



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política
Tesis de Doctorado en Ciencia Política

¿Cambio de rumbo?
La recentralización en América Latina
Venezuela y Colombia en la mira

Ángel Arellano Quiaro

Tutora: Dra. Altaír Magri

Montevideo, 2021



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



**¿Cambio de rumbo?
La recentralización en América Latina
Venezuela y Colombia en la mira**

Ángel Arellano Quiaro

Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Doctor en Ciencias Sociales,
especialización en Ciencia Política

Tutora: Profesora Adjunta Dra. Altair Magri

Montevideo, 2021

Página de aprobación

Autor: Ángel Arellano Quiaro

Tutora: Dra. Altaïr Magri

Tribunal

.....
.....
.....
.....

Fecha de defensa:

Calificación:

Dedicatoria

A Ángeles, mi madre, ejemplo de perseverancia.

Agradecimientos

Una tesis doctoral representa una realización importante de toda carrera profesional. Engloba un ciclo que exigió esfuerzo, dedicación, angustias y alegrías. El trabajo que acá presento encierra eso, un camino lleno de vicisitudes y aprendizaje, de interrogantes y afirmaciones. Culmina un capítulo sobre un tema apasionante y abre la ventana para seguir estudiando y aportando a las ciencias sociales.

La hoja de ruta está llena de agradecimiento a quienes fueron de apoyo para concluir este trabajo. Espero resumirlos. Primero, mi familia, fuente de inspiración para la superación. Venimos de un pueblo pequeño en el oriente de Venezuela, y ahora estamos regados por todo el mundo. Pero la diáspora nos hizo más unidos. A ellos gracias por la luz en el camino.

A mi hija Ana Lucía, que en breve podrá leer estas palabras. Verla crecer es la mayor motivación para cumplir todas las metas.

A la profesora Altaír Magri, tutora de esta investigación, que acompañó con paciencia y buena onda desde el primer día que pisé el Instituto de Ciencia Política de la Udelar.

Al ICP y a la Facultad de Ciencias Sociales por recibirme y darme la oportunidad de cursar este programa de doctorado.

A los profesores Martín Freigedo, Antonio Cardarello, Daniel Buquet y Cecilia Rossel, y a mis compañeros de generación José Raúl Rodríguez e Iván Sánchez, quienes en distintos momentos tuvieron comentarios y aportes diversos que sumaron a este trabajo.

A Carlos Mascareño (Venezuela), Pedro Piedrahita (Colombia), Armando Chaguaceda (Cuba), Eduardo Grin (Brasil) por la discusión sobre el tema y la ayuda para encontrar algunos insumos.

A mi colega de la Fundación Konrad Adenauer, Manfred Steffen, por aguantar el discurso inagotable de “ahora sí, ya estoy terminando la tesis”; y a Alejandro Coto por la invaluable ayuda en corrección y estilo.

Tabla de contenidos

Página de aprobación	3
<i>Dedicatoria</i>	4
Agradecimientos.....	5
Glosario	13
Resumen	15
Abstract	16
INTRODUCCIÓN	18
CAPÍTULO I PROBLEMA Y METODOLOGÍA	23
1.1. Naturaleza del problema.....	23
1.2. Diseño y metodología.....	27
1.2.1. Diseño de la investigación y estrategia	27
1.2.2. Metodología y selección de casos	30
1.2.3. Técnica	33
1.3. Síntesis del capítulo.....	35
CAPÍTULO II LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	38
2.1. Las primeras medidas: los ochenta y noventa	38
2.2. La reforma del Estado	43
2.3. La transformación del Estado	44
2.4. Apertura política.....	47
2.5 La descentralización como paradigma estratégico.....	53
2.6. Introducción a los casos de estudio	55
2.6.1. Venezuela, la federación centralizada.....	55
2.6.1.1. Constitución de 1999	58
2.6.1.2. Organización política y territorial de Venezuela.....	59
2.6.1.3. Marcha atrás.....	61
2.6.2. Descentralización en Colombia.....	61
2.6.2.1. La Constitución de 1991 y leyes posteriores	64

