

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

**Relaciones
intergubernamentales y
descentralización en
América Latina**

Casos de Argentina y Bolivia

Jacint Jordana



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



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Junio 2002. Serie de Documentos de Trabajo I-38UE

Proyecto conjunto
INDES – UNION EUROPEA

**Relaciones intergubernamentales y descentralización
en América Latina
Casos de Argentina y Bolivia**

Jacint Jordana

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España

**Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, junio 2002**

ÍNDICE

Capítulo 1. Lógica de descentralización política	4
Introducción	5
Algunos elementos conceptuales sobre descentralización	6
Dinámica de la descentralización en América Latina	8
Relaciones intergubernamentales y descentralización	10
Relaciones intergubernamentales : Una “canasta de reglas” para la gestión de la descentralización	13
Identificando reglas: Tres vías de articulación de las relaciones intergubernamentales	14
Relaciones intergubernamentales y política fiscal.....	16
Gasto público y descentralización en América Latina.....	19
Economía política de la descentralización	21
Capítulo 2. Descentralización en Argentina: Reconfiguración de un Estado federal centralista	25
Introducción: El problema argentino	26
Herencia histórica.....	27
Modelo de Estado argentino.....	28
Distribución de responsabilidades en los sectores sociales: Caso de la educación	30
Estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales	34
Negociación y conflicto en la articulación de las relaciones fiscales Intergubernamentales	39
Sistema electoral, partidos políticos y rendimientos de la descentralización	43
Capítulo 3. Descentralización en Bolivia: Construcción política de la estructura territorial del Estado	49
Introducción	50
Herencia histórica: Problema de la integración nacional.....	50
Estabilidad democrática y papel de las instituciones políticas centrales	52
Estructura territorial del Estado boliviano antes de la descentralización.....	54

Decisión de iniciar el proceso de descentralización con base en la municipalización (1993-1994)	55
Ley de Participación Popular y nuevo modelo participativo	57
Segunda parte del modelo: Ley de Descentralización Administrativa	60
Ajustes del proceso de descentralización y política social	63
Valoraciones sobre la dinámica de la participación popular	65
Relaciones fiscales intergubernamentales	67
Papel de los partidos políticos: Descentralización y fenómeno del “cuoteo” político.....	69
Resultados de la descentralización	74
Capítulo 4. Recapitulación final	76
Referencias bibliográficas	84

CAPÍTULO 1
LÓGICA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Introducción¹

La consolidación de la democracia en América Latina a lo largo de los años noventa estuvo acompañada, por primera vez en su historia, por una intensa oleada de procesos de descentralización, tanto política como administrativa. La realización de elecciones para escoger de forma democrática a los gobiernos locales e intermedios se generalizó en la región a partir de la década de los ochenta, y ello fue, sin duda, un factor que impulsó decisivamente la descentralización en muchos países en los años siguientes (Cabrero, 1996; Nohlen, 1991). El motivo es claro: la existencia de poderes políticos relativamente autónomos que no son políticamente responsables frente al gobierno central, sino frente a sus electores, introdujo progresivamente una nueva dinámica en muchos estados latinoamericanos, provocando una distribución del poder distinta, mucho más “territorializada”, lo que permite hablar ya de la emergencia de un sistema de gobierno en niveles múltiples en bastantes países de la región (PNUD, 1997).

Frente a las fuertes tradiciones centralistas de los estados latinoamericanos, la nueva modalidad de gobierno en niveles múltiples hizo aflorar, aunque de forma bastante limitada inicialmente, un nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno presentes en cada país. Este tipo de relaciones que, generalmente, se denominan como intergubernamentales en la literatura comparada, no deja de ser un fenómeno bastante habitual, a menudo muy intenso, en la mayor parte de los países de la *Organization de Coopération et de Développement Économiques* (OCDE), cuyos sistemas de gobierno exhiben múltiples niveles de responsabilidad político-territorial. Como es lógico, las relaciones intergubernamentales han sido muy analizadas desde distintas perspectivas teóricas y sus fortalezas y debilidades son ampliamente conocidas, por lo que se refiere a los países más desarrollados (OCDE, 1997; Benz, 2000). Sin embargo, en América Latina las relaciones intergubernamentales se encuentran aún en construcción en la actualidad, debido al reciente desarrollo de los procesos de descentralización -en muchos aspectos en fase de construcción o de revisión- por lo que su estudio se encuentra todavía poco desarrollado (Méndez, 1997; Jordana, 2001).

La hipótesis de trabajo que articula este estudio toma como punto de partida el supuesto de que al aumentar progresivamente los procesos de descentralización en numerosos países de América Latina durante la década de los noventa, tanto en intensidad como en complejidad, las relaciones intergubernamentales no han experimentado un desarrollo paralelo, con lo que no han podido dar una respuesta adecuada a las nuevas exigencias de la descentralización. En consecuencia han surgido frecuentes situaciones de “explotación oportunista” o, en otros términos, comportamientos de cada nivel de gobierno con base en el aprovechamiento de las debilidades de los otros niveles, para beneficio propio, sin tener en cuenta los efectos agregados de tales comportamientos². Esta situación se ha hecho muy visible en los temas fiscales y en la organización de las transferencias de recursos entre distintos

¹ Se agradece las sugerencias y comentarios efectuados por el equipo docente del INDES, especialmente de Karen Mokate y Manuel Contreras, durante la realización de este trabajo. También, a Sonia Fleury, Klaus-Jurgen Nagel y a dos evaluadores anónimos, por los comentarios y críticas recibidos.

² Se utiliza esta noción, cercana conceptualmente al concepto de “riesgo moral” en la literatura sobre relaciones agente-principal, para resaltar la ausencia de agentes -sujetos dependientes- en el análisis de la descentralización política ya que, generalmente, cada nivel de gobierno dispone de capacidad política autónoma, legitimada electoralmente

niveles de gobierno, pero asimismo, también se perciben comportamientos oportunistas en otros ámbitos, especialmente aquellos más vinculados a la redefinición de los procesos políticos de la descentralización.

El problema planteado, en suma, si no se corrige adecuadamente, puede llegar a provocar graves frenos al desarrollo de la descentralización o incluso su involución en algunos países. Existe el peligro de que la descentralización sea percibida como un proceso en crisis, lo que puede conducir incluso a una quiebra del nuevo modelo de Estado configurado en paralelo al desarrollo de la democracia. Si se producen tensiones permanentes entre niveles de gobierno, porque un nivel explota sistemáticamente al otro o porque se producen incoherencias y enfrentamientos continuos, se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, conllevando su deslegitimación con respecto a la situación previa. También, las propias instituciones democráticas subnacionales pueden ir perdiendo legitimidad a lo largo del proceso. En su conjunto, la aparición de intensas tensiones entre los distintos niveles de gobierno que configuran la descentralización, puede conducir a una creciente falta de estabilidad en la estructura institucional de los países.

Algunos elementos conceptuales sobre descentralización

Antes de avanzar en la presentación de nuestro marco analítico, nos detenemos brevemente en discutir algunos problemas conceptuales sobre los procesos de descentralización. En primer lugar, es importante señalar que en este trabajo se aborda el estudio de la descentralización como un problema compuesto, producido por una mezcla de distintos problemas de carácter fiscal, administrativo o político. Para facilitar su análisis, es recomendable disponer de modelos y teorías que fundamenten la disección de cada problema en forma separada; sin embargo, para comprender su dinámica caso por caso, es necesario integrar de nuevo los distintos componentes y, con el apoyo de los elementos de análisis existentes, realizar una interpretación de sus efectos conjuntos.

En segundo lugar es necesario establecer claramente una línea divisoria entre la descentralización política (o devolución) y la descentralización administrativa o desconcentración. Existen muchas propuestas de delimitación entre ambos procesos, pero claramente el factor de delimitación decisivo corresponde a la existencia, en el primer caso, de responsabilidades públicas asociadas a una capacidad de gobierno autónomo, sea local o regional. En el segundo caso, la responsabilidad pública permanece en manos del mismo gobierno y sólo se producen cambios dentro de su organización territorial, para facilitar la gestión de las unidades más próximas a los ciudadanos. La descentralización política y la desconcentración pueden combinarse en un mismo proceso de descentralización. Así, por ejemplo, puede producirse una descentralización política hacia el nivel local y una desconcentración hacia el nivel regional; o por el contrario, una descentralización política hacia el nivel regional y una desconcentración de éste hacia el nivel local. Como puede deducirse, las posibilidades son muy grandes, tanto por las combinaciones existentes como por el grado de intensidad en cada caso.

Un tercer problema conceptual, relativo a la descentralización, consiste en la definición de las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno. Aunque

hipotéticamente se podría defender la existencia de una clara y precisa separación de responsabilidades y recursos para cada nivel de gobierno con relación a distintas áreas de política pública, se debe considerar que esta posición tiene un carácter más normativo -deseable según algunos puntos de vista- que empírico. En la práctica, se observa casi siempre cierta fragmentación de responsabilidades entre niveles de gobierno dentro de muchas áreas de las políticas públicas. Es casi inevitable, dada la complejidad de la intervención pública en la actualidad. En este sentido, un problema habitual en el estudio de la descentralización consiste en analizar la delimitación de las responsabilidades autónomas y de los espacios de responsabilidad compartida. Se trata de discutir si los espacios de responsabilidad compartida son muy amplios y difusos o sí, por el contrario, son precisos y están bien acotados; si los mecanismos para resolver conflictos -cuando se producen- son realmente efectivos y neutrales; si existen ámbitos en los que sí prevalece una autonomía plena de un nivel de gobierno, etc. Se pueden encontrar muchas razones para explicar la aparición de la fragmentación, aunque destaca especialmente la propia búsqueda de la eficacia en muchas políticas públicas, que conduce a una división del trabajo entre niveles de gobierno con relación a distintos aspectos de cada política pública. Por otra parte, la existencia de responsabilidades compartidas en el ámbito de la política fiscal es casi inevitable, especialmente cuando el Estado introduce la descentralización política a partir de una situación previa de completa centralización fiscal (siempre se descentralizan mucho más rápidamente los gastos que los ingresos).

Teniendo en cuenta esta dinámica, se apunta que la aparición de cierto grado de fragmentación en las responsabilidades sobre políticas públicas, especialmente cuando la descentralización se encuentra ya ligeramente avanzada en un país, conduce a que se configure un tejido de relaciones intergubernamentales -de forma inevitable- combinando elementos formales e informales. Por relaciones intergubernamentales, se entiende el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado. De un modo u otro, las relaciones entre niveles de gobierno emergen como fruto de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos complejos, sobre los que intervienen simultáneamente distintas autoridades públicas. Estas pueden ser muy intensas y formalizadas o bien poco intensas e informales. Entre ambos extremos, un amplio abanico de posibilidades queda abierto, y posiblemente no exista una solución perfecta, sino tipos distintos de combinaciones que se ajustan mejor o peor al nivel de descentralización existente en un país y al grado de fragmentación que presenten sus políticas públicas.

Como se apuntaba antes, en este trabajo se plantea la hipótesis de que en diversos países de la región, en términos generales, no se ha producido una evolución del sistema de relaciones intergubernamentales que sea acorde con el desarrollo experimentado por la descentralización, siendo un factor potencial de riesgo para la consolidación de la propia descentralización. Así, por ejemplo, si los problemas habituales de un proceso de descentralización estallan y se convierten en tensiones y conflictos entre niveles de gobierno, las posibilidades de encauzar tales problemas hacia vías que reduzcan el nivel de conflicto son muy limitadas, si en el sistema de relaciones intergubernamentales no se han desarrollado los mecanismos adecuados para tal fin. Por ello, interesa averiguar cuáles son las dificultades existentes en los países de la región para el establecimiento de un sistema de relaciones intergubernamentales, que permita

superar las tensiones políticas y económicas que suelen generarse en un Estado descentralizado.

Para cristalizar la hipótesis planteada en una investigación que permita discutir a fondo si efectivamente es acertada o no, se necesita, en primer lugar, configurar un marco de interpretación para el análisis de las relaciones intergubernamentales -que se desarrolla en este primer capítulo. Sin embargo, antes de introducir en detalle nuestro esquema analítico sobre las relaciones intergubernamentales, se presenta un breve panorama acerca de la descentralización en América Latina, con el fin de darle contexto a nuestra discusión y avanzar sobre algunos elementos explicativos de los factores que han favorecido más su desarrollo en la región. También debemos apoyarnos en distintos elementos teóricos sobre el funcionamiento de los procesos de descentralización, tal como el impacto de una iniciativa de descentralización en el sistema político. Ello es necesario porque para poder discutir a fondo las dificultades en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, se deben entender con cierto detalle las oportunidades y las amenazas que, en el plano político, conlleva la existencia de un modelo de Estado descentralizado. Así, los apartados finales del primer capítulo están dedicados a plantear algunos dilemas políticos básicos de la descentralización, destacando su intensa interdependencia con los aspectos económicos de la misma.

Una vez desarrollado el marco de interpretación, podemos dedicarnos a aplicarlo para identificar las características de las relaciones intergubernamentales en la región; su funcionamiento y dinámica específicos en relación con las características de la descentralización en cada caso concreto. Se introduce la discusión sobre las relaciones intergubernamentales aplicadas a América Latina, en algunos apartados de este primer capítulo, paralelamente a la presentación de nuestro modelo analítico, aunque vuelve a surgir fundamentalmente en los siguientes capítulos dedicados al examen preciso de la emergencia en las relaciones intergubernamentales entre dos países de la región, Argentina y Bolivia. Ambos países han alcanzado un nivel bastante elevado de descentralización, sin embargo, presentan características institucionales muy distintas con relación a su modelo de descentralización, a la dinámica de las relaciones intergubernamentales y al comportamiento de los partidos políticos. En este sentido, no se trata tanto de realizar una comparación entre dos países, sino básicamente de examinar las hipótesis planteadas en la primera parte de este estudio con relación a dos casos muy disímiles.

Dinámica de la descentralización en América Latina

En muchos países de América latina, los procesos de descentralización lograron fuertes avances durante los años noventa. En general, estos procesos se iniciaron después de procesos de transición hacia la democracia, pero también aparecieron en aquellos países que habían mantenido regímenes democráticos durante los años setenta y ochenta (como son los casos de Colombia y Venezuela). En todo caso, el inicio de la descentralización coincidió casi siempre con el inicio de los procesos de democratización local mediante la celebración de elecciones locales, lo que introdujo un componente muy importante de legitimación política. Actualmente, la democracia local se encuentra completamente generalizada en América Latina y algunos países cuentan también con un nivel intermedio de gobierno elegido democráticamente. Los procesos de descentralización redefinieron muchas políticas públicas, aunque afectaron más

especialmente a los sectores sociales y los servicios públicos y, en general, al conjunto de políticas distributivas. Siempre, la descentralización ha tenido ritmos diferentes según los países. Un examen cuidadoso nos mostraría también modalidades muy distintas sobre su proceso. En algunos casos han sido básicamente fórmulas de desconcentración o descentralización administrativa (tal como en Perú, Costa Rica, entre otros), mientras que en otros la descentralización administrativa ha ido “de la mano” con la descentralización política, y los nuevos gobiernos subnacionales han asumido responsabilidades en la dirección y gestión de las políticas públicas (BID, 1997; Rojas, 2000; Penfold, 2000).

Aparte de las particularidades políticas, económicas y de otro tipo que puedan existir en cada país, se destaca una tendencia común: la descentralización política, acompañada del traspaso de amplias capacidades de gestión, ha avanzado más cuando se han dado algunas condiciones específicas, como la existencia previa de una forma de estado federal o la aparición de una profunda crisis político-institucional combinada con tensiones territoriales muy fuertes. México constituye un ejemplo del primer caso, puesto que era un país federal y, en cierta manera, su estructura institucional facilitó el desarrollo posterior de la descentralización. Lentamente y a lo largo de los años noventa, la competencia que dio entre partidos en México, fue convirtiéndose en un elemento habitual de la vida política, y el aprovechamiento de los espacios de gobierno subnacional -estados y municipalidades- constituyó la vía ‘natural’ para que se fuera avanzando en el proceso de democratización (Ward y Rodríguez, 1999). Argentina, otro país federal, demuestra cómo la descentralización fue impuesta con relativa facilidad por el gobierno nacional por motivos económicos, aprovechando las estructuras políticas autónomas ya existentes -las provincias- y utilizando la organización partidaria como instrumento para frenar la resistencia frente al estilo de descentralización que se impulsaba. Por el contrario, Bolivia es una muestra de un país unitario y centralista que en los noventa frente a fuertes tensiones territoriales de carácter regional, a partir de mediados de los ochenta, realizó una opción descentralizadora “de golpe”, dando un gran protagonismo a los municipios. Ello redujo las tensiones territoriales y evitó la aparición de fuertes contrapoderes subnacionales al gobierno central (Grindle, 2000). El caso de Colombia se inscribe dentro del mismo tipo de dinámica.

En los países de la región donde no se dieron estas condiciones. Se puede señalar que, en términos muy generales, la descentralización fue bloqueada o bien avanzó muy lentamente debido, entre otros motivos, a que los partidos políticos tenían pocos incentivos para impulsar avances en el proceso de descentralización (Jordana, 2001). En este sentido, a pesar de la intensidad de la retórica sobre el tema en la mayor parte de países de la región, apenas se encuentran experiencias de procesos incrementales de descentralización que hayan alcanzado, progresivamente, una dimensión importante. En el Cuadro 1.1 se pueden observar las dimensiones alcanzadas por la descentralización, en términos fiscales- en el conjunto de países de la región hacia el año 1995. Cabe añadir que algunos países, como México, el porcentaje de gasto descentralizado aumentó mucho más en los años posteriores.

Cuadro 1.1. Indicadores fiscales de la descentralización en América Latina, 1995
(porcentajes)

Países	Descentralización fiscal		
	Gasto total / PNB	Gasto subnacional/ Gasto total	Transferencias intergubernamentales/ Ingresos subnacionales totales
Bolivia	29,8	26,7	43
Chile	22,6	13,6	61
Costa Rica	24,3	2,3	13
Rep. Dominicana	17,5	2,9	68
El Salvador	17,9	6,0	90
Guatemala	12,3	10,3	67
Honduras	30,6	12,3	49
Nicaragua	40,3	5,2	4
Panamá	28,0	3,2	1
Perú	15,6	10,5	5
Colombia	26,5	39,0	38
Ecuador	26,5	7,5	58
Paraguay	15,4	6,2	23
Uruguay	30,0	14,2	17
Argentina	21,8	49,3	56
Brasil	34,9	45,6	33
México	25,8	25,4	61
Venezuela	31,3	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).

Relaciones intergubernamentales y descentralización

Las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión muy importante de los procesos de descentralización. Sin duda existen muchos otros elementos de gran importancia que se deben observar en el contexto de la descentralización, cuyo análisis puede mejorar su comprensión. No obstante, en este estudio, nos concentramos básicamente en analizar los problemas vinculados a las relaciones intergubernamentales y sus influencias sobre formulación e implementación de las políticas públicas en un entorno político descentralizado. No es necesario insistir en que estas relaciones se encuentran muy afectadas por las características formales y el funcionamiento efectivo del sistema político en los distintos niveles de agregación territorial. Por ejemplo existe gran diferencia conceptual entre los “estados federales” y los “estados unitarios”. Sus tradiciones políticas y capacidades “teóricas” de los gobiernos subnacionales difieren en gran manera en los dos casos, aunque luego puedan aparecer algunas similitudes entre ambos al examinar el funcionamiento de determinadas políticas públicas.

Hasta cierto punto, el Estado unitario tiende a ser mucho más el “controlador” de los procesos de descentralización, una vez iniciados, que en los estados federales, los cuales asumen, por su propia naturaleza constitucional, de manera mucho más natural la

nueva situación (Saunders, 1995). Asimismo, aunque ello sea independiente de la naturaleza federal o unitaria del Estado, cabe destacar que existe mayor complejidad en las relaciones intergubernamentales cuando existen tres niveles de gobierno (local, intermedio y nacional), respecto a la existencia únicamente de dos niveles (local y nacional). Con tres niveles, se pueden producir simultáneamente tres ejes de relación distintos (local-intermedio, intermedio-nacional y local-nacional), mientras que con dos niveles, existe un sólo eje. Si en los países con tres niveles administrativos, existe descentralización política para los tres -lo que implica básicamente la existencia de autoridades políticas elegidas legítimamente mediante procedimientos democráticos en cada uno de los niveles- se puede suponer que aumentará el nivel de complejidad de las relaciones intergubernamentales, en comparación a los países en donde las autoridades de uno de estos niveles están supeditadas jerárquicamente al nivel superior. Generalmente este es el caso de los gobiernos intermedios nombrados por las autoridades nacionales, o, en otras palabras, donde existe sólo descentralización administrativa. En el Cuadro 1.2, se observa la gran diversidad de situaciones presentes en los procesos de descentralización iniciados en América Latina: un grupo de ocho países, entre ellos cuatro que tienen una estructura federal, disponen de tres niveles de gobierno con autonomía política, mientras que en el resto solo se encuentran dos niveles.

Cuadro 1.2. Estructura política de los estados en América Latina, circa 1995

	Año de la última transición democrática	Selección del Poder Ejecutivo		Capacidad del centro para revocar a las autoridades locales
		Intermedio	Local	
Bolivia	1985	Nombrado	Elegido (1987)	No
Chile	1990	Nombrado	Elegido (1992)	No
Costa Rica	1948	Nombrado	Elegido (1970)	Sí
Rep. Dominicana	1966	Nombrado	Elegido	Sí
El Salvador	1982-1984	Nombrado	Elegido (1984)	Sí
Guatemala	1985	Nombrado	Elegido (1985)	Sí
Honduras	1982-1984	Nombrado	Elegido (1981)	No
Nicaragua	1886-1990	Nombrado	Elegido (1990)	No
Panamá	1990-1994	Nombrado	Elegido (1994)	Sí
Perú	1980	-----	Elegido (1981)	No
Colombia	1958	Elegido (1992)	Elegido (1988)	No
Ecuador	1978	Elegido	Elegido (1983)	Sí
Paraguay	1991	Elegido (1994)	Elegido (1991)	Sí
Uruguay	1984	Elegido (1984)	-----	---
Argentina	1983	Elegido (1983)	Elegidos (1983)	No
Brasil	1985	Elegido (1982)	Elegidos (1985)	No
México	1917/2000	Elegido (1917)	Elegido (1985)	No
Venezuela	1961	Elegido (1989)	Elegido (1989)	No

Fuente: Willis *et al.* (1999), BID (1997) y elaboración propia.

Una fórmula que nos puede ayudar a comprender la dinámica de la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, es la utilización de los conceptos de pluralismo institucional y monopolio institucional distribuido (Cohen y Peterson, 1997). En el primer caso, se entiende que existe división de responsabilidades explícita entre niveles de gobierno dentro de cada una de las políticas públicas, con segmentos

descentralizados y otros que permanecen en manos de los gobiernos centrales. En el segundo caso existe el propósito de mantener grandes áreas de responsabilidad separadas según la naturaleza de las distintas políticas públicas, quedando concentrados todos los componentes de una política en el nivel de gobierno al que se adjudican tales responsabilidades. El funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en los dos casos, tiene características distintas, por lo que en el primer caso se le conoce como “modelo de entrelazamiento” y, en el segundo, “modelo de separación de poderes”, tal como se ilustra en el Recuadro 1.

Recuadro 1.	
Coincidencia analítica entre descentralización, políticas públicas y RRII	
Políticas públicas	Relaciones intergubernamentales
Pluralismo institucional	⇒ Modelo de entrelazamiento
Monopolio institucional distribuido	⇒ Separación de poderes

Fuente: Elaboración propia.

En el primer tipo de relaciones intergubernamentales, el “modelo de entrelazamiento” implica la existencia de numerosos mecanismos formales de control y de negociación entre niveles para resolver las exigencias de coordinación, derivadas de la existencia de numerosas responsabilidades compartidas. En este primer tipo es habitual la existencia de procedimientos de decisión conjuntos que incluyen fórmulas institucionales en las que participan distintos niveles de gobierno. En el segundo tipo, el “modelo de separación de poderes” intenta mantener al mínimo las necesidades de coordinación formal, y cuando emergen suelen adoptarse sistemas simples de ajuste mutuo o de negociaciones intergubernamentales, las que generalmente no están basadas en procedimientos claramente especificados. No hay duda que estas dos caracterizaciones son actualmente tipos ideales más que realidades presentes claramente en algún país. En el fondo, independientemente del modelo predominante, las relaciones intergubernamentales en un determinado país pueden presentar un grado de variación más o menos importante entre las distintas políticas públicas.

Las tradiciones históricas en algunos países, como la República Federal Alemana o los Estados Unidos de América, respectivamente, la homogeneidad de sus relaciones intergubernamentales a través de distintos sectores de políticas, han inspirado en alguna medida estos modelos, aunque actualmente tampoco encajen perfectamente en todos los casos, debido a que en muchos casos se han producido continuos reajustes en una u otra dirección (Scharpf, 1988; Benz, 2000; Riker, 1987; Wright, 1988). Por otra parte, cabe mencionar que en la Unión Europea, por el contrario, la heterogeneidad existente en las relaciones intergubernamentales de sus distintas políticas, constituye un caso híbrido, difícilmente clasificable (Scharpf, 2001). Posiblemente su grado de entrelazamiento haya aumentado ligeramente en los últimos tiempos, debido a su mayor implicación sobre grandes áreas de políticas, como la regional o la científica.

Relaciones intergubernamentales: Una “canasta de reglas” para la gestión de la descentralización

Las relaciones intergubernamentales se mueven idealmente en una doble dirección: desde el centro hacia la periferia y en forma contraria. Sin embargo, es habitual que la dirección más destacada es la que se orienta desde el centro hacia los gobiernos subnacionales, tanto intermedios como locales. En todo caso, tanto más compleja es la estructura de niveles de gobierno, se puede encontrar un tejido más extenso de relaciones políticas y administrativas, sean de carácter vertical, básicamente entre el centro político y las unidades de gobierno subnacional, u horizontal, de cooperación entre distintas unidades de un mismo nivel de gobierno. Las áreas de relaciones intergubernamentales en los gobiernos de niveles múltiples, pueden darse por diversos asuntos como la distribución de responsabilidades políticas, la política fiscal, el establecimiento de criterios comunes de actuación, la transferencia de modelos de gestión o las formas de resolución de conflictos por competencia.

Existirían relaciones intergubernamentales con base en distintas vías, las que podemos reducir a tres grandes fórmulas: i) en la toma de decisiones que tienen efectos en niveles políticos distintos; ii) en la representación política de un nivel de gobierno respecto a otro y iii) en la coordinación técnica para la puesta en práctica de las políticas públicas. En su conjunto, el tejido de relaciones configurado funciona como un almacén que permite y facilita la formulación y el desarrollo de las políticas públicas en un entorno descentralizado con responsabilidades compartidas. Evidentemente, frente a un país con un modelo de descentralización basado exclusivamente en monopolios institucionales distribuidos y donde imperen relaciones intergubernamentales caracterizadas por el “modelo de separación de poderes”, el tejido de relaciones necesario será mucho más reducido que en otros casos; pero incluso en este caso extremo, posiblemente, existirán algunos aspectos de confluencia de intereses que requieran el establecimiento de cierto tipo de relaciones entre niveles de gobierno.

Para analizar la trama de las relaciones intergubernamentales verticales, articulada mediante distintas vías, antes mencionadas, proponemos interpretar que su dinámica -entendiendo que en el fondo se trata de relaciones entre actores- se encuentra guiada por conjuntos de reglas formales e informales aceptadas colectivamente. Luego, para avanzar en el marco analítico, es posible identificar la “canasta” de reglas que rigen las relaciones intergubernamentales, que, a veces de forma indirecta, inciden sobre el comportamiento de los actores presentes en un nivel de gobierno respecto a los de otros niveles. Estas reglas se concretan en diversos incentivos institucionales y mecanismos de control con capacidad para afectar el comportamiento de los actores que se mueven en el entorno político en un multinivel.

Sí se considera la hipótesis de que esta “canasta” de reglas que articulan las relaciones intergubernamentales, tiene fuerte incidencia en el funcionamiento de la descentralización, evolución y equilibrio institucional, se debe identificar los actores clave o protagonistas. En el marco de análisis se han identificado tres grupos de actores distintos, cuyo comportamiento es afectado en cada caso por reglas diferentes. En primer lugar, se tienen los cargos públicos, cuyo comportamiento se ve afectado por las reglas de decisión de las instituciones políticas; en segundo lugar, los partidos políticos muy condicionados por las reglas electorales que definen los sistemas de representación; y, en tercer lugar, los funcionarios y profesionales, cuya estabilidad en

el puesto y posibilidades de movilidad están perfiladas por las reglas que articulan el funcionamiento de las administraciones públicas. Una cuestión clave, por lo tanto, consiste en analizar si las características de esta “canasta” de reglas institucionales introducen incentivos para que los actores se orienten hacia comportamientos que sean compatibles con el respeto a las preferencias de los ciudadanos, y por ende, faciliten mejoras en los ajustes de las políticas públicas. Asimismo, también se debe observar si estimulan la propensión al conflicto o a la cooperación entre los gobiernos de distintos niveles.

Identificando reglas:

Tres vías de articulación de las relaciones intergubernamentales

Como se ha señalado, las relaciones intergubernamentales verticales en los contextos de democracia, se articulan a través de distintas vías, solapándose e interaccionando a menudo entre ellas. Se pueden dividir estas vías en tres grandes categorías: a) estructuras institucionales orientadas a la coordinación y el control, que inciden en la toma de decisiones de los cargos públicos; b) reglas electorales que afectan la actividad de los partidos políticos en distintos niveles de gobierno; y c) reglas de funcionamiento de las administraciones públicas que influyen sobre el comportamiento de los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan en el territorio (Jordana, 2001). La “canasta de reglas” mencionada anteriormente, se forma con elementos institucionales -formales como informales-pertenecientes a cada una de las vías de articulación de un sistema de relaciones intergubernamentales. A continuación se revisan las características generales de estas reglas, señalando los mecanismos más destacados que integran cada una de las tres vías de articulación de las relaciones intergubernamentales.

Estructuras institucionales. Esta vía integra aquellos mecanismos formales de relación entre gobiernos que implican compromisos y sanciones explícitas, así como también las fórmulas establecidas informalmente entre los responsables políticos de los distintos niveles de gobierno. Con frecuencia estos mecanismos se encuentran definidos mayoritariamente en documentos de carácter jurídico, como la Constitución, y, más extensamente, por el conjunto del marco legal en lo que afecta a las relaciones entre niveles de gobierno. También se pueden integrar en la misma vía, aunque no estén basados en documentos de carácter jurídico, y sí existen, los acuerdos explícitos o implícitos entre actores políticos gubernamentales. Siguiendo la propuesta de Scharpf (1997, 2001), se pueden identificar cuatro grandes tipos de interacciones entre niveles de gobierno que pueden encontrarse presentes simultáneamente en un mismo país -en distintos ámbitos de políticas públicas o incluso caracterizando aspectos distintos de una misma política- aunque lo habitual es que algunos tipos tiendan a predominar sobre otros en una determinada coyuntura histórica. Los cuatro tipos de interacción son los siguientes: a) ajuste mutuo, cuando se producen cambios de políticas en un nivel como resultado de la observación de las acciones emprendidas en otro nivel, o para avanzar a éstas; b) negociaciones intergubernamentales, cuando existen relaciones explícitas entre representantes de diversos niveles de gobierno, aunque sin una regla formal sobre como tomar las decisiones; c) toma de decisiones conjunta, cuando existe un marco de decisión formalizado para la toma de decisiones con reglas explícitas, y d) dirección jerárquica, cuando la toma de decisiones corresponde exclusivamente a un nivel de gobierno que puede imponer su criterio a los otros niveles.

