

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

# Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und  
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

[www.inwent.org.pe](http://www.inwent.org.pe)

**SENPLADES**

**Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo**

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

[www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
<b>Descentralización y autonomía en Ecuador</b> .....	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
<b>Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina</b> .....	25
<i>Gustavo Vega</i>	
<b>I. INTEGRACIÓN</b>	
<b>La descentralización como geometría variable</b> .....	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Descentralización e integración regional: experiencias europeas</b> .....	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
<b>Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria</b> .....	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

<b>Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible . . . . .</b>	<b>99</b>
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

<b>Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto . . . . .</b>	<b>129</b>
<i>Franz Thedieck</i>	

<b>Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador . . . . .</b>	<b>145</b>
<i>Simón Pachano</i>	

<b>El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia . . . . .</b>	<b>163</b>
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

<b>La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú . . . . .</b>	<b>189</b>
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

<b>Procesos de construcción intercultural en Bolivia . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

<b>Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Fernando García Serrano</i>	

<b>Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina . . . . .</b>	<b>253</b>
<i>Bernad Gallep</i>	

<b>Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú</b> .....	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

#### IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

<b>El eslabón perdido de la descentralización en América Latina</b> .....	289
<i>Darío Restrepo</i>	

<b>Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano</b> .....	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

<b>Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina</b> .....	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

<b>Estado regional autónomo para el Ecuador</b> .....	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

<b>Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos</b> .....	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

# Descentralización e integración regional: experiencias europeas\*

Wolfgang Merkel\*\*

Voy a plantear tres interrogantes principales. ¿Qué diferencia hace el federalismo o la descentralización: para la democracia; para la eficiencia en la toma de decisiones; para el rendimiento económico de un país?

La primera interrogante es si el sistema federalista funciona mejor que un sistema centralizado. La segunda interrogante es ¿si otras regiones del mundo pueden aprender de las experiencias europeas? Y, entonces, tenemos que preguntarnos ¿en qué grado se pueden trasladar estas experiencias de una región a otra?

## Conceptos de la descentralización

El federalismo y la descentralización no son exactamente lo mismo. A menudo se confunden los dos en la literatura y en el discurso político. Quisiera aclarar cuál es la diferencia desde mi punto de vista. Mi definición de la descentralización es la siguiente: “descentralización es un proceso de reforma estatal que comprende un conjunto de políticas públicas que trasladan responsabilidades, recursos o competencias de un nivel más alto a un nivel de gobierno más bajo. Siempre en un contexto de Estado específico”.

---

\* Transcripción de la conferencia dada en Seminario Intenacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina”, realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la Sede de FLAC-SO-Ecuador.

\*\* WZB, Berlín.

Generalmente hablamos de tres tipos de descentralización:

- Descentralización administrativa.
- Descentralización fiscal.
- Descentralización política.

La descentralización no incrementa necesariamente los poderes de los gobiernos regionales y locales. Es importante hacer esta diferencia por las consecuencias estratégicas que tienen estas tres dimensiones para quienes impulsan las reformas.

#### *Descentralización administrativa*

En un sistema político en el que solo se ha descentralizado la administración, las autoridades subnacionales no tienen su propia autoridad constitucional para tomar decisiones. Simplemente ejecutan decisiones tomadas a nivel central. Esto sería el modelo menos avanzado de la descentralización. Desde el punto de vista político y fiscal sigue dominando el Estado central.

#### *Descentralización fiscal*

La descentralización fiscal da un paso más allá que la descentralización meramente administrativa.

La descentralización fiscal implica que exista el derecho de las unidades subnacionales de cobrar impuestos, entonces una de las funciones primordiales del gobierno se delega a un nivel debajo del gobierno central.

El incremento en las transferencias económicas del nivel central al nivel subnacional implica claramente un aumento en la autonomía local o regional. Pero, si este incremento en recursos tributarios para el nivel seccional se da sin reforzar la capacidad administrativa para la capacidad de cobrar impuestos, puede incluso haber una disminución de la autonomía

en ciertos casos. Estudios empíricos comparativos demuestran que los municipios menos desarrollados no tienen la capacidad administrativa para cobrar los impuestos de forma eficaz. Por lo tanto no pueden beneficiarse con la descentralización.

