Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en los países de la Comunidad Andina

Documento regional

Carlos Böhrt Irahola

Versión: 31 de marzo de 2011

Documento en elaboración

Los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en los países de la Comunidad Andina

Introducción

El inicio de la descentralización *moderna* en los países que integran hoy la Comunidad Andina data de mediados de los años 80 del siglo pasado. Hasta nuestros días, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú han acumulado más de 25 años de experiencia en la construcción de sistemas políticos y administrativos basados en particulares modalidades de transferencia de competencias y recursos a unidades y entidades territoriales sub-nacionales. Los países andinos, por tanto, llevan más de un cuarto de siglo mirando al futuro con la lente de la descentralización.

A lo largo de esos 25 años se produjeron numerosos estudios sobre los factores que determinaron la adopción de modelos descentralizados y sobre el curso seguido por las administraciones públicas en cada uno de los países de la sub-región. No obstante, para este trabajo, se decidió utilizar únicamente documentos publicados en lo que va del nuevo siglo, con la sola excepción de los textos compilados por la CLACSO al finalizar la década de los 80's[1], en los cuales se encuentran las reflexiones y enfoques de la época del despegue descentralizador.

Este documento fue elaborado en el marco del "Programa CAPACIDES" de la cooperación técnica alemana, dedicado al "fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia (2007-2011)". Pero, no se trata de un estudio abierto sobre los procesos descentralizadores individuales, sino de un "análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en los países andinos". En su elaboración, se tomaron en cuenta, entre las principales fuentes de información consultadas, los análisis de la descentralización en cada uno de los países de la Comunidad Andina encomendados también por CAPACIDES.

La investigación que sustenta este documento fue realizada en función de cinco ejes temáticos: 1) la conformación del Estado, el sistema de gobierno y los niveles territoriales; 2) los hitos más importantes de los procesos nacionales de descentralización; 3) el sistema competencial que sustenta a los modelos nacionales; 4) el financiamiento de los sistemas competenciales, y 5) el funcionamiento de esos sistemas, abordado a través de la evaluación de la eficacia en la gestión de las principales materias competenciales descentralizadas. Los cuatros estudios nacionales fueron, asimismo, elaborados siguiendo estas cinco áreas temáticas.

A continuación, se presentan los principales hallazgos de la investigación comparativa llevada a cabo, manteniendo los ejes temáticos que orientaron la indagación, al cabo de los cuales se sistematizan las conclusiones y recomendaciones, tanto comunes como particulares, para los procesos de descentralización estudiados.

[1] En 1989 el CLACSO publicó, bajo el epígrafe de *"Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales"*, los volúmenes 5 y 6 de la Serie sugestivamente denominada *"¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?"*, difundiendo así el pensamiento de una treintena de analistas sobre el, por entonces, incipiente tema. Ese mismo año, el CLACSO dio a luz también otra compilación orientada a los municipios, con el título de *"Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina"*. Fernando Calderón Gutiérrez y Mario R. dos Santos fueron los coordinadores responsables de la edición de los dos volúmenes citados en primer lugar, en tanto que la compilación dedicada al nivel local fue organizada por Jordi Borja, Fernando Calderón, María Grossi y Susana Peñalva.

Documento en elaboración

1. Estado, sistema de gobierno y niveles territoriales.

1.1. Modelo o forma de Estado.

La comparación de los elementos que, según las constituciones de Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia, caracterizan a los Estados nacionales respectivos, deja de lado componentes que al inicio del siglo XXI resultan obvios, al menos formalmente, y por ello comunes a los cuatro casos analizados, tales como "constitucional", "soberano", "independiente", "libre", etc[2].

Las coincidencias y diferencias en las caracterizaciones del Estado se perciben a través del Cuadro 1, que recoge esquemáticamente los diferentes caracteres mencionados en los textos constitucionales:

CUADRO 1 COMUNIDAD ANDINA
Modelo o forma de Estado, por países

CARACTERES	PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
Unitario	Si	Si	Si	Si
Plurinacional	-	Si	-	Si
Comunitario	-	-	-	Si
Intercultural	-	Si	-	Si
Descentralizado	Si	Si	Si	Si
Autonómico	Si	Si	Si	Si
Social de Derecho	Si	Si	Si	Si

FUENTE: Elaboración propia en base a los textos constitucionales de los cuatro países[3].

La información de la tabla refleja la constatación de las grandes similitudes que existen entre los cuatro países, sobre las cuales, empero, deben destacarse elementos de análisis que van más allá de simples matices.

Conocido es que los socios de la Comunidad Andina optaron por organizaciones políticas unitarias y no federales, sin embargo, según la Constitución del Perú lo unitario sería una característica de la forma de gobierno y no del modelo de Estado. Los constituyentes colombianos, indirectamente, decidieron lo mismo, ya que al adosar la condición de unitario a la república, la vincularon también a la forma de gobierno. En cambio, las constituciones de Bolivia y Ecuador afirman que se trata de una característica propia del Estado. En todo caso, estas diferencias, si bien resultan pertinentes en un riguroso análisis de derecho constitucional comparado, no ponen en cuestión los sistemas unitarios bajo análisis.

Sobre la descentralización, los constituyentes bolivianos decidieron también que ella es uno de los elementos que caracteriza al Estado, mientras que en Ecuador, Perú y Colombia los textos constitucionales la asocian con la forma de gobierno antes que con el modelo estatal.

[2] Nótese que los últimos tres caracteres aluden a un único elemento: la ausencia de un poder superior al del Estado. Los tres vocablos connotan lo mismo, es cierto, pero desde las relaciones de poder asimétricas en el escenario internacional y en el marco de la globalización actual –presente a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado– esa ausencia de un poder superior debe, al menos, ser relativizada.

[3] Basada en los artículos 1º de las constituciones de Colombia y Bolivia, en los artículos 43, 191 y 194 de la *Máxima Ley* peruana y en los artículos 1º y 238 de la *Carta Fundamental* ecuatoriana.

Documento en elaboración

En la cuestión de la autonomía, las constituciones de Perú y Ecuador abordan el tema a través de la parte orgánica y no de las normas fundamentales que sostienen la organización política de ambos países, coincidencia que, al mismo tiempo, no debe impedirnos percibir la presencia también de designios dispares, ya que mientras la *Ley Suprema* ecuatoriana crea un título especial para la organización territorial (Título V), que incluye a la autonomía, el texto peruano subsume la organización del territorio en el espacio dedicado a la estructura del Estado (Título IV, Capítulo XIV). En cambio, las *Leyes Fundamentales* de Colombia y Bolivia, utilizando una ruta diferente, adoptan la autonomía como parte del conjunto de pilares de la organización política. Todo ello induce a preguntarse si esas topologías diferenciadas en la apropiación de la autonomía tendrán algún impacto en su implementación práctica. Lamentablemente, por el momento, no es posible contestar esta pregunta, debido, sobre todo, a lo incipiente de los procesos ecuatoriano y boliviano, a las características propias de la descentralización colombiana y a lo accidentado de la regionalización peruana.

Más allá de estos aspectos formales, existen suficientes elementos de juicio para sostener que el concepto de autonomía que predomina en cada uno de los cuatro países no es, simétricamente, el mismo, lo que da lugar a interpretaciones y doctrinas diferenciadas. Volveremos sobre esta crucial cuestión a la hora de comparar los sistemas competenciales.

Destaca también en el Cuadro 1 la incorporación de la plurinacionalidad e interculturalidad en la descripción de los estados ecuatoriano y boliviano, lo que marca una importante diferencia adicional con los otros dos países. No debe perderse de vista, empero, que las constituciones de Colombia y Perú fueron sancionadas en la primera mitad de los años 90 del siglo pasado, en tanto que las *Cartas* ecuatoriana y boliviana podría decirse que son flamantes todavía, mediando entre una y otra coyuntura las movilizaciones y luchas de los pueblos indígenas y el desarrollo del llamado *neo constitucionalismo* latinoamericano. Pero, ¿cuál el alcance de estas novísimas caracterizaciones?, ¿se limitan a reconocer la pluralidad social de ambos países, o tienen traducción en la estructura política?[4] Los textos constitucionales son claros, la plurinacionalidad y la interculturalidad son atributos del Estado y no únicamente de la sociedad, por lo que deberían tener expresión en la organización estatal. Esta derivación orgánica resulta cierta, con amplitud, en las normas que regulan la institucionalidad boliviana, pero pierde envergadura en el caso ecuatoriano[5].

1.2. Sistema de gobierno.

Para el análisis de los sistemas de gobierno que imperan en los países miembros de la Comunidad Andina se priorizaron, pensando siempre en la descentralización, seis componentes que, corrientemente, están asociados a la forma de gobierno, sin perder de vista, por ello, los cruciales temas discutidos en el subtítulo anterior. El detalle de los ejes comparativos utilizados aparece en el Cuadro 2.

[4] Los consultores nacionales de ambos países parecen reducir el alcance de la plurinacionalidad e interculturalidad a la esfera social. Cfr. Buendía, 2011: 1 y López, 2011: 1.

[5] En Bolivia, junto al reconocimiento de la justicia indígena y a la incorporación de los territorios indígenas a la estructura y organización territorial, la Constitución obliga a conformar la Asamblea Legislativa Plurinacional, el Gabinete de Ministros y Ministras, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Órgano Electoral con "representantes" indígenas. Esta amplitud de la plurinacionalidad estatal, en cambio, se muestra bastante menor en el Ecuador, donde, al parecer, se reduce a la institucionalización de la justicia indígena, al reconocimiento de circunscripciones territoriales indígenas bajo régimen especial de autonomía y a la existencia del "Consejo Nacional de Igualdad" en las temáticas de etnias e interculturalidad.

Documento en elaboración

CUADRO 2 COMUNIDAD ANDINA
Forma de gobierno, por países

CARACTERES	PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
Republicano	Si	Si	Si	**Si** /1
Democrático	Si	Si	Si	Si
Representativo	Si	Si	Si	Si
Participativo	Si	Si	Si	Si
Presidencialista	Si	Si	Si	Si
Equidad de género	-	-	-	Si

FUENTE: Elaboración propia en base a los textos constitucionales de los cuatro países.
/1 = En torno al carácter republicano de la forma de gobierno, existen dos corrientes en Bolivia. Una de ellas, haciendo pie en el preámbulo de la nueva Constitución, sostiene que Bolivia habría dejado atrás el modelo republicano, a la que parece adscribirse Rafael López (2011: 3). La otra presta atención al artículo 11 de la Constitución, cuyo texto, Contrariando al preámbulo, habla de la "República de Bolivia" y, sobre todo, al hecho de que la institucionalidad del Estado boliviano es republicana a carta cabal.

Los datos de la tabla muestran un elevado nivel de homogeneidad, o presencia de rasgos comunes, en los sistemas de gobierno de los cuatro países, lo que, por supuesto, no implica que ellos operen del mismo modo. A nadie escapa, seguramente, que las lógicas y ritmos de funcionamiento interno de los gobiernos están asociados también, y en gran medida, a la cultura y a la historia política de cada sociedad.

Sólo uno de los componentes considerados parece revelar algún tipo de disfunción: el de la equidad de género. Rápidamente debe aclararse, empero, que el cuadro, desde ningún punto de vista, muestra que Perú, Ecuador y Colombia no persiguen y garantizan la igualdad entre mujeres y varones, sino que la Constitución boliviana es la única que incluye la "equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres" en los componentes del sistema de gobierno[6]. Los otros tres países, por supuesto, han consagrado también la igualdad de género[7], utilizando para ello el régimen constitucional de los derechos humanos, e incluso es posible que hayan implementado políticas públicas de equidad más agresivas que las bolivianas, pero ninguno de ellos la ha adscrito a la organización política. ¿Qué derivaciones prácticas tendrá la decisión boliviana? La corta vigencia de la medida no permite asumir conclusión alguna todavía.

1.3. Niveles territoriales o ámbitos de gobierno.

La estructura y organización territorial de los cuatro países muestra disparidades más importantes que las detectadas en el andamiaje político, ya que mientras en Colombia existen, fundamentalmente, departamentos, distritos y municipios, la organización territorial boliviana gira en torno a departamentos, municipios, territorios indígenas y regiones. Por su lado, la estructura territorial peruana se articula por medio de regiones, departamentos, provincias y distritos, en tanto que el entramado territorial ecuatoriano responde a regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. El Cuadro 3 ayuda a visualizar mejor la organización territorial de los cuatro países, gracias a que organiza los diferentes tipos de unidades en función de los niveles intermedio y local.

[6] Cfr. artículo 11, parágrafo I.
[7] Al respecto, se sugiere revisar, a manera de ejemplo, los artículos 2º.2 y 26 de la Constitución peruana; los artículos 13, 42 y 43 de la *Suprema Norma* colombiana, así como los artículos 3º.1, 6, 11.2 y 83.14 de la *Ley Fundamental* ecuatoriana. En esta última, por lo demás, la igualdad de sexo se visibiliza también en la gramática constitucional, gracias al procedimiento de separar los géneros a lo largo del texto.

Documento en elaboración

CUADRO 3
Niveles y unidades territoriales de gobierno

NIVELES Y UNIDADES	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ
Nivel nacional				
Superficie (km^2)	1.098.581	1.141.748	248.513	1.285.216
Población (*)	10.426.154	45.508.205	14.306.876	29.461.933
Nivel intermedio	9	32	--	26
Regiones	--	--	--	--
Departamentos	9	32	--	26
Nivel Local	**450**	**1.107**	**1.034**	**1.834**
Provincias	112	--	24	195
Municipios	326	1.098	(Cantones) 220	--
Distritos	--	9	--	1.639
Parroquias rurales	--	--	790	--
Autonomías indígenas	11	--	--	--
Regiones	1	--	--	--

FUENTE: Elaboración propia en base a los informes de los consultores nacionales y en el caso de Colombia según la información de la Federación Colombiana de Municipios (www.fcm.org.co).
(*) Los datos de población de Bolivia, Colombia y Perú se basan en proyecciones oficiales a 2010 del INE Bolivia (www.ine.gob.bo/indice/); del DANE Colombia, registrada en www.dane.gov.co/files/investigaciones/población/ y del INEI Perú, según aparece en www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp/ El dato del Ecuador es el dato oficial preliminar del censo de diciembre de 2010 (www.inec.gob.ec).

Abstracción hecha de las diferencias cuantitativas puestas de relieve en el cuadro (9 departamentos en Bolivia versus 32 en Colombia y 1.098 municipios en ésta última comparados con los 326 de aquella), Bolivia y Colombia revelan mayor homogeneidad, traducida en el hecho de que en ambos países el nivel intermedio está ocupado por departamentos y el nivel local por municipios.

Llama la atención en el cuadro la inexistencia en Ecuador de entidades ubicadas entre los ámbitos nacional y local, pese a que su Constitución sitúa a las regiones en ese espacio. Sucede que, por el momento, ninguna de las regiones naturales, ni las provincias ecuatorianas han formalizado todavía su deseo de convertirse en entidad territorial autónoma. Además, debe dejarse constancia aquí que según el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), entidad asociativa de los gobiernos de este nivel, las provincias constituirían, en realidad, el nivel territorial intermedio ecuatoriano. Esta visión es compartida también por algunos analistas y entidades internacionales[8].

En el Perú, el nivel intermedio (o *nivel regional*, en el lenguaje constitucional peruano[9]) está integrado por dos tipos de unidades territoriales, las regiones y los departamentos, de los cuales sólo éstos últimos se encuentran operando, dado que los esfuerzos dirigidos a constituir las regiones no pudieron concluir con éxito[10]. También la *Norma*

[8] La visión de las provincias se encuentra en www.concope.gov.ec. La Base de Datos Políticos de las Américas, administrada por la Universidad de Georgetown, es un ejemplo de quienes recogen el punto de vista del CONCOPE (www.pdba.georgetown.edu/Decen/). Ver los artículos 240 y 242 de la Constitución.
[9] Cfr. artículo 189, incluyendo la modificación introducida por la Ley N° 27.680, de 7 de marzo de 2002.
[10] A fines de los años 80 y principios de los 90 del siglo pasado, durante el primer mandato de Alan García, y el año 2005, bajo la administración de Alejandro Toledo, se frustraron importantes acciones dirigidas a crear las regiones peruanas.

Documento en elaboración

Suprema colombiana autoriza la existencia de regiones supra-departamentales[11], sin que ellas se hayan materializado hasta el momento.

En la malla territorial boliviana figuran asimismo las *regiones*, pero en este caso se trata de unidades sub-departamentales que pueden estar constituidas por al menos dos municipios o provincias[12] y están reatadas a la prohibición de trascender los límites departamentales. Una vez creadas, por ello, engrosarían la clasificación de las entidades locales y no el nivel intermedio, como sucedería en Perú y Ecuador si las regiones fuesen una realidad.

Cabe formular aquí una precisión conceptual en relación al nivel local del Perú, donde, *stricto sensu*, no existen municipios, sino municipalidades, entendidas como órganos de administración y gobierno de las provincias, distritos y centros poblados, que suman alrededor de 1.834 unidades, sin contar a las de estos últimos (centros poblados), cuya creación depende de la municipalidad provincial. En términos parcialmente equiparables, la normativa ecuatoriana denomina "gobierno municipal" a la organización política de los cantones, que son los que, en realidad, integran la estructura territorial del Ecuador[13]. Decimos "parcialmente equiparable" porque en el molde ecuatoriano se confunden únicamente cantones y municipios, mientras que en el caso peruano las municipalidades son provinciales, distritales y de centros poblados. Nada de ello sucede en Colombia y Bolivia, donde los municipios son directamente la *"entidad fundamental de la división politico-administrativa del Estado"*, para decirlo utilizando el lenguaje constitucional colombiano[14].

Las provincias peruanas y ecuatorianas, por ende, están catalogadas como unidades locales fundamentales, lo que no acontece con las de Bolivia, donde pese a formar parte de la estructura territorial, no fueron incluidas en la distribución del poder estatal que conlleva la descentralización, es decir, no cuentan con organización política reconocida constitucionalmente. No obstante, en la práctica, algunos departamentos, a través de sus estatutos de autonomía, decidieron crear órganos de gobierno en sus provincias y elegir a las autoridades mediante voto popular[15], pero los diseños utilizados, en ningún caso, van más allá de la desconcentración administrativa.

Un elemento distintivo muestra la organización territorial ecuatoriana: las parroquias rurales, administradas y gobernadas a través de juntas parroquiales. Las parroquias, como tales, son un legado de la organización implantada por la Iglesia Católica, de manera que ellas existen en gran parte del continente, sin embargo, sólo Ecuador las ha incorporado a su estructura territorial, al menos en el área andina. Por cierto, las más importantes interrogantes que rodean al futuro de la descentralización ecuatoriana se encuentran asociadas a la constitución de las regiones y al desempeño de estas unidades territoriales.

Resta todavía comparar el tratamiento que se da en los cuatro países a los territorios indígenas. Puede afirmarse, con el respaldo del artículo 257 de su Constitución, que el Ecuador, en puridad, no reconoce la existencia de territorios indígenas y que, más bien, autoriza la constitución de "circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y

[11] Cfr. artículos 306 y 307.
[12] Ver el artículo 280 de la Constitución de Bolivia. Excepcionalmente puede existir una región uniprovincial, como que en la práctica la provincia "Gran Chaco" del departamento de Tarija se ha constituido en región y se encuentra en la fase organizativa de su "*gobierno autónomo*".
[13] Ver, a manera de ejemplo, el artículo 264 de la Constitución ecuatoriana.
[14] Cfr. artículo 311.
[15] Es el caso de los departamentos de Santa Cruz y Beni, por el momento.

Documento en elaboración

montubias" en las parroquias, cantones y provincias en las que la población de ese origen fuese mayoritaria, sometiéndose a un régimen de administración especial[16]. Los regímenes constitucionales boliviano y colombiano, en cambio, son taxativos al disponer la incorporación de los territorios indígenas a la malla territorial del Estado[17]. La diferencia entre uno y otro caso se encuentra en la práctica: en Colombia, pese a los 20 años de vigencia de su *Norma Suprema*, todavía no se han conformado territorios ni gobiernos indígenas, debido ante todo a la larga ausencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en tanto que la coyuntura política boliviana ha facilitado la emisión del Decreto Supremo 0727, de 6 de diciembre de 2010, que dispone la conversión de las llamadas "tierras comunitarias de origen" en territorios indígenas, además del funcionamiento de once autonomías indígenas, a partir del mismo número de municipios que, mediante referéndum, decidieron asumir esa condición[18].

2. El proceso de descentralización.

En los cuatro países aquí estudiados, la descentralización dio sus primeros pasos en la década de los años 80 del siglo pasado. Siguiendo los mandatos de la Constitución de 1979, el Perú comenzó a dinamizar su proceso mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades y del *"Plan Nacional de Regionalización"* en 1984. En Bolivia, al año siguiente (1985), después de más de 33 años de designaciones verticales desde el gobierno central, se eligieron concejos municipales y alcaldes, éstos últimos a través de los primeros[19].

También en la primera mitad de los años 80, esta vez gracias a la presión ejercida por los denominados "movimientos cívicos" regionales, que demandaron principalmente la provisión de servicios públicos, la descentralización colombiana registró la adopción de importantes medidas dirigidas a reformar el régimen municipal y a fortalecer la base financiera de los municipios, posibilitando todo ello que en 1988 la designación de los alcaldes colombianos saliera de comicios populares.

El proceso ecuatoriano, por su parte, revela un gran desfase entre los mandatos legales y la práctica político-administrativa, puesto que si bien la Constitución disponía la elección popular de los "gobiernos seccionales" y garantizaba autonomía funcional y económica para las provincias, cantones y parroquias[20], desde 1946, en la práctica, esos mandatos no se cumplían a cabalidad. Los ecuatorianos tuvieron que esperar hasta 1990 para la aprobación de la Ley de Desarrollo Seccional (Nº 72), resorte que contribuyó a poner en movimiento la descentralización, aunque con un ritmo notoriamente menor al de sus socios andinos.

¿Cómo se explica esa coincidencia temporal en el despegue de la descentralización entre los países de la Comunidad Andina? y registrada también en otros países de la

[16] El artículo 93 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), recientemente aprobado, es tajante cuando dispone que "los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales" deben respetar la organización político administrativa del Estado.

[17] Al respecto, deben compararse los artículos 269 y 321 de las constituciones de Bolivia y Colombia, respectivamente.

[18] El denominativo constitucional de las entidades indígenas es el de "autonomías indígena originario campesinas".

[19] Ese año se eligieron los gobiernos municipales el mismo día de las elecciones generales y bajo fuerte influencia de la lógica política nacional. Cabe traer a colación que la Constitución vigente entonces, fechada en febrero de 1967, disponía la elección popular de los gobiernos municipales, sin haber sido cumplida sino hasta los comicios de 1985.

[20] Las constituciones de 1967 y 1978 repitieron y mejoraron el mandato de 1946.