Reglas electorales y partidos políticos. Las reglas electorales y las reglas de representación en las instituciones políticas tienen una incidencia muy importante en la evolución de los procesos de descentralización. Estas reglas han introducido incentivos bastante importantes para orientar el comportamiento de los líderes políticos. En general han condicionado el funcionamiento de las organizaciones políticas en los nuevos contextos de gobierno de multinivel. Se debe considerar, por lo general, que el juego político en un nivel también tiene efectos sobre los otros niveles. Uno de los incentivos importantes es que a veces los perdedores en los gobiernos nacionales encuentran compensaciones en los gobiernos subnacionales. Cuando existen reglas que favorecen este tipo de situaciones, el número de perdedores tiende a ser menor, favoreciendo la integración y la estabilidad política del país (Diamond y Tsalik, 1999). Otro incentivo importante es la existencia de fórmulas de representación compleja en las instituciones nacionales, por ejemplo, dos cámaras con mayorías distintas, que integre en alguna medida los intereses de los gobiernos subnacionales, salvaguardando su capacidad de incidencia en determinados temas. El requerimiento de las súper mayorías obliga a los partidos a formar constantemente coaliciones y a buscar fórmulas más inclusivas en sus propuestas políticas, mientras que los gobiernos puramente mayoritarios y los parlamentos unicamerales dificultan el desarrollo de la descentralización (Colomer, 2001). Esta influencia de las reglas de representación en el comportamiento de los partidos a través de distintos niveles de gobierno, es un fenómeno universal, observable en todos los países que presentan un cierto grado de descentralización.

Servicio civil, redes profesionales y capital social. Los sistemas de selección, motivación y promoción del personal de las administraciones públicas constituyen conjuntos de reglas que pueden tener también efectos sobre la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Así, por ejemplo, en la medida en que los sistemas de servicio civil en las administraciones públicas garanticen la estabilidad y la profesionalidad de los funcionarios públicos, se puede introducir mayor continuidad en la gestión de las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno. Además, un buen funcionamiento del servicio civil también incide directamente sobre la articulación de redes profesionales, entendidas como los vínculos personales y organizativos existentes entre los técnicos y especialistas de cada sector de políticas públicas. Estas relaciones son muy importantes para articular las relaciones intergubernamentales en muchos países desarrollados, facilitando a menudo el dinamismo de las dos vías mencionadas anteriormente. Su importancia se basa en que contribuyen a crear una interpretación compartida sobre cómo se deben afrontar los problemas de implementación de las políticas públicas. Ello facilita una homogeneización de las políticas públicas en un país más allá de los marcos jurídicos, o también permite establecer lazos de confianza entre gerentes situados en distintos puestos de responsabilidad a través de los distintos niveles de gobierno.

Es sin duda muy difícil, sin embargo, deducir exactamente los efectos teóricos de todas las reglas existentes, ya que su interacción entre ellas -y también con otros factores- puede cambiar el tipo de efecto que hipotéticamente debería producir. Más complicado aún, por lo tanto, es averiguar genéricamente como se interrelacionan entre sí las reglas de esta canasta. Por el momento, no vamos a avanzar más en esta dirección, aunque sin duda el desarrollo de un análisis de este tipo podría producir atractivos resultados. De forma más modesta, interesa básicamente identificar la combinación de reglas institucionales existente en las relaciones intergubernamentales para algunos casos empíricos y su efecto conjunto sobre la descentralización en un determinado país.

Adicionalmente, también es interesante valorar, que existe un sistema concreto ya identificado, las posibilidades que hay de cambio institucional para modificar o introducir nuevos incentivos en la canasta (Pierson, 2000). Por otra parte, no se puede suponer que el diseño de las reglas que afectan las relaciones intergubernamentales constituya una obra de ingeniería institucional, realizada de una sola pieza, ni que se puede proceder a reformas globales en el mismo sentido. Generalmente su configuración final acaba siendo un mosaico muy diversificado de intervenciones, decisiones políticas y costumbres convertidas en reglas que se van acumulando a lo largo de los procesos de descentralización.

Relaciones intergubernamentales y política fiscal

Una vez expuesto el esquema básico de análisis, se van a desarrollar algunos elementos conceptuales sobre la dinámica de las relaciones intergubernamentales, con el objeto de especificar con mayor detalle la hipótesis planteada inicialmente sobre la presencia de situaciones de “explotación oportunista” en el desarrollo de la descentralización en América Latina. Para ello, se debe empezar por destacar, por su carácter central, algunos de los problemas fundamentales de la política fiscal en los entornos descentralizados.

La literatura económica sobre descentralización fiscal y relaciones intergubernamentales ha aportado, en los últimos decenios, un conjunto de razonamientos bien estructurados sobre los distintos efectos que pueden producirse como consecuencia de un proceso de descentralización (Bird, 2001a, Oates, 1999). Así, se considera, en relación con las distintas funciones que ejercen los gobiernos en su acción pública, que la descentralización puede ser especialmente efectiva para mejorar las funciones de distribución de bienes y servicios, ya que al fragmentar en ámbitos territoriales más reducidos las decisiones sobre asignación de los recursos, en cada uno de estos ámbitos se produce una distribución distinta de los recursos, más cercana a la satisfacción de las preferencias específicas de los ciudadanos residentes en cada territorio. Entonces, el resultado final es un aumento del bienestar social (Oates, 1972). Otras funciones de la acción pública también pueden ser traspasadas a ámbitos territoriales reducidos (gobiernos descentralizados), aunque sus ventajas naturales no son tan claras, en términos de aumentar la satisfacción de preferencias.

El tema, sin embargo, es más complicado. En muchos casos existe cierto nivel de ambigüedad respecto de los efectos netos de satisfacer las preferencias de los ciudadanos sobre determinadas políticas en un nivel territorial reducido. Ello se debe a que hay que tener en cuenta otra variable en la mejora del bienestar social, aparte del ajuste a las preferencias individuales. Ella se refiere al efecto de las economías de escala sobre la producción de cada bien público, las cuales señalan un nivel territorial óptimo para su oferta que puede ser superior al de la unidad territorial en la que se ha descentralizado la política. Para satisfacer, a veces, determinadas preferencias territoriales, se asumen costes más elevados, lo que reduce o elimina las posibles mejoras de bienestar³. También se puede añadir una segunda variable o el efecto de

³ En los últimos años se ha desarrollado una nueva perspectiva desde la teoría económica, que generaliza algunos presupuestos del federalismo fiscal. Esta perspectiva, conocida como la teoría neoclásica de la autoridad, desarrolla de forma sistemática las soluciones óptimas de asignar responsabilidades a distintos niveles de gobierno, teniendo en cuenta la tensión entre las economías de escala en la provisión de bienes

complementariedad entre las políticas que se producen en un mismo nivel territorial, y que introduce distorsiones -positivas o negativas- en los ajustes sobre la satisfacción de preferencias, señaladas anteriormente.

Estos efectos básicos de la descentralización de políticas públicas sobre la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos, como puede verse, abren un abanico de alternativas muy extenso para la definición de los “paquetes” de políticas por descentralizar. Este margen de acción permite destacar que la configuración completa de una distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, dista mucho de poder ser definida normativamente de forma completamente neutra, siendo muy dependiente de los ajustes históricos existentes en cada país y del valor político que se otorgue a la toma de decisiones de carácter descentralizado (De Vries, 2000). Se trata, por lo tanto, de un problema que en el fondo no tiene solución técnica estable (Fesler, 1972).

Se puede complicar aún más la reflexión introducida, en lugar de suponer que la producción de cada bien público se asigna a un solo nivel de gobierno, si se considera que éste puede ser coproducido por distintos niveles al mismo tiempo (pluralismo institucional en los términos mencionados anteriormente). Es decir, se tiene en cuenta que existen políticas que, por su complejidad e interdependencia, consiguen con certeza un nivel óptimo de bienestar social si ellas se producen de forma conjunta entre distintos niveles de gobierno, ya que distintos componentes de la política tienen economías de escala diferentes. Por ejemplo, las políticas sociales -educación, sanidad, otras- suelen mostrar una distribución de responsabilidades compleja, donde los gobiernos descentralizados asuman algunas responsabilidades, mientras que los niveles superiores ejercen tareas de supervisión, control y articulación. Sin embargo, la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno en estas políticas públicas no es una tarea nada simple, ya que conlleva un complejo juego político⁴ y la política fiscal, con algunas restricciones, debe confluir con estas dinámicas.

La política fiscal constituye una política de carácter transversal que es necesario examinar atentamente ya que suele generar una gran complejidad en las relaciones intergubernamentales. Ello se debe a que frecuentemente se producen fuertes diferencias entre los niveles territoriales que asumen el gasto público con respecto a los niveles territoriales que recaudan los recursos que permiten realizar este gasto. Es frecuente que los niveles más agregados de gobierno tengan la mayor parte del control sobre los ingresos públicos, apareciendo luego los desequilibrios significativos en las balanzas fiscales de los distintos niveles de gobierno, lo que conlleva la aparición de una trama de relaciones fiscales intergubernamentales para gestionar estos desequilibrios (Bird, 2001b). Sin entrar a valorar por el momento tales desequilibrios, se debe apuntar que su aparición -y posible estabilidad- se debe a dos tipos distintos de factores.

públicos y la heterogeneidad de preferencias existente en la población (véase, por ejemplo, Alesina y Spolaore, 1997; Bolton y Roland, 1997).

⁴ La creciente generalización de políticas públicas con responsabilidades compartidas conduce a las teorías sobre el fenómeno del gobierno de multinivel, una perspectiva sobre la formulación de políticas muy extendida en Europa (Scharpf, 1999b; Scharpf, 2001). Desde esta perspectiva se considera que la existencia de corresponsabilidad sobre numerosas políticas públicas entre distintos niveles de gobierno, no es tanto un problema en sí mismo, sino que por el contrario constituye un elemento que favorece la gobernabilidad de un sistema político. Se supone que ello es debido a que el compartir responsabilidades favorece la coordinación y evita en cierto grado la competencia entre territorios.

El primer tipo se encuentra vinculado a factores de carácter económico. Se puede destacar algunos de ellos, tal como el hecho de que muchos impuestos son más fáciles de recaudar sobre grandes unidades territoriales, o que las organizaciones que se encargan de estas tareas pueden generar economías de escala y sufrir menos asimetrías de información si tienen una dimensión mayor, o también que así se limita la posibilidad de que aparezca fuerte competencia fiscal entre territorios⁵. Evidentemente, estos factores pueden ser más o menos intensos según los sistemas fiscales que se encuentren establecidos -por ejemplo, el tipo de fórmulas impositivas que predominen- y también según las capacidades de gestión de las distintas unidades de gobierno descentralizadas.

Un segundo tipo de factores se encuentra relacionado con el ámbito político. Es sin duda una dimensión distinta, vinculada básicamente con la forma que toma la distribución territorial del poder político en cada país y en cómo se establecen los procedimientos para reducir determinados riesgos políticos. Por ejemplo, en un sistema político de carácter tradicionalmente centralista, es frecuente que sus elites dirigentes consideren que en última instancia, el control centralizado de la mayor parte de los recursos públicos constituye una garantía para el mantenimiento de la integridad territorial del Estado -una reducción de riesgos. En estos casos, otorgar la responsabilidad sobre la capacidad de ingreso de la mayor parte de los recursos públicos a los gobiernos subnacionales, puede ser vista como una pérdida de poder desde el centro, sin la posibilidad hipotética de volver para atrás, que implica el control de la recaudación -incluso aún cuando algunas fórmulas constitucionales sacralicen una determinada distribución de los recursos.

La influencia de distintos factores, económicos y políticos sobre la política fiscal conduce frecuentemente a importantes trasposos de fondos de un nivel de gobierno a otro, aportando los recursos necesarios para la puesta en práctica de las políticas descentralizadas. En algunas ocasiones, los recursos que se transfieren desde los niveles superiores constituyen la mayor parte del gasto descentralizado; en otros casos, los gobiernos subnacionales disponen también de fuentes alternativas de ingresos, basadas, en gran parte, en sus propias fuentes fiscales. Todos estos elementos, como se puede suponer, generan un conjunto importante de relaciones entre niveles de gobierno. Este conjunto es el de las relaciones fiscales intergubernamentales y sobre las que inciden, como peso variable según las características de cada país, las tres vías de articulación de las relaciones intergubernamentales revisadas previamente.

Hay que tener en cuenta que al iniciarse un proceso de descentralización, a partir de un modelo de Estado centralizado, las transferencias son el procedimiento más simple y rápido para avanzar en el proceso. Sin embargo son posibles muchas fórmulas concretas, pudiendo establecerse distintos mecanismos para realizar este traspaso de fondos. Además, estas fórmulas tienen implicaciones significativas para todo el resto de políticas públicas, especialmente las de carácter redistributivo. En este sentido, se destacan las relaciones fiscales intergubernamentales que no se encuentran completamente aisladas del resto de relaciones intergubernamentales presentes en otros sectores de políticas públicas, y que, por el contrario, uno de los problemas clave de las

⁵ Este último punto podría ser entendido también como una razón en sentido contrario, si lo que se quiere evitar en primer lugar es un aumento del gasto público global y no la satisfacción de las preferencias del mayor número posible de ciudadanos.

políticas fiscales es precisamente definir de qué modo se establecen las conexiones básicas con el resto de políticas.

Se puede identificar la conexión con otras políticas públicas, especialmente las de carácter distributivo, en la medida en que estas decisiones o fórmulas pueden incorporar -sea de forma integrada, en una sola fórmula, o separada- criterios redistribuidores de renta, criterios estimuladores de la eficiencia, o que también pueden introducir incentivos específicos, por ejemplo, según los indicadores establecidos, para orientar los objetivos de las políticas públicas descentralizadas. Otra cuestión distinta es discutir si lo hacen sólo en determinada dirección o, más simplemente, si pueden favorecer directamente determinadas opciones políticas o bien intereses territoriales específicos.

Finalmente, hay que añadir que algunas fórmulas para calcular las transferencias se basan en mecanismos automáticos sin margen de negociación ni de discrecionalidad por parte de los distintos actores políticos, mientras que otras incluyen procedimientos periódicos de revisión y de ajuste periódico que, precisamente, fomentan la negociación entre niveles de gobierno. Por otra parte hay fórmulas que utilizan sistemas de indicadores que proponen ‘explicitar’ los criterios de distribución, pero también existen procedimientos de asignación, basados en decisiones arbitrarias de los gobiernos centrales.

Gasto público y descentralización en América Latina

Una vez revisados algunos aspectos sobre la relación entre política fiscal y las relaciones intergubernamentales, se va a plantear, en este ámbito, la aplicación de la noción de “explotación oportunista”. La relación entre gasto público y descentralización es muy compleja, ya que influyen numerosos factores en la evolución de ambos elementos. Sin embargo tal relación también puede ser tomada como indicador agregado de cómo funciona el sistema de relaciones intergubernamentales, en la medida que sea posible separar la influencia de otras variables, distintas a la descentralización, sobre la evolución del gasto. En este sentido, tomando datos comparativos sobre el gasto descentralizado de los países latinoamericanos, Stein (1999) muestra que existen diferencias muy importantes entre los países de la OCDE y los países de la región con relación a los efectos que está creando el proceso de descentralización sobre el gasto público agregado. Así, destaca que algunas variables institucionales, vinculadas a las relaciones intergubernamentales, tienen mucha influencia sobre el aumento del gasto público, siendo mucho menos importante el efecto del propio volumen global de descentralización sobre el gasto público de un país.

Hay que tener en cuenta que el aumento del gasto público, relacionado con una mayor descentralización, no es negativo en sí mismo, ya que puede ser producto de un tercer factor, como el aumento de la renta de un país o incluso de una mayor apertura comercial -que fuerce a introducir compensaciones internas a los sectores sociales afectados más negativamente. El problema surge si no se hay ningún factor explicativo adicional y que se debe suponer que el aumento del gasto es debido a factores implícitos en el propio proceso de descentralización. En este sentido, se podría pensar que existen factores vinculados a un aumento de la demanda de servicios públicos, pero también que pueden ser factores relacionados con una mayor falta de control del gasto público,

provocando algunos desequilibrios macro-económicos. Si se trata de este último tipo de factores, deberíamos preguntarnos luego si ello tal vez se debe a la existencia de un marco de relaciones intergubernamentales que favorezca la “explotación oportunista” de un nivel de gobierno respecto de otro.

Un posible método para investigar la existencia de relaciones de “explotación oportunista”, consiste en identificar algunas variables de carácter formal en la estructura institucional de las relaciones intergubernamentales. En este sentido, las dos variables institucionales identificadas por Stein nos acercan a este propósito, al analizar si se produce un aumento del gasto público en relación con el desarrollo de la descentralización en América Latina. Las dos variables son, primero, la capacidad del centro para realizar transferencias discrecionales con relación al conjunto de los fondos que se transfieren y, segundo, la fortaleza de los mecanismos de control del endeudamiento subnacional de los que dispone el centro -en otras palabras, la autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales⁶. La primera variable mide el nivel de dirección jerárquica presente en las relaciones intergubernamentales -más discrecionalidad, mayor posibilidad de dirección jerárquica- mientras que en el caso de la segunda, se podría considerar que mide la capacidad de ajuste mutuo entre niveles de gobierno -menores controles, más necesidad de ajuste mutuo.

La cuestión relevante respecto a los resultados, es que se observa fuerte relación entre gasto agregado y descentralización en los países de América Latina, si se consideran las variables institucionales. Sin embargo, esta relación apenas es significativa, si se tienen en cuenta las mismas variables en el conjunto de los países de la OCDE (Stein, 1999). Así, podemos preguntarnos, ¿a qué se deben las diferencias? Una primera respuesta es que nos encontramos frente a una “explotación oportunista” en la forma como se gestionan las relaciones intergubernamentales, lo que no se produce en la misma medida en los países de la OCDE. Por una parte, los gobiernos centrales explotan de manera oportunista a los gobiernos subnacionales, mediante el uso de transferencias discrecionales que pueden adjudicar de forma arbitraria, y con las que los políticos del nivel central ganan apoyos en sus respectivas “constituencias”; por otra parte, los gobiernos subnacionales explotan a los gobiernos centrales, tomando préstamos que luego no pueden devolver y que, finalmente, deben recaer en los gobiernos centrales.

Las dificultades de articulación de las relaciones intergubernamentales en los países de la región, es la hipótesis que se intenta explorar en esta investigación para explicar porque se produce la “explotación oportunista” que amenaza, incluso, la consolidación del proceso de descentralización en muchos casos. También cabe añadir que la “explotación oportunista” no se reduce a los temas económicos, lo que constituye uno de los aspectos clave que se quiere mostrar a lo largo de este trabajo. En otros casos no es posible medirla tan fácilmente, pero también existe numerosa evidencia empírica de que la “explotación oportunista” de los nuevos recursos políticos, que ha generado la descentralización, se encuentra muy extendida, inspirando algunas de las reglas informales predominantes en las relaciones intergubernamentales de la región -apoyos para cargos políticos, discriminación según afinidades políticas, instrumentos de lucha electoral, entre otros. Sin duda, el funcionamiento distinto del proceso político presente

⁶ Existen diversos estudios sobre descentralización y relaciones fiscales intergubernamentales en América Latina, que muestran detalladamente la evolución de estas variables (véase, por ejemplo, De la Cruz, 1998; Aghón y Krause-Junk, 1996; Aghón y Edling, 1997).

en las relaciones intergubernamentales, con un sistema de reglas más efectivo, podría reducir este tipo de comportamientos, configurando un marco que permitiera mayor integración de los distintos actores que participan en ellas. ¿Cuáles son las dificultades en introducir nuevos ajustes institucionales que permitan avanzar en esta dirección, sin que se distorsionen los propósitos iniciales del cambio institucional? Son, precisamente, algunas de las cuestiones clave que se plantean en este trabajo.

En la región, los mecanismos institucionales formales utilizados para articular las relaciones intergubernamentales se encuentran poco desarrollados y, además, su funcionamiento presenta numerosos problemas. Así, por ejemplo, el papel equitativo que cumplen los tribunales -la Corte Suprema o el Tribunal Constitucional- en la resolución de conflictos, es muy reducido. En muchas ocasiones, los mecanismos institucionales son demasiado jerárquicos, favoreciendo casi siempre las decisiones del centro; en otras ocasiones, apenas son utilizados, por ser poco creíbles, y son suplantados por los juegos de intereses de los partidos políticos. Son poco frecuentes las comisiones de coordinación con representantes de distintos niveles, que tengan capacidad para tomar decisiones en forma conjunta mediante fórmulas de codecisión. En la práctica, incluso cuando existen ámbitos de responsabilidad compartida, tienden a predominar reglas de decisión jerárquicas, donde el centro impone su punto de vista independientemente de las posiciones de los gobiernos subnacionales. Cuando existe espacio para el ajuste mutuo, la tentación de su aprovechamiento oportunista, en la medida que se abra tal posibilidad, es una amenaza efectiva. El escaso peso del capital social, incluso entre las redes de relación de los técnicos y gestores públicos, es un elemento adicional para explicar la persistencia de este tipo de comportamientos oportunistas.

Economía política de descentralización

Una vez introducida la lógica económica de la descentralización e identificando como puede aparecer la “explotación oportunista” entre niveles de gobierno, se entra a discutir con más detalle algunos de sus aspectos políticos, con el objeto de establecer, asimismo, un marco de análisis para identificar detalladamente este mismo tipo de comportamientos en otros ámbitos no vinculados directamente con la política fiscal. Así, desde el punto de vista de la economía política, hay que apuntar que el posible aumento en la satisfacción de las preferencias para todos los ciudadanos, como fruto de la descentralización, sólo se asegura en unas condiciones ideales de agregación de preferencias o, en otras palabras, en una democracia ideal. Sin embargo, nada asegura como será en la práctica el impacto de los bienes públicos descentralizados sobre el mejor ajuste a las preferencias de los ciudadanos. Es posible que esos no se repartan necesariamente de igual modo para todos los ciudadanos -en función de sus necesidades- en cada unidad territorial descentralizada o, en otras palabras, que no se garantice el principio de equidad sobre las mejoras de bienestar. Puede ocurrir que, por efecto del proceso político, sólo una pequeña parte de la población mejore en la satisfacción de sus preferencias, mientras que el resto no varíe o incluso empeore.

De la misma forma que, en ocasiones, un Estado centralizado no puede ajustar sus políticas conforme a las preferencias mayoritarias de sus ciudadanos, debido a las características del proceso político que agrega las preferencias individuales, una unidad de gobierno descentralizada afronta también problemas de carácter similar, aunque en

una escala más reducida. Es el proceso político el que determina las preferencias que finalmente se explicitan, así como las que acaban guiando las decisiones sobre la producción y asignación de bienes públicos (Hutchcroft, 2001; Manor, 1999). El debate sobre estos temas es muy abundante. Por ejemplo, el argumento a favor de la política local es que, en determinadas circunstancias, las posibilidades para expresar la rendición de cuentas o 'accountability' son mayores en los niveles subnacionales de gobierno, al existir mayor visibilidad de la relación entre responsables políticos y resultados de las políticas o al estar presente una sociedad civil especialmente activa (Diamond y Tsalik, 1999). Sin embargo, el argumento contrario destaca que la vía de escape frecuente, por parte de los responsables políticos subnacionales, consiste en cargar las culpas a los gobiernos centrales⁷. Entre otros elementos habituales que se destacan por su incidencia negativa en el proceso político en el ámbito local, se pueden señalar las dificultades de expresión detallada de las preferencias mayoritarias, condicionadas por las maquinarias políticas y burocráticas o la captura de las decisiones públicas por los intereses económicos predominantes en cada localidad. En este sentido, cabe reconocer que los problemas para agregar las preferencias ciudadanas en el nivel local, no tienen porque ser siempre menores que los que puedan existir en un nivel superior, aunque sean de carácter distinto⁸.

Por otra parte, cuando son menores los problemas que introduce el proceso político en el ajuste de las preferencias de los ciudadanos, en el nivel de gobierno subnacional, éstos pueden obtener, sin duda, ganancias adicionales en la satisfacción de sus preferencias en la medida en que se produzca un trasvase de responsabilidades hacia este nivel. A estas ganancias adicionales puede añadirse el ya mencionado mejor ajuste de las políticas públicas descentralizadas a las preferencias de los ciudadanos en cada ámbito local. Sin embargo, si ocurre al revés, es decir si los problemas políticos en el ámbito local son mayores, los efectos por el mejor ajuste de las políticas públicas a las preferencias pueden verse anulados o incluso puede darse una pérdida neta de bienestar con relación a la situación precedente.

También se debe reconocer, no obstante, que los problemas políticos locales pueden llegar reducirse, gracias a los cambios institucionales y a las innovaciones en la acción colectiva local. Con ello se puede lograr, sin duda a partir de cierto momento, un mejor ajuste de las preferencias de los ciudadanos respecto a determinados tipos de políticas. Entonces, es posible que se lleguen a producir más demandas de descentralización o, incluso, que aparezcan fenómenos como la aceptación de mayores niveles impositivos para sufragar más bienes públicos 'territorializados'. Si se dan estas circunstancias, pueden generar también un aumento de la legitimidad, en el ámbito territorial que experimente tales efectos, favoreciendo el surgimiento de mayor confianza en las instituciones y aumentando el grado de confianza generalizada entre en la población. Se entra, por lo tanto, en una senda virtuosa que conduce a un equilibrio estable de buen gobierno (Putnam, 1994). Hay que ser conscientes, sin embargo, que cuando un proceso de descentralización se inicia a partir de cero, suele producirse un

⁷ El análisis de los problemas de rendición de cuentas en las democracias liberales está escasamente desarrollado, especialmente con relación al ámbito local (Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

⁸ Ello es así, especialmente, cuando la unidad de gobierno supera ampliamente el umbral de una comunidad reducida, en donde los lazos de la confianza interpersonal son muy intensos y el proceso de agregación de preferencias puede superar muchos problemas de la democracia representativa. De todas formas, la representación de grandes unidades territoriales siempre es más compleja y costosa, especialmente en relación a los temas que tienen implicación distributiva (Dahl y Tufte, 1973).

periodo transitorio donde posiblemente los rendimientos del proceso sean negativos, en términos de satisfacción de las preferencias de los ciudadanos y de aumento del bienestar social, con el peligro de que pueda llegar a constituir un equilibrio estable, en términos de mal gobierno⁹.

En vista de este dilema, ¿en qué medida el éxito de la descentralización se encuentra relacionado con el nivel de participación política de la población local, bajo el impulso o no de las innovaciones institucionales? El argumento es que si existe una intensa acción colectiva en un territorio, que integre e implique a muchos sectores sociales, tal situación aseguraría que el nuevo proceso político reduciría las distorsiones tradicionales que sufre la expresión de las preferencias de los ciudadanos, facilitando la implicación en la toma de decisiones de amplias colectividades tradicionalmente excluidas (Fung y Olin Wright, 2001; Arellano y Rivera, 1999). En este sentido, se podría llegar a considerar que los abundantes debates sobre las dinámicas de participación popular en el ámbito local, constituyen en gran parte una reflexión sobre las posibilidades de reducir algunos de los problemas típicos del proceso político local. En el fondo, cabe reconocer que la participación consiste en establecer fórmulas para facilitar y fomentar mayor y mejor satisfacción de las preferencias ciudadanas a partir del principio de igualdad. Sin duda, ello puede ejercer de contrapeso a los intereses sociales y económicos, ya organizados, y aumentar la capacidad de creación de consensos en la toma de decisiones, obligando a los partidos políticos a redefinir su papel -actuando más como concertadores que como tomadores de decisiones. Todo ello no asegura la eliminación de asimetrías importantes en las prioridades de la acción pública, en favor de los actores mejor organizados, pero sí introduce cambios en la configuración de las reglas que hacen funcionar la descentralización, incluyendo también las reglas de articulación de las relaciones intergubernamentales. Así, las cuestiones del aislamiento de la acción colectiva local o el escaso desarrollo del funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, pueden ser situadas en el centro del debate para analizar si determinadas configuraciones de la política local y el marco descentralizador favorecen la persistencia de situaciones de “explotación oportunista”, mediante la extracción de recursos políticos locales, por parte de los actores políticos y económicos más organizados desde otros niveles de gobierno.

Como se ha señalado, esta hipótesis de trabajo sobre las dificultades de la descentralización, como producto de las limitaciones que presentan las relaciones intergubernamentales en América Latina, apunta a la falta de adecuación de las reglas institucionales existentes, por su escasa capacidad para dinamizar la descentralización en los países donde se rompió el centralismo. Por lo tanto, el impulsar una mejora de los procesos políticos locales o establecer relaciones fiscales que favorezcan los equilibrios políticos entre territorios, pueden contribuir a evitar las tentaciones de la “explotación oportunista”. Para entender mejor esta dinámica, sin embargo, se debe examinar atentamente el conjunto del diseño institucional que articula el proceso de descentralización, observando su efecto en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

⁹ Cabe destacar el caso especial de los procesos de descentralización paralelos a la salida de una dictadura, donde las ganancias de bienestar en los niveles locales pueden ser inmediatamente muy elevadas, si antes no existían fórmulas democráticas de agregación de preferencias en ningún nivel de gobierno.

Este propósito incluye analizar un amplio conjunto de reglas, desde las normas electorales hasta los mecanismos de solución de conflictos, que tienen gran importancia en estimular la participación ciudadana y la responsabilidad de los políticos. Además, otro aspecto importante por analizar es cómo afectan estas reglas a los actores que intervienen en el proceso político, especialmente en los cargos públicos y los partidos políticos -principales actores de gestión de la descentralización. Se trata de discutir hasta qué punto las distintas instituciones políticas y sistemas de reglas de decisión constriñen y guían sus acciones, así como los efectos de éstas sobre sus interacciones en el contexto de las relaciones intergubernamentales (Hutchcroft, 2001; Lemieux, 1996; Scharpf, 1997). En nuestra opinión, sólo así puede ser posible entender porque algunos procesos de descentralización se encuentran en graves dificultades de legitimación, incluso deteriorándose progresivamente, mientras que, en otros casos, se observa una lenta mejora de los procesos políticos de los gobiernos subnacionales.

Evidentemente existen importantes diferencias entre los países de la región que, en un estudio más detallado, sería necesario considerar atentamente. En este trabajo, el punto central sólo son dos casos, Argentina y Bolivia. En ambos se discute el papel de las reglas y los mecanismos institucionales, como instrumentos presentes en las relaciones intergubernamentales, que pueden facilitar o dificultar el avance de la descentralización.

CAPÍTULO 2

DESCENTRALIZACIÓN EN ARGENTINA: RECONFIGURACIÓN DE UN ESTADO FEDERAL CENTRALISTA

Introducción: El problema argentino¹⁰

El caso argentino constituye un claro ejemplo de los problemas de articulación de las relaciones intergubernamentales en América Latina. De forma convulsa, el país avanzó en las últimas décadas en la descentralización de las políticas públicas hacia el nivel intermedio de gobierno: las provincias, mientras que el sistema de relaciones intergubernamentales apenas se transformaba, quedando anclado en el modelo institucional definido por la Constitución -muy ajustado a un modelo de separación de poderes. Sin embargo, el proceso de implementación de las políticas públicas descentralizadas seguía un esquema más orientado por un modelo de entrelazamiento de políticas, lo que requería un sistema distinto de relaciones intergubernamentales y un juego más complejo entre sus distintas vías de articulación que, en pocos casos, llegó a ponerse en práctica.