### *Descentralización política*

En cambio la descentralización política siempre incrementa la autoridad subnacional. Implica que los estados federados, las provincias y los gobiernos seccionales tengan jurisdicciones exclusivas de políticas específicas. Además implica, por supuesto, el poder de poner en práctica sus decisiones. Esto se refiere a lo administrativo y también a competencias fiscales. La descentralización política es la dimensión más importante y de más alcance. Implica la descentralización administrativa y fiscal y la relaciona con competencias políticas autónomas e independientes del gobierno central.

Entonces cada tipo de descentralización tiene diferentes consecuencias. Como ya se mencionó, una descentralización no siempre significa un aumento de poder para alcaldes y gobiernos. Por ejemplo, si se pone en práctica la descentralización administrativa sin conceder mayores recursos adicionales a las unidades subnacionales puede darse un efecto paradójico: más dependencia a nivel local hacia el nivel central. Esto sería un caso donde una descentralización no lleva a una mayor autoridad para el nivel seccional. Pero si esta descentralización administrativa se acompaña por un fortalecimiento del personal a nivel local puede haber un efecto positivo. Recursos autónomos que han sido recaudados de forma independiente o transferencias sin finalidad específica por parte del gobierno central, son decisivas para la autonomía real de las unidades seccionales y la efectividad de la descentralización.

### **La secuencia de la descentralización sí importa**

No sólo la transferencia y la dotación de las unidades subnacionales con suficientes recursos son importantes para la eficacia de la descentraliza-



ción, sino también la secuencia con la que se implementan las reformas descentralizadoras. Sabemos de estudios empíricos, que el inicio de la reforma es decisivo para el éxito posterior. Si los intereses subnacionales prevalecen en la negociación entre gobierno central y las entidades subnacionales al inicio habrá la siguiente secuencia:

Se da primero la descentralización política y ésta es seguida casi automáticamente por la descentralización fiscal y administrativa. Colombia, entre los años 1986 a 1994, es un ejemplo para esta estrategia. El proceso de descentralización colombiano generalmente se describe en la literatura como profundo y exitoso.

Puede suceder lo contrario si prevalecen en la mesa de negociaciones los intereses nacionales del gobierno central. En este caso si se inicia con la descentralización administrativa a menudo se queda ahí y no se puede saber si habrá un avance hacia una descentralización financiera y política. Argentina desde 1978 a 1994 sería un ejemplo de este tipo de estrategia de reforma.

En la ciencia política y en la teoría del neo-institucionalismo lo llamamos la dependencia del camino (*path dependency*), de la secuencia. Porque una vez establecido el trayecto es difícil desviarse, los costos para desviarse del camino establecido serán muy altos. Por esta razón el inicio de la reforma es decisivo para el desarrollo futuro de la reforma.

## Impactos de la descentralización en diferentes campos políticos

### *Eficiencia en la toma de decisiones*

Una de las preguntas grandes de cada reforma descentralizadora es, si la descentralización refuerza o deteriora la eficiencia de la toma de decisiones. En general, la toma de decisiones se vuelve mucho más compleja en los sistemas descentralizados o federalistas. La razón no es sólo que se establecen más niveles de decisión en el sistema político, sino que las decisiones con frecuencia se entrelazan en un sistema “multinivel”. Además, hay más actores políticos que tienen el poder de veto (veto players). Tienen el poder político de facto o constitucional de impedir que el gobierno nacional cambie el estatus quo de una cierta política. Si se descentraliza o federaliza un país se crean, por lo menos, dos actores importantes con poder de veto que pueden contradecir las políticas nacionales. Primero, la cámara federal que es poderosa y en el caso de Alemania ha impedido reformas, porque puede usarse como instrumento contra el gobierno nacional. Y en estados únicos, las unidades federales también cuentan con poder de veto contra ciertas políticas.

El costo de generar un consenso político es mucho más alto en sistemas descentralizados, ya que la toma de decisiones multinivel es un juego de diferentes actores donde cada uno tiene que participar en la decisión. Esto toma más tiempo y con frecuencia hay que aceptar consensos en un denominador muy bajo que no son adecuados para resolver los problemas complejos que se presentan. Constitucionalistas y politólogos lo han denominado la trampa de la decisión conjunta (*joint decision making trap*).