Documento en elaboración

región. Varios expertos se han ocupado de este tema, coincidiendo generalmente en el señalamiento de los siguientes factores:

a) el fenómeno de la globalización que, gracias al desarrollo tecnológico de los medios de comunicación, el internet y la integración planetaria del sistema financiero, deja sentir sus efectos, precisamente, a partir de los años 80. Carrión, a tiempo de asociar localismo y municipalismo, considera que ambos vinieron "de la mano del peso que adquiere lo global, porque son dos caras de la misma moneda" (2008: 33). En verdad, a estas alturas, no constituye ya novedad alguna mencionar que los localismos corrieron paralelos al despliegue de la globalización, simbiosis reflejada por el vocablo "*glocalización"*, acuñado o, al menos, difundido, por Robertson en los años 90;

b) la presencia y crecimiento de diversas corrientes sociales y políticas que, desde fines de los años 70, con argumentos diversos anclados en la realidad de cada país, fueron cuestionando las modalidades de organización estatal, la orientación excluyente de los sistemas políticos, el excesivo centralismo, los grandes déficits en la provisión de servicios públicos y el abandono que rodeaba a la mayoría de las comunidades y poblaciones locales (Ojeda, 2003: 67);

c) la descentralización se vio favorecida también por la recuperación de la democracia en América Latina que, coincidentemente, reconfiguró políticamente la región a partir del segundo lustro de los 70's. La influencia efectiva de este factor, por cierto, está fuera de duda, pero ella no alcanza para sostener la tesis de que la descentralización en Latinoamérica se habría iniciado "con el quiebre de aguas que significó el retorno a la democracia" (Carrión, 2007: 77). Una cosa es plantear que los regímenes democráticos, por razones obvias, resultaron permeables a las presiones sociales, al debate y a la distribución vertical del poder y otra, muy distinta, es sugerir que exista una relación de causalidad entre el derrumbe de los gobiernos dictatoriales y la descentralización. Ninguno de los cuatro procesos políticos nacionales, por lo demás, parece otorgar sustento a esta polémica tesis[21]. Resulta más apropiada, en todo caso, la interpretación que de este tema hizo el propio Carrión en anteriores oportunidades[22], poniendo énfasis simplemente en lo favorable del contexto democrático;

d) al calor de la acción combinada de la globalización, las líneas internacionales de acción inspiradas en el denominado "consenso de Washington", las determinantes internas emergentes del agotamiento de los Estados intervencionistas latinoamericanos y la situación de extrema pobreza que atenazaba a amplios sectores de la población (aún todavía lo hace), entre los años 80 y 90, en el conjunto de países de la región se discutieron e implementaron planes y programas dirigidos a la desregulación estatal de la economía, la apertura de los mercados y economías, las privatizaciones y la "modernización" del Estado. La descentralización, de ese modo, pasó a formar parte del menú disponible de reformas estatales, cuya misión apuntaba, por un lado, a elevar la eficiencia estatal en la provisión de servicios públicos, aproximando los entes gestores a la población y, por otro, a devolver legitimidad a los sistemas políticos por la vía de incrementar la participación ciudadana en los escenarios locales, y

[21] En Colombia el escenario de la descentralización fueron los regímenes propiciados por el Frente Nacional. El proceso boliviano despegó en el contexto de la grave crisis política desencadenada por el gobierno democrático de la Unidad Democrática y Popular (UDP). La primera experiencia fallida de regionalización (1988-1992) en el Perú fue impulsada por Alan García en base a la Constitución de 1979 dejada por el último régimen militar. Y en el Ecuador, el relanzamiento de la descentralización sucedió en el tercer gobierno democrático posterior a la caída de la Junta Militar dirigida por Poveda Burbano.

[22] Ver, por ejemplo, Carrión, 2003: 25.

Documento en elaboración

e) las políticas aplicadas por los organismos financieros multilaterales y otras agencias internacionales, quienes *re-descubrieron* la descentralización y se convirtieron en voceros de la lógica de "*lo pequeño es hermoso*", conforme destacaron varios analistas (v. gr. Gutiérrez Sanín, 2010: 17).

Puesta en movimiento la descentralización ¿cuáles fueron los rasgos centrales de su desarrollo? y ¿cuál el estado actual del proceso? Veamos las características y tendencias principales focalizando la lectura en las décadas cubiertas por las líneas de tiempo del Gráfico 1.

Colombia y Bolivia, en las décadas de los 80's y 90's, fueron escenario del despegue de la descentralización vía municipios, transfiriéndose a éstos importantes competencias y recursos. En ambos países, sin embargo, se prestó atención también al nivel territorial intermedio en los 90's, aunque sin la debida fuerza. A fines de 1991 se eligieron gobernadores y asambleístas departamentales mediante voto popular en Colombia, y en Bolivia se remitieron algunas responsabilidades a las prefecturas de departamento como efecto de la aplicación de la Ley de Descentralización Administrativa, Nº 1.654 de 28 de julio de 1995.

El último decenio del siglo XX peruano estuvo marcado por el régimen autoritario de Fujimori, quien después de disolver las once regiones que se habían creado al finalizar los 80's (no sin el consentimiento o pasividad de los departamentos) y pese a la sanción de la Constitución en 1993, prácticamente paralizó el proceso de remisión de competencias a las entidades sub-nacionales. Mientras tanto, en el Ecuador, dos grandes tendencias orientaron el decenio: tímidos avances dirigidos a fortalecer el marco jurídico y la base financiera de los "gobiernos seccionales", por un lado, y por otro, la desestructuración del sistema nacional de partidos políticos, lo que contribuyó a desordenar la vida política ecuatoriana y privó a la descentralización de protagonistas que la impulsaran en el centro político.

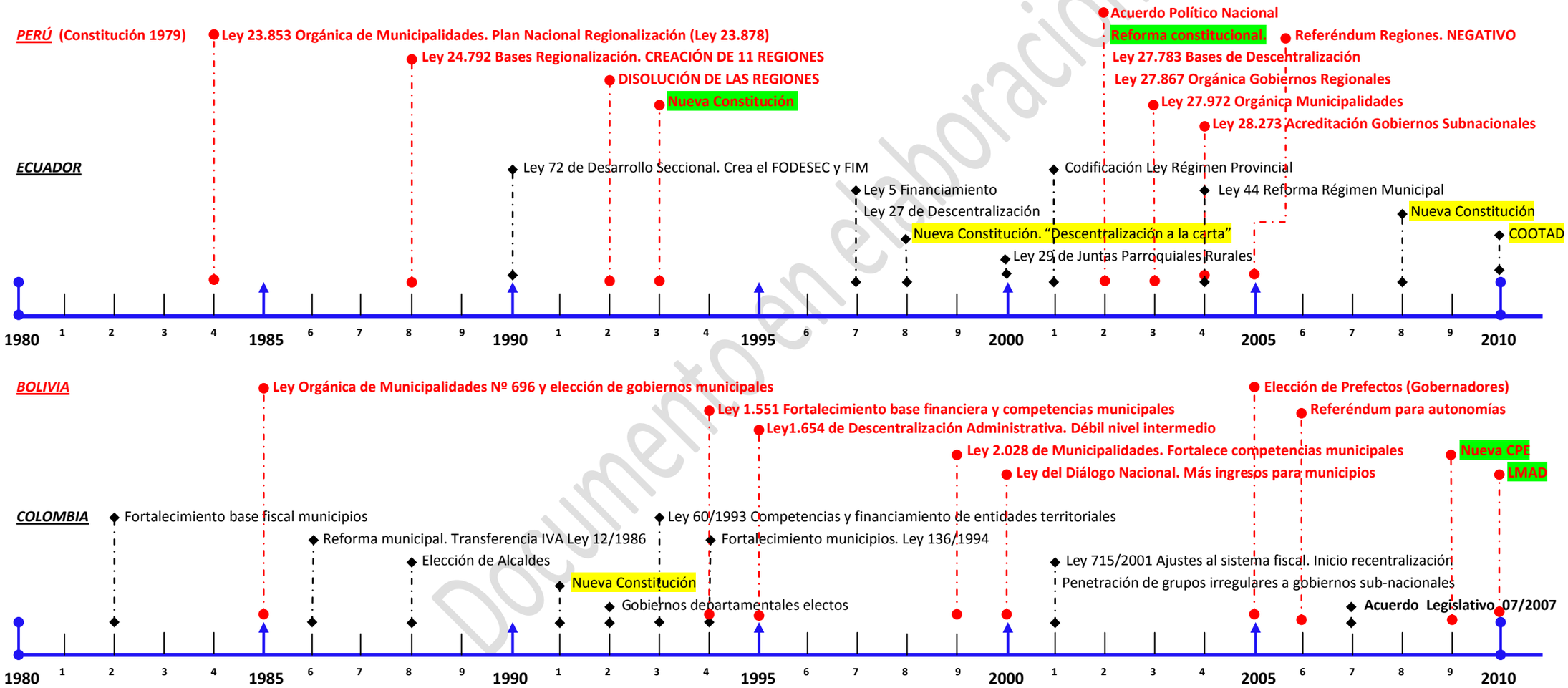
Durante la primera década del siglo XXI el proceso colombiano enfrentó dos adversidades: la implementación de acciones gubernamentales concretas que, deliberada o colateralmente, implicaron recentralización de recursos y pérdida de dinamismo de la descentralización, sino retroceso[23], y evidencias contundentes sobre la penetración de los grupos armados irregulares en un considerable número de gobiernos sub-nacionales, especialmente municipales, mediante diversas formas de "intermediación extorsiva", para decirlo con palabras de Gutiérrez Sanín (2010). Para Bolivia fue una década de intensa crisis política y de agotamiento de los partidos tradicionales, que derivó en el triunfo electoral de Evo Morales, la Asamblea Constituyente de 2006-2007 y la nueva Constitución. Esta última inaugura, u ofrece inaugurar, una renovada etapa en la descentralización, más radical que la anterior, signada por el carácter plurinacional del Estado y la autorización a los órganos de gobierno sub-nacionales para ejercer la potestad legislativa plena en el ámbito de las competencias territoriales exclusivas.

En el Ecuador, la Constitución de 1998 dio paso a la llamada "descentralización a la carta", que en la práctica resultó inoperante debido sobre todo a las ambigüedades competenciales del régimen (Buendía, 2011: 4), lo cual, empero, no impidió al mismo tiempo un relativo fortalecimiento financiero de las entidades sub-nacionales. Paralelamente, la desestructuración política, iniciada la década anterior, se hizo aún más

[23] Gran parte de los analistas colombianos consideran que la aprobación de la Ley 715 de 2001 marca el inicio de la onda recentralizadora, la que se habría fortalecido con el Acuerdo Legislativo 007/2007. Analizaremos estos instrumentos cuando comparemos el componente fiscal.

Documento en elaboración

Gráfico 1. COMUNIDAD ANDINA
Línea de tiempo de la descentralización



Documento en elaboración

aguda, hasta desembocar en la Asamblea Constituyente de 2008 y la sanción de la actual Constitución ecuatoriana que, al igual que la boliviana, contiene una renovada oferta descentralizadora, aunque en este caso orientada a la creación de regiones a ser instaladas en el nivel territorial intermedio.

Desembarazándose del autoritarismo *fujimoriano*, en los albores del nuevo milenio, Perú recuperó la senda democrática y, gracias al "Acuerdo Nacional" de 2002, abrió paso al relanzamiento de la descentralización y a un importante desarrollo jurídico e institucional, preparatorio del segundo episodio en la senda peruana de creación de regiones, episodio, que, empero, quedó frustrado por el voto adverso en el referéndum de 2005. La contundencia de los resultados arrojados por la consulta popular y el peso de cargar dos intentos malogrados de regionalización, claramente han inducido en el gobierno peruano actual la política de conducir la descentralización por una vía más ordenada, centrada en la elaboración previa de matrices de distribuciones competenciales con alto contenido tecnocrático, y buscando el desarrollo y fortalecimiento institucional previos de los gobiernos sub-nacionales, actividades predominantes entre los años 2007 y 2010 (Castañeda, 2011: 17). Habrá que ver si, en el futuro inmediato, la frustrada regionalización deriva en la consolidación de los departamentos como entidades titulares del nivel intermedio, sabiendo que ya hoy operan como tales, aunque bajo el denominativo de "gobiernos regionales".

Concluyamos señalando las tendencias centrales que, en los inicios de la segunda década del nuevo milenio, se encuentran presentes en los procesos de descentralización de los países de la Comunidad Andina: por una parte, los múltiples actores involucrados en los procesos parecen haber asumido conciencia de la necesidad de fortalecer el nivel intermedio de las estructuras territoriales nacionales; en segundo lugar, resulta innegable la presencia de una corriente re-centralizadora en el área, especialmente en Colombia, Ecuador y Bolivia[24], y tercera, el debate sobre el carácter plurinacional del Estado y sus derivaciones en la distribución vertical del poder se ha apoderado ahora de Bolivia y Ecuador, después de haber sido impulsado, si bien parcialmente, por la Constitución colombiana a partir de 1991; tema en el que Perú, por cierto, revela cierto rezago.

3. El sistema competencial.

Después de algo más de 25 años de implementación práctica, parece haber quedado claro que la descentralización implica una reconfiguración estatal integral del Estado, como consecuencia de la transferencia de diversos componentes del poder estatal a las entidades territoriales sub-nacionales, lo que, inevitablemente, afecta no sólo al órgano (rama, función o poder) ejecutivo nacional, sino al conjunto del nivel central. En esta perspectiva global, resulta ya familiar hablar de (y diferenciar la) descentralización política, administrativa y fiscal o económica.

La descentralización política consiste en la elección popular de los órganos de gobierno locales e intermedios y, cada vez más, en el ejercicio de la potestad legislativa a través de las instancias deliberantes sub-nacionales, habida cuenta que la legislación no es sino el mecanismo de decisión política y técnica más sofisticado del Estado contemporáneo. La descentralización administrativa resulta de la transferencia de atribuciones, facultades

[24] La nueva Ley de Educación boliviana (Nº 070, de 20 de diciembre de 2010) re-centraliza abiertamente los servicios de educación. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización contiene también una tendencia a fortalecer el nivel central en el sector salud (ver artículo 81), aunque es justo señalar que con una radicalidad menor a las disposiciones educativas. La tendencia ecuatoriana será remarcada en el análisis del sistema competencial y el COOTAD, y en el caso de Colombia veremos la línea re-centralizadora cuando analicemos el componente financiero.

Documento en elaboración

o capacidades administrativas, técnicas y ejecutivas a las entidades territoriales sub-nacionales para la gestión de determinados servicios públicos y de otras materias y actividades dirigidas a satisfacer ciertas necesidades de la población. Este componente de la descentralización es el que da lugar al diseño de cada vez más complejos catálogos y matrices competenciales, sobre los cuales, precisamente, incide la potestad legislativa, *sumun* del poder político. Naturalmente, nada de lo anterior trascendería el plano formal si el sistema ni estuviera acompañado de la descentralización fiscal, es decir de la capacidad de disponer de recursos financieros y de crear fuentes propias suficientes para viabilizar el funcionamiento de las entidades territoriales sub-nacionales y la gestión de las actividades y servicios públicos.

Los sistemas competenciales con los que operan las administraciones públicas, en consecuencia, resultan del diseño inicial y de la siempre cambiante implementación práctica de la descentralización política y de la descentralización administrativa. El objetivo de este eje temático del estudio apunta, precisamente, a identificar las similitudes y diferencias de las bases competenciales de los procesos de descentralización desplegados en los cuatro países de la Comunidad Andina.

3.1. Marco constitucional y normativo.

No es posible analizar los sistemas competenciales sin, previamente, identificar los instrumentos portadores del "mandato legal"[25], que contiene, por un lado, los catálogos de competencias y, por otro, da lugar al diseño de las matrices de distribuciones competenciales, fijando rumbo, de ese modo, a las dinámicas descentralizadoras concretas. Con esta óptica, en el Cuadro 4 se enlistan las disposiciones legales que integran el marco constitucional y normativo de cada una de las experiencias nacionales de descentralización. Empero, antes de comentar el contenido de éste cabe una rápida aclaración: en la tabla figuran, junto a los fundamentos constitucionales, únicamente las principales leyes que sustentan la descentralización, por ello, es notoria la ausencia de otras disposiciones *menores* y, sobre todo, de la abundante normativa reglamentaria emitida por los órganos ejecutivos.

La información del cuadro muestra que los procesos de distribución vertical del poder en Ecuador y Bolivia cuentan, ahora, con un mandato legal remozado, después de que los regímenes territorial y competencial de sus *leyes fundamentales* no sólo fueron reformados en octubre/2008 y febrero/2009, respectivamente, sino que, además, lo hicieron en términos radicales, como tendremos oportunidad de analizar más adelante. Del mismo modo, el subsecuente desarrollo legislativo es aún más reciente en ambos países, no va más atrás de los últimos seis meses de 2010.

Desde el marco constitucional y normativo, se puede apreciar la antigüedad y el recorrido de la descentralización colombiana. Exceptuando las leyes 715 y 1.176 votadas ya en el nuevo siglo, el mandato legal viene sedimentando desde la década de los años 90's, dejando en evidencia, de ese modo, la estabilidad de las reglas del juego con las que operaron los esfuerzos descentralizadores en Colombia. Es posible que parte de la fortaleza demostrada por la institucionalidad sub-nacional ante los embates de las fuerzas militares irregulares pueda explicarse a partir de esa estabilidad normativa. Incluso la Ley 715/2001 no terminaría de ser entendida sin tomar en cuenta el decurso seguido por la descentralización bajo imperio de la Ley 60/1993, a la que sustituyó. Empero, no puede

[25] Este concepto abarca a las disposiciones de la Constitución y a la normativa infraconstitucional.

Documento en elaboración

Cuadro 4 COMUNIDAD ANDINA
MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

COMPONENTE	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	BOLIVIA
1. Marco constitucional	1. Constitución de 1991. Título XI Organización Territorial 2. Contiene: Régimen departamental Régimen municipal Régimen especial para distrito capital y entidades indígenas Marco competencial básico	1. Constitución de 2008. Título V Organización Territorial del Estado (RO de 20-10-2008) 2. Contiene: Régimen de gobiernos autónomos descentralizados (regiones, provincias, cantones y parroquias) Catálogos competenciales para cada nivel	1. Constitución de 1993. Capítulo XIV Descentralización (modificado en 2002) 2. Contiene: Régimen de gobiernos subnacio-nales (regiones y municipalidades) Catálogos competenciales mínimos para cada nivel	1. Constitución de 2009. Tercera Parte Estructura y Organización Territorial del Estado (07-02-2009) 2. Contiene: Régimen departamental Régimen municipal Régimen de autonomías indígenas Catálogos competenciales para cada nivel
2. Base normativa	1. Ley 100/1993 de Seguridad Social Integral (sector salud) 2. Ley 115/1994 de Educación 3. Ley 136/1994 de Municipios 4. Ley 489/1998 de la Administra-ción Pública 5. Ley 617/2000 Modificatoria de la Ley 136/1994 6. Ley 715/2001 de Recursos, Competencias y Destino Gasto 7. Ley 1.176/2007 Modificatoria de la Ley 715/2001	- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de 19-10-2010 - Derogó toda la legislación anterior y contiene los regímenes municipal, provincial y de Juntas Parroquiales	1. Ley de Bases de la Descentraliza-ción (Nº 27.783 de 17-07-2002) 2. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Nº 27.867 de 16-11-2002) 3. Ley Orgánica de Municipalidades (Nº 27.972 de 27-05-2003) 4. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (Nº 28.273 de 08-07-2004) 5. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Nº 29.158 de 19-12-2007)	1. Ley de Municipalidades (Nº 2.028 de 28-10-1999) 2. Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Nº 031 de 19-07-2010). Derogó gran parte de la legislación anterior. 3. Ley de la Educación (Nº 070 de 20-12-2010) 4. Decreto de Territorios Indígenas (Nº 727 de 06-12-2010)

Documento en elaboración

dejar de señalarse aquí que la Ley 715 es considerada, por importantes analistas, como punto de inicio de la devolución de poderes al centro.

Y en el caso del Perú, su marco normativo palmariamente revela que el proceso de descentralización dirigido desde Lima registra un corte profundo con el advenimiento del nuevo milenio. Nada, o muy poco, del arsenal normativo anterior al Acuerdo Nacional de 2002 se usa todavía en el ordenamiento administrativo peruano, abstracción hecha, por supuesto, del marco constitucional.

3.2. Tipos de competencias.

Antes de proceder a la identificación de los tipos de competencias con los que operan los sistemas competenciales en los países de la Comunidad Andina, se hacen necesarias unas cuantas palabras en torno al marco teórico de este crucial asunto. Casi todos los administrativistas, provengan del campo del derecho o de la teoría de la administración, suelen clasificar las competencias, o referirse a categorizaciones, basados en diferentes criterios taxonómicos. Sánchez Morón, por ejemplo, muestra que es posible agrupar las competencias utilizando cuatro grandes líneas de razonamiento[26]: a) a partir de los componentes clásicos de las competencias, es decir, en *razón de materia*, o prestando atención al ámbito espacial, vale decir *en razón de territorio*. Incluso, en ciertas ocasiones, es posible pensar las competencias en *razón del tiempo* de vigencia. En el primer caso se describe las competencias que los distintos sujetos tienen, por ejemplo, en materia de educación, salud, vialidad, etc.; b) otro criterio es el de la participación de diferentes sujetos administrativos en la vida de las materias competenciales. Se trata de un enfoque comparativo de las competencias que un órgano posee sobre determinadas materias o sectores en relación a las que tienen otras entidades sobre las mismas materias. En este sentido se habla de *competencias exclusivas, concurrentes y/o compartidas*; c) un tercer abordaje selectivo de las competencias hace pie en el origen de su titularidad, dando lugar ello a pensar en *competencias propias* o *derivadas*, pudiendo estas últimas asentarse en un acto de *transferencia* o de *delegación*. Este criterio es altamente formal, puesto que la originalidad del poder, sin dejar de ser importante, poco nos dice de la naturaleza o alcance de las facultades, y d) es posible, por último, distinguir entre las competencias propiamente dichas, de los poderes que se originan en las llamadas *cláusulas generales de habilitación*, cuya misión es la de adjudicar, de manera abstracta e imprecisa, ciertas áreas de intervención a determinadas administraciones, pudiendo incluirse entre estas la denominada *cláusula residual*.

Con la guía de las nociones teóricas anteriores se construyó el Cuadro 5, que resume las taxonomías competenciales utilizadas en la Comunidad Andina. Salvo el caso de Colombia, los otros tres países, nítidamente, utilizan dos y hasta tres de los anteriores criterios clasificatorios. La información que nos entrega la tabla, empero, requiere ser matizada con los siguientes comentarios.

Comencemos señalando que las categorías "*adicionales*" y "*delegables*" no son propiamente tipos de competencias, sino previsiones precautorias que establecen reglas para la gestión de materias no adjudicadas directamente por la Constitución o la ley (*adicionales*) o habilitando a los titulares para transferir o delegar sus atribuciones a otras administraciones. Unas y otras, operada que haya sido la asignación adicional o la derivación, irán a engrosar los conjuntos competenciales resultantes de la aplicación de

[26] Cfr. Sánchez Morón, 2009: 242

Documento en elaboración

Cuadro 5 COMUNIDAD ANDINA
TIPOS DE COMPETENCIAS POR PAÍS

COMPETENCIAS	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ
	Concepto	Concepto	Concepto	Concepto
Privativas	Aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución **no se transfiere ni delega**, y están reservadas para el nivel central del Estado. **a. 297.1 Constitución**	No se utiliza esta tipología	No existen como tipo de competencias, pero están consideradas como materias o "sectores privativos", en los que todas las competencias y funciones le corresponden al nivel central. **a. 110 COOTAD**	No se utiliza esta tipología
Exclusivas	Aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. **a. 297.2 Constitución**	No se utiliza esta tipología	La titularidad corresponde sólo a un nivel de gobierno, conforme a la Constitución y la ley. La gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno **a. 114 COOTAD**	Aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y **excluyente** a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley **a. 13.1 LBD**
Concurrentes	Aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. **a. 297.3 Constitución**	No se usa la tipología, pero la concurrencia está mencionada en el **a. 300.10 de la Constitución** y las matrices de distribución competencial de la **Ley 715 de 2001** son, claramente, concurrentes	La titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por tanto su gestión obligatoriamente será concurrente. **a. 115 COOTAD**	No se utiliza esta tipología
Compartidas	Aquellas sujetas a una legislación básica de la **ALP** cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas. La reglamentación y ejecución corresponde a las entidades territoriales autónomas **a. 297.4 Constitución**	No se utiliza esta tipología	No se utiliza esta tipología	Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, compartiendo fases sucesivas de los procesos administrativos. La ley indica la función específica y las responsabilidades de cada nivel. **a. 13.2 LBD**
Adicionales	No se utiliza esta tipología	No se utiliza esta tipología	Las funciones de los sectores comunes no asignadas por la Constitución, serán transferidas a los gobiernos sub-nacionales por el CNC en base al principio de subsidiariedad **a. 149 COOTAD**	No se utiliza esta tipología
Delegables	No se usa la tipología, pero la delegación es parte intrínseca de las "exclusivas" y puede operar en las "concurrentes" y "compartidas". La LMAD regula las transferencias y delegaciones competenciales **a. 75 y 76 LMAD**	No se usa la tipología, pero la delegación está autorizada en los **a. 301 y 302 de la Constitución**	No se usa la tipología, pero la delegación se encuentra implícita en la idea de la "gestión concurrente de competencias exclusivas" **a. 126 COOTAD**	Las que un nivel de gobierno delega a otro, de mutuo acuerdo, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia. **a. 13.3 LBD**
Residuales	Todas las competencias no incluidas en la Constitución le corresponden al nivel central. Pueden ser transferidas o delegadas a niveles sub-nacionales con ley. **a. 297.II Constitución**	No se utiliza esta tipología	Aquellas que, sin formar parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central, no están asignadas en la Constitución o ley. El CNC las asignará a los gobiernos sub-nacionales **a. 150 COOTAD**	No se utiliza esta tipología

FUENTE: Elaboración propia en base a las constituciones de los cuatro países comparados y al Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador (COOTAD), la Ley de Bases de la Descentralización del Perú (Nº 27.783) y la Ley 715/2001 de Colombia. En el cuadro se usan las siguientes abreviaciones: **a. =** artículo; **ALP** (Bolivia) = Asamblea Legislativa Plurinacional, que es el órgano legislativo del nivel central; **CNC** (Ecuador) = Consejo Nacional de Competencias; **LBD** (Perú) = Ley de Bases de la Descentralización.

los criterios a) y b) anteriores. Al respecto, sabemos ya que la *cláusula residual* forma parte de esas previsiones que disponen, *ex-ante*, a qué nivel territorial le corresponde asumir las materias no incluidas en los catálogos competenciales[27].