Debido a este divorcio creciente durante el periodo democrático reciente, a partir de 1983, los temas vinculados a las relaciones intergubernamentales han constituido un foco constante de conflictos políticos, básicamente entre el gobierno nacional y las provincias. A lo largo de estos años, se han sucedido diversos pactos y acuerdos entre ambos niveles de gobierno con el objeto de superar los problemas existentes, al mismo tiempo que se producían constantes negociaciones bilaterales entre representantes de cada provincia y el gobierno nacional. Sin embargo, por distintos motivos, los problemas no conseguían resolverse y, de forma cíclica, volvían a aparecer tensiones y conflictos entre provincias y gobierno nacional, especialmente con relación a los temas fiscales.

En conjunto, en estos casi veinte años de democracia, las relaciones entre niveles de gobierno han mostrado gran inestabilidad porque muchas veces sólo se establecían soluciones coyunturales, los pactos no se cumplían o cambiaban las fidelidades políticas. En general hay una tendencia a la aparición de la “explotación oportunista” de un nivel de gobierno respecto al otro tanto en relación a los recursos económicos como a la gestión de las políticas públicas. Por ello, cabe formularnos la pregunta sobre por qué durante estos años, en Argentina, las relaciones intergubernamentales no evolucionaron hacia pautas más estables, generando mecanismos de coordinación y cierto consenso básico sobre la estructura de las relaciones entre ambos niveles de gobierno. Siguiendo el marco interpretativo, definido en la primera parte de este trabajo, se pretende analizar a continuación las distintas vías de articulación de las relaciones intergubernamentales en Argentina, con el objeto de esclarecer el proceso político existente e identificar de qué modo la “canasta” de reglas e incentivos presente en las relaciones entre niveles de gobierno, indujo la persistencia de los comportamientos oportunistas antes mencionados.

¹⁰ El trabajo empírico relativo a este estudio de caso finalizó en octubre de 2001. La profunda crisis política y económica experimentada en Argentina a partir de diciembre de 2001, no se analiza en este trabajo, ya que su intensidad y relevancia merecerían sin duda un tratamiento especial. Sin embargo, se espera que los elementos analizados en estas páginas, pueden contribuir en alguna medida a explicar algunos de los problemas de la descentralización que, entre otros, condujeron al estallido de tal crisis.

Herencia histórica

Pocos años después de su independencia de España, el territorio argentino se encontraba fragmentado entre diversos caudillos y un poder central débil, representado por la ciudad de Buenos Aires. Un largo proceso de guerras civiles, propuestas constitucionales y conflictos externos se extendió en el país a lo largo del siglo XIX. Dos grandes posiciones se encontraban enfrentadas, reflejando dos modelos de Estado distintos: la visión unitaria frente a la federal. Hasta la década de 1880, el peso de las provincias y sus caudillos, con sus alianzas cambiantes, fue determinante para la configuración del país, mientras que en el centro -Buenos Aires- había poco interés en formar parte de la confederación que las provincias proponían. El control del puerto de Buenos Aires y los tributos vinculados a las aduanas, constituían un elemento de confrontación importante. Las provincias impusieron un modelo de Estado de carácter federal, especialmente en la Constitución de 1853, promulgada después de una guerra civil, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos de América. A este modelo, se incorporó la ciudad de Buenos Aires en 1860, años más tarde. El propósito era establecer un sistema de gobierno que permitiera a la periferia ejercer un cierto control sobre el centro. A partir de las últimas décadas del siglo XIX, sin embargo, el poder de las elites regionales decreció rápidamente a medida que aumentaba el peso económico y político de Buenos Aires (Falleti, 1998). Este fuerte crecimiento económico de Buenos Aires fue estableciendo un espacio de relaciones muy dinámico entre los distintos sectores productivos del interior del país con el exterior, modificando algunos de los equilibrios fundacionales. A lo largo del siglo XX, tal dinámica contribuyó a definir una mayor centralización económica y social de la capital con relación al conjunto del país, que fue consolidándose con el establecimiento de las nuevas redes de comunicaciones que convergían en la capital.

En este sentido, no es extraño que los sucesivos regímenes políticos argentinos, hasta los años setenta, a pesar de mantener el modelo de Estado federal, realizaran paulatinamente una centralización efectiva de las políticas públicas, incluyendo la fiscal. Sólo a partir de los años setenta y en el contexto de los ajustes económicos efectuados por la dictadura militar, empezó a revertirse la tendencia con algunas transferencias del gobierno nacional a las provincias. En este sentido es importante anotar que, en el caso argentino, el inicio de proceso de descentralización en términos de políticas públicas, comenzó en un contexto no democrático, sin que se estableciera un diálogo efectivo entre los distintos niveles de gobierno con legitimidad política autónoma. Posiblemente, este punto de partida tuvo efectos negativos en la dinámica posterior. Con la restauración de la democracia, las instituciones políticas democráticas subnacionales volvieron a entrar en funcionamiento. Estas se encontraron con muchos trasposos de responsabilidades del nivel nacional al provincial, junto a una estructura de financiamiento escasamente definida y un marco institucional que no articulaba el proceso de descentralización de las políticas públicas que ya estaba en marcha -la descentralización política ya existía, en la medida en que la Constitución federal de 1853 establecía la autonomía política de las provincias.

En los años noventa, se mantuvieron a grandes rasgos los mencionados problemas sin que el proceso de descentralización se encauzara de forma más ordenada. Entre las peculiaridades del caso argentino, es necesario destacar la gran concentración de recursos existente en la capital y la provincia de Buenos Aires en relación con el conjunto del país. Esta polaridad continúa siendo extraordinariamente destacada y

merece atención especial, porque configura unas especificidades muy significativas sobre el modelo de descentralización existente en Argentina, oponiendo el núcleo metropolitano al resto del territorio. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que el 50,8 por ciento de la capacidad hospitalaria del país se concentra en Buenos Aires o que dos tercios de las grandes empresas del país se encuentran localizadas en la capital (Beliz, citado por Grindle, 2000). Todo ello conduce a que la polarización entre el centro y la periferia siga siendo muy importante y que las tensiones territoriales se articulen básicamente entorno a este eje.

Modelo de Estado argentino

La Constitución de 1853, reformada en 1994, sigue actualmente vigente, estableciendo la estructura básica del Estado argentino. El modelo existente consiste en una federación, donde hay tres niveles de gobierno distinto. La federación y las provincias disponen de capacidad autónoma para definir las características de sus propias instituciones de gobierno, mientras que los municipios dependen de las provincias. En determinadas circunstancias, el nivel federal puede intervenir sobre el gobierno de las provincias, habiéndose producido históricamente algunos casos en este sentido, aunque no así durante el reciente período democrático.

El poder legislativo se encuentra repartido en dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Con los cambios constitucionales de 1994, los diputados son elegidos mediante sufragio universal en proporción al número de habitantes de cada provincia, mediante el sistema d'Hondt -con un mínimo de cinco por provincia en cualquier caso- configurando en total una cámara con 254 miembros. Los senadores son elegidos en cada provincia en un número fijo (tres senadores), con una regla mayoritaria (dos para el partido ganador y uno para el que obtiene el segundo lugar). En ambos casos, el distrito electoral es la provincia -en el caso del Senado, la ciudad de Buenos Aires nombra también tres senadores. Los senadores tienen un mandato de seis años y los diputados, de cuatro, y, en ambos casos, son reelegibles indefinidamente¹¹. Las dos cámaras presentan por lo tanto un sesgo territorial similar y bastante destacado, donde la sobre representación de algunas provincias puede alcanzar niveles muy elevados.

El poder ejecutivo federal es dirigido por el Presidente, que es elegido por cuatro años y que puede ser reelegido sólo por otro periodo consecutivo -con un intervalo, puede volver a ser elegido posteriormente. El sistema de elección es por sufragio universal directo a dos vueltas -la segunda vuelta se realiza sólo si ninguno de los candidatos obtiene más del 45 por ciento o, bien, si la diferencia entre el primero y el segundo es menor al 10 por ciento. Estas reglas se introdujeron en la reforma constitucional de 1994, ya que previamente la elección del presidente se realizaba mediante un colegio electoral y el presidente no podía renovar su mandato. La Constitución de 1994 refuerza el poder ejecutivo, permitiéndole incluso gobernar por decreto con el consentimiento de la mayoría absoluta de las dos cámaras. El Presidente también puede vetar total o parcialmente un proyecto de ley aprobado por el Congreso, el cual necesita entonces dos tercios de los votos para superar el veto del presidente. También es potestad del presidente nombrar a los jueces de la Corte Suprema con el

¹¹ Hasta las reformas constitucionales de 1994, los parlamentos provinciales nombraban directamente dos senadores, configurando una cámara con 46 miembros.

acuerdo de dos tercios del Senado. El Senado también es la cámara que revisa en primera instancia todos los temas vinculados con la estructura territorial del Estado.

Como Estado federal, la Constitución argentina establece que las provincias son autónomas y que disponen de constituciones propias, donde regulan como elegir a sus gobernadores y al legislativo, sin intervención del gobierno federal. Los gobernadores tienen, sin embargo, la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes federales. La distribución de competencias entre el nivel federal y el nivel provincial se encuentra ya definida en la Constitución de 1853. En este sentido, como es habitual en un sistema federal, la Constitución enumera detalladamente las responsabilidades de las institucionales nacionales o federales, mientras que las competencias de las provincias se deducen implícitamente en la medida que no se encuentran asignadas a la federación. Así, se encuentran definidas, en todo caso, tres tipos de facultades para las provincias: las exclusivas o las no delegadas a las instituciones federales, las concurrentes, que pueden ser ejercidas junto con las instituciones federales y las supletorias que se ejercen cuando no existen intervenciones federales.

A pesar de la fuerte autonomía formal que la Constitución argentina otorga a los niveles de gobierno subnacionales, muchos analistas consideran que, en la práctica, la realidad política del país ha tenido características fuertemente centralistas durante el siglo veinte, por lo menos hasta los años ochenta (Bodemer, 1998). Una de las razones de este centralismo se encuentra en la mencionada facultad que la Constitución otorga al gobierno federal para intervenir en el territorio de las provincias y que fue utilizada por éste, en el pasado, para imponer sus políticas especialmente frente a las provincias más pobres del país. Con la restauración democrática, sin embargo, la tensión entre ambos niveles cobró nuevo impulso, alimentada por el proceso de descentralización de las políticas públicas desarrollado durante los años ochenta y noventa.

La Reforma Constitucional de 1994 fue posible gracias a un acuerdo personal entre Menem y Alfonsín. Tenía como propósito principal para Menem, el presidente en ejercicio, el permitir su reelección presidencial. Sin embargo, el llamado “Pacto de Olivos” alcanzó también otros temas significativos. Por una parte reforzó el papel del gobierno nacional, especialmente el de la presidencia, al otorgarle mayores capacidades para gobernar. Por otra parte introdujo algunas garantías nuevas para las provincias frente al posible oportunismo del gobierno nacional¹², aunque no facilitó nuevas fórmulas institucionales para articular la representación de las provincias en el nivel de gobierno federal, más allá de las propias normas electorales. Con la Reforma Constitucional, se dio también un nuevo marco de autogobierno a la capital, Buenos Aires¹³. En la actualidad, Buenos Aires tiene un régimen de gobierno autónomo, independiente de las 23 provincias, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Cuenta con un cuerpo de legisladores y su jefe de gobierno es elegido directamente por la población de la ciudad. Un estatuto de ciudad autónoma -elaborado en 1996- define el funcionamiento de su sistema de gobierno.

¹² Por ejemplo, el artículo 75 de la Constitución estableció que la nueva ley de coparticipación fiscal debería ser aprobada unánimemente por todas las provincias o, también, prohibió que se realizaran nuevas transferencias de competencias sin estar acompañadas de nuevos recursos económicos.

¹³ Para un análisis detallado del proceso de creación del nuevo marco institucional de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, véase Grindle (2000).

Junto al tema del autogobierno de Buenos Aires, también se introdujeron algunos cambios significativos respecto a la descentralización. Por ejemplo, en la reforma constitucional de 1994 se incorporó la autonomía municipal, aunque sin llegar a ser muy específico. Sin embargo sólo algunas de las constituciones provinciales fueron reformadas con posterioridad y, en general, los gobiernos provinciales tendieron a hacer diferentes interpretaciones de este precepto constitucional, aunque reconocieron la autonomía de los municipios. Algunas de ellas, como la de Córdoba, otorgaron grado importante de autonomía efectiva a los municipios, junto con los recursos necesarios para poder llevar a cabo sus responsabilidades. Sin embargo, no fue así en la mayor parte de los casos, manteniéndose por lo tanto la situación previa de infradesarrollo municipal. Como puede imaginarse, ello conlleva la inexistencia de un orden común básico del régimen municipal entre las distintas provincias, debido a que las responsabilidades de los municipios son definidas de manera autónoma por las constituciones provinciales (Secretaría General de Presidencia, 1999).

Distribución de responsabilidades en los sectores sociales. Caso de la educación

Para mostrar con más detalle el funcionamiento de la descentralización, queremos detenernos en el caso de la educación como una política pública concreta y utilizar este ejemplo con el objeto de destacar algunos aspectos del carácter “convulso” del proceso de descentralización vivido en Argentina en las últimas dos décadas. Así será más fácil destacar las dificultades existentes en la reconfiguración del sistema de relaciones intergubernamentales en el país.

La Constitución señala que las provincias deben responsabilizarse de la educación primaria, mientras que los otros niveles corresponden a la federación. Sin embargo, a lo largo del siglo XX, el gobierno nacional fue ocupándose progresivamente también de la educación primaria y, sólo, a finales de los años setenta -durante la dictadura militar- se devolvió nuevamente esta responsabilidad a las provincias. Esta transferencia se produjo sin ningún tipo de acompañamiento en recursos técnicos, financieros o rediseño institucional. Además, el proceso de descentralización ‘sui generis’, hacia el nivel provincial, se llevó a cabo sin ningún tipo de negociación entre niveles de gobierno¹⁴. Como fruto de este proceso de descentralización “autoritaria”, entre 1976 y 1983, paralelamente a las transferencias de responsabilidades a las provincias, se disminuyó en aproximadamente 18 por ciento el volumen de empleados públicos en el nivel federal. Paralelamente, el volumen de empleados de las administraciones provinciales en el mismo periodo, aumentó en un porcentaje similar. Por tanto, más que una reducción del aparato del Estado, como algunos autores sostuvieron, los ajustes demuestran que fundamentalmente ocurrió un traspaso de personal entre ambos niveles de gobierno. Después, sin embargo, entre 1983 y 1989, el número de empleados de la administración federal volvió a crecer levemente, al mismo

¹⁴ En otros sectores sociales sucedió algo similar. Por ejemplo, la regulación y el financiamiento de los centros de atención médica es una facultad de la provincia, aunque el gobierno federal había establecido una red de grandes centros propios. En 1978, sin embargo, también fueron transferidos los grandes hospitales nacionales a las provincias, sin que se produjera un proceso previo de transición y preparación técnica. Los motivos, en ambos casos, estaban más relacionados con la crisis fiscal del país en aquellos años y se centraban en la estrategia de traspasar los costes del ajuste de un nivel de gobierno a otro, con todo su componente de oportunismo político.

tiempo que aumentaba mucho más intensamente el número de empleados en la administración de las provincias (Cuadro 2.1). En otros términos, se puede considerar que la restauración democrática, junto a las condiciones económicas del momento, condujeron a una expansión de los servicios públicos, después de los ajustes realizados en años anteriores.

Cuadro 2.1. Argentina: Evolución del empleo público

Año	Total	Administración nacional	Administración provincial	Empresas públicas	Administración local
1970	1.536.000	583.000	415.000	370.000	168.000
(%)		38	27	24	11
1975	1.964.000	732.000	561.000	444.000	227.000
(%)		37	29	23	11
1980	1.853.000	666.000	648.000	315.000	224.000
(%)		36	35	17	12
1983	1.859.000	532.000	630.000	349.000	230.000
(%)		27	34	19	12
1987	1.871.000	586.000	744.000	305.000	236.000
(%)		31	40	16	13
1991	1.935,702	534,238	1.159,370	242,094	
(%)		28	60	13	
1994	1.681,731	451,155	1.172,219	58,357	
(%)		27	70	3	
1997	1.828,687	461,558	1.316,570	50,559	
(%)		25	72	3	

Fuente: CLAD. SEARE (<http://www.clad.org.ve>).

Otro aspecto que hay que destacar es que en las provincias más pobres y con escasa población, la descentralización de tantos ámbitos sustantivos representó un problema técnico muy importante, ya que, en muchos casos, no tenían suficiente capacidad para desarrollar estructuras administrativas realmente eficientes. En el ámbito de la educación, por ejemplo, varios gobiernos provinciales aún sufren muchos problemas de gestión para mejorar la calidad de los servicios educativos. En la mayoría de ellos, las deficiencias de los sistemas administrativos que mostraban escasa capacidad técnica y de control de los departamentos provinciales, condujeron a la persistencia de bajos rendimientos escolares (BID, 2000).

En la década de los ochenta, no era de extrañar que la situación de la política educativa fuese muy confusa. Funcionaban dos sistemas paralelamente -primaria en manos de las provincias y secundaria a cargo del gobierno nacional- que generaban duplicaciones y solapamientos en muchos aspectos. En 1989, el nuevo gobierno de Menem anunció el propósito de completar la descentralización educativa, definiendo un nuevo modelo de federalismo en la educación. El proceso fue conceptuado en dos fases desde el inicio por el gobierno nacional. La primera fase de transferencia de los recursos administrativos y fiscales y otra fase de “transformación”, que incluía una nueva forma de gestionar la educación de forma descentralizada, lo que implicaba la transferencia directa de responsabilidad a las escuelas (Rhoten, 1999). La ley de transferencia de servicios educativos (Ley 24.409) fue introducida por Menem, en 1991, aunque sin llegar a definir su mecanismo de financiación. Dos años más tarde, en 1993, se aprobó

una nueva ley, la Ley Federal de Educación (Ley 24.195), que tenía el propósito de regular extensamente la nueva estructura educativa del país después de la descentralización. La Ley Federal de Educación preservaba para los órganos federales la coordinación del sistema educativo, asegurando la consistencia, congruencia y calidad de los planes y programas; así como la capacidad para realizar acciones compensatorias para remediar la desigualdad en la oferta de servicios. En 1994, se estableció un pacto entre el gobierno federal y las provincias que devino en ley (Ley 24.856), en la cual finalmente se establecieron los acuerdos sobre diversos aspectos financieros vinculados a la descentralización educativa.

Revisando el proceso, se puede observar que la descentralización educativa siguió una lógica bastante forzada, más guiada por criterios de oportunidad económica que por consideraciones relacionadas con la situación del sistema educativo y el desarrollo de una nueva política educativa. En este sentido, el primer paso se produjo en 1989 cuando el gobierno se comprometió con Fondo Monetario Internacional (FMI) en descentralizar la educación como medida para reducir el gasto público. Sin embargo, la hiperinflación frenó la introducción del proceso hasta dos años más tarde. En 1991, la oportunidad se vio favorecida por un cambio político en las gobernaciones, cuando el partido justicialista en el gobierno consiguió alcanzar el poder en la mayoría de las provincias. El Ministro de Economía, Domingo Cavallo, forzó el traspaso a finales de 1991, al tomar la decisión unilateral de suprimir en el presupuesto federal las partidas dedicadas a la enseñanza secundaria. Su argumento era que la incipiente recuperación económica estaba produciendo un importante flujo de nuevos ingresos hacia las provincias, gracias a la fórmula de reparto establecida en la ley, y que, por lo tanto, éstas debían asumir más responsabilidades. Esta decisión consumada que contaba con el apoyo del presidente, forzó al Ministerio de Cultura y Educación y a las provincias a elaborar de forma urgente una ley de traspasos para proceder a la transferencia de responsabilidades. En la ley, se estableció un período de dos años para que de forma progresiva todas las provincias asumieran las competencias sobre la educación secundaria. Hay que destacar, además, que durante este período se añadieron traspasos adicionales a las provincias sobre otras áreas educativas, sin más aportes económicos, ya que el tema de la financiación quedó completamente al margen de la reasignación de responsabilidades.

Paralelamente al proceso de descentralización y traspaso efectivo de nuevas responsabilidades educativas a las provincias, se discutió en el Congreso la nueva ley federal de educación, que fue aprobada en 1994. Desde 1992, los gobernadores venían criticando el espíritu fiscalizador y centralista del proyecto de ley, el que consideraban podía dar demasiada capacidad de control al gobierno nacional. Frente a tales críticas, el gobierno decidió “enfriar” el proyecto de ley y seguir adelante con los traspasos hasta terminarlos, para volver a la discusión de la ley en un contexto más favorable. Finalmente, al año siguiente, la ley fue aprobada sin muchas tensiones en un contexto de bonanza económica generalizada, que sin duda ayudó a su aceptación. También fue favorecida, sin duda, porque se establecieron transferencias adicionales para sufragar el sobrecoste de la descentralización educativa.

Esta ley, aparte de definir una serie de objetivos sustantivos sobre el modelo educativo del país, configuró el marco institucional para la gestión de la política educativa en un entorno descentralizado, estableciendo una serie de mecanismos para articular las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, la ley

otorgó cierta capacidad de control al gobierno central, aparte de las responsabilidades sobre apoyo, evaluación y planificación. Sin embargo, más que la inspección o el control basados en la evaluación, el mejor instrumento que dispuso el Ministerio de Cultura y Educación para dirigir la política en los años sucesivos e implementar la reforma educativa, fue el manejo de los fondos especiales. Como fruto de la descentralización, el porcentaje del total de gasto público en educación en manos de las provincias aumentó del 65,9 al 75,5 por ciento entre 1991 y 1997 (ya había aumentado en la década anterior), descendiendo proporcionalmente la participación del gobierno nacional.

El Fondo Social Educativo fue uno de los mecanismos de intervención económica establecidos por ese Ministerio y representaba aproximadamente un tercio de las transferencias que efectuaba el mismo al margen de los fondos de cofinanciamiento. Este fondo estaba diseñado, en concreto, para remediar las desigualdades existentes en el sistema educativo y se enfocaba directamente en los sectores más pobres de la población, aunque su gestión efectiva era bastante discutida sobre el terreno (Rhoten, 1999). Otros programas dedicados a la formación de maestros o a la construcción y mantenimiento de las infraestructuras o a la implementación de la reforma educativa, complementaban la acción del Ministerio sobre el territorio. En 1999, con el cambio de gobierno, algunos programas modificaron sus denominaciones, pero la lógica global de actuación del Ministerio apenas lo hizo, manteniendo fuerte intervencionismo. Junto a la utilización activa de los fondos, en la segunda mitad de los noventa se fue configurando otro gran mecanismo de relaciones intergubernamentales: el Consejo Federal de Cultura y Educación. Este órgano que funcionaba como mecanismo de decisión conjunta, frente al mecanismo jerárquico que representaban los fondos, se concentró en coordinar los contenidos y programas docentes, establecer criterios comunes de acción y, en general, homogeneizar el conjunto del sistema educativo.

Cuadro 2.2. Gasto público social por funciones y nivel de gobierno, 1992
En porcentajes

Financiamiento*	Nacional	Provincial	Municipal	Total s/GP
Educación	6,6	29,3	3,9	14,0
Salud	1,5	13,2	11,3	6,3
Seguro de salud	10,4	6,3	0	8,2
Previsión social	39,5	18,9	0	29,3
Asistencia a vejez	6,3	4,3	6,4	5,6
Vivienda social	3,1	1,3	0	2,2
Sector no social	18,1	19,9	44	20,9
Administración	14,5	6,8	34,4	13,5
Total gasto	22.981	19.664	4.602	100
M. pesos 1992				

Nota: * El financiamiento de las provincias incluye los recursos propios, las transferencias de libre disponibilidad y el endeudamiento.

Fuente: Artana *et al.*, 1994.

Las tareas de los ministerios de educación provinciales se encuentran básicamente relacionadas con la gestión diaria de los recursos materiales y humanos, la

planificación a corto plazo y las tareas de mantenimiento. Las provincias más activas también llevan a cabo acciones de evaluación, adaptación o preparación de materiales y formación, aunque, en general, el Ministerio de Cultura y Educación hace la gestión de estas áreas en casi todos los casos. Las diferencias en capacidad de gestión del sistema educativo entre provincias, son bastante importantes, a tenor de las investigaciones existentes, generando un tipo de relaciones intergubernamentales bastante distintas según la capacidad que tiene cada provincia para implementar las políticas. En algunas, existían aún a finales de los años noventa muchas dificultades de adaptación de las administraciones educativas provinciales al nuevo contexto descentralizado, numerosas confusiones de roles y, al mismo tiempo, un grado de sobredimensionamiento organizativo muy importante (Rhoten, 1999).

Estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales

La Constitución distribuye la responsabilidad sobre los impuestos entre la nación y las provincias, estableciendo los que son propios de cada nivel y los que son compartidos. Sin embargo, en la práctica, la recaudación de los impuestos más importantes se encuentra en manos del gobierno nacional, que concentra tanto los propios -comercio exterior- como los compartidos -constitucionalmente- con las provincias, recaudados por la administración federal (Renta, IVA, otros), aunque luego una parte es transferida a las provincias. Por lo tanto, la mayor parte de los ingresos fiscales se encuentra en manos del centro, pero su capacidad de control sobre estos recursos está limitada por las disposiciones constitucionales. Cualquier cambio que se establezca debe ser una decisión conjunta del centro y las provincias (Asensio, 2001).

El modelo de centralización de la recaudación se impuso a partir de 1935, con la ley de coparticipación de impuestos, que rompió con la tradición previa de federalismo fiscal competitivo entre provincias. Se trataba de evitar distorsiones recaudatorias, así como reducir la competencia fiscal, asegurando a todas las provincias un porcentaje automático de la recaudación de un conjunto vasto de impuestos de titularidad común¹⁵. A lo largo del siglo XX, el sistema fiscal argentino fue adquiriendo una fuerte centralización de la recaudación, lo que acrecentó la importancia de las transferencias intergubernamentales, y que se aceleró especialmente a partir de los años setenta, cuando se empezó a descentralizar numerosas responsabilidades desde el nivel central a las provincias (FIEL, 1993). En este sentido es interesante destacar que el porcentaje sobre el conjunto de la recaudación que recibían las provincias -llamada distribución primaria- fue creciendo significativamente con los años, a excepción de un corto periodo a finales de los años sesenta¹⁶.

Estos hechos indican que el poder de los gobiernos provinciales no permaneció muy débil a lo largo del siglo, a pesar de la centralización fiscal. Lo que sucedió fue que se estabilizó un federalismo de carácter “centralizado”, donde el gobierno nacional mantenía en las provincias aquellas materias que más le interesaban, ejerciendo en la

¹⁵ La lista de impuestos incluidos en la coparticipación fue creciendo a partir de 1935, hasta que en la reforma de 1988 se incluyeron, finalmente, todos los impuestos nacionales existentes, dejando aparte algunas excepciones concretas, tales como los impuestos sobre comercio exterior.

¹⁶ Se destacan algunos ejemplos de la secuencia: 1935, 17,5 por ciento; 1947, 21 por ciento; 1959, 34 por ciento; 1968, 38 por ciento; 1973, 53 por ciento; 1988, 57,6 por ciento (Secretaría de Relaciones con las Provincias, 2000).

práctica una dirección muy efectiva de las políticas públicas desde los ministerios nacionales. Esta situación fue aceptada por las provincias durante muchas décadas, en la medida que disponían de recursos abundantes para gestionar las competencias que ejercían y que podía alimentar también las bases organizativas de los partidos políticos y las elites de ámbito provincial -articulando frente al gobierno de la nación un sistema de representación de intereses especializado, según las actividades y los problemas prioritarios de cada provincia .

Interesa observar en este apartado, por lo tanto, cómo se configuraron las relaciones fiscales que permitieron el funcionamiento de este tipo de Estado federal y, también, los desajustes que se produjeron en las últimas décadas, y que condujeron a situar, en forma constante, el tema de la distribución de las transferencias entre niveles de gobierno en el centro del debate político del país. El primer punto por destacar del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina, es que ha ido evolucionando hacia una estructura de gran complejidad, que ha sido caracterizada como “laberinto fiscal federal” por muchos especialistas (Piffano, 1999; Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001). La complejidad del sistema no se debe tanto a las peculiaridades de su diseño, sino a un conjunto de sucesivos ajustes ‘ad-hoc’ que se han ido añadiendo a la estructura inicial. En muchas ocasiones, estos ajustes han constituido soluciones puntuales a los conflictos existentes, que permitían superar importantes bloqueos políticos. Sin embargo, el resultado agregado a lo largo del tiempo, debido a su creciente complejidad, ha producido un elevado grado de parálisis institucional sobre el sistema, tal como se verá más adelante.

Si se empieza por situar, a grandes rasgos, las fuentes de ingresos de las provincias en los años noventa, se identifican las siguientes: i) impuestos propios, es decir, básicamente ventas de empresas, propiedad inmobiliaria y sellos; ii) regalías por explotación de recursos naturales; iii) fondos provenientes del sistema de coparticipación o impuestos recaudados por el gobierno federal, transferidos mediante fórmulas de distribución automática, sin ningún tipo de condicionalidad; iv) “asignaciones nacionales”, que son transferencias discrecionales del gobierno nacional y que constituyen uno por ciento de los fondos de cofinanciamiento; y v) fondos especializados, establecidos por el gobierno nacional, y que generalmente presentan cierto grado de condicionalidad, gestionados por distintos ministerios. También existen otros fondos especiales de asignación directa, basados en la participación de algunos impuestos no integrados en la coparticipación -impuesta sobre los combustibles, la energía y los activos.

Aunque no se entra a analizar el tema con detalle, cabe mencionar que los municipios apenas disponen de capacidades tributarias -ya que dependen de lo que establezcan las constituciones y leyes provinciales- y, por una ley federal, no pueden establecer gravámenes sobre aquellas materias en las que ya existen impuestos federales. Sus ingresos, aparte de las tasas por servicios, provienen mayoritariamente de transferencias desde los gobiernos provinciales, mediante mecanismos de coparticipación en los impuestos provinciales. Algunas provincias han establecido sistemas de coparticipación a pequeña escala, similares en su funcionamiento básico al sistema existente entre las provincias y la nación. Sin embargo, estas fórmulas no se encuentran demasiado generalizadas.

No se pretende en ningún caso explicar detalladamente todo el laberinto fiscal que se fue estableciendo a lo largo de los años pasados, ya que sin duda por sus especificidades extensión está fuera del alcance de este trabajo. Sólo interesa presentar una descripción panorámica del sistema, para discutir, en el apartado siguiente, algunos de los mecanismos institucionales implícitos en su funcionamiento.