2.6.2.2. Ordenamiento político y territorial de Colombia	66
2.6.2.3 La descentralización “inconclusa”	69
2.7. ¿Retrosceso, involución o reconfiguración? El nuevo panorama de la descentralización...	70
2.8. Síntesis del capítulo	70
CAPÍTULO III LA TRANSFORMACIÓN DE LA RELACIÓN NACIÓN/TERRITORIO Y EL PROCESO DE	
RECENTRALIZACIÓN: ABORDAJE TEÓRICO	72
3.1. Sobre el concepto de Estado unitario y federal, centralizado y descentralizado	72
3.2. La descentralización como proceso multidimensional	74
3.3. Recentralización, una definición	75
3.4. El efecto de la recentralización en las RIG	77
3.5. La variable independiente y sus dimensiones de análisis	78
3.5.1. Modelos de desarrollo y PND	78
3.5.2. Competencias administrativas y fiscales	80
3.5.2.1. Lo administrativo	80
3.5.2.2. Lo fiscal	81
3.5.3. La dimensión económica: nuevo orden global, los AII y las grandes inversiones en el territorio	83
3.5.4. Autonomía política del segundo y tercer nivel de gobierno	84
3.5.4.1. Participación ciudadana	86
3.6. La teoría secuencial y la posibilidad de mirarla en sentido inverso	87
3.7. Diferenciación de las medidas recentralizadoras según su intensidad y los escenarios posibles	90
3.8. Síntesis del capítulo	91
CAPÍTULO IV RECENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	93
4.1. Del centralismo fundamental al pragmatismo de la descentralización	94
4.1.1 Refundar la patria (o comenzar desde cero)	96
4.2. El efecto de la recentralización en la región	98

4.3.	Siglo XXI: ¿qué pasa con los gobiernos territoriales en la región?	102
4.3.1.	El panorama en América Latina.....	105
4.4.	¿Por qué? Algunas explicaciones disponibles.....	111
4.5.	Síntesis del capítulo.....	115
CAPÍTULO V VENEZUELA Y COLOMBIA: DOS FORMAS DE RECENTRALIZAR,		
DOS DIRECCIONES DISTINTAS		
5.1.	La recentralización en Venezuela.....	116
5.1.1.	Hacia el “Estado Socialista”.....	117
5.1.2.	Consejos Comunales, Estado comunal y nueva arquitectura institucional	120
5.1.3	Recentralización administrativa y fiscal	126
5.1.3.1	CFG, FCI y control de recursos	133
5.1.3.2.	Fondos parafiscales, parapresupuestales y no coparticipables	144
5.1.4.	Gobiernos paralelos y recentralización política de alta intensidad	149
5.1.4.1.	Corporaciones territoriales, protectorados y ministerios “toderos”	150
5.1.4.2.	Eliminación de las Juntas Parroquiales.....	154
5.1.4.3.	Transferencia de competencias al Poder Popular.....	157
5.1.5.	Nuevo orden económico, inversiones en el territorio y desconocimiento de la autoridad subnacional.....	164
5.1.5.1.	El Arco Minero del Orinoco, exclusión del territorio y recentralización .	168
5.1.6.	Una secuencia en la recentralización de Venezuela.....	174
5.2.	La recentralización en Colombia.....	178
5.2.1.	Presidencia fuerte y tutora.....	179
5.2.1.1	Estado comunitario y CCG (2002-2010).....	180
5.2.1.2.	La paz y la Presidencia como el centro del diálogo nacional	187
5.2.1.3.	Asignaciones discrecionales mediante cupos indicativos: reglas informales de juego	189