Diferenciándose de la técnica utilizada en los otros tres países andinos, el sistema competencial regido desde Bogotá clasifica y distribuye las competencias en *razón de materia*, y no por la vía de comparar y cruzar las potestades que los diferentes órganos y niveles territoriales ejercen sobre tales y cuales materias, determinando ello que ni en la base jurídica ni, al parecer, tampoco en la práctica administrativa colombiana se haga uso de los conceptos de competencias *exclusivas*, *concurrentes* y *compartidas*. Esta particularidad, naturalmente sostenida por la Constitución, se afianzó en el desarrollo normativo desplegado por las leyes 60/1993 y 715/2001, por un lado, y en el enfoque que de la autonomía, a partir de su alcance fijado por el artículo 287 de la Constitución, se hace en Colombia. Analizaremos este tema en el próximo acápite, cuando comparemos las combinaciones entre competencias y atribuciones o facultades utilizadas en la sub-región.

El cuadro revela que las llamadas competencias *privativas* y *exclusivas* forman parte de los sistemas competenciales boliviano, peruano y ecuatoriano, aunque con importantes variaciones. Antes de analizar las particularidades nacionales, resulta pertinente esclarecer qué diferencia a unas de otras. Dos características rodean a las competencias *privativas* en Ecuador y Bolivia: son de propiedad absoluta del nivel central y, éste, no puede transferir ni delegar ninguna potestad o facultad a gobierno alguno. Ambos países entienden también que la titularidad de las *exclusivas* corresponde a un nivel de gobierno determinado, vale decir que el titular tiene las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, dicho en terminología boliviana, en tanto que la gestión de la materia o sector puede realizarse de manera concurrente, o lo que es lo mismo, transfiriéndose o delegándose parte de las potestades y funciones a otro u otros niveles territoriales (en Bolivia se habla de la derivación de las potestades reglamentaria y/o ejecutiva). Por su parte, el sistema peruano denomina competencias *exclusivas* a "aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y *excluyente* a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley", desplegando, así, una noción que –salvando el hecho de que reconoce ese tipo de competencias a todas las administraciones– parece adecuarse más a la idea ecuatoriana y boliviana de competencia *privativa*, dado que en su campo de connotaciones semánticas aparece el carácter excluyente, que impide la posibilidad de remisiones competenciales a otros niveles de gobierno. No obstante, si se realizara una lectura de modulación recíproca entre los numerales 1 y 3 del artículo 13 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) peruana, podría pensarse que algunas atribuciones o facultades inmersas en las competencias exclusivas bien podrían ser delegables[28], lo que, en la cotidianeidad administrativa, configuraría la presencia empírica de competencias *privativas* y *exclusivas*. No debe perderse de vista aquí que la LBD prohíbe expresamente esas transferencias en el caso del gobierno central (v. art. 26.2).

[27] La cláusula residual varía de país a país. En España beneficia a las Comunidades Autónomas (art. 149, parte 3, de la Constitución), mientras que en Bolivia dispone que el nivel central será el que asuma la responsabilidad (art. 297.II de la Constitución). La cláusula ecuatoriana, en cambio, ordena que esas materias sean gestionadas por los gobiernos autónomos descentralizados, previo filtro del Consejo Nacional de Competencias (art. 150 COOTAD).

[28] Las cuestiones de este tipo suelen resolverse en la práctica. Habría que añadir aquí un análisis más detallado de la praxis administrativa peruana, estudio que, lamentablemente, escapa al alcance de este documento.

Documento en elaboración

Para facilitar el análisis comparativo de las competencias *concurrentes* comenzaremos recordando que por "concurrencia", acomodada la noción a nuestro campo, se entiende la intervención de dos o más niveles de gobierno en el despliegue de una materia o sector. Centremos ahora la atención en las definiciones que del tipo competencial se manejan en Bolivia y Ecuador: según la Constitución boliviana la concurrencia se produce porque los gobiernos sub-nacionales reglamentan y ejecutan una materia determinada bajo los lineamientos de la legislación aprobada, al respecto, por el nivel central[29]. Frente a esta fórmula, el COOTAD ecuatoriano establece que las *competencias concurrentes* son tales porque "la titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia", por lo que su gestión sería obligatoriamente concurrente. Ahora bien, si el elemento definitorio del tipo competencial fuese únicamente la intervención de dos o más sujetos territoriales, ambas definiciones serían equivalentes, pero la validez funcional de la clasificación se encontraría lejos de estar resuelta, dado que, bajo ese único parámetro semántico, no podría distinguirse entre las competencias *exclusivas* que dieren lugar a la gestión compartida del sector y las competencias *concurrentes*.

Empero, tanto la fórmula boliviana como la ecuatoriana incluyen un determinado esquema de distribución de facultades como segundo criterio definitorio del tipo competencial. En Bolivia, la legislación es del nivel central, mientras que la reglamentación y la ejecución de los niveles sub-nacionales, y en Ecuador la "titularidad corresponde a varios niveles de gobierno", tornando este hecho inevitable la intervención de dos o más niveles territoriales en la gestión del sector, de manera tal que la concurrencia ecuatoriana se registra en la titularidad y en la gestión, lo que no sucede en el caso boliviano, donde la convergencia se limita a la reglamentación y ejecución. La concurrencia, por tanto, tiene alcances diferenciados en uno y otro país. Esta constatación, persistiendo en la búsqueda de diferencias y similitudes entre los sistemas competenciales, induce a trasladar el foco de interés hacia la noción de "titularidad competencial" del enfoque ecuatoriano, ¿qué debe entenderse por esa "titularidad"?

Habida cuenta que la gestión puede ser atendida, simultáneamente, por dos o más niveles de gobierno aún en el caso de las competencias *exclusivas*, parece claro que en el sistema ecuatoriano la titularidad competencial viene dada, al menos, por la propiedad y el ejercicio de la facultad de "rectoría" y por la capacidad de establecer el modelo de gestión[30]. Pero, si ello fuera así, al operar con dos o más titulares, las competencias *concurrentes* ecuatorianas podrían dar lugar a una diversidad tan grande de modelos de gestión como gobiernos autónomos intervengan en la ejecución práctica de los sectores, lo que, ciertamente, implica una amenaza para la eficiencia administrativa, al margen de los innumerables conflictos competenciales que podrían desatarse. Estos riesgos no están ausentes en el sistema boliviano, pero, indudablemente, se muestran menores, gracias a que las competencias *concurrentes* se rigen siempre por legislación nacional. En todo caso, el enfoque final que se dé a este tipo de competencias tendrá consecuencias prácticas sobre la distribución vertical del poder estatal, es decir, sobre la esencia de la descentralización.

Los sistemas colombiano y peruano, por su lado, no incorporan en el menú competencial a las *concurrentes*. En el primer caso, por las razones anotadas párrafos atrás, y en el

[29] Esta fórmula constitucional ha sido matizada por la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, que ha abierto la posibilidad de que el ejecutivo central pueda ejercer también las facultades reglamentaria y ejecutiva, junto a los gobiernos nacionales (v. artículo 65). Esta variante introducida por la LMAD es uno de los indicios que muestran la tendencia centralista que late en la ley y, por ello, plantea varias dudas que serán discutidas en otro momento.

[30] Revisar al respecto el artículo 126 del COOTAD.

Documento en elaboración

sistema peruano, antes que inexistencia propiamente del tipo, parece tratarse de diferencias de nomenclatura, según veremos en seguida.

¿Qué hallazgos ofrece el estudio comparativo de las competencias *compartidas*? Conforme se desprende del Cuadro 5, esta categoría es utilizada únicamente por los sistemas boliviano y peruano. No obstante, cuando se comparan las conceptualizaciones que de ella hacen los textos legales, saltan a la vista diferencias esenciales. La definición boliviana –adoptando la técnica española de separar la legislación base de la legislación de desarrollo– atribuye a los gobiernos sub-nacionales la capacidad de ejecutar una materia determinada en función de la normativa reglamentaria y las leyes de desarrollo aprobadas por ellos mismos, instrumentos legales que, empero, deben respetar las reglas generales establecidas por el órgano legislativo nacional (Asamblea Legislativa Plurinacional) a través de la ley base respectiva. En consecuencia, las competencias *compartidas* bolivianas implican un grado mayor de descentralización que las *concurrentes*, dado que al traspaso de las funciones reglamentaria y ejecutiva que caracteriza a estas últimas, añade la transferencia de parte de la potestad legislativa. En términos harto diferentes, la fórmula utilizada por la LBD peruana denomina competencias *compartidas* a "aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, compartiendo fases sucesivas de los procesos administrativos", correspondiéndole a la ley nacional determinar "la función específica y las responsabilidades de cada nivel". Vistas bien las cosas, está claro que la definición peruana de competencias *compartidas* coincide más con la de las competencias *concurrentes* de Bolivia. A esto nos referíamos, líneas atrás, cuando hacíamos notar que la inexistencia de competencias *concurrentes* en el sistema peruano, se reducía más bien a una cuestión de nomenclatura. Pero, si esto es así, el tipo competencial que, en realidad, no existiría en Perú sería el de las *compartidas*. Naturalmente, esta afirmación implica utilizar como patrón de comparación el concepto español de este tipo de competencias.

En suma, los sistemas competenciales de Ecuador y Bolivia muestran un importante grado de coincidencias, especialmente en el ámbito de las competencias *privativas* y *exclusivas*, similitudes susceptibles de ampliarse al sistema dirigido desde Lima si se asume la similitud semántica de las competencias *exclusivas* peruanas con las *privativas* de sus vecinos del norte y del sur, salvando el hecho, mediante una interpretación ampliatoria, de la existencia de competencias propias en los niveles sub-nacionales con ese rango de exclusividad. Y en el ámbito de la compartición de responsabilidades y funciones, parece claro que en los cuatro países de la Comunidad Andina el proceso de descentralización va avanzando hacia escenarios de concurrencias competenciales, que, por el momento, preservan gran parte de los roles protagónicos del Estado central.

3.3. Funciones competenciales.

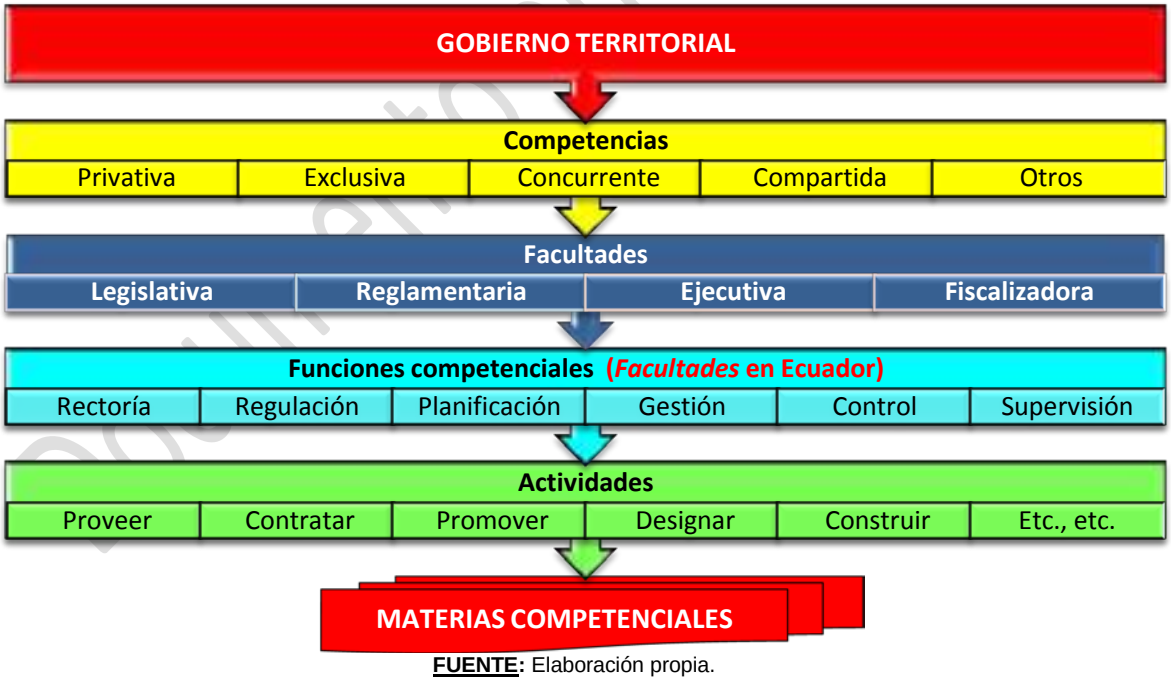
Íntimamente vinculado a las competencias y a su formalización teórica se encuentra el tema de las facultades, funciones competenciales y atribuciones. Requerimos aquí delinear también un brevísimo marco teórico que nos ayude a comprender las relaciones entre materias, competencias, facultades, funciones y atribuciones. Denominamos *competencia* a la capacidad legal para adoptar decisiones y ejecutar acciones en el ámbito de una materia determinada[31]. Franz Barrios S., siguiendo a März, nos recuerda que puede también definírsela como "ámbito acotado de actuación" (Barrios S., 2008: 75), aunque al usar esta fórmula amenaza deslizarse una tendencia a confundir *competencia* con *materia*, puesto que esta última es, en realidad, el ámbito de las intervenciones.

[31] Sobre este y otros temas conexos se sugiere consultar una reciente publicación nuestra (Böhrt, 2010, I).

Documento en elaboración

Las materias competenciales están integradas, siempre, por tres dimensiones: una jurídica, otra técnica y, la tercera, administrativa[32]. Por otro lado, en la vida práctica de las materias, los agentes administrativos adoptan múltiples decisiones y acciones, cuyos contenidos son también diversos, dando lugar a las denominadas *facultades* o *potestades*, que asisten a los tomadores de decisiones y actores, de manera tal que la dimensión jurídica se constituye y expresa, fundamentalmente, a través de la *facultad legislativa* y, subsidiariamente, por intermedio de la *facultad reglamentaria*, en tanto que las dimensiones técnica y administrativa dan lugar a las *facultades reglamentaria* y *ejecutiva* u *operativa*. Nótese que la cadena lógica del razonamiento conduce de la concepción abstracta de las materias a su despliegue práctico, o lo que es lo mismo a la producción de bienes y servicios. En esta perspectiva, las potestades o facultades descritas (legislativa, reglamentaria y ejecutiva), se traducen en *funciones competenciales*, que describen los diferentes tipos de decisiones que adoptan los agentes administrativos para viabilizar los procesos preparatorios y transformativos materiales. Dado que el alcance de las *facultades legislativa* y *reglamentaria* parece claro, lo que nos ahorra comentarios, merece un poco más de atención la *potestad ejecutiva*, porque es en el ámbito de ella donde se define la *gestión* de la materia en cuestión, concepto este que, en la teoría administrativa, habitualmente se utiliza como sinónimo de *administración*[33]. Las relaciones y eslabonamiento entre competencias, facultades y funciones competenciales se visualizan mejor en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2
COMPETENCIAS, FACULTADES Y FUNCIONES



FUENTE: Elaboración propia.

[32] Esta última engloba los componentes institucional, propiamente administrativo y económico-financiero.

[33] Cabe aquí una alerta oportuna. En la teoría del *business administration* las nociones de gestión y administración aluden a las llamadas "funciones administrativas básicas", es decir, la planeación, organización, recursos humanos, dirección y control (Koontz y Weihrich, 2005). No deben confundirse estas *funciones de gestión* con las que aquí denominamos *funciones competenciales*. Dejaremos para otro momento, la explicación del por qué la planificación y el control figuran bajo ambos enfoques.

Finalmente, ya en la fase operativa de la vida práctica de las materias, las funciones se traducen en un conjunto grande de acciones a través de las cuales se completa el proceso de producción de bienes y servicios que dan sentido a las administraciones. No es infrecuente, por ello, encontrar en los catálogos competenciales de las entidades territoriales fórmulas como: "promover y suscribir acuerdos de cooperación…" (Bolivia, art. 304.I.17 Const.); "prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales…" (Colombia, art. 5.10 Ley 715); "fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos…" (Perú, art. 192.8) o frases como la que aparece en el artículo 263.7 de la Constitución ecuatoriana: "fomentar las actividades productivas provinciales". Sin duda, los verbos de este tipo de fórmulas denotan que se trata de actividades concretas y, al mismo tiempo, develan que su alcance no llega a configurar una función (rectoría, planificación, gestión, etc.), menos una facultad (legislativa, reglamentaria o ejecutiva). En verdad, se trata de actividades que sirven de vehículo de expresión de las facultades y las funciones.

Y ¿qué debe entenderse por *atribuciones*? Dos usos se le dan, corrientemente, a este vocablo: con un sentido tropológico, se utiliza como sinónimo de facultades y/o funciones, por un lado, caso en el que su significado deberá acomodarse a las precisiones anteriores, y por otro, se usa con más frecuencia para designar las capacidades y actividades que pueden desarrollar los órganos de gobierno y personeros de éstos en su funcionamiento institucional (gobernadores, presidentes, alcaldes, asambleístas, concejales, etc.), gracias a las cuales ejercen en la práctica sus competencias, facultades y funciones. Así lo hacen, precisamente, los cuatro países de la Comunidad Andina a través de sus constituciones y leyes orgánicas, en las que se leen frases como las siguientes: "Corresponde a los regidores las siguientes atribuciones y obligaciones" (art. 10 LOM Perú), "Son atribuciones del Consejo Regional…" (art. 34 COOTAD) o "Son atribuciones del Gobernador…" (art. 305 Constitución de Colombia).

Auxiliados por este breve marco teórico, analizaremos el Cuadro 6 que recoge las facultades y funciones inscritas en los sistemas competenciales andinos. El primer elemento de la comparación a ser destacado emerge del hecho de que, formalmente, sólo Ecuador y Perú operan con un catálogo oficial de funciones competenciales, que son, o pueden ser, aplicadas por las entidades territoriales como consecuencia del ejercicio de sus competencias. Colombia y Bolivia, no cuentan con una lista semejante, lo que, de ningún modo, implica que en ambos países las entidades carezcan de esos poderes.

Antes de continuar adelante, nos apresuramos a dejar constancia de que el sistema ecuatoriano denomina "*facultades*" a las funciones competenciales, enlistándolas y describiéndolas en el artículo 116 del COOTAD; lista que fue utilizada como patrón de comparación en el Cuadro 6, lo que explica el contenido de la columna de la izquierda, salvo la última función ("Promoción de inversiones"), que proviene del catálogo peruano. Dos razones justifican esa decisión metodológica: las semejanzas entre el Código ecuatoriano y la LBD peruana son importantes y, además, aquel contiene definiciones formales de las funciones, cosa que no sucede en esta última[34].

Al margen de que se trata de categorías jurídicas definidas en niveles de abstracción diferentes, la *"facultad de rectoría"* del Ecuador sólo encuentra parangón en la *"facultad legislativa"* de Bolivia, asumiendo, claro está, que la ley tiene, entre sus misiones, la de establecer el régimen y fijar las políticas macro de cada materia. La ley, en consecuencia,

[34] La ausencia de definiciones en la LBD explica también por qué, en el Cuadro 6, se utilizaron las descripciones de las funciones realizadas por el consultor nacional.

Documento en elaboración

Cuadro 6 COMUNIDAD ANDINA
FUNCIONES COMPETENCIALES POR PAÍS

FUNCIONES	ECUADOR	PERÚ	BOLIVIA	COLOMBIA
	Descripción	**Descripción**	**Descripción**	**Descripción**
Rectoría	Capacidad para emitir políticas públicas y para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público. El gobierno central la ejerce en el ámbito de sus competencias exclusivas y en los sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos sub-nacionales en sus competencias exclusivas **a. 116 COOTAD**	No se usa la tipología. El diseño y aprobación de las políticas nacionales y sectoriales es competencia exclusiva del gobierno central **a. 15 y 26.1.a) LBD (*)**	No se usa la tipología. Pero el ejercicio de la **facultad legislativa** implica la capacidad para aprobar los regímenes y las políticas macro o fundamentales (= rectoría) **a. 297 Constitución**	No se usa la tipología. La aprobación de normas y políticas nacionales y sectoriales es potestad exclusiva del gobierno central **a. 288 Constitución**
Regulación	Capacidad para emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de las políticas públicas y la prestación de los servicios **a. 116 COOTAD**	**Funciones de normatividad y regulación.** Capacidad para dictar normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales **a. 15 y 36.1.m) LBD (Castañeda, 2011: 8)**	**Facultad reglamentaria.** Capacidad para aprobar normas que facilitan la aplicación de las leyes y políticas en entornos concretos **a. 297 Const.** La regulación es parte de la facultad reglamentaria	Atribución incorporada a los catálogos competenciales, asociada a materias particulares **a. 288 Constitución**
Planificación	Capacidad para articular las políticas y establecer objetivos, estrategias y acciones, así como diseñar, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos, en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde a todos los niveles de gobierno (es concurrente) **a. 116 COOTAD**	Diseñando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo de la respectiva jurisdicción territorial **a. 15 LBD (Castañeda, 2011: 9)**	Atribución incorporada a los catálogos competenciales. La ejercen todos los niveles en el ámbito de sus competencias y en el marco del Sistema de Planificación Integral del Estado **a. 316 Constitución**	Atribución incorporada a los catálogos competenciales. La ejercen todos los niveles en el ámbito de sus competencias y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo **a. 339 Constitución**
Control (y supervisión)	Velar por el cumplimiento de los objetivos, metas, normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia **a. 116 COOTAD**	**Funciones de supervisión y control.** Capacidad para fiscalizar el cumplimiento de las normas, los planes y la calidad de los servicios **a. 15 LBD**	La fiscalización es una función estructural de los órganos legislativos. Corresponde también a la sociedad civil	La fiscalización es una función estructural de las asambleas territoriales. Corresponde también a la sociedad civil
Gestión	Capacidad para **ejecutar,** administrar, proveer, prestar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno **a. 116 COOTAD**	**Funciones de administración y ejecución.** Capacidad para **o**rganizar, dirigir y utilizar los bienes, recursos financieros y humanos necesarios para el cumplimiento de sus competencias **a. 15 LBD**	**Facultad ejecutiva.** Capacidad para **o**rganizar, dirigir y utilizar los bienes, recursos financieros y humanos necesarios para el cumplimiento de sus competencias **a. 297 Constitución**	Atribución incorporada en los catálogos competenciales. La ejercen todos los niveles en el ámbito de sus competencias
Promoción de inversiones	No es catalogada como función	Actividad clasificada como función en el **a. 15 LBD**	No es catalogada como función	No es catalogada como función

FUENTE: Elaboración propia en base a las constituciones de los cuatro países comparados, el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador (COOTAD) y la Ley de Bases de la Descentralización del Perú (LBD) (Nº 27.783). En el cuadro se usan las siguientes abreviaciones: **a. =** artículo; **Const.** (Bolivia) = Constitución.

(*) La única mención a la "rectoría" que existe en el marco normativo peruano se encuentra en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Nº 29.158), la que, precisamente, otorga la rectoría a los Ministerios sectoriales del Gobierno Nacional.

Documento de trabajo

otorga sentido y fuerza vinculante a la "rectoría"[35]. En los sistemas de Colombia y Perú por el contrario, no figura una función competencial semejante, pese incluso a que las administraciones públicas peruanas operan con una lista oficial de funciones. No cabe duda que este tema transporta el análisis al núcleo de sentido de la concepción de autonomía manejada en cada país, cuyo abordaje acometeremos líneas más adelante.

La tabla muestra también que la *regulación* es una función común a los cuatro países. Identificada como función competencial en las leyes orgánicas de Perú y Ecuador; en Bolivia adscrita a la potestad reglamentaria e incorporada, como tal, en los catálogos competenciales. Esta última modalidad es utilizada también por el sistema colombiano, que inscribe la *regulación* en los listados de capacidades de las entidades territoriales.

La *planificación* y el *control* tampoco ofrecen dificultades de ningún tipo. Dejando de lado la circunstancia de que Ecuador y Perú las registran en la nómina oficial de funciones competenciales, lo que no acontece en Bolivia y Colombia, los cuatro países ordenan sus sistemas incluyendo a ambas funciones. Sucede lo mismo con la *gestión*, dado que las constituciones y la normativa de los miembros de la Comunidad Andina entienden, por igual, que se trata de la *facultad ejecutiva*, es decir, del despliegue práctico de las materias y de su desemboque en la producción de bienes y servicios.