En los años noventa, seguramente, el reajuste más importante al cofinanciamiento consistió en detraer una parte de los recursos -antes de la distribución primaria- para transferirlos directamente al Sistema de la Seguridad Social nacional. Esta asignación se produjo en el marco de una gran reforma de la Seguridad Social, en 1996, donde parte de los sistemas provinciales previamente existentes y con problemas financieros importantes, fue integrada en el sistema nacional. Otro de los ajustes que se introdujeron en estos años fue la creación del Fondo de Desequilibrios Fiscales, establecido en 1993, basado en separar una cantidad fija de los recursos del cofinanciamiento o la asignación de fondos con destino específico a la Provincia de Buenos Aires, en el marco de un complejo sistema de repartición de una parte del impuesto sobre las ganancias, antes de su integración en el conjunto de los recursos sobre coparticipación (Capitanich, 2001).

Cuadro 2.3. Transferencias a las provincias

	No condicionadas		Condicionadas	Total transferido (M. pesos)	Transferencias sobre gasto provincial (%)
	Coparticipación (%)	Otras (%)	(%)		
1991	77,1	8,1	14,8	8.301	51,1
1992				11.842	52,9
1993				12.960	47,5
1994	63,2	10,4	26,4	13.711	46,3
1995				13.515	45,0
1996				14.601	48,3
1997				16.225	49,9
1998				17.265	50,6

Fuente: Porto y Sanguinetti, 1997; Capitanich, 2001.

En conjunto, las transferencias provenientes del gobierno nacional por diversos conceptos -incluyendo la coparticipación- representaron alrededor del 50 por ciento de los ingresos de los gobiernos provinciales a lo largo de la década de los noventa. Como se observa en el Cuadro 2.3, a mediados de los noventa (1994), el monto total de las transferencias había aumentado ligeramente, pero su peso en el gasto de las provincias se había reducido a 46,3 por ciento, debido al aumento de los ingresos propios, por la fuerte recuperación económica experimentada en aquellos años. Sin embargo, las transferencias condicionadas aumentaron (73,6%). Ello se debió a la creación de fondos especiales, iniciada en 1992, para satisfacer directamente las necesidades de financiación de las nuevas transferencias en educación y salud, junto a la introducción de diversos tipos de fondos de carácter social (Porto/Sanguinetti, 1997). Entre 1995 y 1999, aumentó el peso de las transferencias sobre el conjunto del gasto provincial, al mismo tiempo que se elevaba el monto total de las transferencias. Cabe destacar, sin embargo, en términos porcentuales, que las diferencias entre las distintas provincias

eran muy grandes. Por ejemplo, en nueve de las veintitrés provincias, más de 80 por ciento de los ingresos consistían en transferencias del gobierno central. En general, el elemento más destacado que se aprecia en los años noventa consiste en las marcadas diferencias entre el centro y la periferia. Así, el Distrito Federal y la Provincia de Buenos Aires muestran un peso bastante reducido de las transferencias sobre sus ingresos totales, mientras que la situación se invierte en la periferia (Porto y Sanguinetti, 1996; Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001).

En otras palabras, los ingresos propios no aumentaron al mismo ritmo en estos años. Por otra parte, las transferencias discrecionales también se habían incrementado bastante en estos años, y, en 1995, se elevaron a 4 por ciento del total, con una distribución muy desigual entre provincias. Durante el periodo de Menem, este hecho enturbió las relaciones fiscales intergubernamentales. La continua utilización de fondos discrecionales para ser transferidos a las provincias mediante criterios poco explícitos, estaba en muchas ocasiones basada casi exclusivamente en la necesidad de satisfacer fidelidades políticas o estrategias puramente partidistas (Bodemer, 1998).

Cuadro 2.4. Gasto público social por nivel de gobierno, 1999

En porcentajes

Función	Nación	Provincia	Municipales	Totales
Educación y cultura	23,11	73,97	2,92	100
Salud	50,51	43,54	5,95	100
Agua y alcantarillado	18,82	81,18	0,00	100
Vivienda y urbanismo	0,27	99,73	0,00	100
Promoción y asistencia social	24,21	52,63	23,16	100
Previsión social	80,91	19,09	0,00	100
Trabajo	97,39	2,61	0,00	100
Otros servicios urbanos	0,00	7,32	92,68	100

Fuente: Capitanich (2001), p. 220.

La descentralización hacía las provincias produjo un importante aumento del gasto público subnacional, tanto por el crecimiento de sus ingresos propios así como de las transferencias provenientes del gobierno nacional. Los gobiernos provinciales y los municipios efectuaron una media del 47 por ciento del gasto público y, en realidad, concentraron aproximadamente 80 por ciento del gasto social. Con base en datos de 1999, se ve que existe una participación de los distintos niveles de gobierno en la mayor parte de las políticas sociales, destacando el peso provincial en educación y vivienda (véase Cuadro 2.4). La presión de las responsabilidades en políticas públicas muy sensibles, junto a otros factores que no se abordan por el momento, provocaron en estos años que muchas provincias tendiesen a gastar constantemente más de lo que ingresaban, generando una creciente deuda pública, que podía llegar a producir una situación de insolvencia. El gobierno nacional se encontraba en una situación muy comprometida. A finales de los años ochenta, en el contexto de hiperinflación que vivió el país, la deuda de las provincias aumentó sin que el gobierno central tuviera la capacidad de contenerla (Bodemer, 1998). Lo mismo sucedió en la situación de crisis de 1995 y volvió a suceder en 1998-1999. La situación se estabilizó bastante en 2001, a pesar del agravamiento de la crisis, debido al elevado volumen del endeudamiento ya existente. El déficit de las provincias constituyó parte importante del déficit público en

Argentina a lo largo de los años noventa, aunque casi en ningún año llegó a superar el déficit del gobierno central (Tommasi *et al.*, 2001).

Hay que reconocer, además, que la mayoría de los servicios públicos que afrontaban las provincias presentaba un nivel de gasto poco variable. Su capacidad de ajuste, especialmente en los sectores sociales donde se concentraba la mayor parte de las políticas descentralizadas, era relativamente limitada, ya que la mayor parte de su gasto era corriente -en gran parte salarios. Por ello, en cuanto se producía una situación de crisis económica, los gastos eran muy superiores a los que muchas provincias podían responder con sus ingresos propios y transferencias menguantes. En realidad, la mayor parte de las provincias tenía cierto grado de déficit estructural, en relación al conjunto de políticas que gestionaban, y que se disparaba en cuanto surgía la crisis económica y descendía la recaudación de impuestos.

Cuadro 2.5. Ingresos y gastos por niveles de gobierno

En porcentajes

Nivel	1916	1983*	1991-1992*		1995-1999	
	Gasto	Gasto	Gasto	Ingreso	Gasto	Ingreso
Federal	63,3	63,5	48,9	76,7	52,3	81,7
Provincial	25,0	31,1	35,9	18,1		
Municipal	11,7	5,4	11,5	11,5	47,7	18,3

Nota:* Sin previsión social.

Fuente: Artana *et al.*, 1994; Bodemer, 1998.

Durante varias décadas, a partir de la introducción del régimen de cofinanciamiento en 1935, la distribución del gasto público per cápita se encontraba bastante equilibrada entre provincias, aunque con cierta desviación en aquellas con baja densidad de población. Sin embargo, a partir de los años setenta, empezaron a aparecer importantes diferencias entre provincias, que se incrementaron en la década de los noventa. El resultado generó una distribución muy favorable para las provincias de desarrollo intermedio y las de baja densidad que, en conjunto, concentraron poco más del 15 por ciento de la población en 1992. La redistribución territorial vinculada directamente al conjunto de las transferencias fiscales, efectuada durante décadas de forma poco explícita, produjo, según el BID, un efecto de pereza fiscal en las provincias menos desarrolladas y cierto sentimiento de agravio en las más desarrolladas (Artana *et al.*, 1994). En todo caso, la mezcla implícita de políticas redistributorias y distributorias que, generalmente, implican lógicas distintas en un mismo esquema de transferencias, posiblemente contribuyó a la crisis del modelo fiscal impulsado desde los años setenta. Su rigidez impidió el ajuste a las condiciones de la crisis económica de finales de los años ochenta, estimulando el déficit fiscal de las provincias en aquellos años, y sus debilidades favorecieron el comportamiento oportunista del gobierno nacional, orientado a trasladar los costes de la crisis a otros niveles de gobierno. Una cuestión distinta es preguntarse si esta distribución se debió a una estrategia consciente de los sucesivos gobiernos nacionales -antes, durante y después de la dictadura militar- o bien a la poca flexibilidad de los mecanismos existentes para gestionar las relaciones fiscales intergubernamentales.

Negociación y conflicto en la articulación de las relaciones fiscales intergubernamentales

Tal como se ha argumentado en la primera parte de este trabajo, las relaciones fiscales intergubernamentales se enmarcan dentro de un sistema más complejo de relaciones políticas, que inciden en su evolución y sus posibilidades de transformación. En este sentido, se examinan en este apartado los mecanismos institucionales -formales y no formales- que articulan las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina, siguiendo con el caso de la política fiscal. En el siguiente apartado, el análisis se concentra en el análisis de las reglas electorales y los sistemas de representación política, observando también su relación con el comportamiento de los partidos políticos, entendidos ambos como vías de articulación de las relaciones intergubernamentales.

El sistema de coparticipación establecido en 1935 siguió funcionando hasta 1984, con algunas revisiones legislativas, cuando colapsó por la necesidad de incorporar las continuas transferencias adicionales “ad-hoc” en el contexto de la elevada inflación de aquellos años. Esta situación coincidió con el fin de la dictadura militar y la celebración de las primeras elecciones democráticas, realizadas en 1983, que otorgaron el poder al Partido Radical, bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín. En 1984, se llevaron a cabo distintas reuniones entre representantes nacionales y provinciales, donde se sentaron las bases de los porcentajes de distribución de recursos entre ambos niveles de gobierno. Básicamente, se trataba de modificar la Ley de Coparticipación, renovada ya en 1973, y que había sido prolongada en 1981 por el último gobierno militar, y también de definir la forma de adjudicación de las llamadas “asignaciones nacionales”, que eran las transferencias discrecionales que se encontraban en manos del gobierno nacional, asimismo incluidas dentro de los fondos de cofinanciamiento.

El acuerdo entre las provincias y el gobierno nacional fue alcanzado a fines de 1987, después de un periodo de gran tensión entre ambos niveles y en un contexto de elevada inflación. Durante los años previos, las relaciones entre ambos niveles habían sido muy complejas, con intentos de traspasar la carga de la crisis fiscal del país de un nivel a otro. Se produjeron importantes crisis de liquidez por parte de las provincias en determinados momentos del proceso, así como el uso arbitrario de las transferencias discrecionales por parte del gobierno federal (Bodemer, 1998). Muchos de los compromisos establecidos entre el gobierno central y las provincias en estos años, fueron logrados de forma bilateral entre el gobierno nacional y cada gobernador, con acuerdos concretos para resolver situaciones particulares de cada provincia. Sin embargo, el acuerdo final de 1987 fue posible en último término debido a que una de las provincias más importantes, la de Buenos Aires, cedió en sus pretensiones en el reparto de los recursos, lo que permitió que el resto de las provincias fueran ganadoras netas en la nueva distribución¹⁷. La nueva ley de coparticipación de 1988 (Ley 23.548) adoptó como base de la distribución unos porcentajes que reflejaban como habían quedado los ajustes negociados en los años anteriores -sin ningún tipo de vinculación con indicadores económicos o sociales.

¹⁷ La cesión de la Provincia de Buenos Aires en la negociación puede ser explicada parcialmente por la presión que el Presidente de la República efectuó sobre el Gobernador de la provincia -de su mismo partido- cuando éste estaba terminando ya su Mandato.

En conjunto, la nueva ley resultó más favorable a casi todas las provincias con relación a la situación anterior. Se redujo el monto de las transferencias discrecionales a uno por ciento del conjunto de los ingresos fiscales -este porcentaje era antes bastante más elevado. Esta mejora para las provincias en la nueva ley se debió en parte a las reglas constitucionales sobre las que se basó la decisión. Ya que las provincias tenían la capacidad de veto en la definición de la ley, puesto que constitucionalmente podían alegar su capacidad de recaudar directamente una parte de los impuestos que gestionaba el gobierno central, se trataba por tanto de alcanzar un equilibrio entre ellas. La cuestión clave era como hacer el reparto para que ninguna ejerciera el veto, quedando la negociación conjunta frente al gobierno nacional en un segundo plano. En todo caso, el sistema que el gobierno central podía introducir para facilitar el acuerdo consistía básicamente en añadir más recursos al fondo común. Como ejemplo del resultado favorable a las provincias, siguiendo la lógica esbozada, el nuevo sistema de coparticipación incluía una cláusula que señalaba la participación de las provincias en todos los impuestos y que las excepciones debían ser explícitas. La ley, sin embargo, implicaba un incentivo negativo para las provincias -y para el sistema fiscal en su conjunto- ya que no contemplaba ninguna fórmula orientada a estimular el esfuerzo de los gobiernos provinciales para aumentar sus fuentes de ingresos fiscales, al margen de la coparticipación, lo que favoreció en crecimiento de la deuda (Kraemer, 1997).

En efecto, ya en los años ochenta, aproximadamente la mitad del déficit del sector público fue generado por las provincias en el contexto de la fuerte inflación, crisis económica y desarticulación del modelo de relaciones fiscales intergubernamentales. Por eso, su deuda pública representaba un problema importante, sin que existieran fórmulas de control por parte del gobierno nacional. El nuevo gobierno de Carlos Menem, en 1989, afrontó inicialmente de forma decidida la modernización del Estado, en especial los temas de la reforma administrativa y la descentralización, como una de sus estrategias para afrontar la grave crisis económica, y gran hiperinflación, que sufría el país (Ghio y Etchemendy, 1997). Las medidas de urgencia tomadas se concretaron en un pacto federal, realizado en mayo de 1990 entre el gobierno nacional y las provincias, donde se acordó dar más participación a las provincias en los proyectos que les afectaran, así como mejorar la dotación financiera de los nuevos proyectos de descentralización. Sin embargo, en la práctica, el gobierno federal, mediante un plan de estabilización económica, hecho público en abril de 1991, modificó el esquema de las relaciones fiscales intergubernamentales. Esta situación quedó confirmada en el "Convenio Fiscal Transitorio", en agosto de 1992. En este pacto establecido con las provincias, se disminuía su participación en los fondos provenientes de la coparticipación fiscal, al mismo tiempo que asumían las transferencias en educación secundaria y se comprometían a mantener la disciplina presupuestaria -dedicando la parte 'detráida' a cubrir el sistema de seguridad social del país. El gobierno, sin embargo, se comprometió a mantener la regularidad de las transferencias a las provincias; garantizó un monto mínimo de recursos y aceptó financiar directamente el sobrecoste de las nuevas transferencias, asegurando que ninguna provincia sería perdedora neta¹⁸. Existía, por otra parte, la consideración en el gobierno central de que las provincias podían asumir estas nuevas competencias sin cambiar el marco que regulaba su financiación, ya que, por su carácter cíclico, estaban aumentando de forma importante sus ingresos gracias a la recuperación económica, que producía un fuerte aumento de los recursos provenientes de la coparticipación (Banco Mundial, 1997).

¹⁸ Las mejoras económicas también contribuyeron en gran medida a hacer más aceptable este acuerdo para la mayor parte de las provincias.

Todo esto fue posible en los años del gobierno de Menem porque, a principios de los años noventa, la mayoría de los gobernadores pertenecían a su mismo partido, el Partido Peronista (14 sobre 23), un resultado que surgió de las elecciones de gobernadores de 1991. Además, en aquellos años, una parte mayoritaria de la población apoyaba las iniciativas económicas del Presidente Menem, una vez que la “convertibilidad” permitió superar el periodo de intensa inestabilidad económica e hiperinflación que experimentó el país a finales de los años ochenta. De todas formas, las provincias obtuvieron como compensación el compromiso de parte del gobierno federal de que se darían nuevas transferencias de responsabilidades sin su consentimiento previo y que, además, se les garantizaba un ingreso mínimo automático de los fondos provenientes de la coparticipación, independientemente de la evolución de la recaudación.

Con la recuperación económica, el problema de la deuda provincial se redujo, al aumentar los ingresos de las provincias. En estos años, siendo abordado el tema en los sucesivos pactos fiscales de 1992 y 1993, la deuda pública de las provincias apenas creció, pero declinó en términos porcentuales respecto del Producto Nacional Bruto (PNB), liquidándose parcialmente las obligaciones existentes (Dillinger y Webb, 1999). Los problemas de la deuda en las provincias, sin embargo, centraron de nuevo las preocupaciones del gobierno en 1995, ya que existía el temor de que volviera aumentar significativamente en el contexto de la recesión económica que se experimentó aquel año, como así fue efectivamente. Las recetas del gobierno central para superar el “día a día”, reduciendo los gastos de las provincias, se basaban en aumentar el número de privatizaciones, así como otras medidas de ajuste -por ejemplo, reducciones salariales, reformas administrativas, entre otras- para obtener los fondos necesarios para superar unos meses más la crisis de sistema en espera de un cambio en la tendencia de la economía. La rápida recuperación económica de los años siguientes redujo el nivel de preocupación sobre este tema, a pesar de que apenas bajó el volumen de la deuda, y sólo en los casos de aquellas provincias en peores condiciones económicas se establecieron algunos mecanismos para controlar la evolución de la deuda¹⁹.

A finales de los años noventa, ante los nuevos problemas económicos experimentados por Argentina, el déficit de las provincias volvió a crecer de forma muy importante, por lo menos, hasta el 2001, cuando por la gravedad de la crisis se introdujo el objetivo de déficit cero (Averbug, 2001). Los mecanismos establecidos en los sucesivos pactos fiscales limitaron su aumento descontrolado, aunque algunas provincias intentaron repetir el típico comportamiento oportunista ya explotado en los años ochenta. La intervención de los organismos multilaterales que condicionaron sus proyectos de apoyo a la descentralización al control de la deuda provincial, también favoreció el mayor control de las provincias. En general, se aprecia que el grado de desviación sobre la tendencia pasada, tanto de las transferencias como del gasto público provincial, fue mucho menor que el experimentado a finales de los años ochenta, a pesar de la gravedad de la nueva crisis (Tommasi, Saiegh y Sanguinetti, 2001). En diciembre de 1999, un acuerdo entre provincias y gobierno nacional para definir sus relaciones fiscales hasta el año 2005 -el nuevo pacto fiscal- acordó establecer un control

¹⁹ Los mecanismos eran diversos, desde la obligación de vincular el pago de la deuda a los fondos de coparticipación, detrayéndolo directamente antes de la transferencia o el establecimiento de garantías reales basadas en activos y recursos de los gobiernos provinciales, hasta la implicación de organismos multilaterales de cooperación, que introducían programas de modernización y apoyo en las provincias si se establecían fórmulas de contención del gasto.

efectivo del gasto, al mismo tiempo que introdujo un nuevo ajuste sobre el mecanismo de las transferencias, introduciendo una orientación anticíclica en su cálculo. También se sentaron las bases para una reforma de la ley de coparticipación fiscal (BID, 2000).

Para realizar este acuerdo, en momentos de crisis, el gobierno de la Alianza tuvo más dificultades que el gobierno peronista a principios de los noventa, ya que menos de un tercio de las provincias estaban gobernadas por la coalición gubernamental. No obstante, se logró el pacto fiscal de 1999 mediante la presión de los organismos internacionales y el gobierno nacional, que iba a trasladar a las provincias la responsabilidad de no recibir el apoyo del FMI. La negociación del gobierno con las provincias se realizó en dos niveles: multilateral con el conjunto de gobernadores y bilateral con cada uno de ellos. En la negociación multilateral, se establecía el marco del acuerdo con compromisos sobre la deuda y el establecimiento de una cantidad fija que debía ser transferida para 2000 y 2001 -desligándola de la evolución de la recaudación de impuestos. En la negociación bilateral, especialmente con las provincias de la oposición, se alcanzaron pequeños acuerdos particulares de carácter adicional, que facilitarían la incorporación al consenso del conjunto de provincias. A pesar de ello, sin embargo, el gobierno alcanzó un nuevo compromiso con las provincias, dada la persistencia de la crisis económica, para introducir el déficit cero en el año 2001. Pero, al empeorar la situación económica a finales de 2001, el gobierno nacional no pudo cumplir sus compromisos, lo que aumentó fuertemente la tensión entre ambos niveles de gobierno y contribuyó a la gran crisis política y económica sufrida por el país a partir de diciembre de 2001.

En este ámbito, el sistema predominante en la toma de decisiones en las relaciones intergubernamentales en Argentina, se da de manera conjunta entre el centro y las provincias. La reforma de la Constitución en 1994 introdujo bastantes elementos adicionales en esta dirección. En general, todo el conjunto de acuerdos establecidos a lo largo del período democrático sobre las relaciones fiscales, puede ser interpretado en la línea de construir un fuerte tejido de interdependencia política entre ambos niveles de gobierno, donde las provincias han intentado limitar en gran medida los riesgos de oportunismo por parte del gobierno nacional -decisiones inesperadas con impactos negativos. El gobierno nacional, por su parte, ha conseguido crecientes compromisos de las provincias para no explotar de modo oportunista a la nación, especialmente en el tema del endeudamiento. Se trata, en ambos casos, de compromisos incompletos y de ataduras que no son absolutamente irreversibles, pero que sitúan claramente las relaciones intergubernamentales del federalismo argentino en el marco del modelo entrelazado de relaciones, donde una tupida red de sistemas de decisión conjunta “agarra” los recursos comunes -en este caso, los fondos de la coparticipación- y obliga a tomar constantemente decisiones sobre cómo realizar los ajustes necesarios para la conducción de las políticas fiscales del país. Hay que reconocer, sin embargo, que la crisis iniciada a finales de 2001, situó en una crisis profunda el conjunto de este modelo.

En el contexto esbozado, es importante también considerar las reglas de elección que se aplican en los sistemas de decisión conjunta existentes, tales como las típicas negociaciones que condujeron a los acuerdos sobre temas fiscales entre niveles de gobierno. En el plano formal, hay dos niveles distintos: las reglas constitucionales que afectan el tema y que imponen la regla de la unanimidad en temas cruciales, tal como la aprobación de la ley de coparticipación, y las reglas de funcionamiento de los consejos federales o estructuras ‘ad-hoc’ equivalentes, donde participan los gobiernos

provinciales y el gobierno nacional y rige la regla de la mayoría, aunque casi siempre se imponen informalmente las reglas de unanimidad o casi-unanimidad. La utilización de reglas mayoritarias en estos consejos, se ve frenada generalmente por el miedo a que se formen coaliciones de actores que exploten a los otros de modo sistemático o aleatorio. Sin embargo, esta actitud predominante conduce a resultados poco eficientes para todo el conjunto²⁰. A veces se realizan acuerdos de mayor solemnidad, enmarcados en el plano de las reglas constitucionales que toman la forma de tratados o compromisos. Los pactos fiscales de 1992, 1993 y 1999 se sitúan en esta categoría y, por lo tanto, la regla de la unanimidad rige en ellos formalmente. Posteriormente son sancionados en forma de ley por el legislativo, sin introducir ningún cambio. En el plano informal, las relaciones intergubernamentales generan también una densa red de negociaciones bilaterales entre cada provincia y el gobierno nacional²¹. En algunas ocasiones, estas negociaciones informales pueden coincidir con procesos de negociación de acuerdos formales de carácter conjunto, lo que produce un cierto espacio para que el gobierno nacional introduzca un marco de negociación multidimensional: intersectorial con cada provincia y enfocado sobre un tema con el conjunto de las provincias. Este fue el caso, por ejemplo, del procedimiento que permitió el pacto fiscal de 1999. Este tipo de procesos de interacción otorga al gobierno un cierto margen de maniobra en un contexto en el que las reglas de unanimidad limitan mucho la posibilidad de promover grandes cambios en las líneas políticas existentes o, incluso, introducir sanciones, cuando no se cumplen los pactos anteriores. Pero, frecuentemente conducen a situaciones ineficientes de creciente estancamiento. No hay duda de que ya situados en el sistema entrelazado, la estrategia más coherente que disponen las provincias para evitar que el gobierno nacional incumpla de nuevo sus compromisos, es construir reglas de decisión cada vez más severas que les permitan controlar, con más detalle, todos los aspectos de su relación con el gobierno central.

Sistema electoral, partidos políticos y rendimientos de la descentralización

Atrapados todos los actores en la “trampa de la decisión conjunta” y confundidos por los velos del “laberinto fiscal”, la no solución de los problemas fiscales que, insistentemente, dominan el debate sobre descentralización en el país, conlleva el peligro de provocar un deterioro constante en los servicios públicos, con una fuerte desinversión en las infraestructuras públicas junto con la difusión de las responsabilidades políticas. Una vez examinadas las relaciones entre cargos públicos de distintos niveles en este apartado, el análisis se centra en el papel de los partidos políticos y en los efectos de las reglas electorales, como segunda vía de articulación de las relaciones intergubernamentales. El objetivo es discutir la forma en que inciden las organizaciones políticas en el comportamiento del conjunto del sistema y analizar en que medida la mencionada “trampa de la decisión conjunta” encuentra fuerte estabilidad en los incentivos presentes en el sistema electoral y en el funcionamiento interno de los partidos políticos.

²⁰ Este tipo de problemas de decisión fue destacado claramente por Scharpf, como la “trampa de la decisión conjunta” (1988) con relación a la República Federal Alemana.

²¹ En el contexto argentino, son muy frecuentes las visitas de los gobernadores a los distintos ministerios, recabando recursos adicionales y buscando acuerdos puntuales sobre temas de su interés.

El sistema de partidos en Argentina consiste en un modelo bipartidista imperfecto. Los dos principales partidos desde los años cuarenta son el partido radical o Unión Cívica Radical (UCR) y el partido peronista o Partido Justicialista (PJ). También existen otros partidos menores, aunque tienden a alinearse con uno de los dos grandes partidos cuando hay conflictos importantes. Sólo a mediados de los años noventa, una nueva fuerza política, llamado Frente País Solidario (FREPASO) empezó a tomar cierto peso en las contiendas electorales, favorecida por las modificaciones de las reglas electorales introducidas por la Constitución de 1994. También se encuentran algunos pequeños partidos de ámbito provincial que, ocasionalmente, pueden tener cierta incidencia en la política de alianzas en el plano nacional²². En las elecciones presidenciales de 1999, la alianza entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO condujo a la victoria del candidato de la Rúa frente al candidato peronista.

Las encuestas sobre la valoración de los partidos políticos por parte de la sociedad argentina en los años noventa señalan que existe una valoración muy negativa de su desempeño, al que frecuentemente se le percibe como corrupto e ineficaz (Adroque y Armesto, 2001). A pesar de ello, el comportamiento electoral de la población argentina, en esta década, se articula en torno a la valoración de la gestión de los partidos en el gobierno, más que a las identificaciones personales con los principales líderes políticos, aisladas de los propios partidos. Parece muy claro que la dimensión partidaria sigue articulando la vida política en Argentina, a pesar de las críticas recibidas por los partidos políticos y la escasa participación política existente (Adroque y Armesto, 2001). En este sentido, destaca la fuerte capacidad de movilización del Partido Justicialista, que constituye el gran partido de masas, aunque con una estructura basada fundamentalmente en núcleos locales de carácter informal, al margen del aparato burocrático del propio partido, que generalmente permanece muy debilitado (Levitsky, 2001).

En general, los partidos argentinos presentan una organización interna poco centralizada. Destaca en su funcionamiento el fuerte peso de los líderes políticos con cargos electos (gobernadores, intendentes, legisladores, otros). Frecuentemente, estos cargos electos proponen candidatos locales y aseguran o facilitan recursos de patronazgo a militantes de sus partidos que impulsan espacios de poder local -unidades de base en el movimiento peronista- financiados con los recursos de gobiernos locales y provinciales. La acción de los activistas políticos consiste, generalmente, en combinar la distribución de recursos materiales de origen público, como incentivos selectivos, con la dinamización de acciones colectivas en su barrio o comunidad, pero no vinculadas directamente a la recepción de fondos públicos (Levitsky, 2001) Luego, con el aporte de sus recursos de movilización, los cargos electos desarrollan redes de carácter informal vinculadas a facciones concretas del partido que, generalmente, no superan el ámbito de una provincia y cuya continuidad depende mucho de las carreras políticas de los grupos de líderes o familias que las encabezan. Por otra parte, la capacidad de control de los líderes nacionales y los llamados “operadores” políticos, radicados en la capital, sobre las facciones y grupos provinciales, es bastante limitada, especialmente si éstos plantean cambios importantes en las políticas del partido. Eso se debe a que no existe coordinación en el nivel nacional de las facciones provinciales. Sólo cuando se producen crisis internas importantes o momentos decisorios muy significativos, se da cierta articulación entre las facciones.

²² Por ejemplo, la Cruzada Renovadora en la provincia de San Juan; el Movimiento Popular Neuquino en Neuquén; el Partido Nuevo en Corrientes o la Fuerza Republicana en Tucumán.

Para valorar el papel de los partidos sobre el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, se debe destacar, en primer lugar, la importancia de los vínculos partidarios en las relaciones entre niveles de gobierno, especialmente en lo que se refiere al control de los recursos sobre los que un nivel de gobierno dispone de cierto nivel de discrecionalidad para su distribución. Como señalaba Bodemer, en 1998, refiriéndose a las demandas de los gobiernos locales en las provincias, “que tales pedidos sean o no satisfechos depende en buena medida del partido al que pertenezca el gobierno del municipio solicitante. Los más perjudicados han sido hasta ahora, las pequeñas comunas conducidas por intendentes radicales en las provincias con gobiernos peronistas, que obviamente no están vinculados con el gobierno nacional por canales clientelares”. El clientelismo político parece ser importante también en la relación entre el gobierno nacional y las provincias, distorsionando la distribución de recursos, lo que impide corregir los problemas presentes en la distribución secundaria de la coparticipación, analizados en el apartado anterior. A veces, el partido en el gobierno nacional tiene que usar fondos especiales para “convencer” a los gobernadores de los partidos de la oposición; en otras ocasiones, se trata de favorecer las fidelidades dentro del propio partido, apoyando el desempeño de gobernadores o intendentes de quienes el Presidente desea asegurarse el apoyo (Novaro, 2001). En la medida en que este fenómeno es muy generalizado, no existe en Argentina ningún mecanismo efectivo de distribución de recursos basado en criterios ajustados a las necesidades sociales. No obstante es necesario profundizar más en las características del proceso político asociado a las relaciones intergubernamentales, ya que el sistema político y sus reglas de representación pueden introducir de forma directa cierta lógica redistributiva.

Una característica bastante destacada del sistema político argentino consiste en la centralidad de las provincias por encima de cualquier otra agrupación territorial. A grandes rasgos, se puede afirmar que las provincias tienden a concentrar el protagonismo de todo tipo de intereses territoriales frente a cualquier otro tipo de agrupación o división territorial, incluyendo también a los municipios. Esta peculiaridad se encuentra especialmente reflejada en el terreno de la representación política, donde el distrito electoral, tanto para diputados como para senadores, se sitúa en el mismo nivel: la propia provincia²³. Dadas estas condiciones, es frecuente que el comportamiento de los congresistas argentinos, según algunos analistas, tienda a configurarse tomando como patrón el clientelismo provincial, especialmente cuando se debaten temas que tienen alguna implicación territorial. La búsqueda de favores para sus provincias orienta en gran parte el comportamiento de los diputados y senadores que se encuentran dispuestos a condicionar su voto a cambio de prestaciones del ejecutivo con relación al ámbito territorial que representan (Kraemer, 1997). Hay que tener en cuenta que el apoyo del gobernador, como cabeza del partido en el gobierno en una provincia, es muy importante para alcanzar una victoria electoral. En el caso de un partido de oposición en una provincia, la relación no se produce, pero ya que los liderazgos de los partidos se articulan en torno los niveles provinciales -con el objeto de conseguir alcanzar el poder sobre la gobernación o las intendencias importantes- también es el mismo nivel el que estructura la capacidad de representación (Jones *et al.*, 2000).