5.2.2.	Recentralización en lo fiscal y administrativo de baja y mediana intensidad	193
5.2.2.1.	El centro corrige: el camino de la sostenibilidad fiscal.....	195
5.2.2.2.	SGP y el rearmado del esquema de asignaciones, con la tutela nacional .	199
5.2.2.3.	SGR, la bolsa de las regalías.....	207
5.2.2.3.1.	Regalías para el posconflicto	217
5.2.2.3.2.	Nueva reforma y mayor centralización	219
5.2.2.4.	Control del suelo	220
5.2.3.	Cueste lo que cueste: los AII y las grandes inversiones en el territorio.....	226
5.2.4.	Consulta previa: retrocesos en la desconcentración del Estado	232
5.2.5.	Una secuencia en la recentralización de Colombia.....	235
5.3.	Venezuela y Colombia: cercanías y distancias en el camino recentralizador	238
5.4.	Síntesis del capítulo.....	243
	CAPÍTULO VI RESPUESTAS EN EL CAMINO. A MODO DE REFLEXIONES FINALES	246
6.1.	Aprendizajes neurálgicos del camino	247
6.2.	Los aportes de este trabajo para el estudio de la recentralización.....	248
6.3.	El cierre de dos casos: las experiencias de Venezuela y Colombia.....	250
6.3.1.	Venezuela y la descentralización que fue	250
6.3.2.	El reacomodo de Colombia	251
6.4.	Un hallazgo extra: el rol de la justicia en la recentralización.....	253
6.5.	La institucionalidad democrática en la recentralización	255
6.6.	Reflexiones finales	256
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	258

Índice de tablas

Tabla N° 1: Distribución de gobernadores electos por fuerzas políticas principales que los apoyaron en el año electoral.....	45
Tabla N° 2: Elección de autoridades regionales-intermedias en América Latina.....	49
Tabla N° 3: Aparición por años de la descentralización en América Latina	52
Tabla N° 4: División política de Venezuela (Constitución 1999).....	60
Tabla N° 5: División por niveles de gobierno y entidades.....	66
Tabla N° 6: Categoría de los departamentos	67
Tabla N° 7: Categorización de los municipios según ICLD y población	68
Tabla N° 8: Competencias e ingresos de los gobiernos territoriales en Venezuela	126
Tabla N° 9: Peso del gasto público por niveles de gobierno en Venezuela	132
Tabla N° 10: Transferencias a estados territoriales de Venezuela vía CFG en 2001.....	137
Tabla N° 11: Variación entre presupuesto transferido a estados y presupuesto a transferir según criterio constitucional (2011)	139
Tabla N° 12: Presupuesto por habitante en estados (2011).....	140
Tabla N° 13: Transferencias a organizaciones del poder popular por estado (2011)	141
Tabla N° 14: Distribución del FCI en millones de bolívares (2015-2017)	144
Tabla N° 15: Transferencias del Estado venezolano al FONDEN (millones de dólares)	148
Tabla N° 16: Corporaciones estatales territoriales en Venezuela	151
Tabla N° 17: Presupuesto asignado a corporaciones territoriales en Venezuela (millones de bolívares).....	153
Tabla N° 18: Atribuciones de las Juntas Parroquiales (2005).....	155
Tabla N° 19: Nuevas competencias e ingresos de los gobiernos territoriales en Venezuela	161
Tabla N° 20: Trayectoria de las políticas recentralizadoras en Venezuela	176
Tabla N° 21: Balance fiscal de gobiernos departamentales en Colombia (1995-2003) en millones de pesos.....	197
Tabla N° 22: Balance fiscal de gobiernos municipales en Colombia (1995-2003) en millones de pesos.....	198
Tabla N° 23: Transferencias a las entidades territoriales en Colombia	200
Tabla N° 24: Distribución del SGP según criterios y subcriterios de asignación.....	204

Tabla N° 25: Conformación de los OCAD	211
Tabla N° 26: Regalías totales por departamentos (billones de pesos colombianos).....	213
Tabla N° 27: Cantidad de proyectos y recursos aprobados por nivel OCAD en SGR 2012-2018 (millones de pesos).....	213
Tabla N° 28: Principales cuentas de las entidades territoriales (millones de pesos).....	217
Tabla N° 29: Conformación OCAD Paz	218
Tabla N° 30: Inversión extranjera directa en Colombia por sectores (2003-2009)	228
Tabla N° 31: Comportamiento anual recepción de solicitudes de inscripción registro de restitución de tierras	234
Tabla N° 32: Trayectoria de las políticas recentralizadoras en Colombia	236
Tabla N° 33: Similitudes en el proceso de recentralización de Venezuela y Colombia	240
Tabla N° 34: Diferencias en el proceso de recentralización de Venezuela y Colombia.....	242