El quid del tema, tal como dejáramos anotado líneas atrás, radica en la concepción de autonomía inserta en los sistemas competenciales. Veámoslo a través de dos preguntas: ¿si en Colombia y en Perú la *facultad legislativa* no forma parte de los elementos definitorios de las competencias, impidiendo ello la existencia de la función competencial (o *facultad*) de *rectoría*, qué alcance tiene la autonomía en ambos países?, y por otro lado, ¿es suficiente que la *rectoría* forme parte de los sistemas competenciales ecuatoriano y boliviano para pensar que la autonomía tiene el mismo alcance en ambos países?

Para contestar ambas preguntas debemos pasar revista a las disposiciones constitucionales u orgánicas de cada país que establecen el alcance de la autonomía. El Cuadro 7 nos entrega los textos legales respectivos.

En Colombia las cosas están bastante claras: por disposición constitucional expresa, la autonomía no contempla el ejercicio de la potestad legislativa. La sanción de leyes y, a través de ellas, la facultad de formular y aprobar las políticas públicas permanecen bajo monopolio del nivel central; esquema amparado, en todo caso, por la regla competencial general del artículo 288 de la Constitución. Dicho de otro modo, la *rectoría* de todos los sectores se encuentra en manos del gobierno nacional, determinando ello que la *autonomía* colombiana se limite a los ámbitos administrativo y fiscal.

La Ley de Bases de la Descentralización peruana no deja margen de duda cuando dispone que el nivel central, ejerciendo una competencia exclusiva, es el responsable de diseñar las políticas nacionales y sectoriales, facultad que, además, no puede ser transferida, ni delegada, en ningún momento (v. artículo 26). Pero, por otro lado, gracias al texto reproducido en el cuadro anterior, sabemos que la LBD establece también que "la autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno, en sus tres niveles, *de*

[35] El COOTAD establece también que la "legislación, normatividad, fiscalización, ejecución, administración y participación ciudadana y control social" son ***funciones*** de los gobiernos autónomos descentralizados (v. art. 29, pero no queda del todo claro cuál el rol de estas funciones y qué relaciones mantienen con las ***facultades*** (rectoría, planificación, regulación, control y gestión). Piénsese, por ejemplo, sin poner en duda la importancia y la validez de la participación ciudadana, cómo es que estas actividades de la sociedad civil se convierten en una ***función*** de los gobiernos autónomos.

Documento en elaboración

normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia", afirmación ésta que acompaña, en su artículo siguiente, con la determinación de que la autonomía tiene, junto a la administrativa y económica, una dimensión política que consistiría en la "facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia" (v. art. 9 LBD). La interrogante salta impetuosa: ¿si el poder central es el que aprueba las políticas nacionales y sectoriales, qué alcance real tiene la normativa sub-nacional? La respuesta se encuentra en los catálogos de las competencias exclusivas[36] de las regiones y municipalidades, en los que figura la de "dictar normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y *proponer* las iniciativas legislativas correspondientes"[37], vale decir que la "capacidad normativa" de los gobiernos sub-nacionales sólo puede ser ejercida en el marco de las leyes y políticas sancionadas por el nivel nacional, y que frente a éstas sólo tienen el derecho a la iniciativa legislativa. Vistas bien las cosas, la normativa sub-nacional se limita a la facultad reglamentaria y a la función de regulación, lo que, en última instancia, explica por qué en Perú no se usa la noción de *rectoría*, ni se utiliza, a la hora de circunscribir el alcance de la autonomía, el sustantivo *legislación* para describir los poderes de que están investidos los gobiernos sub-nacionales. Así, pues, la autonomía peruana parece limitarse también a las áreas administrativa y fiscal o económica[38].

Cuadro 7 COMUNIDAD ANDINA
ALCANCE DE LA AUTONOMÍA, POR PAÍSES

BOLIVIA	ECUADOR	PERÚ	COLOMBIA
La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las **facultades legislativa**, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones. **Artículo 272 Const.**	La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regíme-nes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse **mediante normas** y órganos de gobierno **propios**, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su respon-sabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. **Artículo 5º COOTAD**	La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno, en sus tres niveles, **de normar**, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación […]. **Artículo 8º LBD**	Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. **Artículo 287 Const.**

FUENTE: Elaboración propia en base a las constituciones de Bolivia y Colombia, el COOTAD ecuatoriano y la LBD del Perú.

Documento en elaboración

El sistema ecuatoriano parte de las definiciones sentadas por el COOTAD, que, con una proyección más amplia, entiende que la autonomía comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles sub-nacionales para regirse mediante normas propias y que los gobiernos autónomos descentralizados ejercen las funciones de *legislación*, normatividad y fiscalización, y "de ejecución y administración"[39]. El mandato legal del Ecuador está

[36] Las competencias exclusivas constituyen "los asuntos públicos de competencia" de los diferentes niveles de gobierno.
[37] Ver los artículos 35 m) y 42 h) de la LBD.
[38] Vlado Castañeda, consultor nacional para el caso peruano, no comparte del todo este análisis. Considera él que los gobiernos regionales y locales ejercen, a cabalidad, la potestad legislativa (*op. cit.*, página 2. Ver el Cuadro Nº 1).
[39] Revisar los artículos 5 y 29 del COOTAD.

rodeado de mayor claridad, sin que ello, empero, haya impedido la aparición de problemas a la hora de diseñar las matrices de distribución competencial que se encuentran en los artículos 129 a 148 del COOTAD[40]. El contraste de estas disposiciones con los catálogos constitucionales de las entidades territoriales sub-nacionales, autoriza a sostener que sólo dos de las nueve competencias exclusivas regionales serán ejercidas en función de normas propias, dado que las otras siete, en el marco de las matrices competenciales del Código, quedarían reatadas a leyes, rectoría y/o políticas nacionales[41]. En el caso de las provincias, ninguna de sus ocho competencias exclusivas parece descansar en la rectoría provincial, y en el nivel municipal, únicamente tres de las catorce competencias exclusivas enlistadas por la Constitución operarían libres de parámetros y lineamientos nacionales[42]. El diseño constitucional, por tanto, le otorga a la autonomía un alcance que llega hasta la legislación primaria; diseño que, empero, parece enfrentar importantes limitaciones a partir del COOTAD.

La lectura, con ánimo comparativo, del Cuadro 7 conduce a la constatación de que la definición boliviana de autonomía es bastante precisa, especialmente en la adjudicación de la facultad legislativa a todas las entidades territoriales autónomas. No obstante, se detectan también en Bolivia indicios que muestran algunas restricciones a la autonomía desde la legislación primaria. Veamos un ejemplo: según la Constitución, los "servicios básicos" forman parte de las competencias exclusivas de los municipios, que deberán operar el sector en el marco de las "políticas de servicios básicos" establecidas por el gobierno central, incluidos los parámetros técnicos para la elaboración y ejecución de "proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos"[43]. La matriz constitucional de asignación de competencias, claramente, no habilita al gobierno central para intervenir en la ejecución de obras, pese a ello, la LMAD ha abierto la puerta para que las entidades del nivel central elaboren, financien y ejecuten proyectos de alcantarillado sanitario (v. artículo 83).

Bajo el paraguas de los análisis anteriores, puede finalizarse este acápite concluyendo que en los países de la Comunidad Andina circulan un concepto amplio y otro restringido de autonomía. El primero, utilizado sobre todo en Colombia y Perú, la concibe como el ejercicio de un conjunto de competencias bajo responsabilidad propia, con la capacidad de imprimir a la acción de gobierno y a la administración una orientación política también propia, que bien puede ser distinta a la del gobierno central (Sánchez Morón, 2009: 83). En este sentido, puede hablarse de autonomía administrativa, autonomía económica o financiera y, allí donde se den ciertos requisitos adicionales, de autonomía política.

La concepción restringida de la autonomía centra la atención en la capacidad para aprobar y aplicar normas legales primarias. En este enfoque, la facultad legislativa define a la autonomía, dado que no existe otro instrumento superior a la ley para la adopción de regímenes sectoriales y políticas. La ley, así, es vista como la norma de rango superior en el sistema jurídico infraconstitucional. Este enfoque de la autonomía predomina en Bolivia, aunque se encuentra también presente en Ecuador, donde, según revelan los textos del COOTAD, es utilizada asimismo la lectura amplia de la autonomía.

[40] Se trata del Título V, Capítulo IV, "Del ejercicio de las competencias constitucionales".

[41] Sólo el ordenamiento de las cuencas hidrográficas y la otorgación de personalidad jurídica a las organizaciones sociales podrían gestionarse bajo legislación propia.

[42] En esa situación ventajosa se encuentran la "planificación, regulación y control del tránsito y el transporte en la jurisdicción municipal", la gestión del "alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y las actividades de saneamiento ambiental", así como la "delimitación y regulación del uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas".

[43] Ver los artículos 298.II.30, 299.II.9 y 302.I.40 de la Constitución.

Documento en elaboración

Estas diferencias entre los cuatro países, en última instancia, son las que explican por qué en los sistemas competenciales de Ecuador y Bolivia el vuelo máximo de la autonomía se expresa en la *rectoría* y en la definición del modelo de gestión de los sectores (del régimen y las políticas, se dice en Bolivia), y por qué los sistemas colombiano y peruano no hacen uso de esas categorías jurídicas.

3.4. Delimitación de competencias y distribución de funciones.

El proceso peruano de transferencia de poderes a los niveles sub-nacionales muestra, en la actualidad, particularidades propias, fruto –conforme vimos páginas atrás– de los accidentes registrados en el proceso de regionalización del país. A partir de 2006, el segundo gobierno de Alan García ha invertido importantes esfuerzos y recursos en la elaboración de matrices sectoriales de delimitación de competencias y asignación de funciones a los gobiernos territoriales. La metodología utilizada para ello ha privilegiado la realización de talleres intergubernamentales participativos, liderados por la Presidencia del Consejo de Ministros (Castañeda, 2011: 9). Al cierre de la gestión fiscal 2010, los actores peruanos cuentan con la matriz competencial del sector "trabajo y promoción del empleo" completamente concluida, lo que facilitará las transferencias y ejercicio de funciones y recursos a los operadores sub-nacionales, en tanto que otras cuatro se encuentran en curso de elaboración, las matrices de los sectores de "transporte y comunicaciones", "energía y minas", "salud" y "medio ambiente". Se espera que en 2011 se completen las planillas de distribución de funciones faltantes y se elaboren las de los ministerios que conducen los sectores sometidos a competencias *compartidas*.

Con una orientación más ortodoxa, Colombia, Ecuador y Bolivia han encarado el diseño de sus esquemas de repartos de responsabilidades sectoriales a través de procesos legislativos ordinarios. Los tres países cuentan con sendas leyes que despliegan las matrices de distribución de competencias y funciones, en cuya gestación, como es natural, aportaron también vetas participativas en grados diversos. Son varias las leyes que tienen esa misión en cada uno de los países, destacando la Ley 715 de 2001 en Colombia, el COOTAD ecuatoriano y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en Bolivia.

La ley colombiana, en términos casi exhaustivos, distribuye las funciones y responsabilidades de los tres niveles territoriales en los sectores de educación y salud, y contiene, además, grandes avances en la elaboración de las plantillas de distribución de, al menos, otras diez materias, cuyo detalle se encuentra en los artículos 73 a 76 de la mencionada Ley 715/2001. A este conjunto de áreas de intervención, debe sumarse la matriz del sector "agua potable y saneamiento básico" que, según informa el consultor nacional, se encontraría ya concluida (González, 2011: 18, Cuadro 10).

Por su parte, el COOTAD, en Ecuador, organiza la gestión de 17 materias y áreas de intervención intergubernamental. La lista de los sectores que cuentan con sus planillas competenciales diferenciadas fue cuidadosamente registrada por el consultor ecuatoriano en base a las disposiciones contenidas en los artículos 129 a 148 del Código (Buendía, 2011: 10). Y en la LMAD boliviana se hace lo mismo con 15 materias competenciales[44], a las que debe añadirse la educación, cuyo reparto de competencias y funciones fue materializado por la Ley de la Educación (Nº 070), promulgada el 20 de diciembre de 2010.

[44] A lo largo de los artículos 81 al 100, la LMAD, en realidad, se ocupa de 19 sectores, en 4 de los cuales, empero, simplemente remite la distribución de obligaciones a las leyes sectoriales respectivas.

Documento en elaboración

3.5. Cargas competenciales territoriales.

Nos vemos obligados a iniciar este apartado con una prevención general: el análisis cuantitativo de la distribución territorial de competencias enfrenta obstáculos cercanos a lo insalvable, originados en las diferencias estructurales y conceptuales existentes entre los sistemas competenciales sujetos a comparación. Nos estamos refiriendo a las divergencias en los tipos de competencias, facultades y funciones competenciales discutidas, páginas atrás, en los acápites 3.2 y 3.3, y recogidas en los cuadros 5 y 6. Teniendo en mente estas particularidades nacionales e, incluso, los sustratos teóricos diferentes de los sistemas competenciales, se elaboró el Cuadro 8 que presenta las cargas competenciales territoriales, es decir, la información cuantitativa de la distribución de tareas y obligaciones a las administraciones públicas. Está claro, en consecuencia, que se trata de un cuadro de alta relatividad y cuya validez debe ser asumida como provisional. Podría decirse que su utilidad es, sobre todo, metodológica, porque ayuda a visualizar temas que requieren mayor investigación.

Cuadro 8 Comunidad Andina

Carga competencial, por países y tipos de competencias

PAÍS	NIVEL	COMPETENCIAS					Funciones y actividades
		Privativas	Exclusivas	Concurrentes	Compartidas	Total	
BOLIVIA	**Nacional**	22	40	18	8	88	122
	Intermedio	-	37	16	5	58	66
	Local	-	67	27	11	105	75
	Municipios	-	44	16	7	67	45
	Terr. Indígenas	-	23	11	4	38	30
	Total	22	144	61	24	251	263
COLOMBIA	**Nacional**	No se usa	No se usa	No se usa	No se usa		88
	Intermedio	No se usa	15	4	No se usa	19	85
	Local	No se usa	17	9	No se usa	26	39
	Municipios	No se usa	11	8	No se usa	19	39
	Terr. Indígenas	No se usa	6	1	No se usa	7	-
	Total		32	13		45	212
ECUADOR	Nacional	10	21	No identificado	No se usa	31	29
	Intermedio	-	10	No identificado	No se usa	10	22
	Local	-	29	No identificado	No se usa	29	113
	Provincias	-	8	No identificado	No se usa	8	33
	Cantones	-	14	No identificado	No se usa	14	54
	Parroquias	-	7	No identificado	No se usa	7	26
	Total	10	60			70	164
PERÚ	Nacional	No se usa	11	No se usa	10	21	Sin datos
	Intermedio	No se usa	14	No se usa	8	22	185
	Local	No se usa	8	No se usa	10	18	145(**)
	Total		33		28	61	330

FUENTE: Elaborado en base a tres fuentes: a) los informes de los consultores nacionales; **b)** las constituciones de los cuatro países, y **c)** la LMAD y Ley de Educación de Bolivia, Ley 715/2001 de Colombia, COOTAD del Ecuador y la LBD peruana.

(**) = Las funciones del nivel local resultan de sumar las funciones "exclusivas" y "compartidas" de los gobiernos provinciales y distritales (Castañeda, 2011: 15, Cuadro Nº 15).

La relatividad del cuadro se pone de manifiesto, por ejemplo, cuando reparamos en el hecho de que –dejando de lado la columna de funciones y actividades– según los

números inscritos en la tabla, Bolivia habría decidido descentralizar un mayor número de competencias, puesto que en el sistema boliviano alrededor de 185 competencias pasarían a ser regidas y/o gestionadas por los niveles sub-nacionales[45], en tanto que en Colombia sólo 45 competencias se encontrarían en la misma situación, 60 en Ecuador y 50 en Perú[46]. Sin embargo, la comparación de los sistemas competenciales de los cuatro países muestra que las cosas no son lineales. Esas cifras, evidentemente, ocultan la presencia activa de los dispositivos teóricos diferentes que laten en unos y otros sistemas. Veamos un par de ejemplos en el caso boliviano: sucede que entre las competencias *exclusivas*, repetimos, *exclusivas* de todos los niveles territoriales figuran la "ciencia, tecnología e investigación", los "centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, etc." y la formulación y ejecución de "proyectos de riego". Estas y varias otras repeticiones forman parte de las cifras del cuadro[47].

En sentido inverso, si prestáramos atención a las columnas de las *privativas* y *exclusivas*, resulta llamativo también que el mayor número de competencias bajo control del nivel central se encuentre en el sistema dirigido desde La Paz, 66 versus las 31 del Ecuador[48]. Pero, ¿cómo comparar estas cifras con los sistemas colombiano y peruano, donde los niveles centrales ostentan el monopolio de la legislación y de la potestad de establecer las políticas nacionales y sectoriales?

La columna de las "funciones y actividades", con la mayor aproximación posible al esquema del Gráfico 2 (vid *supra* pág. 20), recoge la información disponible sobre las modalidades de intervención y actividades a través de las cuales se ejercen las competencias y facultades sobre los sectores. Este es el componente menos elaborado de los sistemas competenciales y, por tanto, de mayor provisionalidad. Las cifras encubren las importantes diferencias en los grados de avance de la descentralización que registran los cuatro países, así, por ejemplo, en el caso del Perú, los datos del nivel intermedio (regional – departamental) corresponden a la desagregación de 18 materias competenciales compartidas, en tanto que los de los gobiernos locales reflejan la situación de sólo ocho materias. En los otros tres países se repiten estas asincronías, con mayor o menor intensidad, las que serán superadas, seguramente, cuando se concluya la elaboración de todas las matrices sectoriales de distribución competencial.

Los datos sobre las competencias departamentales de Colombia se construyeron con la información del artículo 300 de la Constitución, enriquecida con la del artículo 74 de la Ley 715 de 2001. Del mismo modo, para los municipios se utilizaron los artículos 313 de la Ley Suprema y 76 de la Ley de 2001, que establece las competencias y los recursos de las entidades territoriales sub-nacionales, mientras que las cifras de los territorios indígenas reflejan únicamente las disposiciones del artículo 330 de la Constitución. Y en relación al nivel nacional, pese a que el cuadro destaca la no utilización oficial de las respectivas categorías jurídicas en el sistema competencial, debe considerarse, siempre, que en Colombia el nivel central tiene el monopolio de la legislación y del diseñó de los regímenes y políticas nacionales y sectoriales, lo que no se refleja en las celdas de las competencias nacionales privativas ni exclusivas. Por último, los datos de la columna de

[45] 185 competencias resulta de restar del total de 251 del cuadro, las 66 competencias privativas y exclusivas del nivel central.
[46] En estos dos últimos casos se restaron también del total las del nivel central.
[47] En un estudio anterior identificamos un total de 30 materias competenciales recurrentes, es decir, que figuran en los catálogos competenciales de, al menos, tres niveles territoriales en Bolivia (Böhrt, 2010: 53). Sólo este dato nos obliga a relativizar las cifras del cuadro 8.
[48] Abstracción hecha de la falta de sincronía completa entre los catálogos constitucionales y los desarrollos competenciales del COOTAD.

Documento en elaboración

"funciones y actividades" fueron tomados del informe nacional (González, 2011: 19, Cuadro 11).

Las cifras de los gobiernos sub-nacionales del Ecuador, excepto las de la última columna de la derecha, son las proporcionadas por Fernando Buendía (op. cit., cuadro de la página 10), quien reproduce y cuantifica las disposiciones de la Constitución y del COOTAD. En este caso, el corto tiempo de implementación de la fase actual de la descentralización ayuda a entender por qué las *competencias concurrentes*, pese a su formalización en la flamante legislación orgánica, no parecen haber adquirido individualidad todavía[49]. Por otro lado, las diez *competencias privativas* nacionales, ya lo dijimos páginas atrás, en realidad, son los diez "sectores privativos" mencionados en el artículo 110 del Código orgánico de la descentralización ecuatoriana, en tanto que las 21 *exclusivas* resultan del desglose de las competencias que figuran en el artículo 261 de la Constitución. Finalmente, los números de la columna de "funciones y actividades" fueron identificados a través de una lectura atenta de las matrices distributivas que cursan en los artículos 129 a 148 del COOTAD.

La fuente de los datos del Perú son los cuadros 13, 14 y 15 del informe nacional preparado por Vlado Castañeda (op. cit., páginas 14 y 15), cuyas cifras fueron transcritas en las columnas y filas respectivas.

La información de Bolivia refleja, en números, los catálogos competenciales de la Constitución, los contenidos de la LMAD y de la Ley de Educación. El método utilizado es completamente diferente al de Rafael López (2011: 14 y cuadro de pág. 15), quien considera que los desarrollos y desagregaciones competenciales realizados en las matrices de la LMAD[50] dan lugar a competencias adicionales para las entidades territoriales. Con ese procedimiento, el consultor boliviano identifica otras 313 competencias nuevas. Por nuestra parte, con el respaldo del marco teórico desarrollado páginas atrás, creemos que lo que la LMAD y la Ley de Educación hacen, en realidad, es organizar las funciones y actividades a que dan lugar las competencias en su implementación práctica. De manera que, desde nuestro punto de vista, esos desdoblamientos se traducen, más bien, en las 263 "funciones y actividades" que figuran en el Cuadro 8. Pero, el criterio utilizado en el informe nacional de Bolivia tiene un rescoldo de validez, ya que la revisión cuidadosa de las matrices competenciales de la LMAD demuestra que, en verdad, aparecen 8 competencias nuevas, entre ellas 4 exclusivas, 3 concurrentes y una compartida, las que fueron incorporadas en la tabla, ocasionando que los números no coincidan con los listados legales.

En suma, varias son las razones que develan la utilidad, más bien metodológica, del cuadro que venimos comentando: ayuda a identificar temas que requieren ser investigados y, quizás, a formular hipótesis para las indagaciones. Sin perjuicio de esta orientación, las cifras muestran también que así como son importantes las similitudes entre los sistemas competenciales de la Comunidad Andina, lo son también las diferencias, exigiendo por ello rigor teórico para su comparación.

3.6. Una aproximación a las materias más importantes.

Otro aspecto importante que merece ser comparado es el de las áreas o sectores en los que intervienen los gobiernos territoriales. En esta tarea intentaremos responder una

[49] Recuérdese, al respecto, que la conceptualización de este tipo de competencias ofrece dudas.
[50] Cfr. artículos 81 a 100.

Documento en elaboración

pregunta puntual: ¿son similares las asignaciones competenciales de los gobiernos territoriales en la Comunidad Andina?

Una decisión metodológica fue adoptada para esta búsqueda: la de no explorar las cargas competenciales del nivel central, atendiendo, de ese modo, al hecho de que en los cuatro países los gobiernos nacionales prácticamente intervienen en todas las materias. Lo mismo Bolivia y Ecuador, con pretensiones de profundizar la autonomía hasta la legislación primaria, que Perú y Colombia, cautamente detenidos en las autonomías administrativa y fiscal.

Las listas de competencias de los países, tanto las constitucionales como las del desarrollo legislativo, en su forma y contenido, naturalmente responden a las particularidades nacionales y traducen las concepciones constitucionales, políticas y administrativas dominantes, originando ello una de las vertientes que aportan dificultades no desdeñables a los estudios comparativos. Asumidas estas condicionantes y buscando evitar el fácil expediente de repetir aquí los catálogos de responsabilidades, se decidió elegir las materias o sectores que, con nomenclaturas más o menos variables, frecuentan las distribuciones competenciales nacionales. Se construyó así el Cuadro 9, con el objeto de facilitar la identificación de los diferentes niveles territoriales que intervienen, con uno u otro alcance, en la vida y gestión de 18 materias. Dos criterios condujeron la selección de los sectores: la provisión de servicios públicos a la población y las áreas vinculadas al desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y la seguridad ciudadana.

Confirmando nuestra previsión metodológica, la primera constatación que entrega el cuadro es la efectiva participación de los gobiernos nacionales en todas las materias, excepción hecha de las áreas de recursos humanos e infraestructura educativas. Definitivamente, el debate sobre la autonomía y sus alcances reales, en los países andinos, es todavía una asignatura pendiente.