En estas condiciones, el interés de los representantes al legislativo sobre todas las temáticas referentes a los intereses de las provincias, incluyendo las transferencias y los fondos sectoriales de carácter territorial manejados por el gobierno nacional, es muy

²³ No sucede así en muchos países federales o altamente descentralizados, precisamente, como medida preventiva para evitar la excesiva concentración de poder en el mismo nivel subnacional (Jordana, 2001).

destacado, y no es de extrañar que gran parte de sus actividades se orienten en esta dirección o, en todo caso, a preocuparse por aspectos concretos de la acción del gobierno nacional en su provincia. Tampoco hay que insistir demasiado en que los congresistas tienden generalmente a defender los intereses de las provincias, en caso de conflicto político entre provincias y gobierno nacional -en ocasiones, incluso, por encima de las divisiones ideológicas entre los distintos partidos políticos. Una investigación empírica sobre el tipo de factores que condicionaron más las transferencias a las provincias durante los gobiernos de Alfonsín y de Menem, concluye que, en ambos casos, el factor más destacado es claramente el número de senadores -los votos provinciales que representan- frente a otros factores como la densidad de población, el esfuerzo fiscal o el nivel de desarrollo económico y social de cada provincia (Kraemer, 1997). Esta variable política que favorece la distribución en partes iguales de los recursos entre las provincias, independientemente de su población o de su grado de desarrollo, no se observa sólo en las transferencias discrecionales, donde supuestamente las influencias políticas podrían incidir fácilmente -en la práctica se utilizaron en este sentido durante el mandato de Menem- sino también en la distribución de las transferencias automáticas, lo que implica que los criterios de representación política se encontraban implícitos en las fórmulas o procedimientos de distribución, por lo menos en los años en que se efectuó este cálculo²⁴.

La fuerte sobre representación territorial del sistema electoral argentino, al establecer cinco diputados mínimos por provincia y tres senadores, igualmente para todas, no deja de ser una fórmula habitual de priorizar los intereses territoriales en el proceso político frente a otros tipos de divisiones ideológicas. Se supone que, mediante la distorsión que ocurre en la representación de las cámaras, los representantes de los territorios menos poblados conseguirán mayores compensaciones -personalizadas o conjuntas- lo que constituye un mecanismo de redistribución territorial implícito en el proceso político. La lógica de la acción colectiva aparece claramente en este caso en la medida en que las provincias poco pobladas, más numerosas, explotan a las grandes²⁵. En este sentido, si esta es la lógica de reparto que inducen las reglas de representación, no es extraño que estas variables políticas incidan constantemente en las fórmulas de redistribución territorial de los recursos -con esta fórmula se quiere garantizar de forma estable los resultados de la estructura de interacción existente.

El papel de los gobernadores también es muy destacado en el contexto de las relaciones intergubernamentales. Generalmente son ellos quienes conducen las negociaciones con el gobierno nacional y, al mismo tiempo, tienen también cierta capacidad de influencia sobre los representantes de su provincia en las cámaras federales. Sin embargo, los gobernadores muestran un comportamiento muy distinto sea si su partido está ocupando el poder en el gobierno federal o si está en la oposición. Cuando existe coincidencia partidista, los gobernadores buscan puntos de contacto con el Presidente, con la esperanza de establecer intercambios beneficiosos -al mismo tiempo, el Presidente espera el mayor seguimiento de sus iniciativas. Cuando la

²⁴ En este sentido, hay que tener presente que, en 1986, las transferencias fueron resultado de un complejo proceso negociador bastante confuso, donde no había orientación política clara, y la distribución resultante fue consagrada por la ley de coparticipación de 1988, la cual seguía vigente en 1995, año base para el mencionado estudio en el cálculo de la distribución de transferencias durante el mandato de Menem.

²⁵ En todos los procesos de formación o redefinición de una estructura federal-confederal, los territorios pequeños tienden a condicionar su participación a la consecución de una cuota de sobre representación, con relación a su volumen de población -desde Luxemburgo hasta Delaware.

coincidencia no se produce, las gobernaciones pueden representar plataformas para la oposición política en el ámbito nacional y los gobernadores buscan protegerse de la posible intervención política del centro, estableciendo coaliciones entre ellas para sumar fuerzas.

Generalmente, los gobernadores tienen un importante control sobre los aparatos provinciales de los partidos, lo que les da una capacidad sustantiva para incidir en la configuración de las listas electorales en su provincia. Luego, la relación que ellos establecen con los diputados y senadores de su provincia, miembros de su partido, es intensa y se articula para defender los intereses territoriales en las instituciones federales. En el caso de los partidos de oposición en las provincias, los senadores y diputados que las representan pueden estar más próximos al gobierno nacional -si existe coincidencia partidista- pero, también, están preocupados en defender intereses provinciales, en la medida en que deben mostrarse activos en la defensa de sus intereses territoriales para conseguir obtener la gobernación en las siguientes elecciones. Por el contrario, sólo en circunstancias especiales de gran liderazgo político, los presidentes disponen de un control importante de sus partidos políticos en el conjunto territorial. En la mayoría, la capacidad de los presidentes para dirigir sus propios partidos, es bastante reducida y los debates territoriales se reproducen a menudo en el interior de los propios partidos políticos, donde los distintos grupos y facciones pocas veces están articulados en el ámbito nacional y pugnan constantemente por el control de recursos y de liderazgos políticos.

Finalmente cabe destacar que para las elites políticas y sociales centradas en la capital, independientemente del partido al que se encuentren vinculadas, la descentralización es entendida meramente como una desconcentración, sin aceptar demasiado la posibilidad de que las provincias ejerzan autonomía política efectiva. Para ello se incide en las políticas descentralizadas a través de la vía técnica y burocrática. Por otra parte, desde el centro no se consideran demasiado las posibilidades de implicación de la sociedad civil en los procesos de descentralización. En conjunto, entienden que el centro se encuentra explotado económicamente por las provincias y que éstas ya disponen de una capacidad de acción política bastante amplia. Además, no cabe duda que la actitud de los dirigentes nacionales de los partidos a favor a la descentralización no es muy activa. Por lo que se refiere a los líderes de los partidos que se mueven en el entorno presidencial, el temor a que el gobierno pueda perder más poder efectivo frente a los gobernadores y los líderes provinciales, es un elemento muy importante para frenar cualquier actitud en este sentido.

Desde el punto de vista de las provincias, las posiciones son opuestas. Sus demandas se basan en reclamar constantemente más recursos para atender el gasto social, cuya responsabilidad se encuentra casi completamente en sus manos, y no desean que el gobierno nacional tenga demasiado control sobre su gestión. Sin embargo, la implementación de las políticas sociales parece ser muy desigual, en algunos casos con programas bastante modernizadores, aunque, en otros, se combina, especialmente entre los sectores más populares, con la puesta en práctica de las políticas con modelos tradicionales de patronazgo político y la articulación de redes sociales de carácter informal. Ejemplos de las tensiones políticas que conlleva esta división dentro de los partidos, son el conflicto vivido por Menem en su segundo mandato con diversas gobernaciones o, a finales de los noventa, el surgimiento de agrupaciones de cargos electos -como el Foro de Intendentes y Concejales Radicales- que tiene como objetivo

coordinar sus esfuerzos y posiciones territoriales con relación a su propio partido, en oposición a los dirigentes nacionales de su propio partido. Los equilibrios, por lo tanto, son frágiles y los presidentes saben que, para mantener sus recursos políticos, deben estar articulando continuamente apoyos y consensos entre su gobierno y los líderes provinciales de sus partidos. Al mismo tiempo, esta actividad centrada en articular puentes de carácter informal en las relaciones intergubernamentales, también les sirve como forma de comprobar la tolerancia social de sus políticas públicas (Novaro, 2001).

CAPÍTULO 3

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA: CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

Introducción

En el marco de este estudio, el caso de Bolivia permite profundizar en el análisis de un conjunto de problemas que afectan al funcionamiento del proceso político local, planteados en la primera parte. Mediante un proceso de descentralización “de golpe”, entre 1994 y 1996, se produjo un cambio político de grandes magnitudes en la organización territorial del Estado boliviano. Con la promulgación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, se creó un nuevo marco político que introdujo fuertes incentivos al desarrollo de los actores políticos locales, con algunos mecanismos muy innovadores para fomentar la implicación ciudadana en las decisiones públicas. Al mismo tiempo, el rápido traspaso de numerosas responsabilidades y recursos a los niveles de gobierno subnacionales, provocó numerosas tensiones en la articulación de las relaciones intergubernamentales del país. Ello condujo a la aparición de frecuentes situaciones de explotación y oportunismo político protagonizadas especialmente por los partidos políticos -actores que ocuparon de forma más destacada los espacios de relación entre niveles de gobierno.

Dadas las condiciones destacadas, interesa analizar el contexto político de la descentralización y cómo las dificultades de articulación de las relaciones intergubernamentales incidieron en un cierto proceso de deslegitimación de la iniciativa descentralizadora, que empezó a producirse pocos años después de su introducción, debido a aparición de numerosas situaciones locales donde no se daba un aumento en la satisfacción de las preferencias ciudadanas. Analizar, por lo tanto, cómo el papel de las reglas institucionales -básicamente las fórmulas decisorias, los sistemas electorales y la selección de empleados públicos- afectan el comportamiento de los actores políticos en el ámbito local, constituye el principal objetivo de este estudio de caso. Sin embargo, el interés específico en el caso de Bolivia es, además, analizar cómo un núcleo básico de tales reglas incide simultáneamente -aunque no idénticamente- en la configuración del proceso político local y en el desarrollo de las relaciones intergubernamentales.

Herencia histórica:

Problema de integración nacional

Uno de los ejes centrales de la historia política de Bolivia es el problema de la integración nacional del país. Las diferencias étnicas y grandes desigualdades geográficas hicieron patente la dificultad de gobernar el conjunto del territorio desde los primeros años después de la Independencia (1825). Como lo señala en este sentido Grindle “para la mayor parte de periodo anterior a 1870, es difícil hablar de Bolivia como un país en cualquier sentido que se le quiera dar a esta palabra. Este era apenas poco más que un conjunto de enclaves locales dominados por elites de terratenientes, baronías rurales dominadas por ‘señores de la guerra’, cada uno de ellos con su orden social y económico específico, y por otra parte, los pueblos indígenas que continuaban con sus tradiciones pre-hispanas de auto-gobierno” (2000:98). Sin embargo, a finales del siglo XIX, la presencia del Estado boliviano fue extendiéndose progresivamente por el territorio, paralelamente a la explotación de los recursos naturales del territorio, especialmente la minería, aunque durante mucho tiempo, solamente en las grandes ciudades, existía una presencia efectiva de la organización estatal.

La debilidad del Estado boliviano, junto a su fuerte inestabilidad política a lo largo de muchas décadas, condujo a que la construcción de la identidad nacional experimentara numerosas dificultades. Ello favoreció la emergencia de un sistema de partidos políticos a partir de la década de 1880, basado en la distinta localización territorial de las elites sociales y económicas del país, que preconizaban distintos modelos para la organización territorial del Estado. Así surgió una visión estatal de carácter federal y regional, propugnado por el Partido Liberal, centrado en las elites de Sucre y Potosí, mientras que las elites de La Paz, articuladas en otro partido político, el Partido Conservador, defendían una visión centralista y unitaria del país. Con fuertes rivalidades entre ambos partidos, que incluso condujeron al país a una guerra civil en 1898, las primeras décadas del siglo XX mostraron la formación de grupos políticos bien establecidos. Sin embargo, estos empezaron pronto a preocuparse más de su propia dinámica organizativa y de la explotación de los recursos del Estado que de los grandes ideales que las originaron. Todo ello configuró el establecimiento de una cultura política basada en el patronazgo, con el reparto de los puestos del aparato estatal para los miembros de los partidos políticos y la sumisión de los intereses del Estado a los grandes intereses mineros, como forma de estabilidad política. Los sentimientos regionalistas persistieron pero sin articulación política muy definida: el consenso mínimo entre las elites de las distintas zonas del país cohesionaba las precarias instituciones estatales. En todo este periodo, hasta los años cuarenta, la participación política era mínima, concentrada en las elites urbanas, con mecanismos que limitaban el voto hasta al 2 ó 3 por ciento de la población.

La revolución de 1952 significó la entrada en el juego político del país de un conjunto de sectores de la población que habían sido sistemáticamente excluidos hasta entonces, especialmente de los mineros que, en correspondencia con el desarrollo del sector en el país en las décadas anteriores, habían conseguido un grado de organización importante en los años anteriores, creando la Central Obrera Boliviana (COB). La formación del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) con el apoyo de los sindicatos de mineros, implicó la introducción de nuevos actores de carácter más popular en el proceso político y su fuerte impulso le permitió alcanzar el poder en los episodios revolucionarios que se produjeron entre abril y junio de 1952. El impacto de la revolución fue profundo en el país, especialmente por acelerar la fuerte intervención del Estado en la economía -destacando la nacionalización de las minas- y por la introducción de la reforma agraria. Los nuevos actores políticos propiciaron claramente esta dinámica, que también fue favorecida por las doctrinas económicas sobre el desarrollo económico que prevalecían en la región en los años cincuenta y sesenta, y que defendían la intensa intervención pública en la economía y la sustitución de importaciones.

En cuanto a las consecuencias sobre el territorio del gobierno del MNR, puede señalarse que el fortalecimiento del Estado implicó la continuidad de la tradición centralista del país, iniciada a finales del siglo XIX. En este sentido, al aumentar la intervención del Estado en las nuevas áreas sociales y económicas con el desarrollo de nuevas políticas públicas, su centralismo se hizo más evidente; sin embargo, por otra parte, también se incrementó la presencia del Estado en el territorio, en parte como fruto de la creación de nuevas infraestructuras de comunicación o, también, como fruto del desarrollo y extensión territorial de las políticas educativas y de salud, entre otros muchos factores. Sin embargo, este aumento de la presencia del Estado en el territorio no fue tan completo que se esperaba. La presencia de caciques locales en las zonas más

rurales del territorio seguía siendo muy destacada. Su control efectivo sobre algunas áreas era mucho más intenso que el de las débiles instituciones estatales, lo que obligaba a una cierta tolerancia de estas situaciones para mantener el orden político. Un ingrediente político innovador en este periodo fue la introducción, por primera vez, del sufragio universal en las elecciones nacionales, lo que facilitó la extensión del sentimiento de identidad nacional y la integración territorial. Sin embargo, no se consiguió reducir la intensa patrimonialización de la administración pública, que caracterizaba el juego político boliviano. Muy al contrario se produjo un aumento del conflicto, debido al mayor número de actores que participaban en el reparto y explotación de los recursos públicos.

Posteriormente, los sucesivos gobiernos militares establecidos en el país a partir de los años sesenta continuaron, a grandes rasgos, con las políticas centralizadoras; así como también con el aumento de la intervención estatal en distintos sectores de la economía. En este periodo, se redujo la competencia abierta entre partidos en lucha por el control de los recursos estatales. Sin embargo, no desapareció el clientelismo político y la corrupción, así como la intensa burocratización (Ormachea, 1976). Por otra parte aumentaron las expresiones de descontento regional, articuladas al margen de los partidos políticos tradicionales. Especialmente activos en el Departamento de Santa Cruz, los “comités cívicos” de carácter local o agrupaciones ciudadanas -empresarios, comerciantes, profesionales y otros- reivindicaban cierta autonomía regional y descentralización fiscal, criticando el centralismo político de la capital. Pude señalarse incluso que el proceso de transición a la democracia, a inicios de los ochenta, fue en parte impulsado por los comités cívicos regionales, donde participaban también las elites empresariales más dinámicas, y el comité cívico de Santa Cruz era el más activo de todos ellos (Grindle, 2000:102-3).

Estabilidad democrática y papel de las instituciones políticas centrales

Coincidiendo con el retorno de la democracia, a partir de 1982 se inició un periodo de intensas convulsiones económicas, que introdujeron una fuerte inestabilidad política en el país, por lo menos, hasta finales de la década de los ochenta. Los ajustes económicos realizados en 1985 consiguieron detener la espiral inflacionista, produciendo una estabilización económica bastante rápida pero produjeron graves consecuencias sociales en amplios sectores de la población, lo que generó fuertes tensiones políticas. La respuesta de los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora a estas tensiones en los años ochenta, fue mantener la centralización política del país e instaurar un estilo tecnócrata en la toma de decisiones. Junto a ello, ambos gobiernos buscaron la complicidad política de los partidos de la oposición, estableciendo pactos políticos para conseguir el consenso en las líneas básicas de la política económica. Reproduciendo un modelo ya tradicional en el país cuando a principios de siglo los partidos se institucionalizaron y redujeron las tensiones territoriales a cambio de compartir los recursos del Estado, en las últimas décadas, los aparatos de los principales partidos políticos accedieron a estos pactos de estabilización económica, prestando su apoyo político para reducir la tensión entre los distintos intereses sociales. A cambio exigieron incentivos organizacionales, que consistieron, fundamentalmente, en la posibilidad de disponer de cargos políticos y administrativos a disposición de sus militantes (Oxhorn, 2000).

A pesar de los mencionados pactos entre partidos políticos, muchos intereses regionales quedaron al margen de este intercambio en un entorno estatal altamente centralizado, sin que los partidos tuvieran una amplia base territorial de representación. Incluso algunas políticas compensatorias de carácter territorial, basadas en la creación de fondos sociales de emergencia, mantuvieron una estructura de implementación muy centralizada, sin contar con los grupos ciudadanos regionales y provinciales. Se produjo un aumento de las tensiones territoriales y la aparición de una fuerte presión por parte de los “comités cívicos” para que el gobierno impulsara algún tipo de descentralización política. Las demandas se centran básicamente en la escala regional, donde los intereses de las elites empresariales y profesionales estaban más articulados. En este contexto no fue sorprendente que, en las elecciones de 1988, aparecieran nuevos grupos políticos, representando a diversos intereses étnicos o regionales, y que introdujeron más complejidad en el proceso político a escala nacional, especialmente en las frecuentes negociaciones políticas que se desarrollaban en el Congreso.

El sistema de elección del Presidente establecido por la Constitución de Bolivia, configuró un modelo presidencialista con ciertas correcciones importantes, que lo acercaba en algunos aspectos al modelo semipresidencialista francés. La diferencia más importante con respecto de los sistemas presidencialistas clásicos, se refiere, sin embargo, a que la elección del presidente se realiza mediante un sistema de doble vuelta. La primera vuelta consiste en la elección de los candidatos presidenciales mediante sufragio universal entre la población con derecho a voto. No obstante, el candidato más votado no tiene asegurada la elección. Por el contrario, se configura una terna con los tres candidatos más votados, que es sometida al Congreso, que elige a uno de ellos, en su calidad de colegio electoral de la segunda vuelta. No es elegido necesariamente quien es el candidato más votado, como le sucedió a Sánchez de Lozada en 1989. Así, entre la primera y segunda vueltas, los candidatos más votados tienen que buscar los votos necesarios en el Congreso para asegurarse la mayoría; para ello, generalmente, se requieren acuerdos con distintos partidos políticos -incluso avanzando ya las futuras coaliciones de gobierno- con el fin de alcanzar la mayoría de los votos, dado que el sistema de partidos políticos boliviano es bastante fragmentado.

El sistema de elección presidencial boliviano tiene ventajas e inconvenientes. Una ventaja es que evita la frecuente situación de bloqueo institucional que afrontan muchos sistemas presidencialistas -con la Presidencia enfrentada sistemáticamente al Congreso- al obligar a que el Presidente y el Congreso tengan un acuerdo de gobierno previamente a la elección presidencial. Ello facilita, también, la tramitación de las leyes y evita un gobierno por decreto presidencial que, habitualmente, genera muchas incoherencias políticas. En este mismo sentido, otra ventaja es que induce la formación de acuerdos y coaliciones políticas en lugar de favorecer el enfrentamiento político constante (Colomer, 2001: 204). Para Bolivia, un país pequeño y fragmentado por muchos ‘cleavages’ políticos distintos y con fuerte pluripartidismo político, la introducción de esta dinámica consensual ayuda, sin duda, a superar situaciones de conflicto potencialmente explosivas. Por otro lado, un inconveniente del sistema boliviano es que implica la reducción o eliminación incluso de uno de los aspectos más atractivos del presidencialismo como sistema político, y que es la elección directa del presidente por todos los ciudadanos, con el ‘plus’ de legitimidad política que ello implica. Otro elemento potencialmente negativo es que los actores políticos, que protagonizan la mencionada dinámica consensual de pactos y acuerdos políticos y que aseguran la estabilidad de las instituciones, pueden caer en la tentación de ir cerrando

cada vez más las vías de participación política a otros actores, así como de recompensarse exageradamente como organizaciones como reconocimiento a la tarea de asegurar la estabilidad política. Un fenómeno de este tipo parece surgir en Bolivia durante el nuevo periodo democrático, cuando se combinan las tradiciones patrimonialistas de los partidos, mantenidas a lo largo del siglo, con nuevas instituciones políticas en el nivel central, que inducen una forma renovada y más centralizada de patrimonialización del Estado y su administración pública.

Estructura territorial del Estado boliviano antes de la descentralización

Hasta 1995, el nivel departamental constituía el distrito administrativo de carácter territorial que, a su vez, se dividía en provincias. Cada departamento tenía un prefecto, nombrado directamente por el Presidente. Luego, cada prefecto nombraba a un subprefecto para cada provincia. Las tareas básicas de los prefectos y subprefectos se centraban en el control del territorio y mantenimiento del orden público, sin apenas capacidades para desarrollar o impulsar políticas sustantivas. En los departamentos, como unidades de gestión desconcentradas, solo existían las corporaciones de desarrollo regional (CDR), establecidas por el gobierno militar en los años setenta, las cuales ejecutaban algunos programas de apoyo a los municipios y de infraestructura, y concentraban casi todos los recursos y las intervenciones desconcentradas del gobierno central en el territorio. Las CDR se financiaban con fondos del gobierno nacional y, también, con impuestos sobre la explotación de los recursos naturales en su área. En los años ochenta, frente a la ausencia de otros instrumentos de acción, las CDR fueron intensamente presionadas por las elites regionales en casi todos los departamentos, con el fin de identificar objetivos de desarrollo, especialmente relacionados con las infraestructuras urbanas (agua potable, alcantarillas, electricidad, otros).

Tradicionalmente, en Bolivia, el conjunto de las políticas públicas, incluyendo las políticas sociales, se elaboraba y era puesto en práctica desde la capital, La Paz. Se reproducían, entonces, las típicas situaciones de los países extremadamente centralizados, donde hasta para los más mínimos detalles administrativos los ciudadanos debían desplazarse a la capital para resolverlos. Luego, los episodios tradicionales de locura burocrática, incluyendo la búsqueda de contactos clientelistas para su resolución, constituían gran parte de la cultura administrativa tradicional.

La administración local sólo existía fundamentalmente en las ciudades. Cada capital de Departamento disponía de un gobierno municipal y cada capital de provincia, también, debía disponer de uno -existen 12 departamentos y 112 provincias. Sin embargo, muchas provincias en las zonas rurales, que concentraban casi la mitad de la población, no tenían órganos de gobierno autónomos formalmente constituidos. Por otra parte, las capitales de las provincias con municipios constituidos apenas se ocupaban de sus zonas rurales. En estas zonas, dejando aparte las fórmulas tradicionales de auto-organización de la población, la única acción pública era la que ejercían las distantes corporaciones de desarrollo regional, aparte de la relativa presencia de las autoridades prefectorales -enfocadas en los temas de orden público. Por un largo periodo, entre 1942 y 1985, los alcaldes de los municipios eran nombrados por el gobierno central. Sólo con el proceso de transición a la democracia, en los años ochenta, se introdujeron elecciones

democráticas para la elección de consejos municipales²⁶. Una vez formados estos consejos, los consejeros debían escoger como Alcalde a uno de ellos, por mayoría. En las primeras elecciones locales democráticas, el porcentaje de abstención fue muy elevado (57%), en parte como muestra de la escasa movilización política existente en el ámbito local y, también, por las escasas posibilidades de llevar a cabo políticas públicas locales por parte de los municipios, ya que apenas disponían de recursos para ello.

Decisión de iniciar el proceso de descentralización con base en la municipalización (1993-1994)

En 1993, Sánchez de Lozada ganó las elecciones presidenciales y empezó a impulsar un importante proceso de reestructuración del Estado, una de cuyas piezas más importantes fue la Ley de Participación Popular (LPP), promulgada en 1994. Antes de comentar algunas de sus características, que impulsaron la gran transformación de la estructura política del Estado, es importante destacar que en los años previos a la obtención de la Presidencia, después de una derrota en la segunda vuelta electoral en el Congreso en 1989, Sánchez de Lozada había estado impulsando un amplio proceso de reflexión sobre los problemas económicos y políticos de Bolivia en el marco de la Fundación Milenio. Con la formación de un consejo de asesores internacionales y la participación de jóvenes tecnócratas, vinculados a su partido, Sánchez de Lozada impulsó intensamente la reflexión sobre las posibles vías de transformación de la estructura del Estado boliviano. Uno de los elementos centrales que surgió en los debates fue la necesidad de romper con la tradicional estructura centralista imperante en Bolivia. En este sentido, una de sus propuestas electorales fue precisamente la creación de comités populares para organizar e implicar a las comunidades rurales en la elaboración de las políticas públicas locales (Grindle, 2000:114-6).

Después de las elecciones, dos ideas fueron concretándose en el entorno presidencial. Una, era situar la descentralización en el ámbito municipal, en lugar de desarrollar un proceso de descentralización centrado en los departamentos. La otra, era que el proceso debía implicar un cambio político radical e irreversible, en relación con la situación anterior (Grindle, 2000:117). La municipalización significaba una importante novedad en relación con la mayor parte del discurso político presente en el país desde los años ochenta, a favor de la descentralización del Estado, que se había concentrado en el ámbito regional, apoyado fuertemente por diversos sectores de las élites sociales y económicas de los territorios más dinámicos del país (Galindo Soza, 1998). En realidad, el discurso político a favor de la descentralización regional fue muy intenso en Bolivia a inicios de los años noventa, especialmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni, con base en un fuerte y extendido sentimiento de identidad regional en algunas zonas del país²⁷.

En el fondo, se puede apuntar que el modelo de descentralización, propugnado por la LPP, tenía como finalidad implícita cambiar la tradicional estructura centralista del Estado, evitando que se profundizaran los sentimientos de división regional en

²⁶ Anteriormente, entre 1878 y 1942, los alcaldes eran nombrados por el Presidente, propuestos por los consejos municipales electos mediante fórmulas de sufragio restringido.

²⁷ Véase, por ejemplo, AIPE (1993). En 1992 y 1993, se llevó a cabo un largo proceso de concertación para elaborar una ley de descentralización administrativa, con la participación de partidos políticos y comités cívicos, aunque finalmente el proyecto no prosperó.

Bolivia. Por lo tanto, su diseño institucional quería evitar a toda costa la creación de nuevos espacios políticos autónomos en el nivel de los departamentos. El temor a un proceso de desmembramiento del Estado, impulsado por la creación de fuertes autonomías regionales, constituía la restricción básica al diseño del proceso de descentralización para los nuevos gobernantes bolivianos y más, en general, constituía también una garantía de que las elites políticas y sociales radicadas en la capital, no verían el proceso como una amenaza directa e inmediata a sus intereses y a su control del conjunto de las políticas públicas, sino que, en todo caso, entenderían la nueva ley como una respuesta inteligente a los dilemas que afrontaba la reforma del Estado en un momento de crecientes tensiones territoriales en el país, con costes políticos bastante reducidos. Como señala Grindle, la municipalización era una fórmula de dividir el país hasta tal punto que el potencial de división quedaba muy reducido y se diluía, también, el poder potencial de las elites regionales (2000:119).

El argumento explícito desde el punto de los promotores de la reforma, era que la municipalización aumentaba mucho más la exigencia de rendición de cuentas que si, por el contrario, se impulsaba una descentralización basada en la regionalización -donde se suponía que las elites departamentales impulsarían rápidamente un nuevo centralismo, favoreciendo sólo las áreas urbanas de sus territorios. Los razonamientos sobre la reducción de la corrupción y el patrimonialismo de los partidos iban asociados al supuesto aumento de rendición local de cuentas, señalándose que era la mejor fórmula para “romper” con la cultura política tradicional del país. Se trataba claramente de favorecer la dinámica del proceso político local, en el sentido de facilitar la mejora en la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos. En este sentido, se argumentaba también que la municipalización, acompañada de fórmulas participativas, ofrecía además la posibilidad de dar participación a amplios sectores de la población tradicionalmente excluidos del proceso político, especialmente a las comunidades indígenas. En conjunto, los pilares ideológicos de la descentralización presentes en la LPP, constituían un grupo de ideas “ilustradas”, que buscaban reducir al máximo los puntos de veto por parte de los intereses organizados y que eran difícilmente un blanco de ataque desde el terreno de las ideas políticas, incluso desde los sectores políticos más progresistas.

El proceso de elaboración de la LPP fue poco participativo. Más bien consistió en un ejercicio de diseño institucional con la participación destacada de algunos técnicos y profesionales. Hubo algunas consultas discretas con representantes sociales y económicos del país, así como con algunos líderes políticos, pero el proyecto fue presentado rápidamente al Congreso en febrero de 1994, donde se abrió inmediatamente al debate público. Los sectores que más se opusieron fueron, básicamente, los sindicatos campesinos, bien establecidos en muchas zonas rurales del país -que veían en la ley un desafío directo a sus mecanismos de representación tradicionales- y los “comités cívicos” presentes en numerosos departamentos -para quienes claramente la ley optaba por marginar completamente el nivel intermedio en su modelo de descentralización. A pesar de existir cierto diálogo, la LPP fue aprobada dejando al margen los intereses de estos sectores, ya que el Presidente tenía la mayoría necesaria en el Congreso. Sin embargo, dado el característico estilo “consociacional” de la política boliviana, en los años inmediatos a la promulgación de la ley, estos sectores perdedores encontraron cierto acomodo en las nuevas estructuras políticas establecidas. Por una parte, los sindicatos campesinos pudieron intervenir gracias a los mecanismos de participación que establecía la nueva ley y, por otra parte, las elites regionales encontraron nuevos

espacios de participación política informal en los mecanismos de desconcentración departamental de la Ley de Descentralización Administrativa, promulgada en 1995.