Este fenómeno se puede observar a menudo en Alemania y Suiza que tienen un nivel adicional de decisión, lo cual genera costos extremadamente altos en cuestión de tiempo y en cuanto a la claridad de las políticas. Están participando cuatro niveles en las decisiones: el nivel supranacional europeo y los niveles del estado nacional, tal como lo federal y local. Por esta razón, los mercados son a menudo mucho más rápidos en las reformas y cambios que los sistemas políticos. Los mercados avanzarían aún más rápido que los sistemas políticos centralizados. Habrá que tenerlo en cuenta en los tiempos de la globalización. El sistema federalis-

ta generalmente se adapta más lentamente a cambios socioeconómicos del entorno.

### *Rendimiento de los diferentes sistemas en términos macroeconómicos*

¿Cuál sistema rinde mejor – el centralizado o el descentralizado? A través de estudios en los países de la OECD sabemos que los países descentralizados tienen gobiernos más pequeños (*small governments*), menor tamaño de gobierno, menor nivel de tributación y menos gastos.

Modelos clásicos son EEUU y Suiza. Por ejemplo, el gobierno de EEUU gasta un 30 por ciento de su PIB, un país europeo como Alemania un 50 por ciento de su PIB, mientras que los países escandinavos gastan un 60 por ciento del PIB. Esto da una idea, hasta qué punto puede guiar un gobierno la economía y la sociedad. Los resultados de estudios empíricos en los países miembro de la OECD en los últimos 20 años demuestran, además, que los países federales tienen menos inflación y desempleo en estos países.

### *Impacto del federalismo sobre la democracia - La democracia enraizada*

Si hablamos de democracia creemos que sabemos intuitivamente lo que significa. Pero si analizamos las definiciones de la democracia nos vamos a encontrar con conceptos muy diversos. Coexisten conceptos minimalistas – un sistema eficiente, libre y justo de elecciones iguales, por ejemplo, Dahl (1971) –y conceptos maximalistas– que incluyen la idea de la justicia social y un estado de bienestar –que en los años 70 y 80 fueron comunes por ejemplo en América Latina y en el norte de Europa. Esto se puede denominar la “democracia social” (Heller 1934, Meyer, 2005).

Creo que ni los conceptos minimalistas ni los maximalistas sean convenientes para fines analíticos. Por lo tanto, propongo un concepto diferente de mediano alcance denominado la democracia enraizada (*embedded democracy*).

El concepto de la democracia (embedded democracy)

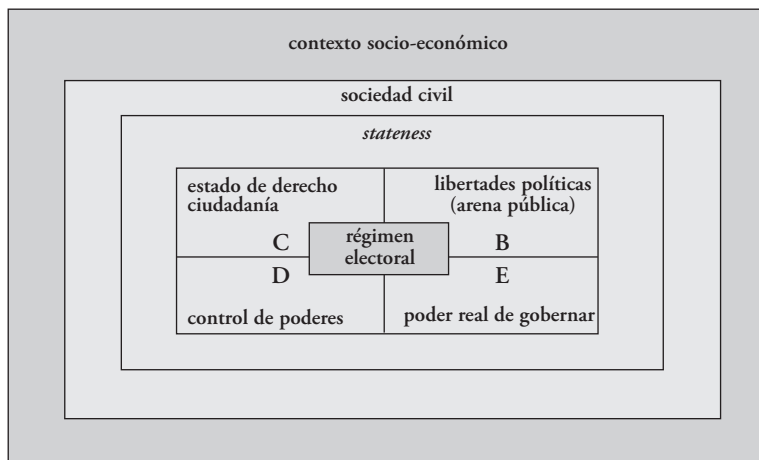


gráfico cortesía de W. Merkel (WZB)

Cinco regímenes parciales<sup>1</sup> constituyen el núcleo. Por supuesto el régimen central asegura las elecciones libres y democráticas. Pero las elecciones sólo pueden ser significativas democráticamente si tienen complementación y apoyo –si son enraizadas– en otros cuatro regímenes parciales:

- Derechos civiles liberales.
- Derechos políticos.
- Control horizontal (*horizontal accountability*).
- Poder efectivo de gobernar.<sup>2</sup>

1 Regímenes en gris más oscuro en el centro del gráfico.

2 Sin existencia de actores de veto como militares, o incluso empresas multinacionales que pueden chantajear al gobierno para que la política sirva a sus propios intereses. América Latina contó y cuenta con muchas interferencias ilegítimas en este sentido.

Estos cinco regímenes son interdependientes y independientes, sólo funcionan si se apoyan entre sí pero tienen simultáneamente una cierta autonomía. Es lo que llamo enraizamiento interno.