La información comprimida en la tabla muestra que los gobiernos sub-nacionales de la Comunidad Andina gestionan, o intervienen, en seis materias comunes, al menos[51]. Ellas son: educación, salud, servicios básicos (esencialmente municipales, excepto Perú donde el nivel intermedio puede también intervenir), transporte y vialidad (especialmente en infraestructura), planificación del desarrollo económico y social y en diversas áreas del ambiente (o medio ambiente, a la usanza preferida de Bolivia). Además de estos sectores, debe considerarse como área de intervención municipal coincidente todo lo relativo al desarrollo urbano, uso del suelo y, en consecuencia, el levantamiento del catastro. Se trata, en efecto, de seis materias competenciales comunes, lo que, empero, no implica necesariamente homogeneidad en el alcance de las intervenciones. Queda pendiente en el análisis comparativo la identificación de las facultades, funciones y/o actividades de los gobiernos territoriales.

En sentido inverso, no deja de llamar la atención las asimetrías competenciales, de país a país, en otros cinco sectores. "Vivienda" es el primero de ellos, en cuyo ámbito destaca el hecho de que el nivel intermedio de Colombia no cuenta con autorización para actuar en él, especialmente en la otorgación de financiamiento y subsidios, área ésta última en la que las limitaciones parecen ampliarse también a las regiones y municipalidades peruanas. Otro sector importante es el del desarrollo productivo, en cuyo ámbito los niveles locales de Colombia, Ecuador y Perú, al parecer, carecen de poderes expresos para intervenir directamente, aunque es probable que el concepto macro de desarrollo

[51] Además de las 18 seleccionadas, existen unas cuantas materias comunes más, como el turismo y el deporte.

Documento en elaboración

Cuadro 9 COMUNIDAD ANDINA

PRINCIPALES COMPETENCIAS, POR PAÍS Y NIVELES TERRITORIALES

Materias competenciales	COLOMBIA			ECUADOR				PERÚ			BOLIVIA			
	Nacional	Depart.	Municipal	Nacional	Regional	Provincial	Cantón	Nacional	Regional	Municip.	Nacional	Depart.	Municipal	T. Indig.
1. Educación	x	x	x	x			x	x	x	x	x		x	x
Políticas	x			x				x			x			
Regulación	x	x	x	x				x	x	x	x			
Currícula	x			x				x			x			x
Recursos humanos		x	x	x				x			x			
Infraestructura		x	x				x	x			x		x	x
2. Salud	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
Políticas	x			x				x			x	x		
Regulación	x	x	x	x				x	x	x	x			
Suministros	x			x				x			x	x	x	
Recursos humanos	x	x	x	x				x			x			
Infraestructura	x	x	x	x			x	x			x	x	x	x
3. Servicios básicos (1)	x	x	x	x			x	x	x	x	x		x	x
4. Vivienda	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Políticas	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Financiamiento y subsidios	x		x	x	x	x	x	x			x	x	x	x
Construcción	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5. Transporte y vialidad	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6. Planificación del desarrollo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7. Desarrollo y equidad social	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8. Desarrollo productivo	x	x		x	x	x		x	x		x	x	x	x
9. Desarrollo agropecuario	x	x	x	x		x		x	x		x	x		x
10. Infraestructura (obras públicas)	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x
11. Promoción del empleo	x	x		x				x	x		x	x	x	x
12. Ordenamiento territorial	x			x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
13. Uso del suelo y catastro	x		x	x			x	x		x	x		x	x
14. Cultura	x			x			x	x	x	x	x	x	x	x
Preservación del patrimonio	x		x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
Fomento a actividades culturales	x		x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
15. Medio Ambiente	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Regulación	x			x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Preservación	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
16. Creación de tributos	x	x	x	x			x	x		x	x	x	x	x
Impuestos	x			x				x			x	x	x	
Tasas y contribuciones	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
17. Cuencas hidrográficas	x		x	x	x	x		x	x		x	x	x	x
18. Seguridad ciudadana	x	x		x				x	x	x	x	x	x	x

FUENTE: Elaboración propia en base a las constituciones de los cuatro países y la Ley 715/2001 de Colombia, el COOTAD ecuatoriano, la LBD del Perú y la LMAD de Bolivia.

(1) "Servicios básicos" incluye agua potable, alcantarillados sanitario y pluvial, alumbrado público y disposición de desechos sólidos.

Documento en elaboración

local les abra espacio para actuar en ese campo. Otro tanto puede decirse del ordenamiento territorial y la cultura, especialmente en Colombia y Ecuador. Y en el ámbito de la capacidad legal para crear tributos, resulta significativo que las regiones y provincias ecuatorianas estén impedidas de imponer cualquier forma de exacciones y, al mismo tiempo, que sólo en Bolivia esté prevista la creación de impuestos departamentales y municipales; remarcamos lo de impuestos, dado que Colombia y Perú sí autorizan a sus niveles intermedios y locales la imposición de tasas y contribuciones especiales.

3.7. Espacios y mecanismos de coordinación intergubernamental.

En general, los cuatro países cuentan con dos tipos de espacios y mecanismos de coordinación intergubernamental: organismos especializados en el tema y los mecanismos de planificación, que incorporan criterios y participación territorial. El Cuadro 10 resume los perfiles y principales funciones de los diferentes mecanismos y espacios nacionales.

Cuadro 10
Coordinación Intergubernamental, por países

País	Espacio/mecanismo de coordinación	Base legal
PERÚ	**1. Consejo Nacional de Descentralización** Conduce, dirige y coordina el proceso de descentralización. Integrado con representantes de los gobiernos territoriales.	LBD, art. 23
	2. Consejo de Coordinación Intergubernamental Realiza seguimiento y fortalecimiento al proceso de descentralización	LOPE, art. 19.13
	3. Comisiones Intergubernamentales sectoriales A noviembre de 2010, se constituyeron 12 comisiones, encargadas de culminar el proceso de transferencia de las competencias	Decreto Supremo Nº 0047-2009-PCM
	4. Planes de desarrollo Los planes nacionales y sectoriales se formulan con participación de las entidades territoriales	LBD, art. 18 LOPE, art. 4.1, párr. 4º
ECUADOR	**1. Consejo Nacional de Competencias** Organismo técnico encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización. Integrado con representantes de los gobiernos territoriales	COOTAD, art. 117
	2. Consejo Nacional de Planificación El Plan Nacional de Desarrollo se elabora a partir de los planes de los GAD	Código Planificación, artículos 12 y 37
COLOMBIA	**1. Sistema General de Participaciones** Principal mecanismo de coordinación porque exige el cumplimiento de indicadores de desempeño y resultados	Ley 715/2001
	2. Planes de Desarrollo Los planes de desarrollo se elaboran en forma coordinada	Constitución, art. 339 LOP, art. 32
BOLIVIA	**1. Consejo Nacional de Autonomías** Instancia de coordinación, consulta y concertación intergubernamental. Integrado con representantes de los gobiernos territoriales	LMAD, art. 122
	2. Servicio Estatal de Autonomías Organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales. Opera también como instancia de conciliación en conflictos competenciales	LMAD, art. 125
	3. Consejos de Coordinación Sectorial Instancias de concertación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales para la coordinación sectorial	LMAD, art. 132
	4. Sistema de Planificación Integral del Estado Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se elaboran en forma coordinada	LMAD, art. 130

4. Financiamiento del sistema competencial.

Tan importantes como los *modelos* de distribución competencial utilizados por los países son, por supuesto, los sistemas de financiamiento que les subyacen, y tan variables como ellos son también estos últimos. En todo caso, ningún proceso de descentralización puede ofrecer soluciones reales y sostenibles a las demandas y problemas sociales si no está acompañado de un flujo de recursos permanente y, más o menos, predecible.

El análisis financiero se planteó el esclarecimiento, o al menos una aproximación, a tres objetivos concretos: a) identificar las fuentes de recursos que alimentan el ejercicio de las competencias de los gobiernos sub-nacionales; b) identificar los principales recursos que el nivel nacional distribuye a las entidades territoriales y cómo se reparten ellos, originando las diferentes modalidades de transferencias financieras, y c) conocer las recaudaciones logradas por las principales fuentes, así como el volumen de las remesas territoriales, en el quinquenio que va de 2005 a 2009.

4.1. Fuentes de financiamiento.

Gracias a la difusión, podría decirse universal, de las normas y técnicas de la contabilidad fiscal y a la acción de los organismos internacionales, los sistemas contables en la región muestran un elevado nivel de homogeneidad, lo cual permite identificar, con relativa facilidad, las vertientes de financiamiento que sostienen a las administraciones públicas territoriales. Conforme muestra el Cuadro 11, los gobiernos sub-nacionales de los cuatro países hacen uso, prácticamente, de las mismas fuentes de recursos: i) ingresos corrientes o permanentes, sub-clasificados según su origen sea tributario o proveniente de las operaciones ordinarias de las entidades (no tributarias); ii) recursos de capital, especialmente los arbitrados por medio del endeudamiento interno y externo, la colocación de títulos y valores y la utilización de los saldos efectivos de los ejercicios anteriores; iii) las donaciones y transferencias, que no generan erogaciones de contraparte, y iv) los recursos que el gobierno central remesa a las entidades territoriales por mandato legal y/o para cubrir los costos de las competencias transferidas.

No obstante la homogeneidad contable, los clasificadores presupuestarios no pueden sino reflejar las diferencias conceptuales y estructurales existentes entre los sistemas competenciales, de las que hablábamos páginas atrás. En la nomenclatura colombiana la fuente iv (transferencias) se denomina "*aportes de la nación*", destinados a cubrir gastos de funcionamiento (las nóminas de educación, salud, etc.), proyectos de inversión y el servicio de la deuda de las entidades sub-nacionales, y en las cuentas peruanas, con una lógica semejante, las remesas del gobierno central son contabilizadas como *"recursos determinados*", traduciendo de esa manera, en el lenguaje contable, la naturaleza preponderantemente administrativa de los procesos de descentralización de ambos países, lo que, por cierto, no quita que, técnicamente, se trate de transferencias de recursos, al igual que en Ecuador y Bolivia.

Otro elemento que merece ser comentado es el rol jugado por las regalías en Bolivia, cuya centralidad en el financiamiento de los gobiernos intermedios es destacable. Las finanzas de siete u ocho de los nueve departamentos bolivianos dependen, grandemente, de las regalías mineras y/o hidrocarburíferas, lo que se refleja en el clasificador presupuestario elaborado en La Paz. En los otros tres países la participación de los gobiernos sub-nacionales en los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables engrosan el capítulo de las transferencias. En el fondo, las apropiaciones contables diferentes parecen reflejar dinámicas también diferentes en las relaciones intergubernamentales, ya que los departamentos bolivianos conceptúan a las

Documento en elaboración

regalías como ingresos propios, mientras que en el resto de la sub-región ellas son entendidas como transferencias.

Cuadro 11 COMUNIDAD ANDINA
Ingresos de los gobiernos sub-nacionales

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
1. Ingresos Corrientes **1.1. Tributarios** - **Impuestos y contribuciones obligatorias** **1.2. No Tributarios** - Venta de bienes y servicios - Multas y sanciones - Rentas de la propiedad - Aportes por regulación - Otros	**1. Ingresos Permanentes** **1.1. Tributarios** Impuestos, tasas y contribuciones **1.2. No Tributarios** - Venta de bienes y servicios - Multas y sanciones - Renta de inversiones - Otros	**I. INGRESOS PROPIOS** **1. Ingresos Corrientes** **1.1. Tributarios** - **Tasas y Contribuciones** **1.2. No Tributarios** - Venta de bienes y servicios - Operaciones comerciales - Aportes patronales, de afiliados y otras entidades - Otros ingresos **1.3. Rentas parafiscales**	**1. Ingresos Corrientes** **1.1. Tributarios** - Impuestos de renta interna **(IDH)** y renta aduanera - Tasas y contribuciones **1.2. Ingresos de Operación** - Venta de bienes y servicios - Multas y sanciones - Rentas de la propiedad - Otros **1.3. Regalías**
2. Ingresos de Capital **2.1. Operaciones de crédito** - **Deuda pública interna y externa** **2.2. Otros ingresos** - Venta de activos no financieros - Venta de activos financieros - Reembolso de préstamos - Saldos del Balance - Otros	**2. Ingresos No Permanentes** **2.1.** Crédito público interno y externo **2.2.** Colocación de títulos y valores **2.3.** Venta de activos no financieros **2.4.** Recuperación de inversiones **2.5.** Saldos del Balance	**2. Recursos de Capital** **2.1.** Crédito, interno y externo **2.2.** Rendimientos financieros **2.3.** Recursos del balance - Venta de activos (reales y financieros) - Excedentes financieros - Recuperación de cartera - Otros	**2. Recursos de Capital** **2.1.** Endeudamiento interno y externo **2.2.** Venta de Títulos y Valores **2.3.** Recuperación de préstamos **2.4.** Disminución de activos financieros **2.5.** Intereses y otras rentas
3. Donaciones y transferencias sin contraparte	**3. Donaciones y transferencias sin contraparte**	**3. Donaciones y transferencias sin contraparte**	**3. Donaciones y transferencias sin contraparte**
4. Recursos Determinados **4.1.** Transferencias por explotación de RR. NN. - **Canon y sobrecanon** (diverso origen) - Regalías **4.2.** FONCOMUN **4.3.** Participación en renta aduanera **4.4.** Participación por asignaciones especiales (Otros Fondos financieros)	**4. Transferencias del PGE** **4.1.** De ingresos permanentes y no permanentes del Estado **4.2.** Por costeo de competencias a transferirse **4.3.** De otras entidades públicas **4.4.** Participación en rentas de RR.NN. no renovables	**II. APORTES DE LA NACIÓN** **1.** Funcionamiento **2.** Servicio de la deuda **3.** Inversión	**4. Transferencias** **4.1. Corrientes** - Coparticipación tributaria - Fondo de Compensación Departamental **4.2. De capital** - Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) - Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

FUENTE: El cuadro fue construido en base a los siguientes instrumentos: *"Formato del anteproyecto de ingresos del Presupuesto General de la Nación"* elaborado por la Dirección General del Presupuesto de Colombia (www.minhacienda.gov.co); el *"Clasificador presupuestario de ingresos"* del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (www.mef.gob.pe); el COOTAD y la *"Proforma del Presupuesto General del Estado 2001"* emitida por el Ministerio de Finanzas del Ecuador (www.finanzas.gob.ec ó www.mef.gov.ec) y los *"Clasificadores presupuestarios"* del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (www.economíayfinanzas.gob.bo). Fueron utilizados también los informes de los consultores nacionales que acompañan a este estudio.

Documento en elaboración

Asimismo, llama la atención el peso que tienen las llamadas "rentas parafiscales" en el presupuesto colombiano[52], sobre todo porque en las estructuras presupuestarias de los otros tres países no figura esta fuente, no explícitamente, al menos.

Conocido por todos es el hecho de que, de las cuatro categorías inscritas en el cuadro, los ingresos tributarios y las rentas provenientes de la explotación de los recursos

[52] Se denominan *rentas parafiscales* a aquellas contribuciones pagadas por determinadas personas y usuarios, al realizar ciertas actividades u operaciones, en beneficio de una entidad pública o privada, sin recibir a cambio una contraprestación. Por ejemplo, los aportes que se realizan en Colombia para el Fondo Nacional del Café.

naturales constituyen las fuentes de financiamiento estratégicas para los procesos de descentralización, lo cual torna recomendable comparar las baterías de tributos de los cuatro países.

A primera vista, el abanico de impuestos existentes en la Comunidad Andina parece grande. Salvando un primer esfuerzo de compatibilización en las denominaciones de los tributos, existen en la sub-región algo más de 27 impuestos, que sostienen las finanzas públicas, en general. Empero, de este universo de gravámenes, no más de cinco son los que suministran proporciones de recursos superiores al 90% del total de las recaudaciones. Con ligeras variaciones de país a país, en esa situación privilegiada se encuentran los impuestos a la renta, a la propiedad en sus diversas manifestaciones y al valor agregado o impuesto a las ventas. El Cuadro 12 recoge gran parte de la información sobre este tema[53].

Importantes pistas sobre las modalidades de operación de los sistemas de financiamiento competencial pueden desprenderse de la tabla. Entre ellas, la evidencia de que las finanzas públicas de los cuatro países se articulan a partir de una columna fundamental: el control del gobierno central sobre los tributos más importantes, es decir, sobre el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), las rentas aduaneras y otros. Control absoluto en Colombia y Perú, y ligeramente relativizado en Ecuador y Bolivia gracias a los mecanismos de co-participación legalmente tasados que existen en ambos países.

En el lado de las entidades locales, los flujos financieros, claramente, se basan en las imposiciones obligatorias a la propiedad de bienes inmuebles (impuesto predial), de los vehículos automotores y a las transferencias del dominio de esos bienes, además, naturalmente, de sus ingresos no tributarios. Al respecto, el cuadro muestra que en Colombia no existiría un gravamen sobre las transferencias de estos bienes, o cuya denominación permita visualizar a esos cambios de dominio como la base imponible, y por otro, los gobiernos locales cuentan con el Impuesto de Industria y Comercio, convertido en la principal fuente de ingresos para los municipios beneficiados con el desarrollo de su base productiva. En todo caso, la homogeneidad de las finanzas municipales de la Comunidad Andina es remarcable.

Destaca también en el Cuadro 12 la debilidad financiera, en general, de las entidades del nivel intermedio. Especialmente notorias es esta situación en Perú, donde los gobiernos *regionales* dependen, en grado elevado, de las transferencias de recursos determinados. Esta debilidad está también presente en Ecuador y Colombia, pese a que en ambos casos las administraciones intermedias gestionan algunos tributos. Por su parte, las gobernaciones departamentales bolivianas parecen encontrarse en una situación relativamente mejor, debido a su participación en los tributos petroleros, sin que ello implique, en modo alguno, que se encuentren en una posición de equidad financiera frente a los otros gobiernos sub-nacionales[54].

[53] Cuando hablamos de compatibilización de las denominaciones de los tributos, nos referimos a la similitud en las bases impositivas, pese a las diferencias de nomenclatura, de los impuestos registrados en las filas 1, 2, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 17 y 19. Sin embargo, un estudio minucioso y especializado podría desautorizar algunas de las semejanzas aquí propuestas y, al mismo tiempo, detectar otras, de manera tal que el abanico tributario podría variar significativamente. Por el momento, debe dejarse dicho que los impuestos no involucrados en el financiamiento territorial, no fueron incluidos en la tabla.

[54] A fines del año 2007, en el marco de la conflictiva situación política boliviana de esos días, el gobierno central redujo los ingresos departamentales por IDH a casi un tercio de lo que percibían hasta entonces. Esa decisión política no fue revertida por la nueva Constitución, ni parecen existir visos de que ello suceda en el futuro próximo.

Documento en elaboración

Cuadro 12 Comunidad Andina

Ingresos Tributarios y Rentas de RR. NN., por países y niveles territoriales

Nº	FUENTE DE INGRESOS	BOLIVIA				COLOMBIA			ECUADOR				PERÚ		
		Nacional	Departam.	Municipios	TI	Nacional	Departam.	Municipios	Nacional	Regiones	Provincias	Cantones	Nacional	Departam.	Municipalid.
A. IMPUESTOS		IMPUESTOS				IMPUESTOS			IMPUESTOS				IMPUESTOS		
1	Impuesto sobre Renta y Complementarios (IR) Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) (Bolivia - parcial)	x		x	x	x			x				x		
2	Impuesto al Valor Agregado (IVA) Impuesto General de Ventas (IGV - Perú)	x		x	x	x			x				x		
3	Impuesto a las Transacciones (IT - Bolivia)	x		x	x										
4	Régimen complementario al IVA (RC-IVA - Bolivia)	x		x	x										
5	Impuesto a Consumos Específicos (ICE) /1 Impuesto Selectivo al Consumo (ISC - Perú)	x		x	x		x		x				x		
	ICE sobre vehículos, aviones, barcos, etc.									x					
6	Impuesto a Salidas Áereas al Exterior (ISAE - Bolivia)	x		x	x										
7	Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (Bolivia) Impuesto a herencias, legados y donaciones (Ecuador)	x		x	x					x					
8	Impuesto al Juego (Bolivia, Ecuador y Perú) Impuesto sobre apuestas permanentes (Colombia)	x						x				x			x
9	Impuesto a la Participación en Juegos (Bolivia) Impuesto a las apuestas (Perú)	x	x	x	x										x
10	Impuestos a Ganadores de Loterías y Loterías Foráneas (Colombia)						x								
11	Impuesto a Transacciones Financieras (ITF - Bolivia y Perú) Gravamen a Movimientos Financieros (GMF - Colombia)	x				x							x		
12	Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados (IEHD - Bolivia) Impuesto a la Gasolina y ACPM (Colombia) Impuesto al Rodaje (Perú)	x	x				x						x		x
13	Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH - Bolivia)	x	x	x	x										
14	Impuesto a la Industria y Comercio Colombia)							x							
15	Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI - Bolivia) Impuesto predial (Colombia, Ecuador y Perú)			x	x			x	x			x			x
16	Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores			x	x		x	x		x		x			x
17	Impuesto a Transferencia de Inmuebles y Vehículos /2 Impuesto de Alcabala (Ecuador y Perú) /3			x	x						x	x			x
18	Impuesto de Timbre Nacional (Colombia)					x									
19	Impuesto al Patrimonio (Colombia) Impuesto del 1,5 xmil sobre activos (Ecuador) Impuesto Transitorio sobre Activos Netos (ITAN - Perú)					x						x	x		
20	Impuesto a la salida de divisas (Ecuador)								x						
21	Inpuesto a activos (financieros) en el exterior (Ecuador)								x						
22	Impuesto de matrículas y patentes (Ecuador)											x			
23	Impuesto sobre la plusvalía (Ecuador)											x			
24	Impuesto al degüello de ganado mayor (Colombia)						x								
25	Sobretasa a la gasolina (Colombia)							x							
26	Impuesto de Promoción Municipal (Perú)												x		x
27	Impuesto a Embarcaciones de Recreo (Perú)												x		x

Documento en elaboración

B. ARANCELES ADUANEROS		**ARANCELES ADUANEROS**				**ARANCELES ADUANEROS**			**ARANCELES ADUANEROS**				**ARANCELES ADUANEROS**		
1	Derechos e Impuestos Arancelarios	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x		x
C. REGALÍAS POR RECURSOS NATURALES		**REGALÍAS**				**REGALÍAS**			**REGALÍAS**				**REGALÍAS**		
1	Regalías Hidrocarburíferas (Bolivia y Colombia) Rentas por explotación e industrializ. de RR. NN. (Ecuador y Perú)	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x		
2	Canon petrolero y de otros RR. NN. (Perú)													x	x
3	Regalías Mineras	x	x			x	x	x	x			x	x	x	x
D. TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES		**TASAS Y CONTRIBUCIONES**				**TASAS Y CONTRIBUCIONES**			**TASAS Y CONTRIBUCIONES**				**TASAS Y CONTRIBUCIONES**		
1	Tasas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2	Contribuciones Especiales	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

FUENTE: Elaborado en base a los informes de los estudios nacionales de la consultoría e información recogida en los portales web del Servicio de Impuestos internos de Bolivia (www.impuestos.gob.bo), la Dirección de Impuestos y Aduanas de Colombia (www.dian.gov.co), el Servicio de Rentas Internas del Ecuador (www.sri.gov.ec) y de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú (www.sunat.gob.pe).

NOTAS: /1 = El COOTAD transfirió el ICE sobre vehículos, aviones, barcos y otros a los gobiernos regionales del Ecuador; **/2 =** Al parecer, en Colombia no existe un impuesto particular semejante al que se aplica en Bolivia a las transferencias de inmuebles y vehículos, o a la alcabala ecuatoriana y peruana, lo que, empero, no implica necesariamente que esas mutaciones de dominio estén exentas de pago. **/3 =** La "alcabala" es el impuesto a la transferencia de inmuebles, lo que se cumple rigurosamente en el Perú, donde se aplica sólo al traspaso de inmuebles urbanos y rústicos. En el Ecuador, en cambio, grava el traspaso, uso y usufructo de bienes raíces y buques. Estas diferencias dan sustento a la necesidad de complementar este estudio con una investigación especializada de la tributación andina.

Documento en elaboración

Hasta aquí han quedado identificadas las fuentes de los flujos de recursos que sostienen a los gobiernos sub-nacionales, la clasificación contable de ellas y los principales tributos que marcan el ritmo de los sistemas de financiamiento competencial de los países que integran la Comunidad Andina. Toca ahora aproximarnos a las modalidades de distribución y asignación de los recursos.