Una interpretación alterna sobre los motivos de enfatizar la descentralización exclusivamente en el ámbito local la ofrece O'Neill (1999) en su tesis doctoral sobre descentralización en los países andinos, destacando como factor explicativo el cálculo electoral a largo plazo de los partidos políticos. Sus resultados también convergen con las tesis de otros autores, quienes, recientemente, han destacado la importancia de que existan intereses específicos en los partidos políticos por obtener ventajas particulares para que se decidan a impulsar los cambios institucionales necesarios para introducir la descentralización (Willis *et al.*, 1999). En el caso de Bolivia, O'Neill argumenta que el MNR, partido del gobierno a partir de 1993, liderado por Sánchez de Lozada, tenía un interés electoral específico a largo plazo en promover el desarrollo de la política local, frenando por el contrario el desarrollo de un espacio político regional. Ello se debía a que sus resultados electorales en los años anteriores habían sido sistemáticamente mejores en los ámbitos rurales, mientras que afrontaba muchas más dificultades electorales en los espacios urbanos. Por lo tanto, su interés a largo plazo, implicaba dinamizar políticamente el ámbito rural (O'Neill, 1999:177-191).

Por esta razón, y apostando por la descentralización en el nivel municipal, el gobierno del MNR abrió una línea de mayor movilización política en el mundo rural, porque esperaba lograr mayores beneficios futuros que el resto de los partidos, tanto en términos de rendimientos electorales, como de expectativas de control de los nuevos espacios de gobierno subnacional. Esta perspectiva basada en el interés a largo plazo del MNR, como partido que promovió el modelo de descentralización municipal en Bolivia, tiene una fuerte lógica funcional y, seguramente, formó parte de las intencionalidades de los líderes del MNR -explicaría las razones de que no opusieran ningún tipo de resistencia a pesar de ser una iniciativa personal del Presidente- pero tampoco es incompatible con la existencia de intencionalidades complementarias, como las señaladas antes. En todo caso, sean unos u otros los factores intencionales que más pesaron en la decisión de descentralizar, hay suficientes elementos explicativos como para descartar la tesis de una reforma "ilustrada", puramente a favor de la participación popular, sin ningún tipo de vínculo con los intereses políticos de sus promotores. Fueran puramente incentivos electorales o precauciones para asegurar el control territorial del país, no hay duda de que existían intereses concretos, vinculados también al cálculo de los efectos que las nuevas reglas institucionales podían ejercer sobre la configuración de las relaciones intergubernamentales y que, claramente, influyeron en la decisión de impulsar esta modalidad institucional de descentralización.

Ley de Participación Popular y nuevo modelo participativo

Los nuevos elementos institucionales que introdujo la LPP en el marco político boliviano, tuvieron un gran impacto en distintos aspectos de la vida local, transformando muchas situaciones, especialmente en el ámbito rural, donde la presencia de la institucionalidad pública era casi completamente nula. Una de las primeras innovaciones de la LPP fue la creación de nuevos municipios, hasta completar el mapa territorial del país en 311 municipalidades. Si se tiene en cuenta que sólo existían hasta entonces municipalidades en las capitales de provincia y de departamento, hay que considerar que ello implicó la creación de casi 200 nuevos municipios, y representó un

gran esfuerzo organizativo y político. Así, por ejemplo, sólo la definición de los nuevos límites municipales, a partir de las distintas secciones provinciales, constituyó un trabajo complejo, que implicó una fuerte atención y dedicación de los responsables de impulsar el proceso de descentralización desde el gobierno central.

La LPP también modificó parcialmente el sistema de elección de los alcaldes. Se pasó del sistema de elección indirecta, establecido en 1985, a la elección directa, si se obtuviera la mayoría absoluta. Por lo contrario, en el caso de que no tenerla, se mantenía el sistema de elección indirecta por medio del Consejo Municipal -aunque limitando la elección a los dos candidatos más votados. Es curioso destacar en esta situación la aparición de un isomorfismo institucional, al traspasarse al nivel local un modelo bastante parecido a la fórmula existente para la elección presidencial en el nivel nacional. Asimismo, mediante una reforma constitucional, el mandato para los alcaldes se extendió de dos años a cinco años -aunque se fijó en cuatro años para las primeras elecciones, realizadas en 1995. Otro elemento importante, es que se introdujo el principio de que las elecciones locales no debían coincidir con las elecciones nacionales, para impedir que se diese un efecto de arrastre en los votos y temas de campaña de las elecciones locales respecto de las nacionales. En la misma reforma constitucional, se estableció un mecanismo para la revocación de los alcaldes, en caso de voto mayoritario -por mayoría de tres quintos- del Consejo Municipal, excepto durante el último año de mandato. Este mecanismo fue inicialmente previsto para aumentar el rendimiento de cuentas de los alcaldes, aunque su efecto, en la práctica, fue que ocurriera una extraordinaria rotación de cargos durante los primeros años de funcionamiento de la descentralización. Como se observa, se trata de un conjunto de reglas institucionales dirigidas a fortalecer la autonomía del proceso político local, reforzando los cargos electos.

Un elemento fundamental de la LPP fue la asignación de más recursos a las nuevas instituciones municipales, para asegurar el desarrollo y funcionamiento del nuevo ámbito de poder local. La ley estableció un conjunto de disposiciones: dobló el montante de las transferencias directas al ámbito local, pasando del 10 al 20 por ciento de los ingresos públicos, y cambió el sistema de distribución de los fondos, pasando de un sistema de cálculo basado en el esfuerzo fiscal a un sistema más simple, con base únicamente en el volumen de población de cada municipalidad. Asimismo, se introdujeron reglas simples para condicionar el gasto, que dejaban gran margen de acción a los municipios en la decisión de sus prioridades. Básicamente, estas reglas señalaban que los municipios sólo podían destinar 10 por ciento de los recursos transferidos a gastos de administración²⁸, y que debían destinar el resto a la inversión, dentro de un conjunto muy amplio de áreas, sobre las cuales la LPP les había otorgado responsabilidades propias.

En cuanto a las nuevas responsabilidades conferidas por la LPP a las municipalidades, incluían aspectos vinculados con las políticas sociales, destacando el ámbito de la salud y la educación²⁹. La lógica descentralizadora, en estos ámbitos, pasaba por la transmisión gratuita a las municipalidades del derecho de propiedad de

²⁸ Dos años más tarde, la Ley 1702 (17 de julio de 1996) modificó este porcentaje y lo situó en el 15%.

²⁹ Entre otros ámbitos que, también, fueron descentralizados destacan la promoción del deporte y la cultura, el desarrollo rural, el mantenimiento de vías secundarias y los programas de alimentación complementarios (Cf. Ley 1551 de Participación Popular, Art. 14).

todas las infraestructuras educativas y sanitarias situadas en su ámbito territorial³⁰; luego, con los recursos traspasados, las municipalidades debían asegurar el mantenimiento y mejora de tales infraestructuras; y, en su caso, financiar nuevas infraestructuras si era necesario. Para ello, los municipios debían elaborar “planes operativos anuales” con el objeto concentrar sus objetivos de inversión. Asimismo, con los nuevos recursos, las municipalidades debían dotar con el equipamiento necesario a los centros: mobiliario, suministros, materiales, entre otros. Por lo tanto, las decisiones sobre inversión y equipos en los sectores de las políticas sociales, quedaban exclusivamente a cargo de las municipalidades, mientras que las responsabilidades sobre el resto de los componentes de estas políticas públicas, se mantenían en manos del gobierno nacional -posteriormente, con la LDA, desconcentraría parcialmente en las prefecturas departamentales. Otro aspecto importante y sobre el cual existía responsabilidad compartida en estas políticas, se refiere a la gestión de los recursos humanos. La LPP establecía que las municipalidades debían supervisar el desempeño de las autoridades educativas y del personal docente activo en su demarcación territorial, pudiendo proponer a las autoridades educativas su ratificación o remoción. También, en el área de la salud pública, se estableció un sistema similar de corresponsabilización, relativa a la ratificación o cambio de las autoridades sanitarias en su zona. Con este conjunto de reglas, se reduciría la asimetría de las relaciones intergubernamentales, tradicionalmente muy condicionadas desde los niveles superiores de gobierno.

No obstante lo mencionado, el aspecto más destacado de la LPP y en todo el proceso de descentralización en Bolivia durante los años noventa, lo constituye la introducción de mecanismos institucionales de participación política directa, que complementan e inciden en el proceso decisorio de las instituciones de gobierno municipal tradicionales. Precisamente este aspecto fue, sin duda, el foco de interés más relevante, que atrajo fuerte atención de numerosos especialistas y estudiosos y que, por su singularidad y especificidad, sigue siendo un elemento clave para el análisis de la descentralización boliviana. Cabe señalar que ningún país de América Latina ha introducido de forma tan explícita y generalizada un mecanismo de participación comunitaria, que facilite la implicación ciudadana en el proceso político, cuidando la implicación efectiva de sectores de la población tradicionalmente marginados, especialmente entre las poblaciones indígenas.

Las nuevas instituciones creadas fueron las organizaciones territoriales de base (OTB) y los comités de vigilancia (CV) que, en conjunto, debían aportar una mejor definición de las preferencias sociales y más capacidad de control al proceso político local. Las OTB debían constituirse a partir de unidades territoriales bien delimitadas, los barrios en las áreas urbanas y las comunidades en las áreas rurales, y sólo podía existir una OTB en cada unidad territorial. Su estructura organizativa era muy libre, pensada incluso para ajustarse a las tradiciones existentes en las comunidades indígenas. También era posible transformar en OTB algunas organizaciones ya existentes, con clara localización territorial, como las juntas vecinales. Todo tipo de identidades colectivas y formas de comunidad podían tener cabida en una OTB. Esta flexibilidad, sin embargo, condujo a la ley a no exigir como garantía la existencia de procedimientos democráticos en su funcionamiento. El único requisito era que las OTB debían registrarse, identificando la cobertura de su área territorial. Los conflictos relativos al

³⁰ Excepto universidades y hospitales de primer nivel.

solapamiento territorial debían ser resueltos por el Consejo Municipal, en primera instancia, y por el poder judicial, en segunda instancia³¹.

Las responsabilidades más destacadas de las OTB se centraban en la supervisión de las actividades de inversión y de prestación de servicios, la participación en la elaboración de los “planes operativos anuales” y la capacidad para proponer el cambio de las autoridades de salud y educación en la jurisdicción municipal. Por otra parte, la LPP también establecía que las OTB debían informar a la población de las acciones que desarrollaba en su representación. En resumen, las OTB disponían de una gran capacidad de voz en el proceso político local y su papel era una forma de garantizar la satisfacción de las preferencias locales en las decisiones políticas, enmarcando la acción de las autoridades locales elegidas mediante fórmulas de democracia representativa.

Los CV se definieron como una fórmula de articulación del conjunto de OTB en una municipalidad y para dar mayor continuidad a su acción de supervisión de las acciones del gobierno local. Los CV se constituían formalmente con un representante de cada OTB, presente en el territorio de la municipalidad, y representaban el nexo entre las OTB y el gobierno local, ejerciendo la función de vigilancia continuada de los recursos de la participación popular -las transferencias correspondientes al 20 por ciento de los ingresos tributarios del Estado- pronunciándose sobre sus presupuestos; fiscalizando que su reparto fuera equitativo y que no se destinara más de 15 por ciento de estos recursos a gastos corrientes. La organización interna de los CV no era definida por la LPP, dejando gran libertad para su autoorganización. Como se ve, existía el propósito de no homogeneizar demasiado las fórmulas de representación social, para que el nuevo modelo se ajustara a la diversidad de tradiciones de autoorganización local, ya existentes.

Formalmente, el diseño institucional de la participación popular tenía su eje fundamental en vincular la participación no convencional de la población con la toma de decisiones sobre la distribución de ‘nuevos’ recursos a disposición del gobierno local. La visibilidad de la operación fue un factor esencial del éxito inicial en la implantación de la descentralización, ya que la ley fue aprobada por el Congreso en abril de 1995 y, en junio de 1995, los consejos municipales ya tenían a su disposición los fondos en cuentas corrientes a su nombre (Oxhorn, 2000:10). Los recursos que llegaron a las zonas rurales, por el cambio en la fórmula de distribución y que eran el doble por la distribución que se hizo, significaron un revulsivo impresionante para impulsar la formación de nuevas municipalidades, así como para estimular la creación de OTB y CV. Era muy visible la posibilidad de incidir en las decisiones de inversión.

Segunda parte del modelo: Ley de Descentralización Administrativa

La Ley de Descentralización Administrativa (LDA), promulgada en julio de 1995, desconcentró en el nivel regional la mayor parte de la gestión de los servicios sociales. También trasladó otras competencias al nivel intermedio, tales como el transporte, turismo, medio ambiente y electrificación rural. Esta ley constituyó la

³¹ Ley 1551, LPP, Art. 4-6.

segunda parte del amplio proceso de reforma territorial estatal, que introdujo Sánchez de Lozada durante su mandato, afectando el nivel intermedio de gobierno.

La LDA planteaba básicamente un sistema de desconcentración inspirado en el modelo clásico francés -aunque ya no vigente en Francia- que implicaba la concentración de poderes en el cargo del Prefecto, nombrado directamente por el Presidente de la República, y que ejercía como responsable de la administración desconcentrada en el departamento. Por otra parte, la LDA estableció como contrapeso al poder del Prefecto un sistema de representación territorial de segundo nivel, con el objeto de supervisar y orientar las políticas desconcentradas dirigidas por éste. La ley definió una nueva cámara de representación, llamada Consejo Departamental con poderes muy limitados, presidida por el propio prefecto. La elección de los consejeros departamentales no era directa en elecciones generales competitivas, sino que estos representantes eran elegidos indirectamente: los electores eran los concejales municipales de las distintas provincias que forman parte del departamento, mediante un procedimiento que intentaba corregir la distorsión territorial que implicaba la existencia de más concejales pertenecientes a municipios pequeños³².

Este sistema de representación se aproximaba bastante al sistema de selección de representantes en las diputaciones provinciales en España. Sin embargo, en ese caso, las diputaciones provinciales no son órganos desconcentrados del gobierno central, sino que son genuinamente órganos de la propia administración local, manteniendo su propia autonomía política. Así, no existe el cargo de Prefecto o similar en las diputaciones españolas y su presidente es elegido por el consejo de representantes y de lo que se trata finalmente es de un órgano de gobierno local³³. Es importante anotar en este contexto las diferencias tradicionales entre el modelo francés y el español de descentralización -dejando aparte las innovaciones más recientes de descentralización en el nivel intermedio. En el caso del modelo francés tradicional, la lógica era que la administración central se acercaba a escuchar en el territorio y, por ello, el Prefecto reunía a los alcaldes en el Consejo Departamental³⁴. Por el contrario, en el caso español, la lógica implícita es que los representantes municipales se unen en un nivel territorial un poco superior -la provincia- para gestionar algunas políticas comunes y para tener mayor voz política con la que acceder al gobierno central o sus representantes en el territorio. Son dos lógicas distintas, pero ambas permiten que exista suficiente fuerza en la representación de los intereses territoriales locales frente al gobierno central y sus órganos desconcentrados (Fesler, 1972).

³² Básicamente se establecía un 50 por ciento de representación de acuerdo a la población y un 50 por ciento de acuerdo al número de concejales en cada provincia (Cf. LDA, Art. 11).

³³ Las funciones de las diputaciones provinciales en España, de larga tradición en el país, son muy similares a las funciones de las prefecturas en Bolivia, con excepción de la gestión de las grandes áreas de educación y salud que, en España, se mantuvieron centralizadas o fueron traspasadas directamente a las comunidades autónomas a partir de los años ochenta. Con la profundización del proceso de descentralización en España, a partir de los años ochenta, el papel de las diputaciones provinciales fue perdiendo peso, ya que las nuevas comunidades autónomas que constituían agrupaciones territoriales superiores -integrando diversas provincias- asumieron la mayor parte de las responsabilidades que anteriormente correspondían a las diputaciones, junto a nuevas responsabilidades provenientes del gobierno central. En los casos de las comunidades autónomas, constituidas en una sola provincia, como es el caso de Madrid o Murcia, por ejemplo, las diputaciones provinciales desaparecieron para constituir el núcleo fundacional de las nuevas instituciones políticas (Aja, 1999).

³⁴ En Francia, la introducción de la descentralización en los años ochenta introdujo un nuevo modelo, donde los consejos departamentales se formaban a partir de elecciones directas al conjunto de la población.

El modelo de desconcentración que introdujo la LDA parece combinar distintos aspectos de los modelos español y francés, aunque el resultado supone una mayor debilidad de la representación de los intereses territoriales locales frente a los representantes del gobierno central -el Prefecto y los directores de los distintos servicios. Además, esta debilidad es acentuada por el impedimento a los consejeros municipales de ser al mismo tiempo consejeros departamentales. Ello conduce a que no exista una fácil transmisión de los problemas del nivel local al nivel intermedio, ya que los consejeros departamentales no están implicados directamente en las tareas de dirección política de los municipios³⁵. Indirectamente, ello carga más sobre los partidos políticos el peso de la coordinación entre los dos niveles, ya que se supone que la intermediación deben hacerla éstos dentro de sus organizaciones, poniendo en contacto a consejeros municipales y consejeros departamentales del mismo partido, para que transmitan los distintos problemas y puntos de vista de un nivel a otro (World Bank, 2000, v2: 88). No hace falta decir que esta carga adicional de coordinación da mayor capacidad de acción a los aparatos provinciales y departamentales de los partidos políticos y configura un sistema de relaciones intergubernamentales con un escaso protagonismo de los cargos electos, reduciendo las posibilidades de aparición de mecanismos de decisión conjunta entre responsables políticos de distintos niveles de gobierno. Además, también, aumenta los riesgos de que surja todo tipo de distorsiones, al no permitir que se confronten efectivamente en ningún ámbito los intereses y opiniones entre los dos niveles de gobierno con autonomía política efectiva en el país.

Todo ello comprimió el espacio político para establecer una relación “natural” entre los responsables públicos portadores de distintos intereses y, por el contrario, condujo a un mayor protagonismo de los propios partidos políticos en las relaciones intergubernamentales, como se ha mencionado, lo que situó los incentivos electorales como una prioridad muy destacada en el momento de gestionar tales relaciones. Ante esta situación, sólo quedaba dar un paso para que se produjera de forma muy intensa un proceso de competencia política entre los partidos por asignar discrecionalmente recursos del nivel intermedio al nivel municipal. Entonces, si un partido tiene cierto control sobre una prefectura, luego surge la tentación de utilizar sus recursos económicos para apoyar la reelección de los gobiernos municipales que se encuentran en manos de los miembros de su partido, dándoles, por ejemplo, cierta preferencia en las decisiones de inversión. Al no estar directamente presentes los responsables de los gobiernos municipales en el nivel departamental, su capacidad de presión para evitar la utilización de este tipo de fórmulas, es menor y, sólo, pueden apoyarse en los representantes de los partidos para protestar, lo que acentúa visiblemente la competencia política por encima de los argumentos sustantivos sobre las necesidades existentes.

Según la LDA, el Prefecto debía coordinar las actividades de los distintos órganos ministeriales desconcentrados en el territorio -que gestionaban las distintas políticas desconcentradas- y, para ello, se estableció la formación del Consejo Técnico, presidido por el Prefecto e integrado por los distintos directores departamentales y directores técnicos de servicios departamentales³⁶. Estos directores de los diferentes

³⁵ Cabe destacar en el caso español, precisamente por este motivo, que la situación es precisamente la inversa. Los diputados provinciales -equivalente a los consejeros departamentales en Bolivia- deben ser previamente concejales municipales para poder ser elegidos.

³⁶ Su reglamentación fue establecida por el DS no. 24833 del 2 de septiembre de 1997 y fue modificada por el DS no.25060 del 2 de junio de 1998.

ámbitos sectoriales mostraban una doble dependencia formal, por una parte, respecto de sus órganos de línea superiores en los respectivos ministerios y, por otra parte, respecto del Prefecto, por lo que atañe a su actuación sobre el territorio y sus necesidades de coordinación.

Sin embargo, como la propia LDA lo indica (Art. 5.), en algunos ámbitos, la capacidad discrecional del Prefecto para impulsar planes y programas es mucho más amplia que en otros. Así, en relación con la infraestructura -vías públicas, electrificación rural, instalaciones de riego, medio ambiente- y en algunos ámbitos sectoriales concretos -turismo, asistencia social, apoyo a los municipios- la capacidad de acción del Prefecto es muy amplia, mientras que en otros ámbitos también desconcentrados, como educación y salud, esta capacidad es bastante más limitada, puesto que el Prefecto debe limitarse a administrar y supervisar las políticas nacionales existentes en estos sectores. Al establecer los nuevos órganos de gobierno, la LDA dismanteló las antiguas corporaciones de desarrollo regional, traspasando progresivamente sus programas a los prefectos de los distintos departamentos y a su organización administrativa. Aunque los gobiernos departamentales asumieron, también, la gestión de importantes parcelas de las políticas sociales, especialmente salud y educación, el control de la política seguía en manos de los respectivos ministerios en el gobierno nacional, reproduciendo, en la práctica, el centralismo existente (Galindo Soza, 1998). Las otras áreas de intervención, ya mencionadas, tendieron a aglutinarse en torno a los programas de fortalecimiento municipal que cada Departamento elaboraba autónomamente y ponía en práctica en su ámbito territorial. Estos programas se convirtieron así en un instrumento para articular las relaciones intergubernamentales entre el nivel municipal y el nivel departamental, aunque con un escaso margen para la negociación.

Ajustes del proceso de descentralización y política social

Las primeras inversiones derivadas del cambio provocado por la LPP tendieron a centrarse en aspectos muy visibles, con un gran componente cosmético, y se concentraron en gran parte en mejorar las infraestructuras urbanas, quedando en segundo término las inversiones en áreas sociales (IADB, 1997; Terán, 1997). Sin embargo, la situación empezó a cambiar en los años siguientes, orientándose en muchos casos hacía la educación y la salud. Esto se debió, en parte, a la maduración del proceso político local, generado por la descentralización, y, también, posiblemente porque el gobierno central tomó algunas medidas correctoras, condicionando el acceso a fondos de cofinanciamiento complementarios a determinados compromisos en la inversión local. No obstante, se puede destacar, con cierta perspectiva, que la descentralización afectó profundamente los resultados de la política social, por lo menos en términos comparativos con relación a las inversiones sociales realizadas previamente por el gobierno central -en el ámbito específico de las políticas sociales, fue incluido el paquete de la municipalización³⁷. En este sentido, los resultados de una encuesta del PNUD, realizada en 1997, mostraron que existía una valoración generalizada de que la situación en salud y educación había mejorado sustantivamente en los municipios respecto de la existente en 1985 (PNUD, 1998).

³⁷ Véase el detalle de los datos comparativos en Ministerio de Desarrollo Humano (1996).

Asimismo, se puede destacar que en una investigación sobre el caso boliviano se muestra precisamente que es en las municipalidades donde el proceso político es más transparente, por la presencia de actores con suficiente voz política y porque las instituciones políticas son más capaces de contener las presiones personalistas, respondiendo a las demandas de los grupos organizados. Cuando predominan los grupos empresariales o las organizaciones civiles, las inversiones tienden a concentrarse más en las áreas de salud y educación (Fuguet, 2000:42). A pesar de las distorsiones iniciales, las pautas de la inversión social cambiaron con la descentralización. Así, en estudios recientes se muestra que hubo cambios importantes en la distribución territorial de las inversiones y en las asignaciones sectoriales de ésta, tendiendo a un mejor ajuste entre las preferencias locales -o las necesidades observadas- y las decisiones de inversión. Por ejemplo, Fuguet (2001) observa que la inversión en educación aumentó en donde el grado de analfabetismo era mayor o que las municipalidades más pobres invirtieron más en resolver sus necesidades básicas, dando apoyo a las dificultades de subsistencia. En este sentido, se observa que el diseño institucional de la LPP permitió realizar este mejor ajuste de los recursos disponibles para satisfacer las preferencias de los ciudadanos, al ofrecer a las autoridades locales, sin demasiados condicionamientos, un volumen significativo de recursos para invertir. Ello no significa, sin embargo, que siempre se produjo ese mejor ajuste, especialmente cuando se trataba de decisiones de inversión. Por ejemplo, un inventario nacional de infraestructura educativa, realizado en 1999 por el Fondo de Inversión Social y el Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, mostró que más de la mitad de los establecimientos escolares del país tenían un estado regular o malo, sin que los municipios responsables se hubieran ocupado de ellos adecuadamente³⁸.

La estructura de las relaciones entre el gobierno central y los municipios en los sectores de las políticas sociales, especialmente educación y salud, también se transformó con la LPP y la LDA. Estas relaciones apenas existían antes y eran de naturaleza fundamentalmente jerárquica. Las políticas eran diseñadas y dirigidas desde la capital con cierta desconcentración en los niveles departamentales, donde se encontraban las direcciones departamentales sectoriales. La capacidad de decisión autónoma de los municipios en las decisiones de inversión para infraestructura social, así como la posibilidad de las autoridades locales de revocar a las autoridades sectoriales locales, introdujo en estas políticas un ámbito específico que los responsables del gobierno central no controlaban, y, por lo tanto, les obligaba a tener en cuenta a otros actores en la formulación de sus políticas. Hasta que punto lo hicieron es un tema que requeriría un estudio específico, pero esas condiciones condujeron, sin duda, a la apertura de un nuevo espacio de relaciones intergubernamentales de carácter no jerárquico. La LDA con su propósito explícito de reforzar la administración desconcentrada en los niveles departamentales, dándole mayor flexibilidad -y más capacidad de acción al Prefecto para coordinar las distintas políticas públicas- fue una primera respuesta del gobierno central para ajustarse a la dinámica descentralizadora que el mismo había creado de golpe con la LPP. Sin embargo, también, se produjeron ajustes sectoriales de carácter institucional, reflejados en nuevas normas. Cabe destacar, en primer lugar, la Ley de Reforma Educativa, promulgada poco después de la LPP, y, en segundo lugar, el DS 24237 que establecía un nuevo modelo sanitario. Ambas normas incluyeron cómo articular la relación entre las estructuras jerárquicas desconcentradas y las nuevas instituciones locales. Especialmente en el caso de la Ley

³⁸ Cf. *Presencia* (4.2.2000) y *El Deber* (27.2.2000).

de Reforma Educativa, se establecieron diversos órganos consultivos para fomentar la participación de la sociedad civil en los niveles locales e intermedios. Precisamente uno de los pilares de la reforma fue la introducción de las juntas escolares como mecanismo para involucrar a las familias y las OTB en la gestión de las unidades educativas.

La evidencia empírica sobre el funcionamiento del nuevo modelo y su encaje con las responsabilidades descentralizadas en los municipios, es bastante escasa pero tiende a señalar que la persistencia del centralismo sigue siendo muy intensa, con escasa capacidad efectiva por parte de los ministerios para conectar y coordinar sus políticas con los municipios (Ruiz-Mier y Giussani, 1997). Entre varias razones, el apoyo del nivel intermedio para conectar ambos niveles no ha sido demasiado efectivo, por la ausencia de una actitud desconcentradora realmente firme de los ministerios sociales, que han utilizado a los departamentos y las prefecturas como unidades desconcentradas de sus organizaciones. Otra razón es la incidencia de los problemas de deslegitimación política de este nivel de gobierno que también ha dificultado que las prefecturas se conviertan en un centro de intermediación y de ajuste de políticas entre el nivel central y el nivel local, convirtiéndose más bien en núcleos de asignación de recursos y puestos de trabajo bajo el control de los partidos políticos³⁹.

Valoraciones sobre la dinámica de la participación popular

A mediados de 1997 se encontraban reconocidas más de 16.000 OTB. En muchos casos, se trataba de organizaciones ya existentes, tales como las juntas vecinales, sindicatos, comunidades indígenas autorreguladas tradicionalmente, entre otras. Sin embargo, la LPP tuvo muy poco impacto práctico en las zonas urbanas. La mayoría de las OTB registradas en los primeros años pertenecían a las zonas rurales. No hay duda que, aparte del ajuste organizativo particular a fórmulas preexistentes de auto-organización, la inexistencia de un marco institucional previo para la toma de decisiones fue un factor que estimuló el desarrollo de las OTB (Oxhorn, 2000:15-6).

A pesar de que hubo cierta resistencia inicial, las organizaciones de todo tipo ya existentes, especialmente en los espacios rurales, acabaron incorporándose al proceso abierto por la LPP y solicitaron su registro como OTB. Sin embargo, hubo pocos actores importantes que impulsaran una política de apoyo a la formación de nuevas OTB -o de refuerzo a las OTB incipientes- y que aprovecharan la oportunidad de ejercer un protagonismo efectivo en la política local que se estaba construyendo (Oxhorn, 2000:20). Así, era más fácil que las OTB más débiles pudiesen caer en las redes del clientelismo político, ya que sus líderes no tenían una base organizativa que las apoyara. Luego, si los nuevos líderes querían legitimarse en su entorno territorial, debían empezar por establecer intercambios con los políticos locales, con el fin de conseguir mejoras para su comunidad, lo que les conducía a reducir el nivel de exigencia en la supervisión del funcionamiento de las municipalidades. Esta situación, por otra parte, encajaba plenamente con el estilo político tradicional del país que la expansión de los partidos políticos en las nuevas instituciones locales estaba reproduciendo. Sólo las organizaciones sociales con mayor capacidad de movilización disponían de fuentes de

³⁹ La insatisfacción del modelo actual y su escaso rendimiento son algunos de los motivos que han conducido a que en la recientemente aprobada Ley 2235 del Diálogo Social, se tomara la decisión de concentrar directamente todos los esfuerzos en reformas a las capacidades de los municipios en el ámbito de las políticas sociales.

recursos políticos propios, que les permitía evitar -por lo menos parcialmente- esta lógica de captura de clientela por parte de los políticos locales (Peirce, 1998).

La formación de los CV fue un proceso más lento que la constitución de las OTB. Dos años después de la aprobación de la ley, poco más de la mitad de las municipalidades contaban con CV constituidos. Además, en muchos casos, tales CV funcionaban muy precariamente con relación a las funciones que les exigía la LPP. Los estudios efectuados, a finales de los años noventa, acerca de la implementación de la LPP mostraron que los CV sólo funcionaban con cierto éxito en los territorios donde ya existía previamente un elevado grado de organización social, con comunidades indígenas o sindicatos campesinos altamente movilizados. Un elemento adicional que dificultó la formación de la CV fue que su participación en la LPP era entendida como un trabajo voluntario, y cuyos miembros no recibían ningún tipo de remuneración. Por todo ello, la tensión entre la captura por parte de las autoridades locales y la inactividad dejaba un espacio muy reducido para la maduración institucional de los CV. Por los motivos mencionados, se estableció, en agosto de 1997, el Fondo de Control Social, para rescatar la función de los CV en el diseño de la descentralización, tres años después de iniciada ésta, con el propósito de ofrecer una remuneración mínima a los miembros del CV, evitándose que el control de estos fondos estuviera en manos de los gobiernos municipales⁴⁰.

Una encuesta efectuada por el Banco Mundial en 1999 sobre una muestra de 38 municipalidades, demostró que el nivel de conflicto entre los gobiernos municipales y los CV era bastante elevado en cuanto a la supervisión del empleo de los fondos, aunque su capacidad de control era escasamente efectiva -doce de los 38 CV realizaron intentos de suspender las transferencias al observar irregularidades, pero sólo lo consiguieron en tres ocasiones. Por otra parte, aunque en 26 de 37 casos, se consideraba satisfactorias las relaciones entre el presidente del CV con el alcalde (World Bank, 2000, v2:106), la capacidad de representación de los CV en los municipios grandes estaba mucho menos legitimada que en los pequeños municipios rurales, donde, por su reducido tamaño, las relaciones personales articulan mejor este tipo de representación (Rowland, 2001). No existe pues una situación uniforme en el país, sino que un abanico muy fragmentado de experiencias participativas variables según las condiciones locales, como el tamaño de la población.