Pero también hay un enraizamiento externo. Este no se relaciona con la definición de la democracia, sino determina en gran medida el éxito de la democracia y si puede desarrollarse hacia un alto nivel de calidad democrática. Es lo que Juan Linz llama estatalidad o calidad de ser estado (*stateness*). La unidad territorial del Estado tiene que estar garantizada tal como el monopolio del Estado en el uso de la fuerza legítima. Otros enraizamientos son el de la sociedad civil y del contexto económico. Más fuerte es la sociedad civil, mejor funcionan las instituciones democráticas principales. Más se desarrolla una economía, más podemos esperar que la democracia funcione.

Es muy importante examinar los regímenes parciales de diferentes Estados para poder determinar con mayor detalle donde puede haber un déficit democrático. Si las falencias son tan severas que distorsionan el juego democrático, ya no se hablaría de democracias liberales basadas en el estado de derecho, sino se les denominaría democracias defectuosas.

Valores	Regímenes parciales	Funciones
Libertad	Derechos civiles	Libertades individuales Estado de derecho
Igualdad	Derechos políticos	Participación Responsividad
Control	Regimen electoral	Rendición de cuenta ( <i>accountability</i> ) Representación
	<i>Horizontal accountability</i>	Límites de la autonomía ejecutiva
Control e igualdad	Poder efectivo de gobernar	Autonomía gubernamental

## Funciones de la democracia

La democracia tiene que cumplir ciertas funciones. La más importante es garantizar las libertades individuales de cada persona. Por eso, el Estado

de derecho es fundamental. Sabemos de estudios empíricos que en 120 países democráticos con elecciones, casi 2/3 partes de estas democracias tienen un Estado de derecho distorsionado, o sea este Estado no funciona aunque existan elecciones libres. Lo que Guillermo O'Donnell (1998) denomina "ciudadanía de baja intensidad" (*low intensity citizenship*). Los ciudadanos tienen el derecho de votar, pero el Estado de derecho no otorga las libertades y derecho importantes a cada individuo: la participación y la capacidad del gobierno de responder a su ciudadanía, la responsividad (*responsiveness*).

Otra función es la rendición de cuentas, la transparencia ante la ciudadanía pero también ante tribunales o el parlamento, por ejemplo. Además, la representatividad de intereses de minorías. Y por supuesto el gobierno tiene que estar bajo control. Se ejerce este control en una democracia con Estado de derecho en lo que se llama la rendición de cuentas horizontal. El gobierno tiene que tener ciertas autonomías de decisión para formular políticas. Si no tiene estas autonomías no va estar en capacidad de resolver los grandes problemas de la sociedad y del sector económico.

## El contexto decide

Podríamos argumentar simplemente que los Estados descentralizados están mejorando el funcionamiento de los regímenes parciales y el cumplimiento de las funciones democráticas centrales. Naturalmente esto es cuestión de investigación empírica en cada país. Pero yo diría que el contexto social e institucional es algo que influye altamente en sí; el Estado descentralizado mejora la función democrática.

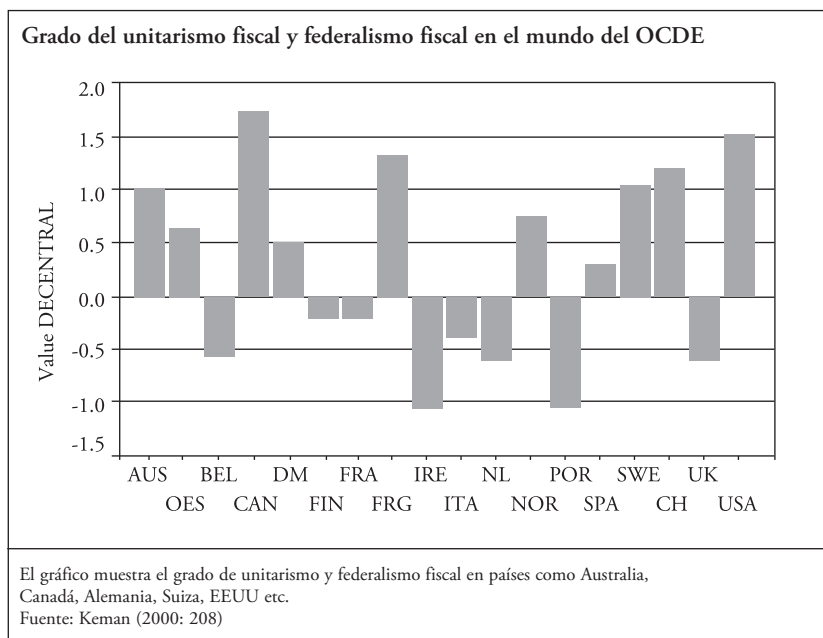
Estatalidad es la condición previa. Tiene que haber una integridad territorial en el país.