4.2. Distribución y asignación del ingreso nacional.

Siguiendo los cauces abiertos por su desarrollo histórico, cada país terminó diseñando un sistema particular de asignación y distribución de los ingresos nacionales, cuyo estudio en paralelo enfrenta dificultades considerables. Debido a ello, el análisis comparativo exige precisar cuidadosamente el alcance del mismo, requisito que, en nuestro caso, se cubrió con los objetivos propuestos al comenzar este subtítulo[55] y los siguientes criterios adicionales: buscaremos visibilizar los mecanismos centrales del reparto territorial de los recursos públicos y la forma de determinar la cuantía de los recursos transferidos a los gobiernos sub-nacionales. Lo que se pretende es identificar la lógica central de funcionamiento de la matriz nacional de distribución territorial del ingreso. Con estos recaudos metodológicos se construyó el Cuadro 13, cuya misión apunta, precisamente, a develar los resortes principales de los sistemas de financiamiento territorial de Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia.

En el modelo peruano no existen alícuotas pre-establecidas de participación de las entidades territoriales en las recaudaciones nacionales, salvo las que el gobierno nacional, paulatinamente, ha ido fijando a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, vale decir que los instrumentos que establecen la cuantía de la porción que corresponde a los niveles territoriales y, dentro de éstos, a cada destinatario de las transferencias es de rango secundario, no a través de disposiciones jurídicas primarias[56]. Debido a ello, la distribución de los recursos responde, sobre todo, a determinantes originadas en los criterios de la planificación estatal, los que, a su turno, dan lugar a las etapas del proceso de las transferencias competenciales. Al ser estos los resortes íntimos que orientan las decisiones, el margen de discrecionalidad del gobierno central tiende a hacerse importante, sin perjuicio de la excelencia técnica que aquellas pudieran adquirir. Este elemento es el que diferencia al sistema peruano de los utilizados en los otros tres países, donde sí existen tasas porcentuales conocidas de distribución, sea en lógica territorial (Ecuador y Bolivia) o sectorial (Colombia). El consultor nacional describe acertadamente esta característica del modelo regido desde Lima cuando afirma que "*las transferencias en el Perú se proporcionan en base a un análisis entre las necesidades de gasto pero considerando la capacidad fiscal; pudiéndose precisar a nivel subnacional que las transferencias se dan en base a un modelo que combina la transferencia de recursos ordinarios, la coparticipación, los ingresos propios y lo propiamente descentralizado*" (Castañeda, 2011: 20).

Desde la perspectiva de los mecanismos de distribución territorial, cuatro bloques de recursos se distribuyen entre los gobiernos sub-nacionales del Perú: a) las recaudaciones nacionales por IR, IGV, ISC, ITF, ITAN y otros tributos menores; b) los activos financieros del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), originados en las concesiones

[55] Vid *supra* página 32. Recuérdese que uno de los objetivos persigue visualizar las principales fuentes que alimentan los flujos financieros territoriales. El cumplimiento de esta meta fue el propósito de los cuadros 11 y 12 anteriores.

[56] Al parecer, la disposición legal de más alto rango que incursiona en este campo es el Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal, emitido en febrero de 2004.

Documento en elaboración

Cuadro 13 COMUNIDAD ANDINA

Matrices de distribución del ingreso nacional

País	Transferencias tributarias	Participación			Criterios
		Departam.	**Provincias**	**Distritos**	
PERÚ	Impuesto a la Renta (IR)	Asignaciones en el Presupuesto del Estado. No existen alícuotas preestablecidas de participación.			Los criterios de asignación varían según se trate de unos y otros tipos de recursos. En proporciones diferentes, se toman en cuenta la población, necesidades básicas insatisfechas, territorio y esfuerzo fiscal. Subsiste un importante margen de discrecionalidad en la distribución de los recursos.
	Impuesto General de Ventas (IGV)				
	Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)				
	Impuesto a Transacciones Financieras (ITF)				
	Impuesto Transitorio sobre Activos Netos (ITAN)				
	Impuesto al Rodaje		FONCOMUN		
	Impuesto de Promoción Municipal				
	Impuesto a Embarcaciones de Recreo				
	Recursos de privatizaciones, concesiones nacionales y otros recursos	FONCOR			30% de recursos de las privatizaciones más otros. Discrecionalidad grande.
	Canon petrolero	12.5% de la producción			Todos los ingresos por concepto de canon y regalías benefician a los departamentos, provincias y distritos en los que se explota
	Canon Minero, Gasífero, Hidroenergético, Pesquero y Forestal	50% del IR y otros conceptos			
	Regalías mineras	Alícuota variable			
	Renta Aduanera			Beneficiario	Beneficia al Callao y distritos donde están ubicadas las aduanas
		Departam.	**Distritos**	**Municipios**	
COLOMBIA	Impuesto sobre Renta y Complementarios (IR)	Sistema General de Participaciones, con una **base mínima de 10,962 billones de pesos de 2001 (≈ US$ 5.400 millones) más los incrementos anuales**			Porcentajes de distribución sectorial: Educación 56.16%; Salud 23.52%, Agua y saneamiento básico 5.18%, Propósito General 11.14% y Otros 4%. Transferencias automáticas, condicionadas y no exigen contraparte
	Impuesto al Patrimonio (IP)				
	Impuesto al Valor Agregado (IVA)				
	Gravamen a Movimientos Financieros (GMF)				
	Impuesto a Gasolinas y ACPM **(*)**				
	Impuesto de Timbre				
	Aduanas y Recargos				
	Regalías directas	59%		39%	Alícuota: entre 8 y 25% del valor bruto producido. 76% se transfiere.
		Provincias	**Cantones**	**Parroquias**	
ECUADOR	Impuesto a la Renta (IR)	27%	67%	6%	Alícuota: 21% de ingresos corrientes. Se distribuye por población, pobreza, metas logradas y esfuerzo fiscal y administrativo (fórmulas etablecidas)
	Impuesto al Valor Agregado (IVA)				
	Impuesto a los Consumos Especiales (ICE)				
	Aranceles aduaneros				
	Ingresos Nacionales no Permanentes	27%	67%	6%	Alícuota: 10%. Distribución igual a la de los ingresos corrientes.
	Derechos por explotación de RR. NN. no renovables	$us. 1 por barril petróleo y otros			Según leyes especiales (Ej. Leyes 010 y 047)
		Departam.	**Municipios y TI**		
BOLIVIA	Impuesto al Valor Agregado (IVA)		20%		Los ocho tributos conforman una bolsa común, de la cual coparticipan los municipios y gobiernos indígenas. Se distribuye por población. Transferencias automáticas, parcialmente condicionadas y no exigen contraparte
	Impuesto a las Transacciones (IT)				
	Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)				
	Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE)				
	Impuesto a Consumos Específicos (ICE)				
	Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior (ISAE)				
	Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB)				
	Gravamen Arancelario Consolidado (GAC)				
	Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados (IEHD)	25%			50% en partes iguales y 50% por población
	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	14%	42.7%		Porcentaje establecido por Decreto
	Regalías de hidrocarburos	67%		Participan conforme a ley departa mental	Alícuota: 18% del valor bruto producido. Participación establecida en ley
	Regalías mineras	80%	20%		Alícuota variable, según minerales. Participación establecida en ley

FUENTE: Elaborado en base a las constituciones de los cuatro países, los informes de los expertos nacionales (López, González, Buendía y Castañeda, 2011). Se utilizaron también las siguientes fuentes normativas: **Perú,** leyes 27.506, 28.258 y Decreto Legislativo 955; **Colombia,** leyes 715/2001 y 1.176/2007; **Ecuador**, COOTAD y **Bolivia**, leyes 843, 1.551, 1.654, 3.058 y LMAD.

(*) ACPM = aceite combustible para motores.

nacionales, los recursos de las privatizaciones y otras fuentes, dirigidos exclusivamente al nivel intermedio; c) las municipalidades provinciales y distritales reciben financiamiento a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que es alimentado con los impuestos al rodaje, de promoción municipal y el que grava a las embarcaciones de recreo, y d) las captaciones por concepto de participación en la explotación de los recursos naturales no renovables, es decir el canon minero, el canon y sobre-canon petrolero, el gasífero, forestal y otros semejantes, además de las regalías y las rentas aduaneras. Debe dejarse dicho que estas últimas benefician únicamente a las entidades en cuyo territorio se registran las operaciones productivas y comerciales. El detalle exhaustivo de las diferentes modalidades de distribución a que dan lugar los cuatro bloques de recursos se encuentra en el Cuadro 22 del informe elaborado por Vlado Castañeda (2011: 20).

Los criterios de asignación de los fondos varían no sólo entre los bloques, sino también entre tipos de recursos. La variabilidad de los parámetros distributivos, según la información presentada por el experto peruano, es grande, lo cual resulta posible, precisamente, por la ya comentada inexistencia de alícuotas pre-establecidas. No obstante, debe dejarse dicho que los diferentes órganos gubernamentales involucrados en las transferencias buscan, casi siempre, combinar criterios de población, necesidades básicas insatisfechas, territorio y esfuerzo fiscal para el destino de sus programaciones financieras (Castañeda, 2011: 25, Cuadro 27).

Colombia opera con una lógica completamente diferente, no sólo a la del modelo peruano, sino también a los moldes de funcionamiento de las matrices ecuatoriana y boliviana, conforme veremos más adelante. Los mecanismos colombianos de la distribución territorial del ingreso están definidos en el marco del, constitucionalmente denominado, "*Sistema General de Participaciones*" (SGP)[57], conformado por una bolsa de recursos financiada con los ingresos corrientes del gobierno nacional y distribuida a las entidades territoriales, incluyendo las rentas aduaneras. Así constituida, la cartera del SGP, en ningún caso, debería ser inferior a 10 billones 962 mil millones de pesos colombianos[58] de 1991, más los incrementos que, obligatoriamente, deben añadirse a la bolsa cada año.

Los fondos del SGP se asignan sectorialmente, mediante alícuotas pre-establecidas en una ley específica. Ambos parámetros (sectores y porcentajes predeterminados) constituyen una suerte de plataforma sobre la que operan los criterios de la distribución territorial, cuya definición se encuentra asimismo en la propia Constitución[59]. El desarrollo de las reglas de distribución, actualmente, corre a cargo de las leyes 715 de 2001 y 1.176 de 2007, que fijan las siguientes alícuotas de asignación sectorial para el SGP: educación, 56.16% del total; salud, 23.52%; agua y saneamiento básico, 5.18%; propósito general, 11.14% y el restante 4% para alimentación escolar, "resguardos indígenas", para los municipios ribereños del Río Grande del Magdalena y para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)[60].

---

[57] Las bases del SGP se encuentran perfiladas en los artículos 356 y 357 de la Constitución.

[58] Sólo con el propósito de tener una referencia monetaria común, si convertimos esta cifra a dólares americanos, con un tipo de cambio de 2.000 pesos por dólar, el piso del SGP nunca debería encontrarse por debajo de $US 5.450 millones, aproximadamente.

[59] Cfr. artículo 356. Comparativamente, la Constitución peruana no tiene disposiciones parecidas a estas. El contenido del artículo 77 de esta última no tiene la precisión del mandato constitucional colombiano.

[60] La Ley 1.176/2007 presenta de otra manera los porcentajes. Separa primero este 4% y luego subdivide el 96% restante en 58.5% para educación, 24.5% para salud, 5.4% para agua y saneamiento básico y 11.6% para propósito general. Estas alícuotas están referidas al 96%, por lo que requieren ser ajustadas en relación al total del SGP, que son los porcentajes mencionados en nuestra exposición. El 4% de la primera separación también está sometido a alícuotas fijas de reparto, correspondiéndoles a las entidades

Documento en elaboración

Por otro lado, tal como sucede en el conjunto de la sub-región, los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan recursos naturales no renovables, así como algunos distritos portuarios por donde se exportan *commodities*, participan en los recursos captados por concepto de regalías, aunque la proporción de entidades territoriales beneficiarias parece ser también baja[61]. Los ingresos por regalías, en Colombia, se administran a través de dos mecanismos: un segmento, mayoritario, que fluctúa alrededor del 76%, se distribuye directamente a sus beneficiarios, bajo ciertas condicionalidades, y el restante 24% engrosa los recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinado a promover la minería en el país, fortalecer el área del medio ambiente y solventar proyectos regionales prioritarios (González, 2011: 31).

Siguiendo el mandato constitucional, la distribución territorial del SGP se materializa bajo cuatro grandes criterios: población, pobreza (equidad dice la Constitución), eficiencia fiscal y eficiencia administrativa. El factor demográfico, a su vez, debe considerar la distribución rural y urbana de las personas, así como la cobertura de los servicios y actividades. El informe del consultor colombiano grafica con claridad la ponderación de estos factores para el uso de los recursos destinados a los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como para las actividades de propósito general (González, 2011: 30, Esquema 3 y Cuadro 20).

La apropiación de las regalías directas, por su parte, responde a otros criterios rectores, dirigidos, ante todo, a fortalecer el cumplimiento de las coberturas mínimas en los servicios, la aplicación de los programas de desarrollo y la distribución territorial interna en los departamentos. Algo más de tres cuartos de los rendimientos aportados por regalías se transfieren a los gobiernos sub-nacionales, de los cuales 59% van a engrosar las cuentas departamentales y 39% las municipales[62]. El detalle de los mecanismos y porcentajes de distribución de estos recursos se encuentra en el documento preparado por el experto colombiano (González, 2011: 32, Cuadro 21).

Veamos ahora el modelo del Ecuador. Al igual que en Colombia, la Constitución ecuatoriana fija un piso mínimo para las transferencias financieras a favor de las entidades territoriales sub-nacionales, en cuyo artículo 271 aparece la orden de que "*al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes"* del Estado central deben ser distribuidos entre los gobiernos autónomos descentralizados. La semejanza entre ambos países cubre también a los criterios para determinar las cuantías de las remesas fiscales dirigidas a estos últimos[63], según veremos unas cuantas líneas más adelante.

Gracias al cuidadoso desarrollo legislativo del COOTAD, Ecuador cuenta ahora con reglas y mecanismos claros para el financiamiento territorial y competencial, los que entran en vigencia a partir, precisamente, de la pro-forma presupuestaria de 2011. Tres cajas de recursos integran el sistema de transferencias fiscales: **a)** una bolsa común para los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales, alimentada con el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Estado central; **b)** transferencias destinadas a cubrir los costos de las competencias nuevas que sean atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Las fuentes de estos

indígenas el 0,52%, otro 0,5% para la alimentación escolar, 0,08% para los municipios del Magdalena y 2,9% para el FONPET.

[61] Al decir de Edgar González, 60 municipios (= 5,5% del total) y 17 departamentos de los 32 que existen en Colombia concentrarían el 95% de esos ingresos (2011: 31).

[62] El 2% restante es captado por las *Corporaciones Regionales*.

[63] Ver el artículo 272 de la Constitución.

Documento en elaboración

recursos no están del todo identificadas, pudiendo suponerse, empero, que los traspasos se originarán en los ingresos corrientes propios de la administración central, y **c)** la participación en las regalías captadas por la explotación de los recursos naturales no renovables[64].

La participación de los niveles territoriales en los recursos señalados en el inciso a) anterior responde también a porciones prefijadas en la ley. El COOTAD asigna a las provincias el 27% de la bolsa común, a los cantones 67% y a las juntas parroquiales el 6% restante[65]. Cuantificada la porción que corresponde a cada nivel, entran en juego las reglas de distribución de los recursos a los gobiernos autónomos individuales, definidas por el mismo Código en función de seis criterios instruidos en la Constitución: i. tamaño y densidad de la población; ii. necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas; iii. logros alcanzados en el desarrollo humano; iv. esfuerzo fiscal; v. esfuerzo administrativo, y vi. cumplimiento de las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes de la entidad. Todas estas directrices fueron traducidas, en el COOTAD, a fórmulas matemáticas destinadas a garantizar neutralidad en las transferencias[66].

Estos criterios, sin embargo, no se aplican a la totalidad de los recursos aportados por el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Estado central, sino únicamente a la diferencia que resulte de restar las asignaciones territoriales de 2010 de la bolsa común. A la distribución de este excedente mediante las fórmulas que tornan operativos los criterios constitucionales, el COOTAD denomina "*modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos*"[67]. Una adecuada presentación gráfica de este tema se encuentra en el informe preparado por el experto ecuatoriano (Buendía, 2011: 19 y 20).

Claramente, el sistema ecuatoriano de distribución del ingreso nacional revela diferencias sustanciales con el peruano y el colombiano, aunque comparte con este último algunos rasgos comunes. Se distancia del primero porque opera en base a criterios, alícuotas y reglas de asignación y distribución de recursos de rango constitucional y legal primario, de cuya aplicación se espera un elevado nivel de neutralidad en las transferencias. Y se aparta del modelo colombiano porque, pese a compartir la preexistencia de porcentajes y normas distributivas, responde a una lógica preponderantemente territorial, no comparable con la lógica sectorial del SGP monitoreado desde Bogotá.

Y ¿cuál es la lógica de funcionamiento del sistema boliviano? La lectura de éste se facilita a través de un enfoque territorial, mas no sin antes traer a colación que las once autonomías indígenas que existen hoy devienen tales a partir del mismo número de municipios, lo cual da pie para entender mejor el cauce de su financiamiento.

Los municipios y las autonomías indígenas reciben el 42,7% de los recursos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el 20% de las recaudaciones provistas por los ocho tributos más importantes, es decir el IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, ISAE, ITGB y el Gravamen Arancelario Consolidado[68]. A este último mecanismo se alude

[64] Ver el artículo 189 del COOTAD.
[65] Idem artículo 192.
[66] Revisar los artículos 272 de la Constitución y 194 y 195 del COOTAD. Para la aplicación práctica de las fórmulas matemáticas se necesita información actualizada, que estará disponible recién al cabo del procesamiento del censo. Debido a esto, la octava disposición transitoria del COOTAD contiene un cuadro de ponderación de los seis criterios para los años 2011 y 2012. El cuadro se encuentra también en el documento preparado por Fernando Buendía (2011: 21).
[67] Cfr. artículo 193.
[68] El significado de estas siglas se encuentra en el Cuadro 13 (vid *supra* pág. 39).

Documento en elaboración

en Bolivia como la "coparticipación tributaria" municipal y, ahora, indígena, el que, por su automaticidad, determina que las fluctuaciones registradas en las recaudaciones tributarias impacten directamente sobre las transferencias e ingresos territoriales.

Adicionalmente, los municipios participan en las regalías captadas por la explotación de los recursos naturales, aunque lo hacen con alícuotas diferenciadas, conforme a las leyes sectoriales respectivas. Los detalles de esas participaciones pueden encontrarse en el informe del consultor boliviano (López, 2011: 22). En relación a esta misma fuente, la LMAD establece que los gobiernos departamentales tienen la obligación de transferir a las entidades territoriales autónomas indígenas, mediante ley expresa, parte de las regalías por ellos percibidas. Sobre esta disposición debe señalarse que, tal como sucede en los otros países, esta fuente beneficia únicamente a las unidades en cuyo territorio se explotan los recursos naturales[69].

Los departamentos, por su lado, reciben el 14% del IDH, el 11% de la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos en calidad de regalía[70] y el 25% de los dineros que fluyen al gobierno central por concepto del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)[71], así como alrededor del 80% de las regalías mineras. No está demás puntualizar aquí que, acorde con estos datos, las regalías de hidrocarburos y el IEHD son las únicas fuentes que tienen a los gobiernos departamentales como únicos beneficiarios sub-nacionales, ya que en los demás tributos coparticipan los municipios y, parcialmente, las entidades indígenas. Este hecho muestra la debilidad financiera de los tesoros departamentales que, además, hasta antes de la vigencia de la nueva Constitución, no contaban con la potestad de crear sus propias exacciones y a partir de 2008 vieron sustancialmente reducidos sus ingresos por IDH.

Todas las alícuotas de asignación de recursos salen de leyes aprobadas por el órgano legislativo nacional, lo que les otorga la fuerza de parámetros que condicionan la elaboración del Presupuesto General del Estado y, naturalmente, la de los presupuestos territoriales. A manera de ejemplo, cabe recordar que la coparticipación tributaria municipal fue implantada por la Ley de Participación Popular, a tiempo de iniciar la descentralización boliviana municipalista[72]; que el IEHD hunde sus raíces en la Ley de Descentralización Administrativa, portadora del régimen de las administraciones intermedias[73], ambas abrogadas por la LMAD previa adopción de las reglas financieras que ellas portaban; y que el IDH nace con la Ley de Hidrocarburos de 2005 y así sucesivamente[74].

A diferencia del sistema ecuatoriano, la Constitución de Bolivia no introduce los criterios que deben regir la distribución de recursos a las entidades territoriales sub-nacionales. Lo

[69] Los municipios son también receptores de los fondos liberados gracias al Programa de Alivio de la Deuda para países altamente endeudados, más conocido por su sigla en inglés HIPC II. Por su carácter transitorio y por sus dimensiones más bien reducidas, nos limitamos a dar cuenta de ellos.

[70] La Ley de Hidrocarburos dispone, en realidad, que las empresas productoras de hidrocarburos paguen el 18% de su producción fiscalizada en calidad de regalía. De ese porcentaje, 11% corresponde a los departamentos de cuyo territorio se extraen los productos, 1% a los departamentos de Beni y Pando y el 6% restante es de propiedad del Tesoro General del Estado. Estos 11% y 1% departamentales, equivalen al 67% del total (18%), dato que figura en el Cuadro 13. Junto a esta regalía, las empresas cubren también el IDH con el 32% de su producción, según vimos.

[71] El IEHD no es sino el gravamen a los consumos de gasolinas, diesel, aceites y otros carburantes y derivados.

[72] Se trata de la Ley 1.551 del año 1994.

[73] Ley 1.654 de 1995.

[74] El listado completo de todos los tributos bolivianos se encuentra en los cuadros de las páginas 20 y 21 del informe elaborado por el consultor boliviano (López, 2011).

Documento en elaboración

que es más, tampoco lo hace la LMAD, aunque ésta, subrogando las reglas de las eliminadas leyes 1.551 y 1.654, ha adoptado transitoriamente los criterios con los que, hasta ahora, se han venido repartiendo los ingresos nacionales. Lo cierto es que dos parámetros distributivos resultan dominantes en el sistema dirigido desde La Paz: el poblacional y el territorial, conforme demuestran las reglas con las que se reparten las cuatro fuentes de transferencias más importantes: los recursos de la coparticipación tributaria municipal e indígena se reparten según la población registrada en cada unidad beneficiaria; las transferencias por regalías responden al criterio preponderantemente territorial, conforme a la ubicación geográfica de los recursos naturales; el IEHD combina ambos criterios, 50% de sus rendimientos son remesados a los departamentos en proporciones iguales, es decir con criterio territorial igualitario, y el otro 50% según población y, finalmente, el IDH se entrega a los departamentos en proporciones iguales, 4% para los productores de hidrocarburos y 2% para los no productores, en tanto que a los municipios se les reparte en función de su base demográfica[75].

A manera de resumen, puede destacarse que los elementos de juicio evaluados ponen de manifiesto las importantes diferencias que, efectivamente, existen entre los cuatro sistemas nacionales de asignación y distribución de los ingresos estatales. Cada país, en verdad, ha ido sedimentando sus mecanismos para encarar el financiamiento territorial, hasta diseñar matrices particulares destinadas a cubrir los costos del proceso de descentralización, proceso que no impidió la presencia también de semejanzas relevantes, como muestra el cuadro siguiente, que resume los criterios utilizados para la distribución territorial en cada uno de los cuatro países.

Cuadro 14
Criterios de distribución territorial de recursos

ECUADOR	COLOMBIA	PERÚ	BOLIVIA
1. Población 2. Pobreza (nbi) 3. Eficiencia fiscal 4. Eficiencia administrativa 5. Logros alcanzados 6. Cumplimiento de las metas del PND y del plan territorial	1. Población 2. Pobreza (nbi) 3. Eficiencia fiscal 4. Eficiencia administrativa	1. Población 2. Pobreza 3. Esfuerzo fiscal 4. Territorio	1. Población 2. Territorio

4.3. Recaudaciones y transferencias.

Una vez visibilizados los principales mecanismos que utilizan los cuatro países para encarar el reparto territorial de los recursos públicos, e identificada, como ha sido, la lógica central de funcionamiento de las matrices nacionales de distribución del ingreso, estamos en condiciones de revisar el volumen de las recaudaciones anuales de los gobiernos centrales y las cantidades de esos recursos que fueron transferidas a los gobiernos sub-nacionales.

Por limitaciones de información y, ante todo, de tiempo el estudio concentró la atención en el quinquenio que media entre 2005 y 2009. Se identificaron los ingresos y remesas, primero, expresados en las monedas nacionales y, luego, se convirtieron las cifras a

[75] No puede dejar de mencionarse aquí que, en Bolivia, únicamente los recursos del HIPC II han incorporado criterios de pobreza para su distribución, aunque sabemos ya que se trata de una fuente transitoria y de escasa envergadura. Vid *supra* nota marginal 69.