Desde la administración del gobierno nacional se apoyó de modo importante el desarrollo de todo este proceso, siendo una de las principales ocupaciones de la Secretaría Nacional de Participación Popular, encargada de monitorear y facilitar el desarrollo del proceso de descentralización. Esta Secretaría fue reconvertida en una unidad por el Presidente Hugo Banzer, en 1997, cuyo partido se había ligeramente orientado más hacia la regionalización que hacia la municipalización -por los contactos con los comités cívicos, sus expectativas electorales, otros. Sin embargo, la fuerza que había tomado el proceso en todo el país, con miles de OTB constituidas y gobiernos locales funcionando en las 311 municipalidades, hizo que el nuevo gobierno asumiera como irreversible la LPP -tal como había deseado Sánchez de Lozada- y que, finalmente, se relanzara a la Secretaría, en 1998, bajo el nombre de Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Cada vez más las actividades de este Viceministerio, ubicado dentro del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación,

⁴⁰ Cf. DS no. 24790 del 4 de agosto de 1997.

se configuraron como las de un órgano de apoyo a la administración del gobierno local con las especificidades propias del modelo boliviano de municipalización -OTB, CV, Planificación participativa, evaluación de proyectos, otras⁴¹.

Relaciones fiscales intergubernamentales

Hasta el establecimiento de la LPP, los municipios recibían 10 por ciento del total de los ingresos fiscales del país, con una distribución basada en el esfuerzo fiscal⁴². Sin embargo, el 92 por ciento de los recursos eran para las capitales departamentales precisamente por esa fórmula de distribución (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996). Hay que agregar que las ciudades más grandes eran también las que tenían mayor capacidad para recaudar algunos impuestos locales y aumentar significativamente sus ingresos, por encima de las transferencias que recibían del gobierno central. Por el contrario, los municipios más pequeños apenas disponían de capacidad recaudatoria, por lo que sus ingresos se limitaban básicamente a los escasos fondos que recibían como transferencias de gobierno. En este contexto no es extraño entender porque apenas 40 municipios se encontraban en funcionamiento regular como entidades proveedoras de servicios locales, antes de la descentralización.

Todo el proceso de descentralización en el ámbito local implicó también que debía darse la posibilidad de incrementar los recursos generados autónomamente por las municipalidades. Por ello, en 1994, se modificó la ley de reforma tributaria, que permitió, junto a la LLP y otras revisiones legislativas, incrementar las facultades locales para recaudar recursos a través de impuestos locales, patentes, tasas y cobro de servicios. Entre los nuevos impuestos transferidos, destacan aquellos a la propiedad inmueble, a los vehículos y a la transmisión patrimonial. Sin embargo, muchos municipios apenas disponían de capacidad para recaudar tales impuestos; su implementación fue un proceso progresivo y lento, vinculado al aumento de las capacidades de gestión de las municipalidades. En los primeros años de la descentralización sólo los grandes municipios consiguieron aumentar significativamente su capacidad de autofinanciación -sin duda para corregir el descenso de fondos de la coparticipación por el cambio en la fórmula de asignación.

El problema de la falta de recursos para el desarrollo local sigue representando para los propios líderes locales, el principal obstáculo para llevar a cabo sus políticas públicas (PNUD, 2000:81). La formación de técnicos municipales y el fortalecimiento de la gestión financiera de las municipalidades constituyen una vía destacada para remediar esta situación. Por este motivo, diversos órganos del gobierno central, especialmente la Contraloría de la República y el Ministerio de Hacienda, así como los programas de cooperación de distintos organismos internacionales, han estado muy activos desde los primeros años de la descentralización en la tarea de reforzar las actividades de capacitación, aunque ello produjo cierta duplicidad de funciones y descoordinación institucional por la falta de reglas claras en este sentido (Orrego, 1996).

⁴¹ Véase <http://www.vppfm.gov.bo/new>.

⁴² Establecida en la Ley de Reforma Tributaria (Ley 843 del 20 de mayo de 1986), coincidiendo con las primeras elecciones democráticas en el ámbito local. Antes, el porcentaje de coparticipación tributaria era de sólo 0,5 por ciento.

Los fondos de participación popular gestionados por las municipalidades no se encontraban condicionados más allá de un amplio abanico de posibilidades, por la definición realizada por la LPP. Sin embargo, en el primer año de su puesta en práctica, los responsables de su aplicación en el gobierno nacional, preocupados por la escasa concentración de las inversiones que realizaban los municipios en los ámbitos sociales, quisieron introducir algún mecanismo de condicionamiento que no rompiera con el espíritu de autodeterminación que había instaurado la LPP. Para ello, como se ha mencionado, establecieron una disposición que condicionaba el acceso de las municipalidades a los fondos complementarios para que el 30 por ciento del presupuesto municipal fuera asignado al desarrollo humano y el 25 por ciento, a actividades de apoyo a la producción⁴³. Estos fondos de cofinanciamiento complementarios eran precisamente los tradicionales “fondos de desarrollo”, iniciados en los años ochenta para responder a situaciones de emergencia y que habían evolucionado hacia la configuración de un sistema de inversión localizada y de respuesta a necesidades sociales localizadas, con una gestión altamente centralizada por diversos ministerios del gobierno central⁴⁴. A estos fondos se añadieron otros, después de la LDA, gestionados por los gobiernos departamentales. Ello produjo, como se ve en el Cuadro 3.1, que la mayor parte de la inversión pública se concentrara en los niveles descentralizados, con un fuerte protagonismo de las prefecturas -incluso a costa de la paulatina reducción del porcentaje correspondiente a los municipios. En conjunto, se aprecia cómo se introduce un elemento de control jerárquico, adicional en las relaciones intergubernamentales, justo cuando éstas se empezaban de desarrollar en este ámbito.

**Cuadro 3.1. Inversión pública 1998-2000
(ejecución por nivel de gobierno)**

En porcentajes

Nivel de gobierno	1998	1999	2000
Central	31,3	36,8	35,9
Prefecturas	42,6	42,5	47,2
Municipios	24,9	19,8	16,7
Empresas públicas	1,1	0,8	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda

La gestión de los fondos complementarios, a pesar de los problemas que inducía su posible instrumentalización como apoyo al clientelismo político, constituyó uno de los pocos espacios efectivos de desarrollo de las relaciones intergubernamentales basadas en una relación no jerárquica entre los distintos niveles de gobierno. Desde finales de los años noventa se fueron dando relaciones directas entre distintas unidades del gobierno central y municipios, con el objeto de impulsar proyectos de cofinanciamiento de las inversiones o con la prestación de apoyo técnico para el fortalecimiento municipal. Las iniciativas de colaboración efectivas no eran generalizadas pero se fueron difundiendo las experiencias. En este contexto destacan las

⁴³ Cf. DS no. 24182 de 1995. La reacción fue, en parte, porque en el primer año los nuevos gobiernos locales tuvieron preferencia por las inversiones con resultados rápidos y visibles, a expensas de otras de largo plazo. Sin embargo, no fue por eso que la medida dejó de ser una reacción precipitada hacia la recentralización.

⁴⁴ Entre otros, por ejemplo, el Programa de Apoyo Solidario a las Escuelas o el Seguro Materno-Infantil.

basadas en la formación de mancomunidades de municipalidades o la creciente participación e implicación de las ONG en los proyectos de cofinanciamiento (PNUD, 2000). El crecimiento paulatino de estas prácticas de relación entre las municipalidades y el gobierno central, creadas sobre la identificación de necesidades, la negociación y el acuerdo, es gran interés para el desarrollo local, aunque, sin embargo, su funcionamiento muestra como aspecto negativo las deficiencias de articulación de los municipios con el nivel departamental, que debería proveer, según la LDA, la mayor parte de este tipo de asistencia.

En ese sentido, las prefecturas también recibieron ingresos adicionales, como fruto de la descentralización impulsada por la LPP y la LDA, para asumir las nuevas funciones. En primer lugar, la LPP estableció el Fondo Compensatorio Departamental, de monto discrecional, para equilibrar los ingresos de aquellos departamentos que disponían de menor capacidad recaudatoria. En segundo lugar, se mejoró la capacidad de ingresos fiscales de los departamentos: aparte de las regalías departamentales, cuya vinculación ya estaba establecida anteriormente -impuestos al volumen de explotación de recursos naturales no renovables- se introdujo la coparticipación en el Impuesto Especial de Hidrocarburos (25%), establecida por la LDA y distribuida entre departamentos según un criterio mixto: 50 por ciento de reparto igualitario y 50 por ciento según el número de población. Aparte de los ingresos señalados, las prefecturas también recibieron asignaciones directas para la gestión de las áreas de los servicios de salud, educación y asistencia social, que se encontraban desconcentradas en los departamentos. Evidentemente, estas últimas partidas no permitían ningún tipo de flexibilidad y consistían básicamente en asignaciones para servicios personales, utilizadas para pagar los sueldos de los empleados públicos.

Papel de los partidos políticos: Descentralización y fenómeno del “cuoteo” político

El sistema de partidos en Bolivia es altamente fragmentado (ver Cuadro 3.2), aunque ha alcanzado cierta estabilidad durante los años noventa después de algunas décadas de elevada fluidez. Sin duda, ese grado de fragmentación refleja la existencia de complejas diferencias en la sociedad y la economía boliviana, aunque posiblemente las reglas electorales existentes también contribuyan a consolidarlo. El sistema de representación proporcional utilizado para elegir a los diputados en el Congreso, desde las elecciones de 1997, consiste en un procedimiento de voto dual, donde la mitad de los diputados son elegidos en listas departamentales y la otra mitad, en distritos uninominales -esto es 68, en circunscripciones departamentales y 62, en circunscripciones uninominales. Antes de esa fecha, todos los diputados eran elegidos en listas departamentales proporcionales, favoreciendo aún más la fragmentación del sistema de partidos. Asimismo, el Senado o cámara alta está compuesto por 27 senadores, elegidos mediante sufragio universal también cada cinco años, y quienes representan a los nueve departamentos territoriales -tres por departamento.

Por otra parte, los cambios en las reglas electorales, realizados en 1997, han contribuido sin duda a establecer mayor conexión entre los partidos y las nuevas instituciones nacidas de la descentralización, ya que algunos diputados compiten por el voto personal. En términos generales, la organización interna de los partidos bolivianos no es muy fuerte, con una disciplina de partido bastante moderada, aunque existe cierto

grado de centralismo tradicional en estas organizaciones. También hay que tener en cuenta que, junto a la estructura formal, los partidos suelen estar informalmente organizados en facciones internas, con una intensa red de relaciones personales y fidelidades a líderes concretos. Solo recientemente, sin embargo, algunos partidos han empezado a introducir sistemas de elecciones primarias en el caso de sus responsables en diversos niveles territoriales, lo que está empezando a cambiar las fórmulas tradicionales de su organización política, aproximando las dimensiones formales e informales de la política interna de los partidos.

Cuadro 3.2. Porcentaje de voto en las elecciones presidenciales (1985-1997)

Partido	1985	1989	1993	1997
MNR	30.4	25.8	35.6	17.7
AND	32.8	25.4	21.1	22.3
PS1				
MIR	10.2	22.0		16.7
MNRI	5.5			
Condepa		12.3	14.3	15.9
IU		8.1		
UCS			13.8	15.9
MBL			5.4	

Fuente: O'Neill (1999) y CNE (<http://www.cne.gov.bo>).

Recuadro 2. Partidos políticos en Bolivia

MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
AND	Acción Democrática Nacionalista
PS1	Partida Socialista 1
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionario
MNRI	Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda
Condepa	Conciencia de Patria
IU	Izquierda Unida
UCS	Unión Cívica Solidaridad
MBL	Movimiento Bolivia Libre

En Bolivia, la fragmentación de los partidos, así como el sistema institucional en conjunto, ha conducido a una cultura política basada en la construcción constante de coaliciones y la formación de amplios consensos políticos para la toma de decisiones. Sin embargo, el juego político toma generalmente características de gran crudeza y partidos es el control de los nombramientos públicos, uno de los elementos que generan más competitividad entre ellos. No sólo por el control de los cargos electivos, sino también por la posibilidad implícita de nombrar a cierto número de empleados públicos

en el departamento u oficina donde ejerce su actividad el cargo electo.⁴⁵ Los resultados de los trabajos de investigación existentes sobre el caso boliviano, muestran una situación bastante extrema, donde predomina el patronazgo político en todos los niveles, con partidos políticos organizados de forma muy centralista y donde no existe un servicio civil de carrera consolidado, que sirva de freno a la asignación de recompensas políticas en forma de cargos públicos para los militantes de los partidos (Gamarra y Malloy, 1995). Incluso puede señalarse que, en cierta medida, los pactos y la formulación de consensos se encuentran vinculados en las negociaciones entre partidos, con un reparto calculado de los recursos provenientes del patronazgo político (World Bank, 2000 (1):48).

A lo largo de los años noventa, sin embargo, en la administración central, se fueron configurando algunas agencias y departamentos cuyo proceso de reclutamiento se efectuaba al margen los canales políticos tradicionales, estando basado, por el contrario, en criterios profesionales. Esta evolución hacía una administración pública profesionalizada ha sido, sin embargo, muy lenta, y solo ha sido aceptada por los partidos políticos, siempre y cuando no se generalizara completamente a todas las dependencias públicas⁴⁶. En este contexto, la expansión de las nuevas instituciones locales, en la segunda mitad de los noventa, se configuró claramente como un ámbito de ampliación de los comportamientos tradicionales de los partidos políticos, en unos momentos en que estos comportamientos se encontraban cada vez más limitados en el ámbito nacional⁴⁷. Por este motivo, la oportunidad de aprovechar la descentralización como un nuevo espacio de “botín político” constituye un elemento clave para entender las intenciones y el comportamiento, respecto a la descentralización, de los partidos políticos bolivianos a finales de los años noventa. Como organizaciones en busca de rentas en un contexto de crecientes restricciones políticas, la descentralización les ofrecía nuevas oportunidades. En este sentido, no es ninguna sorpresa que no hayan aparecido demandas, desde ninguna opción política, para establecer un servicio civil de carrera especializado en la administración local. Esta situación, no obstante, constituye un importante obstáculo para la mejora de las capacidades técnicas del personal empleado en las municipalidades, y al mismo tiempo es una limitación para el desarrollo de una de las posibles vías de articulación de las relaciones intergubernamentales en el país.

⁴⁵ Este es el sistema conocido como “spoils system”, ampliamente practicado en el siglo XIX y principios del XX en la mayor parte de los países europeos y de América del norte. Básicamente se trata de recompensar mediante el nombramiento de determinadas personas a grupos e individuos que han contribuido en alguna medida al triunfo electoral. Existen diversas modalidades del fenómeno, el que aún es practicado con mayor o menor intensidad, en la mayoría de los países de América Latina. Un primer elemento que hay que identificar en esta diversidad de modalidades existente, es el grado de centralización que ejercen los partidos o responsables electos sobre el proceso de asignación de puestos. En algunos casos puede ser muy concentrado jerárquicamente, pero generalmente funciona en forma de racimo. Existen grupos, y grupos de grupos, y cada uno de los cuales suele constituirse sobre la base de fidelidades personales dentro de una estructura organizativa común, que generalmente es el partido político al que pertenecen. Un segundo elemento es valorar la extensión de los puestos asignados mediante este tipo de fórmulas, en relación con el peso total de la administración pública.

⁴⁶ El fracaso de la introducción del servicio civil de carrera de carácter transversal para el conjunto de la administración, iniciado en 1992, es una muestra de las tensiones existentes en Bolivia en los años noventa entre los dos modelos de provisión de funcionarios públicos.

⁴⁷ Aparte del establecimiento de algunos núcleos profesionalizados en la administración central, ello fue en gran parte debido a la privatización de las empresas públicas, donde habitualmente los partidos en el poder “situaban” a la mayoría de sus militantes.

Ya en 1994, con la implementación de la LPP, los partidos políticos existentes insistieron en ser los únicos candidatos para las elecciones locales, impidiendo la participación de partidos políticos locales o la formación de lista autónomas. Para ellos, mantener su monopolio era la forma de impedir la aparición de una competencia fragmentada con un estilo organizativo distinto en el nivel local, que pudiese impedir su desarrollo organizativo y su implantación electoral. Por otra parte, existía también el temor entre ellos de que sí se permitía fácilmente la conformación de otras candidaturas, éstas se podían convertir en OTV y los CV en plataformas para el lanzamiento de alternativas electorales en el nivel local, desviando la finalidades de supervisión y formación de preferencias públicas en la creación de estas organizaciones.

Cuadro 3.3. Porcentaje de voto en las elecciones municipales

Partido	1995	1999
MNR	21.3	19,7
AND	11.4	13
PSI		
MIR	9.3	14,7
Condepa	15.4	
UCS	17.4	
MBL	13.3	
Otros partidos	6.0	
Partidos étnicos	5.7	

Fuente: Grindle (2000) y *El Mundo* (7.12.99)

Como se ha mencionado, la lógica patrimonial empezó a introducirse intensamente en los gobiernos locales a finales de los noventa, al percibir los partidos que ellos constituían una ampliación de su ámbito de “cuoteo” político, donde podían situar a sus militantes. Diversos analistas encontraron abundante evidencia de que eso se estaba produciendo, tanto en las prefecturas como en las municipalidades (Oxhorn, 2000; The World Bank, 2000). Los analistas señalaron que no existía en esos ámbitos ningún sistema de promoción basado en el mérito: el clientelismo constituye el mecanismo formal de provisión de puestos de trabajo, dirigido por el alcalde o el prefecto y sus delegados, en el marco de una compleja red de favores y compensaciones personales. Determinadas reglas sobre el funcionamiento de las instituciones locales favorecieron la difusión de estos comportamientos partidistas, como el voto constructivo de censura, que permitía destituir a un alcalde con tres quintos de los votos del Consejo Municipal. Ello condujo a un nivel muy elevado de inestabilidad política, debilitando la figura del alcalde. Dado el pequeño número de consejeros municipales - entre cinco y siete- en la mayor parte de las municipalidades los tres quintos se convertían en mayoría simple, facilitando a los partidos la articulación de coaliciones para cambiar a los alcaldes. Para percibir las proporciones que tomó esta dinámica en relación al proceso político local, hay que tener presente que 80 por ciento de los alcaldes elegidos en 1995 habían perdido su cargo en 1998, tres años más tarde, debido al uso de las mociones de censura en los consejos municipales.

Las estrategias de los partidos y sus coaliciones a escala nacional, tuvieron mucha incidencia en estos cambios, aunque también fue importante la difusión de la cultura patrimonialista tradicional del país en las nuevas instituciones locales (Oxhorn,

2000). Según el PNUD (2000), fue en los municipios que tenían el índice de institucionalidad más bajo donde se percibieron estos problemas de manera más preocupante. En este sentido, se podría plantear la hipótesis de que en la medida que existe un mayor grado de construcción institucional, también cambia el comportamiento de los partidos políticos en el proceso político local, reduciendo sus actitudes oportunistas y otro tipo de juego político. Sin embargo, no parece que esta situación fuera muy generalizada, por lo menos por el tenor de los resultados de las elecciones municipales celebradas a finales de 1999, que mostraron una elevada abstención, especialmente en el área rural, semejante al porcentaje obtenido en 1995 -cerca del 45 por ciento. Por el contrario, en estas elecciones se produjo también una alta volatilidad de partidos y candidatos, con un fuerte ascenso de los partidos de ámbito regional, especialmente en Cochabamba y la Paz⁴⁸.

Asimismo, la articulación de las relaciones intergubernamentales fue prontamente dominada por los aparatos de los partidos, dejando un escaso margen de maniobra para el establecimiento de relaciones directas entre los responsables políticos directamente elegidos. Esta situación condujo a la necesidad de tener una relación partidista cercana entre la municipalidad y la prefectura para conseguir recursos significativos, como descubre un reciente estudio del Banco Mundial (The World Bank, 2000 (2):89). El mecanismo de funcionamiento de los consejos departamentales favorecía explícitamente esta dinámica; así como la propia dependencia de la Prefectura respecto del gobierno central, como órgano desconcentrado, hacía que los partidos en el poder en el gobierno central tuvieran a través de esta vía gran capacidad para incidir directamente en las políticas locales. Esta situación frenó sin duda el desarrollo de un sistema de relaciones intergubernamentales en el que los gobiernos locales tuvieran la posibilidad de establecer fórmulas para aumentar su capacidad de negociación frente a los políticos nacionales. En este sentido, la capacidad política de centro se encontraba sobredimensionada en el contexto del nuevo gobierno de multinivel que se estaba introduciendo.

El elevado nivel de centralización de los partidos políticos en el país, condujo a que los candidatos locales de los principales partidos nacionales fueran en gran parte seleccionados por los aparatos centrales de los partidos, situados en La Paz. De este modo, si las fidelidades políticas de los gobernantes locales deseaban realizar una carrera política, se orientaban más a los dirigentes nacionales que a los militantes y grupos de apoyo locales o incluso a satisfacer las preferencias de sus electores. En estas condiciones, la asignación de los puestos de trabajo en las municipalidades desde los niveles centrales de los partidos, con personas cuya vinculación con el territorio es puramente coyuntural, se convirtió en un fenómeno relativamente habitual (PNUD, 1998). Los alcaldes se encontraban muy limitados en su capacidad para cambiar la situación. Sin contar con apoyos políticos en el nivel de la política nacional, por el control de los partidos sobre las relaciones intergubernamentales, apenas podían conseguir recursos adicionales a través de los distintos tipos de fondos administrados por los departamentos y el gobierno nacional.

⁴⁸ Véase [Bolivi@press](#), "Elecciones municipales para el quinquenio 2000-05", Boletín 15/99, 15-12-99.

Resultados de la descentralización

La reproducción de las tradiciones políticas nacionales en el ámbito local, con una intensa rotación de cargos públicos y la generalización del intercambio de favores y actitudes de clientismo como estilo habitual de la gestión política, sesgó el desarrollo de las relaciones intergubernamentales de forma unidireccional e introdujo un creciente escepticismo sobre el funcionamiento de la descentralización en el ámbito local, a finales de los años noventa. A medida que las organizaciones políticas iban asentándose en el nivel local y establecían un monopolio de las relaciones con el nivel intermedio, la credibilidad del proceso de descentralización como una oportunidad para renovar la cultura política del país, fue reduciéndose paulatinamente. El discurso inicial de los promotores políticos de la descentralización había acentuado mucho la importancia del nuevo modelo institucional en el aumento de la rendición de cuentas de los políticos, en reducir el nivel de corrupción y la patrimonialización de la política, y, en general, en aumentar la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, por los resultados alcanzados, se puede apuntar que este objetivo apenas fue alcanzado en la realidad. Por este motivo también, la decepción fue mayor entre algunos sectores de la población que habían visto la descentralización como una ventana de oportunidad para participar en el proceso político.

Uno de los motivos que más claramente destaca en este ‘fracaso’ relativo de la rendición de cuentas, es que el contrapeso que representaban los nuevos mecanismos de participación popular no fue suficiente, por lo menos en los primeros años de la descentralización, para contrarrestar en el nivel local la extensión de los hábitos políticos tradicionales del país. Como se ha visto, sólo en los entornos donde el nivel de organización social era ya elevado con anterioridad, la LPP ofreció mecanismos adecuados para que la sociedad civil ejerciera esta función; pero esta no era una situación generalizada, ni mucho menos. Por ello, en la mayor parte de los municipios, donde no existía previamente un fuerte grado de movilización, las fórmulas políticas tradicionales se impusieron rápidamente sobre el funcionamiento esperado de las nuevas instituciones. Cabe añadir que en el marco del desarrollo institucional de la descentralización y el establecimiento de relaciones intergubernamentales, como se ha ido destacando, los partidos políticos -como organizaciones- utilizaron algunas reglas concretas que les permitieron disponer de importantes ventajas, tanto frente a las organizaciones sociales, como frente a sus propios cargos electos -con el objetivo de que éstos no asumieran una excesiva autonomía personal respecto del partido. La aparición de algunos partidos regionales fue sin duda, en algunos casos, una tentativa por superar estas limitaciones.

Otro elemento que es necesario destacar es la utilización de los fondos de desarrollo e inversión como mecanismo de ‘recentralización’ de las políticas que habían sido parcialmente descentralizadas por parte de los diferentes ministerios. Esta estrategia introdujo cierta confusión en el proceso, especialmente por la descoordinación existente entre los distintos fondos, por la arbitrariedad política implícita y porque implicaba falta de espacios de negociación para las autoridades locales en este tipo de iniciativas políticas nacionales. Los municipios recibían impactos diversos con condiciones específicas en cada caso, y su margen de autonomía para tomar decisiones y planificar estratégicamente se iba reduciendo progresivamente. Todo ello generaba entre los políticos locales la escasa motivación para establecer líneas de acción propias, a pesar de los criterios de planificación introducidos por la LPP

(Oxhorn, 2000). Por este motivo, a partir de 1999, una de las líneas de reforma de la estrategia de reducción de la pobreza fue precisamente la redefinición del funcionamiento de los fondos de inversión y desarrollo para eliminar las distorsiones existentes en su implementación (Gobierno de Bolivia, 2001), objetivo que se concretó con la ley 2.235 de Diálogo Nacional., promulgada en diciembre de 2001⁴⁹.

Los resultados ambivalentes producidos por la LPP, años después de su promulgación, ponen de relieve las limitaciones de las reformas institucionales en el ámbito local para resolver los grandes problemas nacionales de un país. Dado el contexto de extrema pobreza en que se realizaron estos esfuerzos de ingeniería social en Bolivia, las posibilidades de que se impusiese esa dinámica participativa y comunitaria a las tradiciones de clientela política, eran realmente muy reducidas y, posiblemente, algunos actores políticos idealizaron demasiado en su retórica política los posibles efectos del cambio institucional. Su diseño institucional efectivo, sin embargo, situaba muchos de los incentivos en la dirección de aportar nuevas rentas organizativas -cargos públicos, clientelas, entre otras- a las organizaciones políticas del país -partidos políticos- especializadas en gestionar un proceso político en condiciones de extrema desigualdad económica y escasas oportunidades de movilidad social, mientras que mantenía cierta desconfianza sobre el funcionamiento del proceso político local. A pesar de ello, no hay duda que la LPP contribuyó a aumentar la rendición de cuentas en el nivel local y frente a todos los problemas existentes. También impulsó la redistribución territorial de la inversión pública de manera más ajustada a la distribución territorial y más próxima a las necesidades locales (Peirce, 1998; Faguet, 2001). En algunos casos, la descentralización abrió la posibilidad de que se introdujeran iniciativas de desarrollo económico local, impulsadas o coordinadas por las municipalidades (Salinas, 2000). En total, es significativo destacar que este mejor ajuste en las asignaciones de recursos públicos a las preferencias locales se produjo a pesar de las “distorsiones” que aparecieron en el proceso político de la descentralización, a medida que se asentaban las instituciones locales y entraban en funcionamiento los incentivos favorables para los partidos políticos en el nuevo sistema de relaciones intergubernamentales⁵⁰. Por todo ello, sin duda, más allá de sus virtudes y defectos, se puede concluir que la LPP introdujo un cambio fundamental en la política boliviana, abriendo muchas oportunidades nuevas, al mismo tiempo que amplificó viejos problemas. Sin embargo, también, configuró un sendero de cambio institucional de larga duración para la estructuración territorial del Estado en Bolivia, el cual difícilmente será reversible en el corto plazo.

⁴⁹ Aparte de la redefinición de los fondos, las medidas propuestas por la Ley de Diálogo Nacional implicaron otros cambios importantes respecto del proceso de descentralización, como los avances en la municipalización de la salud y la educación. Sin embargo, estas transformaciones quedan ya fuera del ámbito temporal analizado en este trabajo.

⁵⁰ Una cuestión distinta es ver hasta que punto eso se puede generalizar en la política local. En otras palabras, hay que preguntarse si las mejoras de eficiencia social con la descentralización local, a pesar de las distorsiones políticas, se mantendrán o aumentarán en el caso de que se aumenten los recursos y los ámbitos de decisión de las autoridades locales. No es seguro que ello se produzca, ya que posiblemente el tipo de decisiones de inversión que contempla la LPP son las que con mayor facilidad pueden aportar este tipo de ganancias en el ámbito local, por la escala operativa y las capacidades de gestión actuales de los gobiernos locales en Bolivia.

CAPÍTULO 4
RECAPITULACIÓN FINAL

Se dedica la última parte de este estudio a realizar una breve revisión de los temas tratados, con el objeto de introducir algunos elementos comparativos sobre la dinámica de las relaciones intergubernamentales entre los dos casos analizados de naturaleza muy distinta, como se ha podido comprobar. También se desea recuperar de forma más explícita la perspectiva teórica adoptada en la primera parte, con el propósito de sistematizar algunos de los principales resultados obtenidos y discutir si el esquema interpretativo adoptado es útil para avanzar en el análisis de los sistemas de relaciones intergubernamentales en América Latina. Retomando las reflexiones iniciales y recogiendo diversos elementos discutidos en los dos casos estudiados, se apuntan los siguientes problemas clave en el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en América Latina:

1. Existe escaso desarrollo formal de los mecanismos de decisión conjunta o de coordinación entre los niveles ejecutivos responsables de cada nivel de gobierno. En los casos en que están presentes, los cargos públicos se enfrentan a numerosas dificultades para hacerlos efectivos ante las reglas informales existentes.
2. El sistema judicial desempeña apenas el papel de árbitro en los conflictos y disputas entre los distintos niveles de gobierno. Cuando muestra cierto nivel de actividad, su orientación a favor del centro es muy intensa, lo que no ofrece garantías para la construcción de un sistema de relaciones intergubernamentales equilibrado, con compensaciones internas.
3. En la definición de los fondos y otros instrumentos utilizados para poner en práctica las relaciones intergubernamentales, se encuentra con frecuencia mezclas complejas de criterios distributivos, redistributivos y de eficiencia en las fórmulas de distribución, lo que conlleva a menudo a grandes confusiones en torno a los objetivos de las políticas de descentralización.
4. La patrimonialización de la administración pública y la rápida rotación de los responsables públicos, junto a sus equipos, conducen en muchos casos a que no se establezcan relaciones estables entre funcionarios y directivos públicos, en desmedro de la continuidad de las políticas y su coordinación.
5. El sistema electoral no siempre equilibra de forma ponderada los intereses locales y los intereses nacionales en la representación política de las instituciones nacionales o parlamentos, sesgando las relaciones intergubernamentales a favor de uno de los niveles de gobierno existentes y condicionando la organización y el comportamiento de los partidos políticos.
6. La utilización de los fondos por parte de los gobiernos centrales para recentralizar las políticas públicas descentralizadas, es una táctica muy extendida en la región, que limita la emergencia de espacios de negociación para construir un nuevo entramado de relaciones intergubernamentales.