Ningún elemento poderoso de secesión debe cuestionar la integridad territorial.

El segundo elemento de la estatalidad es lo que el sociólogo alemán Max Weber llama la burocracia racional, que es la capacidad administrativa. El Estado tiene que tener la capacidad administrativa de implemen-

tar la descentralización. No creo que el Estado vaya a adquirir la capacidad administrativa en el momento de descentralizar. Hay ciertas condiciones previas y una de las más importantes es que el Estado funcione. La descentralización de un sistema político con un Estado débil implica grandes riesgos: tendencia de secesión y autonomía, proliferación de la corrupción en todos los niveles del Estado tal como una gobernabilidad reducida en un sistema territorial multinivel.

Obviamente que las condiciones de cada país deciden que tan fuerte va ser la sociedad civil como vigilante del proceso. Y también es importante que haya un sistema partidista a nivel de todo el país. Un riesgo de la descentralización es que incentive a empresarios políticos a formar partidos subnacionales. Si se busca tener una integración a nivel país y la coalición de actores, si se requiere desafiar la desintegración es sumamente importante que los partidos sean de carácter nacional.



## ¿Qué relación existe entre la descentralización de un Estado y la calidad de la democracia

Empíricamente hablando no hay ninguno en el mundo de los países de la OCDE. Francia es un Estado centralizado, Alemania un Estado federalista y ¿quién argumentaría que Alemania tiene una mejor democracia que Francia? ¿Quién llegaría a decir que la democracia en los EE.UU. federalistas es mejor que en la sueca unitaria? Se puede tener una democracia de alta calidad en un Estado centralizado o descentralizado. Les presento una paradoja interesante acerca de la descentralización fiscal que demuestra que los sistemas federalistas a veces son más centralizados fiscalmente que los Estados unitarios. La solución es que países como los escandinavos han delegado considerables competencias fiscales a sus municipios. De modo que estos tienen el derecho de recaudar impuestos. En países como Suecia, Noruega y Dinamarca los municipios recaudan casi 1/3 parte de los ingresos tributarios del país. Hay una alta autonomía de competencias fiscales.

### Tipos de federalismos

Se pueden distinguir tres tipos de federalismo: federalismo dual, federalismo cooperativo, federalismo asimétrico.

- Federalismo dual

Una de las características más importantes y que define el tipo dual es la claridad de separación de las competencias entre el gobierno central y las autoridades en ciertas áreas políticas. Está claro quien tiene la competencia de toma de decisión. Esto implica una fuerte descentralización fiscal y política. Suiza y EEUU serían ejemplos.

Lo interesante es que la subsidiariedad tiene un rol importante en las situaciones federalistas. En el caso suizo no es el gobierno nacional que delega competencias a los niveles subnacionales sino son los cantones que delegan competencias al gobierno nacional. Es probablemente el



mejor ejemplo para el principio de la subsidiariedad. El gobierno federal tienen por supuesto el derecho de la política exterior y de algunas campos en la seguridad social y conjuntamente con el Banco Nacional para políticas monetarias. Los cantones son responsables de recaudar impuestos. Hay diferentes niveles de impuestos en los cantones suizos. Desde luego son responsables de la educación, la policía y el conjunto de la política cultural.

Típico para este federalismo dual es que la unidad subnacional tiene la mayor participación de los ingresos y egresos tributarios. El gobierno nacional representa apenas el 30 por ciento y los cantones y municipios el 70 por ciento de los ingresos y gastos. Existe con un sistema bicameral y ambas cámaras participan en el proceso de legislación. Esto está relacionado con la integración y el riesgo de la desintegración. La mayoría de los cantones son lingüísticamente homogéneos. Hay cantones alemanes, francófonos o italianos. Comunidades en un determinado cantón tienen diferentes religiones. Es lo que pluralistas llamarían un traslape de identidades o membresías. El riesgo de secesión, en este caso, es mucho menor. No hay cismas acumulativos en la sociedad sino un traslape de membresías. Lo importante es que, primero hay una fuerte identidad regional de la ciudadanía de cada cantón, pero al mismo tiempo una fuerte identidad suiza. No es lo que se encuentra, por ejemplo, en el país Vasco, donde la identidad regional es mucho más fuerte que la nacional. Es por esto que la idea europea tiene tanta acogida entre separatistas vascos y catalanes ya que saltar por encima su Estado nacional y relacionarse directamente con las instituciones y los procesos europeos.