Documento en elaboración

dólares americanos, utilizando para ello tasas de cambio estimadas en base a promedios anuales en los casos de Colombia, Bolivia y Perú. También por consideraciones de tiempo, el análisis se limitó a la recolección de valores corrientes, expresados en cifras redondas.

Veamos, a continuación, las recaudaciones registradas en las fuentes oficiales consultadas, con los cuales se construyeron los cuadros 15 y 16.

Cuadro 15 COMUNIDAD ANDINA
Recaudaciones, por países, en moneda nacional

País	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia /1 (millones de pesos)	43,591,599.57	52,824,360.62	60,241,853.82	67,032,816.00	68,910,781.40	292,601,411.41
Perú /2 (Nuevos soles)	30,808,658,200	41,859,094,600	53,093,581,800	58,504,917,700	59,484,283,600	243,750,535,900
Ecuador /3 (dólares)	5,308,300,000	5,962,500,000	6,513,700,000	11,211,500,000	8,958,000,000	37,954,000,000
Bolivia /4 (Bolivianos)	17,274,590,000	23,283,100,000	27,087,750,000	32,587,990,000	33,482,270,000	133,715,700,000

FUENTE: Datos oficiales tomados de la DIAN (Colombia), SUNAT (Perú), Servicio de Rentas Internas (SRI) y Ministerio de Finanzas (Ecuador) y del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.

NOTAS: /1 = Los datos de Colombia no incluye regalías por RR. NN; **/2 =** las cifras del Perú incluyen ingresos ordinarios, cánones diversos y regalías. Los datos presentados por V. Castañeda (2011: 23) son semejantes a estos, excepto para el año 2005; **/3 =** Del Ecuador incluyen los ingresos ordinarios y petroleros, y **/4 =** Los datos de Bolivia engloban las recaudaciones del Servicio de Impuestos Nacionales, la Aduana Nacional y regalías.

Vale la pena remarcar acá que los datos de Colombia muestran billones, de manera que la cifra de 2009, por ejemplo, corresponde a una recaudación de 68 billones, 910.781 millones, 400.000 pesos colombianos.

La información del cuadro, indudablemente, es valiosa, sin embargo, debido a las referencias monetarias dispares, dice muy poco en términos comparativos. Por ello, se decidió utilizar la moneda estadounidense como denominador común, con las siguientes equivalencias por dólar:

Cuadro 16
Paridad MN/US$, promedios anuales

Año	Colombia	Bolivia	Perú
2005	2.300	8.10	3.10
2006	2.300	8.08	2.90
2007	2.000	7.99	2.85
2008	2.000	7.60	2.77
2009	2.100	7.10	3.00

En el caso del Ecuador, como es sabido, la información oficial se encuentra registrada en dólares americanos. El resultado de las conversiones aparece en el Cuadro 17.

Documento en elaboración

Cuadro 17 COMUNIDAD ANDINA
Recaudaciones, por países, en US$ corrientes

País	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia	18,952,869,378	22,967,113,314	30,120,926,911	33,516,408,000	32,814,657,807	138,371,975,410
Perú	9,938,276,839	14,434,170,552	18,629,326,947	21,120,908,917	19,828,094,533	83,950,777,788
Ecuador	5,308,300,000	5,962,500,000	6,513,700,000	11,211,500,000	8,958,000,000	37,954,000,000
Bolivia	2,132,665,432	2,881,571,782	3,390,206,508	4,287,893,421	4,715,812,676	17,408,149,820

FUENTE: Elaborado en base al Cuadro 15 y los tipos de cambio señalados.

Las diferencias en las recaudaciones anuales nacionales que registra el cuadro, además de notorias, reflejan la situación interna y las etapas de crecimiento diversas en las que se encuentra la economía de cada uno de los países. Naturalmente, al analizar las cifras, asimismo, deben tenerse en mente no sólo la cantidad de habitantes de cada uno de ellos[76], sino también la distribución territorial de la población.

En base a las magnitudes de la tabla, el análisis comparativo realizado y, por supuesto, el que se haga en adelante, deben merecer matizaciones emergentes de, al menos, tres relaciones cuantitativas: i) Colombia y Perú, abstracción hecha de sus diferencias, se encuentran en escalones de recaudación significativamente superiores a los de Ecuador y Bolivia, lo que, conforme veremos en seguida, determina transferencias de volúmenes de recursos sustancialmente más altos; ii) no obstante, los caudales recolectados por el fisco colombiano superan a los peruanos en algo más del 60%, comparando los totales del quinquenio, y iii) pese a encontrarse ambas en los peldaños más bajos, las captaciones ecuatorianas superan a las bolivianas en una proporción cercana al 180% en el total del quinquenio. En última instancia, estas cifras dejan traslucir las potencialidades financieras diferentes que subyacen a los procesos de descentralización nacionales.

Veamos ahora los flujos financieros que transitaron desde el nivel central hacia las entidades territoriales sub-nacionales en el mismo quinquenio.

Cuadro 18 COMUNIDAD ANDINA
Transferencias, por países, en moneda nacional

País	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia /1 (millones de pesos)	16,000,000	16,400,000	17,500,000	19,300,000	21,500,000	90,700,000
Perú /2 (Nuevos soles)	5,341,265,742	6,669,338,495	11,161,250,378	11,738,020,227	13,026,131,805	47,936,006,647
Ecuador /3 (dólares)	942,536,624	1,660,611,257	2,195,277,000	2,108,000,000	2,108,000,000	9,104,424,881
Bolivia /4 (Bolivianos)	3,930,647,000	6,416,517,000	9,515,380,000	10,024,880,000	9,219,240,000	39,106,664,000

FUENTE: Datos oficiales tomados de la DIAN (Colombia), SUNAT (Perú), Servicio de Rentas Internas (SRI) y Ministerio de Finanzas del Ecuador y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.

NOTAS: /1 = Cifras del SGP de Colombia; **/2 =** Incluye todas las transferencias realizadas en Perú; **/3 =** Las cifras del Ecuador incluyen las transferencias corrientes y de capital realizadas por el gobierno central, y **/4 =** Los datos de Bolivia engloban las remesas por coparticipación tributaria, IDH, IEHD, HIPC y regalías.

[76] Ver *supra* Cuadro 3, página 6.

Documento en elaboración

Nuevamente los signos monetarios nacionales dificultan la comparación directa de las cifras del cuadro, por lo que procedemos también a introducir el denominador común.

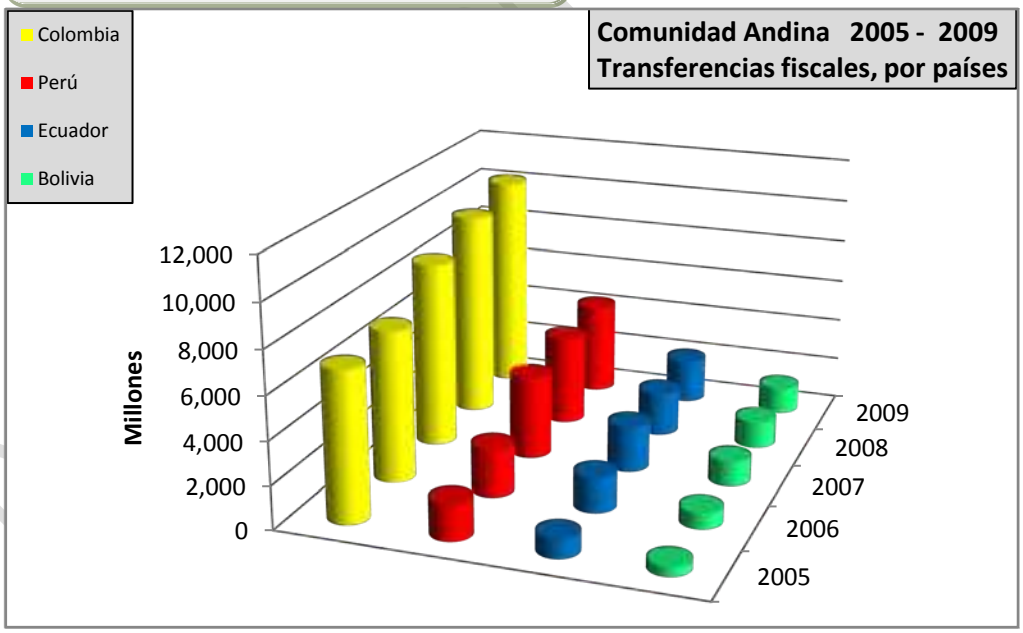
Cuadro 19 COMUNIDAD ANDINA
Transferencias, por países, en US$ corrientes

País	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia	6,956,521,739	7,130,434,783	8,750,000,000	9,650,000,000	10,238,095,238	42,725,051,760
Perú	1,722,988,949	2,299,771,895	3,916,228,203	4,237,552,429	4,342,043,935	16,518,585,410
Ecuador	942,536,624	1,660,611,257	2,195,277,000	2,108,000,000	2,108,000,000	9,104,424,881
Bolivia	485,265,062	794,123,391	1,190,911,139	1,319,063,158	1,298,484,507	5,087,847,257

FUENTE: Elaborado en base al Cuadro 18 y los tipos de cambio señalados.

Más allá de los detalles ocultos por el redondeo de las cifras o de alguna inexactitud en ellas, la información del cuadro muestra, inobjetablemente, que la cantidad de recursos que los tesoros de los estados centrales transfieren a los gobiernos territoriales tienen magnitudes sustancialmente diferentes. La elocuencia del Gráfico 3 para reflejar este hecho supera a cualquier explicación literal que pudiéramos formular.

Gráfico 3 COMUNIDAD ANDINA
Transferencias financieras (US$ corrientes)



Los diferenciales de magnitud son de alrededor del 100%, y en algunos años y casos aún más, de país a país, en el orden en el que las columnas del dibujo revelan el hecho. Las cifras del Cuadro 19 muestran que, entre 2005 y 2009, el gobierno central de Colombia entregó a sus municipios y gobiernos departamentales casi 160% más que el Tesoro central de Lima. Comparadas las remesas del Perú con las ecuatorianas, entre 2005 y 2009, resultan mayores en más del 81% Y no se quedan muy atrás las diferencias entre

las remesas *normales* realizadas desde Quito y La Paz, ya que Ecuador ha ido entregando a sus provincias, cantones y parroquias entre un 60% y un 94% más que los montos transferidos por Bolivia[77], con una tendencia a la disminución de la diferencia a partir de 2007. Dejamos a los lectores, la ponderación de las diferencias entre Colombia y Bolivia.

Cabe reiterar aquí lo dicho páginas atrás: estas diferencias deben ser analizadas incorporando las variables población y dispersión de los recursos en función del número de entidades territoriales en la evaluación. No cabe duda que una cosa es distribuir 1.000 millones entre 1.000 unidades receptoras, que cobijan 45 millones de habitantes, que repartir esa misma cantidad entre 300 entidades que aglutinan 10 millones de personas. Este estudio, en consecuencia, debe ser complementado con el análisis de estos elementos de juicio adicionales.

Volviendo al hilo conductor de este documento, nos resta todavía conocer el peso relativo de las transferencias sobre las recaudaciones, vale decir, responder a la pregunta de ¿qué porcentaje de los ingresos efectivos tributarios y regalitarios fueron transferidos a las entidades territoriales sub-nacionales entre 2005 y 2009? Sabemos ya que nuestros datos incluyen los diversos cánones en el Perú.

Cuadro 20 COMUNIDAD ANDINA
Peso relativo de las transferencias

País	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia	36.70	31.05	29.05	28.79	31.20	30.88
Perú	17.34	15.93	21.02	20.06	21.90	19.68
Ecuador	17.76	27.85	33.70	18.80	23.53	23.75
Bolivia	22.75	27.56	35.13	30.76	27.53	29.23

FUENTE: Elaborado en base a los datos de los cuadros 19 y 17.

La tabla muestra que, pese a las enormes diferencias en el volumen de las transferencias financieras, los esfuerzos fiscales de Colombia y Bolivia son semejantes, lo que claramente pone en evidencia las severas limitaciones estructurales que enfrenta la descentralización boliviana. Las fluctuaciones de las cifras del Ecuador, explicables seguramente en el marco de la inestabilidad política registrada en el país en el quinquenio estudiado, impiden arribar a conclusión alguna. Y en el caso del Perú, resulta destacable la tendencia creciente de las remesas efectuadas a sus regiones y municipalidades.

Bien, los insumos analíticos hasta aquí acumulados nos permitirán aproximarnos mejor al funcionamiento real de los sistemas competenciales en la Comunidad Andina.

5. Los sistemas competenciales y su impacto en la realidad.

Este eje temático fue pensado con el propósito de comparar el "grado de eficiencia de la gestión de competencias" por parte de las entidades territoriales sub-nacionales, especialmente de la gestión de los gobiernos locales. Sin embargo, no fue posible

[77] El porcentaje exacto en 2005 es de 94%, en 2006, 109%, en 2007, 84%, en 2008, 59,8% y en 2009, 62,3%.

Documento en elaboración

realizar una comparación de fondo del impacto social de los sistemas competenciales. Dos razones atentaron contra el propósito inicial: la heterogeneidad de la información proporcionada por los consultores nacionales, resultado de los niveles diferentes en la disponibilidad y procesamiento de la información especializada que registran los países andinos. Esto se expresa, por ejemplo, en el hecho de que mientras Colombia cuenta con todo un sistema de evaluación y, parte de él, con una batería específica de indicadores, sus socios de la Comunidad Andina no sólo no comparten ese sistema, sino que procesan su información con diferencias notables.

Debido a ello, al no contar con suficiente información en este eje temático, se decidió reducir el alcance del análisis comparativo a la simple presentación de los datos proporcionados por los consultores nacionales sobre cuatro servicios vitales para la comunidad: educación, salud, agua potable y alcantarillado. Para nadie es desconocido, por lo demás, que estos servicios conforman lo sustancial de las competencias y obligaciones municipales. En todo caso, para poder arribar a conclusiones de mayor consistencia y alcance se requeriría un estudio más detallado y profundo.

El grado de eficiencia de la gestión competencial, por otra parte, se encuentra íntimamente vinculado, entre otros factores, a la base poblacional de las unidades territoriales y al financiamiento con el que ellas operan. Este último componente fue analizado en el eje temático anterior, por lo que se adoptó también la decisión de comparar aquí la tipología de las entidades territoriales locales que, a partir del factor poblacional, se utiliza en los cuatro países.

5.1. Educación.

a) Colombia. Según los datos proporcionados por Edgar González (2011: 43, Cuadro 25), la tasa de cobertura bruta del servicio en los ciclos educativos de transición (o inicial), básico y medio, en Colombia, avanzó del 90.57% a una cobertura total (100%) entre 2002 y 2009[78].
b) Ecuador. No se pudo acceder a información oficial, ni en el portal web del Ministerio de Educación, ni a través del consultor nacional.
c) Perú. En este caso se dispone de información desagregada por ciclos, la que se resume del siguiente modo:

Cuadro 21 PERÚ
Tasas de cobertura educativa, por ciclos

Año	Ciclos educativos		
	Inicial	Primaria	Secundaria
2003	60.10%	97.60%	89.10%
2008	71.69%	98.19%	90.03%
Variación	11.59%	0.59%	0.93%

FUENTE: Elaborado en base a información proporcionada por Vlado Castañeda.

d) Bolivia. La información disponible sobre las tasas de cobertura bolivianas se encuentra también desagregada, con la cual se construyó el Cuadro 22, en el que lo destacable, sin lugar a dudas, son las tasas de variación negativa en la evolución de la cobertura del servicio de educación, lo que induciría a pensar que la

[78] Para 2009, el dato que proporciona González es 104%, con la explicación, tomada del Ministerio de Educación Nacional, de que el cupo disponible supera al número de niños en las edades respectivas. Si fuera así, debería hablarse entonces de oferta del servicio, que supera a la demanda total, y no de cobertura, ya que ésta sólo podría ser superior a 100% si atendiera a estudiantes extranjeros no incluidos en el censo.

Documento en elaboración

descentralización boliviana, al menos entre 2003 y 2008, no está arrojando los resultados esperados.

Cuadro 22 BOLIVIA
Tasas de cobertura educativa, por ciclos

Año	Ciclos educativos		
	Inicial	Primaria	Secundaria
2003	41.92%	96.67%	60.83%
2008	40.13%	92.45%	61.25%
Variación	**-1.79%**	**-4.22%**	0.42%

FUENTE: Elaborado en base a información proporcionada por Rafael López (2011: 41).

Al leer los dos cuadros anteriores debe tenerse presente que los datos peruanos incluyen los servicios estatales y no estales, en tanto que la información boliviana cubre únicamente la educación pública.

5.2. Salud.

a) Colombia. Entre 1996 y 2009, la población pobre atendida por el sistema subsidiado de salud pasó, en cifras redondas, de 6 a 24 millones de personas, lo que implica un incremento del 300%. Y entre 2003 y 2009, los números saltaron de 12 a 24 millones (González, 2011: 42, Gráfico 13).
b) Ecuador. El único dato utilizable proporcionado por el experto ecuatoriano es el del incremento registrado en la disponibilidad de camas en establecimientos de salud, que pasó, entre 2003 y 2008, de 14,4 a 17,1 por cada 10.000 habitantes.
c) Perú. La información disponible está relacionada con establecimientos de salud y número de camas disponibles:

Cuadro 23 PERÚ
Establecimientos de salud y camas disponibles

Año	Establecimientos de salud			
	Puestos	Centros	Hospitales	Camas
2003	5.828	1.784	452	33.164
2008	6.016	2.049	485	34.786
Variación	3,2%	14,8%	7,3%	4,9%

FUENTE: Elaborado en base a información proporcionada por Vlado Castañeda.

d) Bolivia. Se encuentran también disponibles datos sobre la evolución en la cantidad de establecimientos de salud y capacidad de internamiento de pacientes:

Cuadro 24 BOLIVIA
Establecimientos de salud y camas disponibles

Año	Establecimientos de salud			
	Puestos	Centros	Hospitales	Camas
2003	1.332	1.129	181	10.637
2008	1.519	1.441	248	13.177
Variación	14,0%	27.6%	37,0%	23,9%

FUENTE: Elaborado en base a información proporcionada por Rafael López..

5.3. Agua potable y alcantarillado.

a) Colombia. La cobertura del servicio de agua potable aumentó del 77%, en 1990, al 88.3% de los hogares, en 2005, a lo que debe añadirse que en las zonas urbanas la expansión llegó al 97.7%. En el mismo período de tiempo, el servicio de eliminación de excretas transitó de una cobertura del 60% hasta el 74.1%, a la par que en las áreas urbanas la cobertura llegó hasta el 91.4% (González, 2011: 43).

Documento en elaboración

b) Ecuador, Perú y Bolivia. La información sobre la evolución de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario proporcionada por los expertos nacionales de los tres países tiene mayor semejanza que los datos de educación y salud, por lo que ella pudo ser recogida en el Cuadro 25.

En los tres casos nacionales se constatan avances objetivos, aunque, al mismo tiempo, ellos revelan ritmos más bien conservadores. En el quinquenio, Ecuador expandió la cobertura de su servicio de agua potable en sólo 5%, lo que da un promedio de 1% anual. Perú, a un ritmo aún más lento, en los cinco años suministró agua potable a un 0,7% adicional de su población. Bolivia registra datos un tanto mayores, lo que no quita una evolución lenta, ya que en los cinco años considerados cubrió la demanda de un adicional 10.7% de su población, lo que arroja un promedio de aumento no superior al 2,2% anual.

Las cifras del servicio de alcantarillado sanitario revelan ritmos, más o menos, semejantes.

Cuadro 25 ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA
Distribución de agua potable por red y servicio de alcantarillado (%)

País	Concepto	2003			2008		
		Urbano	Rural	País	Urbano	Rural	País
ECUADOR	Cobertura del servicio	86.4	29.8	68.2	90.6	36.4	73.3
	No tiene distribución por red	13.6	70.2	31.8	9.4	63.6	26.7
	Tiene alcantarillado sanitario	66.0	15.7	48.0			
	No tiene alcantarillado sanitario	44.0	84.3	52.0			
PERÚ	Cobertura del servicio	84.7	38.7	68.6	87.2	34.0	69.3
	No tiene distribución por red	15.3	61.3	31.4	12.8	66.0	30.7
	Tiene alcantarillado sanitario	73.5	4.7	49.4	80.1	8.1	55.8
	No tiene alcantarillado sanitario	26.5	95.3	50.6	19.9	91.9	44.2
BOLIVIA	Cobertura del servicio	91.4	45.5	73.4	95.2	62.4	84.1
	No tiene distribución por red	8.5	54.5	26.5	4.7	37.6	15.9
	Tiene alcantarillado sanitario	87.1	39.6	68.5	94.1	50.5	79.3
	No tiene alcantarillado sanitario	12.8	60.3	31.5	5.9	49.5	20.7

FUENTE: Elaborado en base a la información proporcionada por los expertos nacionales.

5.4. Heterogeneidad estructural.

La lectura e interpretación de los indicadores contenidos en los apartados anteriores no puede, ni debe, realizarse sin tomar en cuenta la extrema heterogeneidad poblacional y financiera que revelan las entidades territoriales locales en los cuatro países, es decir, sin contextualizar el desempeño de las unidades conforme a las dimensiones de éstas.

El Cuadro 26 reproduce las tipologías municipales que utilizan los socios de la Comunidad Andina, de cuya lectura se desprenden los siguientes elementos de análisis.

Las entidades locales del área andina, exceptuando las del Ecuador, revelan tener, mayoritariamente, una base poblacional disminuida. Si se define como municipio pequeño a todo aquel que registre un máximo de 20.000 habitantes, en Colombia, más del 92% de las unidades municipales caen dentro de esa definición, dado que 1.021 municipios, de un total de 1098, cuentan con una población por debajo de ese techo. En Perú, de un total de 1.831 municipalidades, nada menos que 1.593 no pasan de 20 mil

habitantes, con un peso específico del 87%. Y en Bolivia, cerca a dos tercios de las unidades territoriales locales (64,4%) se encuentran en la misma situación, debido a que 210 municipios, de los 326 que existen, no rebasan el techo poblacional considerado.

Cuadro 26 COMUNIDAD ANDINA
Tipología municipal, por países

País	Clase	Población	Cantidad	%
COLOMBIA	Especial	más de 500.000	5	0.5
	1	entre 100.001 y 500.000	17	1.5
	2	entre 50.001 y 100.000	17	1.5
	3	entre 30.001 y 50.000	19	1.7
	4	entre 20.001 y 30.000	19	1.7
	5	entre 10.001 y 20.000	31	2.8
	6	entre 1 y 10.000	990	90.2
	Total municipios		1,098	
ECUADOR	1	entre 1 y 9.999	56	25.5
	2	entre 10.000 y 19.999	49	22.3
	3	entre 20.000 y 49.999	71	32.3
	4	entre 50.000 y 99.999	25	11.4
	5	entre 100.000 y 1.000.000	17	7.7
	6	más de 1.000.000	2	0.9
	Total municipios		**220**	
PERÚ	1	entre 1 y 2.000	494	27.0
	2	entre 2.001 y 5.000	500	27.3
	3	entre 5.001 y 20.000	599	32.7
	4	entre 20.001 y 50.000	133	7.3
	5	más de 50.000	105	5.7
	Total municipalidades /1		**1,831**	
BOLIVIA	A	entre 1 y 5.000	76	23.3
	B	entre 5.001 y 15.000	134	41.1
	C	entre 15.001 y 50.000	96	29.4
	D	más de 50.000	20	6.1
	Total municipios		326	

FUENTE: Elaboración propia en base a los informes de los consultores nacionales de Bolivia, Perú y Ecuador. Los datos de Colombia fueron tomados de la web de la la Federación Colombiana de Municipios (www.fcm.org.co).
/1 = El total de municipalidades peruanas no coincide con las cifras que aparecen en los Cuadros 2 y 3 del informe sobre Perú (Castañeda, 2011: 3 y 39).

Documento de elaboración

Situación parcialmente diferente revelan los municipios ecuatorianos, ya que, según los datos del cuadro, menos de la mitad de los cantones (47,7%) registran poblaciones inferiores a 20 mil (105 de 220).

Como regla general, pero no forzosa, los municipios pequeños se encuentran en regiones alejadas de los grandes centros urbanos y adolecen, por ello, de importantes déficits en infraestructura productiva y social, todo lo cual tiende a disminuir su capacidad institucional y financiera. Llama la atención, por ello, que Colombia, sede de la experiencia más exitosa de la sub-región, concentre la mayor cantidad de municipios pequeños.