Estos problemas no son los únicos pero son significativos de la situación de las relaciones intergubernamentales e indican algunas de sus principales dificultades. Algunos de estos problemas reflejan cuestiones, cuya dimensión sobrepasa el contexto de la descentralización, mientras que otros han ido tomando forma a medida que se iba

definiendo el propio proceso. En todos los casos, algunas propuestas de mejora -en términos abstractos- podrían formularse fácilmente: reforzar la autonomía del sistema judicial para resolver conflictos entre niveles de gobierno; desarrollar más mecanismos de decisión formalizados; establecer sistemas de servicio civil que favorezcan la profesionalidad; retocar algunos aspectos no fundamentales de los sistemas electorales; establecer mecanismos no arbitrarios para la distribución de los fondos; separar más claramente los instrumentos dedicados a favorecer su eficiencia en la reducción de las desigualdades, entre otras. Todas estas propuestas de mejora y muchas otras posibles, seguramente se encuentran disponibles en el instrumental de proyectos de reforma del Estado o en la literatura técnica especializada. El problema, por lo tanto, es distinto: se trata de entender por qué las mejoras son tan difíciles de aplicar con efectividad y constancia. Las propuestas existen pero no avanzan o lo hacen muy difícilmente, debido a que existe una serie de dificultades en la articulación de las relaciones intergubernamentales. En este sentido, el estudio presentado en estas páginas constituye un intento de respuesta a esta pregunta, a partir del análisis institucional.

Cabe recordar que la hipótesis inicial fue que, en los últimos años, las relaciones intergubernamentales no se habían desarrollado adecuadamente en la región para dar respuesta a las nuevas exigencias producidas por el aumento en la descentralización de muchas políticas públicas en los países de la región. Como consecuencia de la no aparición de nuevos equilibrios entre los niveles de gobierno, se apuntaba a que había aumentado el número de situaciones de “explotación oportunista” de un nivel de gobierno respecto de otros, tanto económica como política. A continuación, se destacaba que ello, incluso, podía producir la deslegitimación de la descentralización y la emergencia de una crisis importante con relación al nuevo modelo de Estado descentralizado que se estaba desarrollando en muchos países de la región.

Para discutir esta hipótesis hay que valorar, en primer lugar, hasta que punto avanzó la descentralización en América Latina durante los años noventa. En este sentido, no hay duda ese avance fue muy desigual y que sólo es posible discutir con detalle el problema que se quiere analizar en los países con procesos importantes de descentralización. Se tiene que se avanzó fácilmente en los casos en que ya existía un sistema federal de Estado, con una competencia efectiva entre partidos políticos, una vez iniciada la descentralización -desbloqueándose algunos vetos clave para el inicio del proceso. El sistema de incentivos institucionales ya existente en el diseño institucional de la estructura federal del Estado, activó la continuidad del proceso de descentralización, retroalimentando su desarrollo. A pesar de sus diferencias, los cuatro países federales de la región (México, Venezuela, Brasil y Argentina) encajan bien dentro de esta lógica. Por otra parte, en algunos casos en que hubo una crisis política muy profunda en el país -constitucional, económica, u otra - que podía generar tensiones territoriales entre distintas zonas, se adoptó la decisión inmediata de introducir la descentralización, que implicaba la pronta transferencia de un gran volumen de fondos a los niveles descentralizados -para evitar que el sistema político tradicional frenase el proceso. Los ejemplos más claros de este tipo de procesos en América Latina fueron los de Colombia y Bolivia. En este estudio, se ha seleccionado un caso referente a cada una de estas dos fórmulas del proceso descentralizador: la federal y el “cambio súbito”.

En los dos casos seleccionados, es claro que la hipótesis general se cumple. Sin embargo, para discutir con más detalle los problemas existentes, en el estudio se ha analizado con detalle las relaciones intergubernamentales, identificando las tres vías

distintas de su articulación, considerando que en los casos de descentralización escogidos, el grado de entrelazamiento de las políticas es suficientemente importante como para que exista la necesidad de que se establezcan densas relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Las tres vías de articulación que, generalmente, se solapan constituyen en cada caso una combinación de instituciones específicas (reglas) y actores políticos, cuyo comportamiento se encuentra fuertemente condicionado por tales reglas. Se tienen en primer lugar las reglas para la selección y coordinación entre cargos públicos de carácter ejecutivo, que afectan a los líderes políticos -presidentes, alcaldes, gobernadores, otros. En segundo lugar, están las reglas para la elección de representantes políticos en las cámaras legislativas, que condicionan la dinámica de los partidos; y, en tercer lugar, las reglas que establecen el funcionamiento de la administración pública, en especial la selección de sus recursos humanos, y que inciden en el comportamiento de los profesionales y técnicos vinculados a las políticas públicas.

La revisión del funcionamiento de estas vías de articulación en los países analizados en los últimos años, ha permitido establecer un primer diagnóstico de carácter general sobre cuáles son los elementos más problemáticos para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. Si se toma la primera de las mencionadas vías de articulación, es decir la basada en las estructuras institucionales orientadas a seleccionar líderes y articular la toma de decisiones, cabe señalar, por una parte, el predominio del voto directo en la elección de cargos ejecutivos, mientras que, por otra parte, no se están muy desarrolladas las reglas para la toma de decisiones conjuntas entre responsables de distintos niveles de gobierno y, en muchas ocasiones, presentan un carácter muy retórico. Además suelen promover frecuentemente un tipo de relaciones basadas en la dirección jerárquica, donde se muestra cómo el centro político sigue manteniendo gran capacidad de control. Por otra parte, en ambos países, la descentralización no se ha realizado con la idea consciente de construir un modelo entrelazado de gobierno de niveles múltiples, sino que han predominado más bien las visiones o acciones basadas en el modelo de separación de poderes -suponiendo que haya mínimas relaciones e interacciones entre niveles a partir del ajuste mutuo. Fruto de estas contradicciones, en la práctica, es frecuente encontrar la mezcla de dos lógicas de cambio institucional muy distintas: una, la mencionada introducción de una estructura de separación de poderes de carácter vertical, con fórmulas de interacción informales, sin apenas formalizar las relaciones entre los gobiernos de los distintos niveles. Otra, que también es muy visible la voluntad de los aparatos estatales -gobiernos centrales- de no perder completamente el control del proceso de descentralización y que, como derivación de su tradición centralista, imponen numerosas fórmulas de dirección jerárquica sobre las políticas públicas, especialmente orientadas a dirigir la utilización de los recursos descentralizados. La consecuencia de estas distintas intencionalidades ha sido, en bastantes casos, la aparición no planeada de cierto grado de entrelazamiento en las políticas públicas, que era parte del diseño formal en la mayoría de los procesos de descentralización. Por este motivo, esta situación imprevista ha conducido a que aparezcan numerosas dificultades en la emergencia de más espacios de diálogo en las relaciones intergubernamentales, al no entrar en funcionamiento de modo efectivo las fórmulas de coordinación de rango intermedio, que se situaran entre la espontaneidad del ajuste mutuo y la férrea imposición de la jerarquía.

En relación con la segunda vía de articulación de las relaciones intergubernamentales, que pueden establecer los partidos políticos y sus representantes electos, cabe argumentar que los partidos políticos, precisamente por su importante

capacidad de control del cambio institucional, han sido los actores que más han contribuido a frenar o desarrollar la descentralización, al encontrarse incentivados por el tipo de reglas electorales existentes en cada momento. En un Estado unitario, como Bolivia, tradicionalmente centralista, si las reglas electorales y de representación no hubieran incentivado, a partir de 1994, una implicación de los partidos en la política local, las posibilidades de que la descentralización se paralizase o que no se pusiera en práctica o incluso que retrocediera, hubieran sido mucho más elevadas. A partir de entonces, cuando las reglas ya favorecían el poder subnacional, la descentralización fue un caldo de cultivo para que los partidos políticos de la región, muy necesitados de nuevos espacios de poder, que les permitía disponer de un nuevo ámbito donde obtener recursos, con pocas restricciones institucionales (Mainwaring y Scully, 1995; Willis *et al.*, 1999).

Dado el escaso desarrollo de las reglas de decisión y negociación conjunta -o su reducido seguimiento efectivo- los partidos han experimentado una presión adicional en ambos países en la gestión directa de las relaciones entre niveles de gobierno generadas por la descentralización, ya que eran los únicos actores articulados con capacidad para resolver -hasta cierto punto- las tensiones que comportaba el nuevo sistema de gobierno de multinivel. A veces, sin embargo, los incentivos institucionales para los partidos en favor de la descentralización se han concentrado más en la ampliación del modelo de “botín político”, tradicional en la región, que en la gestión de la diversidad de intereses territoriales. Ello ha originado que la situación se convirtiese en un círculo vicioso, sin que se reforzase la legitimidad de los gobiernos descentralizados.

En este tipo de situaciones, es probable que las relaciones intergubernamentales articuladas por los partidos políticos puedan verse sesgadas por el control de recursos para el patronazgo; los comportamientos puramente competitivos basados en la defensa de intereses electorales o las tensiones territoriales de poder. A pesar de los peligros mencionados, no hay duda que los partidos pueden impulsar la descentralización significativamente, gracias a su capacidad de establecer negociaciones directas entre ellos o a través de los procesos que se articulan dentro las propias organizaciones partidistas. Sin embargo, ello puede suceder a costa excesiva, en muchas ocasiones, de las capacidades efectivas de los cargos electos para ejercer el gobierno en los niveles subnacionales, especialmente si el marco de relaciones intergubernamentales no se encuentra por lo menos formalizado o si los cargos electos no corresponden al mismo tiempo al de los líderes que disponen del poder en el seno de los partidos. Uno de los peligros existentes en estos desequilibrios entre vías de articulación de las relaciones intergubernamentales, como ilustra el caso de Bolivia, es que cuando los partidos tienen una organización centralizada a nivel nacional y los cargos electos no disponen de demasiada influencia sobre la política interna de los partidos, es más fácil que las relaciones intergubernamentales se caractericen por un gran predominio del partido o coalición que domina el gobierno central sobre los gobiernos subnacionales, conduciendo a estos países, por lo tanto, a un nuevo centralismo.

Por lo que se refiere a la tercera vía de articulación de las relaciones intergubernamentales, con base en la actividad de la administración pública y las reglas sobre el funcionamiento del servicio civil, cabe señalar que, en general, en los países examinados las redes de relaciones entre profesionales no se encuentran muy desarrolladas, especialmente dentro de las administraciones públicas, debido a la fuerte presencia de mecanismos de patronazgo, que provocan gran movilidad de funcionarios

y técnicos, sin que hay tiempo suficiente para que se consoliden relaciones de confianza entre los profesionales responsables de gestionar las políticas públicas en distintas administraciones. La ausencia de un servicio civil consolidado, especialmente en los niveles de gobierno subnacional, con sus reglas de selección y promoción, impide que exista mayor estabilidad del personal en la administración pública. Por otra parte, el grado de asociación profesional, en general, es muy limitado, ya que además las organizaciones especializadas en actividades de reflexión, que contribuyan a articular este tipo de redes profesionales (*think tanks*, universidades, otras), son bastante débiles, aunque en este aspecto existe gran diferencia entre Bolivia y Argentina. La falta de estabilidad y profesionalidad de los funcionarios públicos afecta intensamente los procesos de descentralización, ya que en estos países las relaciones intergubernamentales apenas pueden apoyarse en los vínculos informales característicos de esta vía de articulación. Es importante destacar que, en ocasiones, no se tienen demasiado en cuenta estas limitaciones cuando se realizan adaptaciones de modelos institucionales o de políticas de descentralización provenientes de países desarrollados, lo que dificulta enormemente muchos intentos de transposición de modelos concretos de descentralización de políticas sectoriales.

Respecto a la interacción entre instituciones y actores en la configuración de las relaciones intergubernamentales, el caso argentino revela aspectos particularmente sugerentes. En la segunda parte de este estudio, mediante el relato de los sucesivos enfrentamientos y acuerdos entre el gobierno nacional y las provincias durante el periodo democrático iniciado en 1983, se observan las peculiaridades de los mecanismos institucionales que estructuran las relaciones intergubernamentales en Argentina, así como el comportamiento de los principales actores en ese ámbito. Parece evidente que el marco de relaciones lo constituye la negociación constante entre los ejecutivos provinciales y el ejecutivo nacional, quedando los poderes legislativos en un segundo plano, así como el poder judicial, que curiosamente apenas interviene para deslindar este tipo de conflictos. Los partidos políticos también están muy presentes, pero también en segundo plano, ya que no son organizaciones centralizadas y con capacidad de coordinación, sino que constituyen numerosas redes y facciones dirigidas por líderes políticos que, generalmente, ostentan cargos electos y disponen de recursos suficientes para ejercer un cierto patronazgo político. El mecanismo de relación habitual entre las provincias y la nación es la negociación que se establece, a veces, de forma conjunta y, otras veces, bilateral. Sin embargo, los procedimientos de negociación están poco estructurados, con apenas reglas de decisión, más allá de las reglas de la unanimidad que establece la propia Constitución. La escasa sofisticación de los procedimientos de negociación conduce a la aparición de constantes bloqueos decisorios, que no pueden ser superados mediante la intervención de otro tipo de actores, que activen otras vías de articulación en las relaciones intergubernamentales, dada su debilidad -partidos centralizados, administración pública profesional y que refuerza los mencionados bloqueos. Tampoco es muy destacada la imposición de decisiones de carácter jerárquico desde el nivel nacional en los temas horizontales, tan habitual en otros sistemas de gobierno de multinivel, aunque sí se observa que existe una constante dirección jerárquica en el detalle de muchas políticas sustantivas, así como en el manejo de algunos fondos especiales.

El problema del déficit fiscal de las provincias constituye un ejemplo de las dificultades para la negociación entre responsables de los dos niveles de gobierno. Su crecimiento continuo fue el resultado de la explotación oportunista de un nivel de

gobierno respecto al otro en las relaciones intergubernamentales y, sin duda, ha sido un tema de constante preocupación y discusión política a lo largo de los años ochenta y noventa. La Constitución argentina propia de un Estado federalista, otorga a las provincias el derecho de endeudarse tanto en el ámbito nacional como internacional, sin requerir la autorización del gobierno nacional. En general, la financiación de las provincias mostraba una fuerte tendencia cíclica en los ingresos y rigidez en los gastos. Así, en momentos de dificultades presupuestarias, las provincias utilizaban el recurso del endeudamiento para afrontar sus necesidades inmediatas; así como en una situación de mejora presupuestaria, el gobierno nacional cargaba con más responsabilidades a las provincias. Finalmente, el recurso al déficit se convirtió en un medio habitual de las finanzas provinciales. En este sentido, la tentativa de algunas provincias de continuar endeudándose hasta alcanzar una situación de quiebra, esperando el rescate final del gobierno nacional, introducía una dimensión oportunista en las relaciones intergubernamentales -frente al resto de provincias y al propio gobierno nacional- que provocaba gran inestabilidad en el proceso de formación de las políticas públicas. Por otra parte, el gobierno nacional, en diferentes ocasiones, intentó introducir fórmulas de control sobre la deuda subnacional, pero tampoco se preocupaba excesivamente de afrontar directamente los problemas que había generado tal déficit. En esta situación, parece clave la escasa capacidad coordinadora de los partidos políticos, que hace pivotar todo el peso de las relaciones intergubernamentales y la mayor parte de la responsabilidad de la coordinación sobre los cargos electos. Sus horizontes temporales acotados y la configuración de los conflictos entre niveles, como juegos distributivos de suma cero, explican el predominio de los comportamientos oportunistas.

En el caso de Bolivia, la interacción entre actores e instituciones en la articulación de las relaciones intergubernamentales, presenta una combinación muy distinta a la de Argentina, casi opuesta en algunos aspectos. En el caso boliviano, existe un déficit presencial de los cargos electos -los responsables directos de los gobiernos locales- en las relaciones intergubernamentales. No hay mecanismos institucionales establecidos ni fórmulas consolidadas para el establecimiento de consensos entre los cargos públicos. El sistema predominante, cuando existe, consiste en la imposición jerárquica de las decisiones desde el gobierno central o los departamentos hacia los municipios. Por el contrario, el peso de los partidos políticos, como articuladores de las relaciones entre niveles de gobierno, es muy destacado. En Bolivia, de forma contraria a lo que sucede en Argentina, los partidos políticos constituyen organizaciones bastante centralizadas y disponen de mecanismos institucionales para articular marcos de relación entre niveles de gobierno, utilizando, en su caso, los espacios de representación en las cámaras legislativas. Su capacidad de coordinación entre niveles de gobierno es bastante elevada y, frente al escaso desarrollo de las otras vías de articulación, esta vía predomina por encima del resto. Una presencia más directa de los cargos electos en el establecimiento de relaciones entre niveles de gobierno, con el establecimiento de mecanismos menos jerárquicos que los existentes, posiblemente compensaría el predominio de los partidos en las relaciones informales entre niveles. Tal vez el ejemplo más destacado de este problema constituye el débil sistema de representación de los consejos departamentales, controlados por los aparatos de los partidos. Ello favorece una excesiva dependencia del Departamento respecto de los partidos, que se orientan a asignar recursos según criterios electorales y redes de patronazgo, a través de la gestión partidista de los fondos de fortalecimiento municipal. Se trata de un sistema de relaciones intergubernamentales, basado fundamentalmente en el intercambio

oportunista de recursos políticos, muy valorados por los partidos: votos en las elecciones y nombramientos públicos.

Como se ve, la existencia de modelos de articulación de las relaciones intergubernamentales, centrados básicamente en una sola vía de las tres mencionadas, es decir los cargos públicos en Argentina y los partidos políticos en Bolivia, conduce fácilmente a la aparición de comportamientos basados en la “explotación oportunista”, en los que cada nivel intenta aprovecharse de los otros, utilizando los instrumentos a su alcance. Tal situación conduce a pensar que otros sistemas de articulación de las relaciones intergubernamentales, donde se combinen con fuerza más de una de las vías identificadas, posiblemente puedan reducir las posibilidades de que surjan intentos de explotación de un nivel de gobierno por otro, ya que las exigencias de rendición de cuentas aumentan. Todo ello, finalmente, puede conducir a un aumento de la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos, en la medida en que la mejor articulación de las relaciones intergubernamentales debe facilitar un mejor funcionamiento del proceso político local -al aumentar las exigencias de rendición de cuentas desde otros niveles- y, también, puede contribuir a ajustar la asignación de responsabilidades entre niveles con el objeto de elevar la eficiencia en la producción y distribución de los bienes públicos.

Como consecuencia de los problemas identificados en la construcción de sistemas más efectivos de relaciones intergubernamentales en la región, aparecen de forma muy destacada algunos elementos críticos que ponen en peligro la eficacia y legitimidad del propio proceso de descentralización en la región. En primer lugar está la falta de control del gasto público por parte de los gobiernos subnacionales, que siempre contemplan la posibilidad de ser rescatados finalmente por el gobierno nacional; en segundo lugar, el uso repetido de transferencias discrecionales por parte del gobierno central, que impide crear espacios de gestión de los conflictos territoriales. En tercer lugar, cabe destacar las dificultades existentes para realizar ajustes institucionales que permitan aumentar la responsabilidad de los cargos públicos; ajustar las fórmulas de representación electoral, y avanzar en la formación de un servicio civil profesional en los distintos niveles de gobierno. Finalmente, en cuarto lugar, un factor que incide también en la crisis de la descentralización, es el papel que desempeñan los partidos políticos o los líderes políticos con cargos públicos, cuya implicación directa en gestionar la descentralización por los recursos disponibles, frena la emergencia de redes de actores de carácter más profesional y más vinculadas a la gerencia pública de los distintos niveles de gobierno. Frente a todo ello, no hay duda que, en muchos casos, es muy importante la necesidad de introducir cambios institucionales para garantizar el buen desarrollo de la descentralización en los próximos años. Sin embargo, como señala Oxhorn con relación a la LPP boliviana, los cambios institucionales utilizados como mecanismos para mejorar la democratización del país y el fortalecimiento de las instituciones estatales politizadas “están plagados de complejidades que pueden conducir a consecuencias imprevistas” (2000:27). Por este motivo, en cualquier dirección de cambio, posiblemente sea mejor avanzar aplicando pequeños ajustes institucionales, con resultados más controlables, que cambios radicales, cuyos efectos pueden ser difíciles de calcular con antelación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Primera parte

- Aghón, Gabriel y Gerold Krause-Junk (1996), *Descentralización fiscal en América latina. Balance y principales desafíos*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Aghón, Gabriel y Herbert Edling (comps.) (1997), *Descentralización fiscal en América latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Alesina, Alberto y E. Spolaore (1997), "On the Number and Size of Nations". In *Quarterly Journal of Economics*, 112:1027-1056.
- Arellano Gault, David y Liliana Rivera Sánchez (1999), "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación local". In *Gestión y Política Pública*, 8(1):89-119.
- Benz Arthur (2000), "Two types of Multilevel Governance: Intergovernmental relations in German and EU Regional Policy". In *Regional and Federal Studies*, 10:21-44.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *América Latina tras una década de reformas*. Informe de Progreso Económico y Social, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bird, Richard M. (2001a), "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes". Documento de Trabajo, BID/SDS, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bird, Richard M. y Michael Smart (2001b). "Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience". Paper prepared for Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Tokyo: Hitotsubashi University.
- Bolton, P. y G. Roland (1997), "The Breakup of Nations: A political Economy Analysis". In *Quarterly Journal of Economics*, 112:1057-1089.
- Cabrero, Ernesto (1996), "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". In *Nueva Sociedad*, 142.
- Cohen, John M. y Stephen B. Peterson (1997), "Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance". In *Development Discussion Paper 582*, Harvard Institute for International Development.
- Colomer, Joseph M. (2001), *Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel.
- Cooke, Bill y Uma Kthari (Eds.), (2001), *Participation. The new Tyranny?*, Londres: Zel Books.
- Cruz, Rafael de la (1998), "La revolución federal de las finanzas públicas". In R. de la Cruz (Coor.), *Descentralización en perspectiva*, Caracas: IESA.
- Dahl, Robert A. y Edward R. Tufte (1993), *Size and Democracy*, Stanford University Press.
- De Vries, Michael S. (2000), "The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries". In *European Journal of Political Research*, 38:193-224.
- Diamond, Larry y Svetlana Tsalik (1999), "Size and Democracy. The Case for Decentralization". In L. Diamond, *Developing Democracy. Towards Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Fesler, James W. (1972), "The Basic Theoretical Question: How to Relate Area and Function". In L.E. Grosenick (ed.), *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues*, Washington DC: American Society for Public Administration.
- Fung, Artchom y Erik Olin Wright (2001), "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance". In *Politics and Society*, 29 (1): 5-41.
- Grindle, Merilee S. (2000), *Audacious Reforms. Institutional invention and democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hutchcroft, Paul D. (2001), "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power". In *Governance*, 14 (1): 23-53.
- Jordana, Jacint (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional". Documento de Trabajo I-22EU, BID / INDES, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordana, Jacint (2000), "Instituciones y capital social: ¿Qué explica qué?". In *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2).
- Lemieux, V. (1996), "L'analyse politique de la décentralisation". In *Revue Canadienne de Science Politique*, 39(4).
- Mainwaring, Scott y Timothy T. Scully (Eds.) (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press.
- Manor, James (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington DC: World Bank.
- Marks, Gary y Liesbet Hooghe (2000), "Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory". In *Journal of Common Market Studies*, 38 (5):795-816.
- Méndez, José Luis (1997), "Estudio introductorio". In Wright, Deil S. (1988), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (Ed.) (1991), *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Oates, Walance E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism". In *Journal of Economic Literature*, 37:1120-49.
- Oates, Walance E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (1997), *Managing Across Levels of Government*, Paris. Disponible en <http://www.ocde.org/puma/mgmtres/malg/malg97/toc.htm>
- Penfold, Michael (2000), "Descentralización y Mercado en América Latina". In *Reforma y Democracia*, 16.
- Pierson, Paul (2000), "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change". In *Governance*, 13 (4): 475-499.
- PNUD (1997), *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva York: Naciones Unidas.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (Comps) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1994), *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas: Galac.
- Riker, William H. (1987), *The Development of American Federalism*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Rojas, Fernando (2000), "The Political Context of Decentralization in Latin America". In 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: World Bank.

- Saunders, Cheryl (1995), "Constitutional arrangements of federal systems". In *Publius*, 25:61-79.
- Schopf, Fritz W. (2001), "Notes Toward a Theory of Multilateral Governing in Europe". In *Scandinavian Political Studies*, 24:1-26.
- Schopf, Fritz W. (1999), "Comunidad y autonomía: Formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea". In *Gestión y Política Pública*, 8(2):169-199.
- Schopf, Fritz W. (1999b), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- Schopf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play*, Boulder: Westview Press.
- Schopf, Fritz W. (1988), "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". In *Public Administration*, 66: 229-278.
- Stein, Ernesto (1999), "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America". In *Journal of Applied Economics*, 2 (2)357-391.
- Ward, Peter, y Rodríguez, Victoria (1999), "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico". In *Journal of Latin American Studies*, 31.
- Willis, Eliza, Christopher da C.B. Garman y Stephan Haggard (1999), "The politics of decentralization in Latin America". In *Latin American Research Review*, 34(1):7-56.
- Wright, Deil S. (1988), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica [1997].

Segunda parte: Argentina

- Adroque, Gerardo y Melchor Armesto (2001), "Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del noventa". In *Desarrollo Económico*, 40(160):619-652.
- Artana, Daniel; Oscar Libonatti; Cynthia Moskovits y Mario Salinardi (1994), *La descentralización fiscal en América latina, problemas y perspectivas: El caso de Argentina*, Departamento de Desarrollo Económico y Social, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Asensio, Miguel Angel (2000), *Federalismo fiscal. Fundamentos. Análisis comparado y el caso argentino*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Averbug, Marcello (2001), "Argentina: situación económica reciente", BID/RE2, setiembre, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. [Mimeo].
- Bodemer, Klaus (1998), "La descentralización en la Argentina: Una reforma trunca". In *Agenda. Revista de políticas Públicas*, 1:75-106.
- Capitanich, Jorge M. (2001), *Investigación sobre el origen y naturales de las crisis provinciales*, Buenos Aires: Agora.
- Dillinger, William y Steven B. Webb (1999), "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil", World Bank Policy Paper 2121, Washington DC: The World Bank.
- Falleti, Tulia (1998), "Shaping the regional arena: Federalism and decentralization in Argentina, Brazil and Colombia", Department of Political Science, Northwestern University. [Mimeo].
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, Buenos Aires: FIEL.

- Ghio, José María y Sebastián Etchemendy (1997), “Running out of the Flames: The Politics of Administrative Reform in Menem’s Argentina”, Working Paper, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- Inter-American Development Bank (2000), *Argentina. Country Paper*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2000), “Políticos profesionales-legisladores ‘amateurs’: El Congreso argentino en el siglo XX”, Documento de Trabajo # 45, Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad
- Jones, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi (1998), “Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces”, Documento de Trabajo 8, Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- Kraemer, Moritz (1997), “Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico”, IADB Working Paper 345, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levitsky, Steven (2001), “Una ‘Des-Organización Organizada’: Organización Informal y Persistencia de Estructuras Partidarias Locales en el Peronismo Argentino”. In *Revista de Ciencias Sociales*, 12, octubre (Universidad Nacional de Quilmes. Ediciones).
- Novaro, Marcos (2001), “Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)”. In Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Piffano, Horacio (1999), “La propuesta sobre coparticipación federal de impuestos en un escenario de descentralización fiscal”, Documento de Trabajo 26, Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (1997), “Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: El caso argentino”, CEPAL / GTZ, Serie Política Fiscal 88, Santiago: Naciones Unidas.
- Rhoten, Diana (1999), *Global-Local Conditions of Possibility: The Case of Education Decentralization in Argentina*, Ph.D. Dissertation, School of Education, Stanford University.
- Secretaría General de Presidencia (1999), *Análisis de los regímenes municipales de las provincias argentinas*, Dirección de Estudios y Proyectos, Buenos Aires.
- Secretaría de Relaciones con las Provincias (2000), “Bases para un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos”, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/secpro/2bases.doc>
- Tommasi, Mariano, Sebastián Saiegh y Pablo Sanguinetti (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform”. In *Economía*, 2, Verano.
- World Bank (1997), “Sub national Governments in a Stabilization Program: Lessons from the Argentine Provincial Projects”. In *Infrastructure Notes*, Urban No. FM-10, April, Washington DC: World Bank.

Tercera parte: Bolivia

- AIPE (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación) (1993), *Descentralización. Poder local y rol de las IPDS (Instituciones Privadas de Desarrollo Social)*, La Paz: Ed. Offset Boliviana.

- Faguet, Jean-Paul (2000), "Institutions, political competition and local government decision-making. Decentralization and the provision of public services in Bolivia" Centre for Economic Performance, Londres: London School of Economics.
- Faguet, Jean-Paul (2001), "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia", Policy Research Working Paper 2516, Development Research Group, Washington, D.C.: World Bank.
- Galindo Soza, Mario (1998), "La participación popular y la descentralización administrativa", J.C. Chávez (Coor.). In *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz: Fundación Milenio.
- Gamarra, E. y J.M. Malloy (1995), "The patrimonial dynamics of party politics in Bolivia". In S. Mainwaring y T.R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press.
- Grindle, Merille (2000), *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Peirce, Margaret H. (1998), *Bolivia's Popular Participation Law: A Case of Decentralized Decision-Making*, Thesis, University of Miami, Coral Gables (Florida).
- IADB (1997), *Implementing Bolivia's Laws on Popular Participation and Administration Decentralization: Progress and Challenges*, Working Paper WP-5/97, Evaluation Office, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Desarrollo Humano (1996), *La participación popular en cifras*, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.
- Ormachea, Héctor (1976), "Principales deficiencias de la administración pública boliviana". In M. Baptista (dir.), *El país tranca. La burocratización de Bolivia*, La Paz y Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- Orrego, Claudio (1996), "Control y responsabilidad en gobiernos locales: desafíos institucionales de la descentralización en Bolivia", Universidad de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Estudio de Caso 11, Santiago de Chile.
- O'Neill, Kathleen Marie (1999), *Decentralization in the Andes: Power to the People or Party Politics?*, Thesis, Harvard University, Cambridge (Massachusetts).
- Oxhorn, Philip (2000) *La construcción del Estado por la sociedad civil. La ley boliviana de participación popular y el desafío de la democracia local*, Documento de Trabajo I-20CAN, INDES-BID, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUD (1998), *Desarrollo humano en Bolivia*, La Paz: PNUD.
- PNUD (2000), *Informe de desarrollo Humano en Bolivia*, La Paz: PNUD
- República de Bolivia (2001), *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza*, La Paz: Presidencia de Gobierno.
- Rowland, Allison M. (2001), "Population as a Determinant of Local Outcomes under Decentralization: Illustrations from Small Municipalities in Bolivia and Mexico". In *World Development*, 29 (8):1373-89.
- Ruiz-Mier, Fernando y Bruno Giussani (1997), *El proceso de descentralización y el financiamiento de los servicios de educación y salud en Bolivia*, Serie reformas de Política Pública 48, CEPAL, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Salinas, Jorge (2000), "Descentralización y desarrollo económico local: Una visión general del caso de Bolivia", CEPAL-GTZ, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Terán, José Antonio (1997), “Descentralización en Bolivia, participación popular y políticas para una compatibilidad con la Estrategia de Desarrollo Nacional”, Universidad de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Estudio de Caso 29, Santiago de Chile.
- The World Bank (1999), “Bolivia: Implementing the Comprehensive Development Framework”, Report No. 19326-BO, May 21, Washington DC: The World Bank.
- The World Bank (2000), “Bolivia: From Patronage to a Professional State. Bolivia Institutional and Governance Review”, 2 vol., Report No. 20115-BO, August 25, Washington DC: The World Bank.