- Federalismo cooperativo

Representa un sistema más complejo y a veces confuso. Existe una cooperación entre el gobierno central y los niveles subnacionales. A menudo es anticooperativo por los juegos políticos que llevan las unidades seccionales contra el Estado nacional. Si tenemos una constelación que en la segunda cámara, los partidos de oposición cuentan con una mayoría siempre van a aprovechar este hecho para fines part-

idistas nacionales desafiando la formulación de políticas nacionales. Es lo que podemos observar en Alemania en las últimas tres décadas. Del modelo alemán sólo quisiera subrayar dos puntos importantes. Cuenta con un sistema institucionalizado de solidaridad fiscal nacional. El fondo vertical y horizontal de compensación iguala las diferentes fuerzas económicas de los distintos países federales y está basado en un artículo de la constitución alemana. Pero tiene una gran desventaja ya que está relacionado a la segunda cámara de los regiones que tiene considerables competencias en la política nacional. Los partidos de la oposición que frecuentemente suelen tener la mayoría en la cámara federal usan su fuerza para bloquear la política a nivel nacional. El resultado es una interdependencia política que es poco transparente y altamente ineficiente. La cámara no es funcional pero es imposible reformarla ya que la misma cámara lo impide debido a que perdería su importante función de influir en la formulación de políticas nacionales.

- Federalismo asimétrico

La experiencia española es un tipo mixto entre el federalismo dual y el tipo cooperativo. La descentralización es una cuestión abierta ya que el artículo 150 de la constitución española dice, que el equilibrio entre las competencias del gobierno central y las comunidades autónomas regionales es negociable. España cuenta con un grado considerable de descentralización administrativa, fiscal y política, en particular, por las comunidades históricas, país Vasco, Cataluña, también Galicia y Andalucía. Las comunidades autónomas cuentan con diferentes competencias y prestan diferentes servicios sociales y políticos a la ciudadanía. La calidad depende hasta cierto punto de lo que decida el gobierno regional y de cuántos recursos tengan a su disposición. Las comunidades –a excepción de país Vasco y Cataluña<sup>3</sup>– tienen muy poca influencia en la formulación de políticas nacionales.

---

3 A través de sus partidos regionales, que cuentan con representación en el parlamento nacional y suelen ser con frecuencia decisivas para las mayorías que necesita el gobierno central.

El hecho que no se cuenta con ninguna coordinación interterritorial entre las comunidades autónomas es algo muy extraño en comparación con Suiza, EEU o Alemania. Yo incluso lo denominaría una falla del sistema, ya que para enfrentar problemas regionales, implica al gobierno central negociar de forma individual con cada comunidad autónoma. Esto se convierte en una negociación permanente sobre las competencias subnacionales y nacionales. Las dos autonomías poderosas del país Vasco y Cataluña chantajean de este modo, en gran medida al gobierno central de España porque desde los años noventa del siglo pasado, ni el partido popular ni el partido socialista, ha tenido la mayoría en la primera cámara y requiere del apoyo de los partidos regionales mientras que estos dicen que sólo van a apoyar al gobierno centralista si este les concede mayores competencias. Esta política parece poco racional y se convierte en un juego excesivamente caro en cuanto a los costos económicos y la eficiencia.

### **La descentralización en América Latina**

Los siguientes comentarios no se basan en propias investigaciones. Sólo quisiera diferenciar lo que considero aspectos positivos en los procesos de descentralización en América Latina. Hay más recursos fiscales y algo más de competencias administrativas locales, más legitimidad democrática para gobernadores y alcaldes porque son electos directamente por el pueblo soberano y hay mejor representatividad de intereses regionales, locales y de minorías.

Y se puede constatar algo que podría llamarse una apertura del reclutamiento político. Ya no es sólo a nivel nacional donde el candidato político puede ser reclutado sino también puede ser a nivel regional. Esto equivale a una innovación de la clase política y ya no es solamente una reproducción a nivel nacional. Pero, no he encontrado ninguna investigación comparativa seria que responda a la pregunta que si el proceso de descentralización tiene un efecto positivo o negativo para el rendimiento económico o la eficiencia. Pero es algo que deberíamos saber para seguir con el debate sobre los beneficios de la descentralización.