Visto desde este componente poblacional, el ordenamiento territorial ecuatoriano parece encontrarse en mejores condiciones que el de sus socios andinos. Eso sugiere, en todo caso, el hecho de que más del 52% de los cantones cuentan con contingentes poblacionales que los ubican en los estratos medio y grande, sabiendo que Ecuador es el país de menor superficie en la Comunidad. Naturalmente, no se desconoce aquí que el ordenamiento territorial es más, bastante más, que el componente demográfico.

Bolivia, en cambio, con elevado porcentaje de municipios pequeños, es el país que registra la menor cantidad de habitantes en la sub-región y, al mismo tiempo, el que distribuye los recursos fiscales, preponderantemente, en función de la población de las unidades territoriales[79]. Una inferencia deriva, con claridad, de estos factores: el ordenamiento territorial boliviano, probablemente, sea el que más atención reclama.

6. Conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones y recomendaciones de los informes nacionales, como es lógico que así suceda, reflejan el estado de situación en el que se encuentra la descentralización en cada uno de los países. No obstante, los cuatro documentos arriban, al mismo tiempo, a algunos diagnósticos y propuestas comunes, poniendo de manifiesto así las similitudes que caracterizan a los cuatro casos nacionales estudiados.

Atendiendo al hecho de la existencia de elementos particulares y comunes, se optó por identificar, primero, las conclusiones y recomendaciones aplicables a dos o más países de la Comunidad Andina y, después, presentar los principales rasgos y propuestas propias de cada país.

6.1. Conclusiones y recomendaciones comunes.

El estudio comparativo de los sistemas competenciales de los países estudiados permitió identificar, cuando menos, cinco conclusiones comunes y ocho recomendaciones aplicables a dos o más miembros de la Comunidad Andina. El Cuadro 27 presenta esos elementos comunes del diagnóstico y abanico de propuestas.

Conforme vimos en el primer eje temático, los cuatro países de la sub-región funcionan con el modelo de Estado unitario y descentralizado, aunque difieren en la concepción y alcance de la autonomía reconocida a las unidades territoriales sub-nacionales. En ese marco común, empero, sólo Ecuador y Bolivia caracterizan a sus estados como plurinacionales e interculturales, coincidencia facilitada por lo *reciente* de sus reformas constitucionales. Y en la organización del gobierno, puede decirse que, prácticamente, existe similitud completa, dado que los cuatro sistemas políticos son presidencialistas, como el conjunto de la América Latina, y operan bajo la forma republicana, democrática representativa y participativa[80].

Asimismo, en los cuatro países de la sub-región se constata una elevada heterogeneidad poblacional de las unidades que integran el nivel local. Más de dos tercios de las entidades territoriales locales tienen población inferior a 20 mil habitantes, factor este que, asociado a las debilidades financieras (menores en Colombia), plantea limitaciones

[79] Vid *supra* Cuadro 14.

[80] En el caso boliviano, el debate que se viene sosteniendo sobre el carácter republicano del gobierno no va más allá de la teoría y de la polémica política. En la práctica, el funcionamiento del sistema político responde, íntegramente, al molde republicano.

Documento en elaboración

para el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de las tareas del desarrollo y de la lucha contra la pobreza.

Debido a esto, en parte, y a la ausencia, pura y simple, de operadores intermedios eficientes que coordinen las acciones de las entidades locales y que contribuyan a suplir o paliar las debilidades de éstas, cuando queden en evidencia sus restricciones, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia están avanzando en dirección al fortalecimiento del nivel intermedio.

Cuadro 27 COMUNIDAD ANDINA
Conclusiones y recomendaciones comunes, por países

Nº	Conclusiones	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
1	Estado unitario descentralizado, con diferencias en la concepción de la autonomía reconocida a los gobiernos sub-nacionales	Sí	Sí	Sí	Sí
2	Estado plurinacional e intercultural	No	Si	No	Si
3	Forma de gobierno: republicana, democrática representativa y participativa. Sistema político presidencialista **/1**	Sí	Sí	Sí	Sí
4	Elevada heterogeneidad poblacional del nivel local, percibida como obstáculo para la descentralización. Consecuencia: necesidad de impulsar planes de reordenamiento territorial	Sí	Si	Si	Si
5	Tendencia al fortalecimiento del nivel intermedio **/2**	Sí	Sí	Sí	Sí
Nº	**Recomendaciones**	**Colombia**	**Ecuador**	**Perú**	**Bolivia**
1	Impulsar el fortalecimiento institucional de las entidades de los tres niveles territoriales y la gestión por resultados	Sí	Si	Si	Si
2	Diseñar e implementar un sistema de información sobre la gestión descentralizada, obligatorio para todos los niveles territoriales	Existe un sistema	Si	Si	Si
3	Enfatizar el enfoque territorial-sectorial más que los criterios únicamente sectoriales	Sí	COOTAD tiene lógica territ.	Sí	Enfoque territ., déficit sectorial
4	Alinear los sistemas competencial y fiscal, mediante:	Sí (parcial)	Sí	Sí	Sí
	Costeo de competencias **/3**	Parcialmente vigente	Sí	Sí	Sí
	Implantar coeficientes de esfuerzo fiscal semejantes	Sí	Sí	Sí	Sí
	Reducción de brechas territoriales	Sí	Sí	Sí	Sí
5	Incrementar los ingresos propios, especialmente recaudaciones tributarias, de las entidades territoriales sub-nacionales	En el nivel intermedio	Sí	Sí	Sí
6	Evaluación de las transferencias fiscales, en base a:	Sí (parcial)	Sí	Sí	Sí
	Indicadores generales y específicos	Vigente	Sí	Sí	Sí
	Presupuesto y gestión por resultados	Sí	Sí	Sí	Sí
	Rendición de cuentas	Sí	Sí	Sí	Sí
7	Propiciar relaciones intergubernamentales armoniosas, basadas en la concertación, coordinación y cooperación	Sí	Sí	Sí	Sí
8	Diseñar e implementar sistemas de transparencia y participación social en todos los niveles territoriales	Sí	Sí	Sí	Sí

FUENTE: Elaboración propia en base a los informes de los expertos nacionales y a los análisis contenidos en este documento.

Notas: /1 = La forma republicana de gobierno se encuentra en debate en Bolivia. **/2 =** En Ecuador está abierta la discusión sobre el carácter intermedio de las provincias. **/3 =** En Bolivia el costeo de competencias subyace a la temática del "nuevo pacto fiscal".

Antes de ingresar a las recomendaciones, cabe mencionarse aquí, como un elemento común adicional, el detectado en el capítulo cinco de este estudio, es decir la necesidad de mejorar y uniformar el manejo de la información sobre el curso e impacto de la descentralización en los países de la Comunidad Andina. Las diferencias de cantidad y

Documento en elaboración

calidad en la información, así como el uso de indicadores divergentes, es ciertamente innegable.

Se deja sentir también en los cuatro países la necesidad de apuntalar la descentralización a través del fortalecimiento institucional de las unidades territoriales que componen los segmentos intermedio y local, especialmente en el área de los recursos humanos. Vinculando esta constatación a la anterior conclusión, piénsese, por ejemplo, en las dificultades del gobierno central para ejecutar un programa nacional de fortalecimiento de las unidades municipales, las que podrían allanarse grandemente si cada gobierno intermedio desplegase, con apoyo nacional, un programa de ese tipo para las entidades locales de su jurisdicción.

Exceptuando –aunque no en términos absolutos– a Colombia, los otros tres países enfrentan la necesidad urgente de diseñar e implantar un sistema de información sobre la gestión descentralizada, que sea de cumplimiento obligatorio para todas las unidades territoriales. La adopción de decisiones oportunas y adecuadas sobre el curso de la descentralización depende de ese sistema.

Otra demanda esencial, común en la sub-región entera, apunta al alineamiento del sistema competencial con el sistema de financiamiento, especialmente con las transferencias fiscales. Para ello y entre otros temas, los cuatros países vienen discutiendo, por un lado, la conveniencia de identificar los costos competenciales para, en función de ellos, replantear las reglas y mecanismos de las transferencias financieras; por otra parte, se analiza la pertinencia de vincular, e incluso condicionar, la posibilidad de captar mayores recursos del nivel central a incrementos en la generación de recursos propios, de manera que el sistema de financiamiento tienda a operar con coeficientes de esfuerzo fiscal semejantes, salvando, por supuesto, las diferencias poblacionales y territoriales y, por último, parece ir creciendo en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia la concepción coincidente de que el alineamiento entre costos competenciales y financiamiento es el resorte adecuado para lograr la reducción de las brechas territoriales, verticales y horizontales, en la provisión de bienes y servicios, y en desarrollo humano y económico.

En este mismo orden de cosas, en Colombia y Perú se ha detectado la conveniencia de que sus sistemas competenciales den mayor énfasis al enfoque territorial y no sólo al sectorial. Al respecto, el COOTAD ecuatoriano ha avanzado, en medida importante, hacia esa lógica territorial-sectorial, mientras que en Bolivia el déficit parece ser el inverso, dado que su sistema competencial adolece de evidentes debilidades sectoriales.

Fruto de carencias semejantes, Ecuador, Perú y Bolivia requieren diseñar e implementar sistemas de evaluación periódica del desempeño competencial y del uso de las transferencias fiscales, que incluyan indicadores generales y específicos de medición; la gestión y presupuestación por resultados y otros mecanismos de rendición de cuentas. En esta línea de acción, Colombia puede aportar significativamente gracias a su experiencia en la evaluación competencial, institucional y financiera de los gobiernos territoriales. El Perú ha comenzado a dar pasos firmes en este campo, sobre todo en la técnica de los presupuestos por resultados.

Desarrollar relaciones intergubernamentales armoniosas, basadas en la concertación, coordinación y cooperación, es otra de las tareas, de valor estratégico, que los cuatro países, coincidentemente, deben encarar, formulando para ello directrices y acciones claras, especialmente en los ámbitos político y administrativo de las relaciones cruzadas. El cumplimiento de las metas del desarrollo social y productivo, y de la lucha contra la

Documento en elaboración

pobreza, depende, en medida no desdeñable, de la fluidez y armonía de las relaciones entre los niveles territoriales y entre los gobiernos que integran a estos.

Finalmente, resulta innegable que Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia revelan deficiencias semejantes en el ámbito de la participación social en la gestión pública, asociada corrientemente a la transparencia, por un lado, y al desarrollo democrático, por otro. No sólo los sistemas competenciales nacionales podrían fortalecerse gracias al involucramiento de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la administración pública, sino también el proceso de descentralización en sí mismo, cuyo curso futuro está asociado a la percepción que de él tenga la población.

6.2. Conclusiones y recomendaciones particulares.

Junto a las líneas de acción comunes del Cuadro 27, cada uno de los países andinos estudiados debe responder también a requerimientos originados en los rasgos propios de su realidad. A continuación, se recogen únicamente las principales conclusiones y recomendaciones elaboradas por los expertos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia que ayudan a visibilizar las particularidades y las diferencias en el estado de situación de los modelos nacionales de descentralización.

6.2.1. Colombia.

La descentralización colombiana, además de la aprobación de la largamente esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, probablemente, tendrá que enfrentar la aplicación de medidas en torno a cuatro ejes singulares:

a) Superar progresivamente el modelo "principal–agente", hoy dominante, liberando gradualmente recursos para la implementación de decisiones que, en ejercicio de la autonomía, adopten los gobiernos sub-nacionales, especialmente los locales.
b) Desmontar los programas y proyectos del nivel nacional que, en esquemas de gasto paralelo, hoy se ejecutan en los ámbitos competenciales y territoriales de las entidades sub-nacionales. Este desmontaje, empero, se encuentra íntimamente vinculado al avance efectivo de la pacificación del país y a la eliminación de la injerencia de los grupos armados irregulares en los gobiernos territoriales.
c) Contar con un Ministerio encargado de dirigir, política y técnicamente, la descentralización, dejando atrás su ubicación institucional actual, tributaria directa de la planificación sectorial-nacional, y
d) Crear instancias jurisdiccionales especializadas en lo territorial, tanto en el ámbito del control de constitucionalidad (Corte Constitucional) como en el de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado).

Estas cuatro líneas prospectivas, destacadas por Edgar González (2011: 47), reflejan fielmente las particularidades colombianas fruto de más de 25 años de descentralización administrativa basada en una lógica sectorialista, que hizo del escenario municipal su sede privilegiada.

6.2.2. Ecuador.

El desenvolvimiento futuro del proceso ecuatoriano, acorde con la prognosis realizada por Fernando Buendía (2011: 31), estará asociado a las decisiones que se tomen en torno al, y desde el, Consejo Nacional de Competencias (CNC); a las modalidades que adopten las transferencias competenciales y a la incorporación de la población indígena al proceso. En relación a estos temas, debe considerarse que:

Documento en elaboración

a) El CNC es el órgano técnico del sistema nacional de competencias ecuatoriano, encargado de llevar a cabo más de 16 tareas esenciales, entre ellas i) la organización e implementación del proceso de descentralización, para lo que formulará el Plan Nacional de Descentralización; ii) el costeo competencial, aplicando sus resultados a la transferencia y ejercicio de las materias respectivas; iii) dirimirá y resolverá, en sede administrativa, los conflictos competenciales, y iv) asignará y transferirá las competencias adicionales (v. COOTAD, art. 119).
b) Para la implementación del nuevo régimen de autonomías, dado el curso seguido por el proceso hasta antes de 2008, el CNC, probablemente, se vea obligado a diseñar toda una estrategia para la transferencia de las competencias exclusivas y adicionales a los gobiernos autónomos descentralizados, y
c) La caracterización del Estado ecuatoriano como plurinacional, podría (¿o habría que decir, "debería"?) determinar el desarrollo de los regímenes especiales previstos por el artículo 93 del COOTAD para la constitución de gobiernos autónomos en las circunscripciones especiales indígenas, afroecuatorianas y montubias.

Las anteriores son, evidentemente, tareas explicables únicamente en el marco del estado de situación actual del proceso de descentralización ecuatoriano.

6.2.3. Perú.

Según la periodización histórica propuesta por Vlado Castañeda (2011: 5), el modelo peruano viene atravesando por la fase de despliegue y fortalecimiento de la gestión pública descentralizada, estructurada en función de complejas relaciones competenciales intergubernamentales. En este marco, las conclusiones y recomendaciones particulares para el caso peruano giran en torno a tres aspectos cruciales:

a) La necesidad y conveniencia de concluir la elaboración participativa y concertada de las matrices sectoriales de distribución de competencias y funciones, sobre todo porque éstas constituyen instrumentos técnicos, con base política y social, aptos para la configuración de un sistema competencial claro.
b) Establecer un sistema de transferencias intergubernamentales caracterizado por su predictibilidad y equidad vertical y horizontal (Castañeda, 2011: 34), y
c) Promover y estimular la participación de las autoridades nacionales, regionales y locales en la concertación pro-descentralización, de manera especial en el seno del Consejo de Coordinación Intergubernamental y en las Comisiones Intergubernamentales, escenarios en los que, combinando criterios técnicos y políticos, se adoptarán decisiones esenciales para el proceso (Castañeda, 2011: 43).

Ciertamente, parte importante de las acciones futuras de los actores políticos e institucionales peruanos estarán vinculadas, directa o indirectamente, con estos tres ámbitos de acción, además, por supuesto, de las tareas comunes compartidas con los otros países de la Comunidad Andina.

6.2.4. Bolivia.

Una de las particularidades del proceso boliviano radica en una suerte de desfase entre el sistema competencial y el de transferencias fiscales, originado en el hecho de que el primero ha sido fuertemente innovado, mientras que el sistema de transferencias fiscales mantiene todavía el diseño de la fase de inicio del proceso descentralizador. Al estudio de este desfase y a su corrección, se alude hoy en Bolivia con la idea fuerza del "nuevo pacto fiscal", el cual, dicho sea de paso, no necesariamente dará lugar a un esquema

Documento en elaboración

radicalmente diferente a la actual matriz de distribución de los ingresos públicos nacionales.

En este marco, las conclusiones y recomendaciones particulares para el caso boliviano apuntan hacia los siguientes ámbitos concretos:

a) La tarea más compleja en el corto plazo consiste, precisamente, en la formulación de esa nueva matriz de distribución de los ingresos fiscales, tarea estrechamente asociada a la constitución y organización del Servicio Estatal de Autonomías y al costeo competencial, según vimos en las recomendaciones comunes. Su complejidad emerge no tanto de las variables técnicas y financieras a considerarse, sino de los componentes políticos subyacentes. Sea como fuere, lo cierto es que el curso futuro del régimen de autonomías y descentralización boliviano depende, en gran medida, de cómo se formalice el "nuevo pacto fiscal".
b) Acelerar la constitución y organización del Consejo Nacional de Autonomías, máxima instancia de coordinación, concertación y deliberación entre el gobierno nacional y las entidades territoriales autónomas, así como de los Consejos de Coordinación Sectorial, cuya función será la de facilitar el diálogo y concertación en el ámbito de materias (o sectores) particulares. La urgencia de estructurar estos órganos se desprende del hecho de que, hoy, no existen en Bolivia espacios de diálogo y concertación entre los niveles territoriales, y
c) El proceso boliviano requiere también acelerar la elaboración de los estatutos de autonomía de los gobiernos autónomos departamentales e "indígena originario campesinos". Actualmente, las entidades que componen ambos niveles territoriales vienen desenvolviendo sus actividades bajo un régimen de transición, que tiende a mantener el estado de cosas sin cambios significativos.

Estas tres líneas de acción, relievadas por Rafael López (2011: 8 y 63), son, ni duda cabe, propias del proceso boliviano. De la forma como ellas sean encaradas y del cumplimiento de las tareas comunes recogidas en el Cuadro 27, depende el futuro del modelo autonómico boliviano.

Documento en elaboración

BIBLIOGRAFÍA

Azpur Javier, Luis Chirinos, et. al.

2006 "La descentralización en el Perú", CIES y Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, Perú.

Barrios Suvelza, Franz

2008 "Hacia un pacto territorial en Bolivia", PNUD-Bolivia, La Paz.

Böhrt Irahola, Carlos

2010 (a) "Autonomías territoriales y descentralización administrativa". En: Fundación Konrad Adenauer, *"Bolivia: en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)"*.

2010 (b) "Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia", IDEA Internacional, La Paz, Bolivia.

Borja, Jordi, Fernando Calderón G., et. al. (editores)

1989 "Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina", CLACSO/SUR/CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile, Chile.

Buendía, Fernando

2011 "Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en la Región Andina: Caso Ecuador", GIZ, Lima, Perú.

Calderón G., Fernando y Mario R. dos Santos (coordinadores)

1989 "¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?". Volúmenes 5 y 6: "Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales", CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Carrión Mena, Fernando (editor)

2003 "Procesos de descentralización en la Comunidad Andina", FLACSO, OEA y Parlamento Andino, Quito, Ecuador.

Carrión Mena, Fernando

2003 "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada". En: Carrión Mena (editor), *"Procesos de descentralización en la Comunidad Andina"*.

2007 "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana". En: Restrepo, Darío (editor), "*20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro"*.

Documento en elaboración

2008 "La descentralización como geometría variable". En: Carrión, Fernando y Brigitta Villaronga (compiladores), "*Descentralizar: un derrotero a seguir"*.

Carrión, Fernando y Brigitta Villaronga (compiladores)

2008 "Descentralizar: un derrotero a seguir", FLACSO, Inwent y SENPLADES, Quito, Ecuador.

Castañeda, Vlado

2011 "Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en la Región Andina: Caso Perú", GIZ, Lima, Perú.

Constitución Española de 1978

2001 Editorial "La Ley", Madrid, España.

Chirinos Segura, Luis

2007 "Descentralización, integración regional y democracia en el Perú". En: Restrepo, Darío, "*20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro"*.

Fundación Konrad Adenauer (KAS - Bolivia)

2010 "Bolivia: en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)", La Paz, Bolivia

Fundación Konrad Adenauer (KAS - Colombia)

2010 "25 años de la descentralización en Colombia", Bogotá, Colombia.

González Salas, Edgar A.

2011 "Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en la Región Andina: Caso Colombia", GIZ, Lima, Perú.

Gutiérrez Sanín, Francisco

2010 "Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia". En: KAS Colombia, *"25 años de la descentralización en Colombia"*.

GIZ

2011 "Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en la Región Andina", Lima, Perú.

Instituto Nacional de Estadística

Documento en elaboración

2009 "Anuario Estadístico 2008", La Paz, Bolivia.

Inwent (GIZ), Fundación UNIR Bolivia y FAM Bolivia

2010 "Sistematización de resultados" del *Diálogo Regional sobre Descentralización, Competencias y Recursos"* (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), La Paz, Bolivia.

Koontz, Harold y Heinz Weihrich

2005 "Administración. Una perspectiva global". Traducción de Enrique Palos Báez y Francisco Dávila Martínez, Edit. McGraw Hill, 12ª edic., México, D.F.

López Valverde, Rafael

2011 "Análisis comparativo de los sistemas competenciales, su financiamiento y funcionamiento en la Región Andina: Caso Ecuador", GIZ, Lima, Perú.

Ministerio de Energía y Minas del Perú

2010 "Canon y Sobrecanon Petrolero 2010", Lima, Perú.

Ojeda Segovia, Lautaro

2003 "Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina". En: Carrión, Fernando (editor), *"Procesos de descentralización en la Comunidad Andina"*.

Parra, Néstor-Hernando

2003 "Entre la Democracia y la Barbarie. Colombia, dos siglos en busca de gobernabilidad", Edit. "Aire Libre", Bogotá, Colombia.

Restrepo, Darío I. (editor)

2007 "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro" (memorias del seminario), RINDE, 1ª edic., Bogotá, Colombia.

2007 "La descentralización en América Latina: 20 años después". En: Restrepo, Darío (editor), *"20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro"*.

Sánchez Morón, Miguel

2009 "Derecho Administrativo. Parte General", Edit. Tecnos, 5ª edic., Madrid, España.

Velásquez C., Fabio

Documento en elaboración

2003 "La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática". En: Carrión, Fernando (editor), *"Procesos de descentralización en la Comunidad Andina"*.

LEGISLACIÓN CONSULTADA, POR PAÍSES

BOLIVIA

1. Constitución Política del Estado, 1995 y 2009
2. Ley 696 de 1985, Orgánica de Municipalidades
3. Ley 843 de 1994, Reforma Tributaria (actualizada a 2004)
4. Ley 1.551 de 1994, de Participación Popular
5. Ley 1.654 de 1995, de Descentralización Administrativa
6. Ley 1.777 de 1997, Código de Minería
7. Ley 2.028 de 1999, de Municipalidades (sustituyó a la Ley 696)
8. Ley 3.058 de 2005, de Hidrocarburos
9. Ley 031 de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)
10. Ley 060 de 2010, de Juegos de Lotería y de Azar
11. Ley 070 de 2010, de Educación
12. Decreto Supremo 727 de 2010, Territorios Indígenas

COLOMBIA

1. Constitución Política de la República de Colombia, 1991, actualizada hasta la reforma de 2005
2. Ley 06 de 1992, Normas Tributarias
3. Ley 60 de 1993, Distribución de Competencias
4. Ley 100 de 1993, del Sistema de Seguridad Social Integral
5. Ley 136 de 1994, Organización y Funcionamiento de los Municipios
6. Ley 489 de 1998, Organización y Funcionamiento de la Administración Pública
7. Ley 617 de 2000, de Saneamiento de las Entidades Territoriales
8. Ley 715 de 2001, Recursos y Competencias de las entidades territoriales. Regula el Sistema General de Participaciones (sustituyó a la Ley 60/1993)
9. Ley 756 de 2002, del Fondo Nacional de Regalías
10. Ley 1.176 de 2007, Modificatoria de la Ley 715/2001

ECUADOR

1. Constitución de la República del Ecuador, 1996, 1998 y 2008
2. Ley 72 de 1990, de Desarrollo Seccional
3. Ley 27 de 1997, Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social
4. Ley 44 de 2004, Ley Orgánica de Régimen Municipal (Codificación)
5. Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, aprobada por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007
6. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre de 2010.

PERÚ

Documento en elaboración

1. Constitución Política del Perú, 1979 y 1993
2. Ley 27.506 de 2001, del Canon
3. Ley 27.783 de 2002, de Bases de la Descentralización (LBD)
4. Ley 27.867 de 2003, Orgánica de Gobiernos Regionales
5. Ley 27.972 de 2003, Orgánica de Municipalidades
6. Ley 28.258 de 2004, Regalía Minera
7. Ley 28.273 de 2004, del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales
8. Ley 29.158 de 2007, Orgánica del Poder Ejecutivo

Documento en elaboración