____. 1997. “Desborde popular, informalidad, los independientes y el Estado en Perú”, en M. Vellinga (ed.), *El cambio del papel del Estado en América Latina, Siglo XXI*. México.

González, Edgar y Jaramillo, Iván. 1996. *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*, CEPAL/GTZ, Serie de Política Fiscal 86, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

McClintock, Cynthia. 1999. “Perú: Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic”, en L. Diamond; J. Hartlyn; J. Linz y S.M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries, Latin America* (Second edition), Lynne Rienner Pubs., Boulder, London.

Ministerio de la Presidencia. 2000. “Viceministro de Desarrollo Regional. Proceso de descentralización”, en <http://www.pres.gob.pe/proceso.htm>

ONPE. 2000. “Derecho y sistema electoral peruano”, Organización Nacional de Procesos Electorales, <http://www.onpe.gob.pe/Sistema/sistema.htm>

Revesz, Bruno. 1998. “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”, *Agenda. Revista de gobierno y políticas públicas*, Bogotá, núm. 1.