Índice de gráficos

Gráfico N° 1: Evolución del número de países de América Latina donde se eligen gobiernos municipales.....	44
Gráfico N° 2. Intensidades de las políticas recentralizadoras y sus escenarios derivados	91
Gráfico N° 3: Marco de gestión de los Consejos Comunales en Venezuela.....	122
Gráfico N° 4: Estructura de la comuna según el marco del Estado Comunal propuesto en las leyes del poder popular	124
Gráfico N° 5: Esquema de planificación y coordinación intergubernamental Venezuela.....	135
Gráfico N° 6: Precio del barril de petróleo estimado en el Presupuesto Nacional vs. Precio del barril de petróleo observado en la comercialización	145
Gráfico N° 7: Temas de las tareas asignadas en los consejos comunales de gobierno	185
Gráfico N° 8: Nivel de gobierno responsable de las tareas.....	185
Gráfico N° 9: Entidad apoyada con las tareas.....	186
Gráfico N° 10: SGP porcentaje en ICN 2002-2012	206
Gráfico N° 11: Número de municipios según el monto asignado de recursos del SGR 2012-2018 (millones de pesos).....	214

Índice de dibujos

Dibujo N° 1. Variables y dimensiones de estudio.....	26
Dibujo N° 2: Organización del gobierno venezolano	59
Dibujo N° 3: Organización del gobierno colombiano (Constitución 1991).....	66
Dibujo N° 4: Operacionalidad del proceso de recentralización	114

Glosario

AII – Acuerdos Internacionales de Inversión

AMEI – Oficina de Asuntos Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura

AN – Asamblea Nacional

ANH – Agencia Nacional de Hidrocarburos

ANM – Agencia Nacional Minera

CAR – Corporaciones Autónomas Regionales

CC – Consejos Comunales

CFG – Consejo Federal de Gobierno

CCG – Consejos Comunales de Gobierno

CGR – Contraloría General de la República

CRBV – Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

DNP – Dirección Nacional de Planeación

FCI – Fondo de Compensación Interterritorial

FNR – Fondo Nacional de Regalías

FONDEN – Fondo Nacional de Desarrollo

ICN – Ingresos Corrientes de la Nación

ICLD – Ingresos Corrientes de Libre Destinación

IVA – Impuesto al Valor Agregado

LOOT – Ley de Ordenamiento Territorial

MHCP – Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia

MUD – Mesa de la Unidad Democrática

OCAD – Órgano Colegiado de Administración y Decisión

PND – Plan Nacional de Desarrollo

POT – Plan de Ordenamiento Territorial

PSUV – Partido Socialista Unido de Venezuela

RIG – Relaciones Inter-Gubernamentales

RNNR – Recursos Naturales No Renovables

SGP – Sistema General de Participaciones

SGR – Sistema General de Regalías

SMSCE – Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías

Resumen

En el siglo XXI muchos países de América Latina entraron en un proceso de reposicionamiento del Ejecutivo nacional y reconcentración de poder, en detrimento de los gobiernos territoriales y sus facultades otorgadas durante la descentralización que tuvo lugar en las últimas dos décadas del siglo pasado. El despliegue de ese proceso a través de diversas estrategias recentralizadoras que alteraron normas formales e informales dentro del sistema político, introdujo una reconfiguración estatal inspirada en razones ideológicas, pragmáticas y de cumplimiento de acuerdos de inversión con capitales foráneos, que impactó principalmente en el relacionamiento entre los niveles de gobierno y en las formas en la que las regiones y municipios se hicieron más dependientes de las directrices emitidas por la nación. Este fenómeno, conocido como recentralización, se evidencia en gobiernos ubicados en ambos polos del espectro político y con arquitecturas institucionales diferentes.

¿Cómo se generan procesos de recentralización en países que otrora habían avanzado en la descentralización? Este trabajo hace un análisis comparado de los casos de Venezuela y Colombia, países gobernados por diferente signo político y que siguieron modelos de desarrollo opuestos durante los años 2000-2018, e identifica, explica y clasifica las políticas recentralizadoras para establecer una secuencia lógica que posibilite comprender la trayectoria de las políticas recentralizadoras y su efecto en el Estado y en el relacionamiento intergubernamental. El argumento es que los gobiernos necesitan incrementar el control sobre el territorio para introducir sus proyectos nacionales y modelos de desarrollo, y para eso, impulsan reformas recentralizadoras que otorgan al Ejecutivo nacional mayor discrecionalidad e influencia sobre los órganos subnacionales. De manera tal que les permita operar sobre un esquema que apunte y converja en el plano nacional y el subnacional.