Los trabajos de investigación no son muy concluyentes. Constatan que hay un incremento paulatino de recursos fiscales pero a menudo los mayores recursos fiscales siguen siendo insuficientes para cubrir las tareas encomendadas a las regiones y los municipios. Esto se puede comparar con el caso español. La configuración fiscal es muy errática y abierta a frecuentes negociaciones. Las provincias y los municipios pobres a menudo no se benefician de la descentralización porque no tienen la capacidad administrativa. Es algo que vemos en la UE con frecuencia también: Los Estados mejor organizados captan la mayor parte de recursos de los fondos regionales y estructurales de la Unión.

Robert Putnam compara en su libro, "Making democracy work" (1993) el sur y el norte de Italia. Muestra claramente que debido a una mayor capacidad de captación de recursos y ejecución de políticas, las regiones norteñas de Italia captan más recursos del Estado central aunque no los necesiten.

Esto nos debe hacer reflexionar sobre cómo ejecutar las reformas y asegurar que las regiones más pobres puedan beneficiarse de la descentralización. Hay importantes diferencias, pero se puede observar un aumento del endeudamiento de algunas unidades nacionales. Lo que temen algunos neoliberales es que el control presupuestario no puede ser tan rígido como en el sistema centralizado. Tenemos el ya mencionado incentivo institucional para que los partidos se descentralicen y se vuelvan regionales. Esto abarca el riesgo que aumenten las desigualdades regionales y hay un peligro para la implementación de políticas coherentes a nivel nacional que también se requieren para las políticas macroeconómicas. Por lo tanto, un Estado que hasta cierto punto sea eficiente es una condición indispensable para una descentralización exitosa.

### **Conclusión:**

#### **¿Acaso podrá aprender América Latina algo de otras experiencias?**

Tengo mucho recelo en recomendarles el modelo alemán. Pero quisiera argumentar que este sistema es el que mejor ha institucionalizado la solidaridad social y fiscal en todas las regiones a nivel nacional. Pero, también

he mencionado que Alemania pagó un precio muy alto con una cámara anacrónica, que representa un obstáculo en cuanto a políticas de reforma decisivas y una desventaja en los últimos quince años, por ejemplo, en comparación con Gran Bretaña. La segunda cámara es instrumentalizada con demasiada frecuencia como jugador de veto (veto player) frente al gobierno federal.

El aspecto positivo del caso suizo es que hay una clara separación de competencias entre los niveles del gobierno federal y los cantones. No hay competencias confusas que implican que se tengan que tomar las decisiones de forma conjunta. Por lo tanto, creo que ciertos asuntos se deciden más rápido que en el federalismo cooperativo. Pero los cantones suizos actúan muchas veces de forma conservadora. Por ejemplo, cuando se trata de unirse a organizaciones subnacionales, los cantones pueden vetar el ingreso lo cual puede llevar a una “provincialización” de ciertas políticas.

Del caso español, desde mi punto de vista, se derivan muy pocos elementos positivos. Incluso el problema de los movimientos independentistas no se ha resuelto dándoles cada vez más competencias. Al contrario, aprovechan las competencias para el siguiente paso hacia la secesión. No hay pacificación con esta estrategia.

Los modelos no deben viajar muy lejos. Se pueden importar o exportar elementos aislados. Pero lo que es extremadamente importante es que hay que adaptarlas al contexto institucional del país, a las tradiciones políticas y a las demandas de la ciudadanía. Los diferentes países de América Latina tienen que encontrar su propio modelo adecuado a su realidad. Pueden aprender de las experiencias positivas y negativas de los países de la OCDE. Pero no deberían tratar de importar uno de estos modelos.

### Bibliografía citada

- Keman, Hans (2000). "Federalism and Policy Performance: A Conceptual and Empirical Inquiry", in: Ute Wachendorfer-Schmidt (ed.): *Federalism and Political Performance*, London: Routledge: 196-227.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy* (9)3: 112-126.

### Bibliografía consultada

- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Merkel, Wolfgang (2004). "Embedded and Defective Democracies", in: Aurel Croissant / Wolfgang Merkel (Hg.): *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change* 11/5: 33-58.