Este trabajo verifica que la fortaleza del sistema institucional democrático en las lógicas recentralizadoras es la variable determinante en la implementación de un esquema de recentralización. El que la recentralización sea un proceso con el que aprendan a coexistir los distintos actores, e incluso lleve a una asimilación temprana por parte de los gobiernos subnacionales cuando desean ceder competencias por la imposibilidad de gestionarlas, o, caso contrario, a las tensiones motivadas por la asimetría en el trato con los actores locales donde se

premia a los políticamente afines o el desconocimiento director de la autonomía subnacional, explica que existe un marco que lo hace posible y este es la robustez o debilidad de la institucionalidad democrática. Ahí radica la principal distinción entre los caminos de la recentralización. Los países con una institucionalidad democrática más fuerte tienen mejores resortes para absorber el proceso de recentralización de una forma consensuada, que aquellos donde la institucionalidad democrática es frágil y priva la discrecionalidad del gobernante de turno.

Palabras clave: recentralización, reforma del Estado, Descentralización, Venezuela, Colombia.

Abstract

In the 21st century, many Latin American countries enrolled in the process of displacing their national Executives and refocusing of power, to the detriment of territorial governments and their granted capabilities (along with a decentralization phenomenon that took place in the last two decades of the last century). Through various recentralizing strategies that altered formal and informal norms within the political system, this deployment process introduced a redesign of the State inspired by ideological and pragmatic reasons, in compliance with investment agreements amidst foreign capital, which mainly impacted on the relationship between the levels of government and how regions and municipalities became more dependent on the guidelines issued by the nation. This phenomenon, known as recentralization, is evident in governments located at both poles of the political spectrum and different institutional architectures.

How are refocusing processes generated in countries that had previously made progress in decentralization? This work compares Venezuela and Colombia, countries governed by different political parties, and followed opposite development models during the years 2000-2018. This analysis identifies, explains, and classifies recentralizing policies to establish a logical sequence that displays recentralizing policies' trajectory and their effect on State and intergovernmental relations. The thesis is that governments need to increase control over the territory to introduce their national projects and development models. Therefore, they promote refocusing reforms that grant national Executives greater discretion and influence over subnational bodies. That allows them to operate on a pattern that points to and converges at national and subnational levels.

This work states that the democratic institutional system's strength within a refocusing logic is the deciding variable when implementing a recentralization scheme. The fact that recentralization is a process with which different actors learn to coincide and even leads to early assimilation by subnational governments when they want to yield competencies (due to difficulties in managing them, or, if not, to tensions caused by the asymmetry in dealing with local actors where politically sympathetic are rewarded or, even, the lack of direct knowledge of subnational autonomy), explains that there is a framework that makes it possible, i. e., the robustness or weakness of democratic institutions. Therein lies the main distinction between the paths of recentralization. Countries with stronger democratic institutions have better resources to absorb the recentralization process in a consensual way than those where democratic institutions are fragile and deprived of the incumbent's discretion.

Keywords: Recentralization, State Reform, Decentralization, Venezuela, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Descentralización, un proceso que cambió el relacionamiento entre los gobiernos y sus ciudadanos. Acercó la toma de decisiones, incorporó nuevos actores y complejizó la gestión pública. En síntesis, transformó la forma de hacer política. Antes, el Estado nacional definía todos o los aspectos de la administración territorial. Bueno, en algunos más, en otros menos, pero primero se imponía la opinión del centro de mando. Luego, la descentralización trajo consigo la buena nueva de que el territorio tendría mayor autonomía para realizar sus gestiones. Sin embargo, esto cambió. ¿Por qué? Los gobiernos nacionales han recobrado protagonismo en la gestión de la política territorial. En ese sentido, diversos autores han profundizado sobre el reposicionamiento del Ejecutivo. Otros han destinado su esfuerzo a comprender el por qué la descentralización, que es un proceso con desafíos grandes, cuando no defectos, es una esperanza para lograr la eficiencia en la gestión del territorio. Sin embargo, el proceso a la inversa, es decir, la recentralización, en tanto fenómeno nuevo, es una materia que amerita exploración y es lo que pretende aportar este trabajo.

El diseño inicial de la presente investigación estuvo inspirado en las contramarchas que tuvo la descentralización en América Latina durante los primeros 15 años del siglo XXI, cuando los gobiernos de centro-izquierda de la llamada “ola progresista” sostenían una retórica pro democratización y participación ciudadana. Esa contradicción entre el discurso y la práctica hizo que nos preguntáramos en aquel momento *¿qué papel estaban teniendo los actores territoriales en las reformas estatales del nuevo siglo que llevaban adelante los gobiernos progresistas?* No obstante, y tras algunos avances en la acumulación literaria, no sólo notamos que la izquierda no fue la única en recentralizar y que este fenómeno se ubicaba en gobiernos de todo el espectro, sino que existían coincidencias sustantivas en la práctica de ambos polos. Es decir, que el criterio ideológico no era suficiente para comprender la recentralización. Había que indagar sobre otras variables. Entonces abrimos el abanico de la investigación hacia una mirada panorámica de la región para estudiar en toda su dimensión este cambio de rumbo y seleccionamos dos casos con gobiernos en puntos diferentes del espectro para ampliar nuestro margen analítico: Venezuela y Colombia. La pregunta pasó a ser *¿Cómo se generan procesos de recentralización en países*

latinoamericanos con grandes avances en la desconcentración del poder y la distribución de los recursos en los niveles subnacionales? Estudiamos esta situación entre los años 2000 y 2018, tiempo que consideramos suficiente para cumplir con el objetivo general: *analizar y explicar las transformaciones que han tenido los países en relación a este proceso.*

Este trabajo está orientado por los siguientes objetivos específicos: a) Estudiar e interpretar el marco normativo impulsado desde el Estado nacional hacia el territorio en general. b) Identificar las transformaciones en el relacionamiento nación/territorio. c) Valorar los resultados de las medidas recentralizadoras en su dimensión política, administrativa y fiscal. d) Analizar la influencia del nuevo orden económico global y los acuerdos de inversión internacional en los procesos de descentralización y recentralización en el territorio. e) Clasificar las políticas de recentralización según su impacto en el sistema institucional y en el reordenamiento del relacionamiento nación/territorio. f) Establecer una secuencia de las políticas de recentralización según su dimensión. g) Explicar y diferenciar los escenarios derivados de los procesos de recentralización.

El punto de partida es la siguiente hipótesis: El inicio, trayectoria y efecto de un proceso de recentralización dependerá de la fortaleza o debilidad de la institucionalidad democrática del país, siendo los países con instituciones más débiles proclives a procesos de recentralización más profundos, mientras que en aquellos países con instituciones más fuertes los procesos son más moderados.

Y la acompaña estas dos hipótesis secundarias: 1) Los proyectos de país y las prioridades ideológicas, pragmáticas y de mercado que tienen los gobiernos nacionales, condicionan el despliegue y efecto de los procesos de recentralización. 2) La descentralización y la recentralización, procesos en apariencia meramente técnicos y con una justificación de diseño del Estado para corresponder a un modelo de desarrollo específico, responden principalmente al razonamiento político de la élite dirigente representada en el presidente y su partido o coalición, con miras a mantener el control, manejar la cohesión desde el centro y organizar el desarrollo con una mirada nacional, donde las regiones son parte subordinada al criterio definido desde la capital. Entonces, la trayectoria explica el cómo, pero el por qué siempre es político. A efectos normativos

existe el recorrido administrativo y fiscal, pero a la luz de los hechos el razonamiento político explica las razones para recentralizar, sean estas ideológicas o pragmáticas.

El argumento con el que parte esta investigación es que en América Latina los gobiernos necesitan incrementar el control sobre el territorio para introducir sus proyectos nacionales y modelos de desarrollo. Para eso, impulsan reformas recentralizadoras que otorgan al Ejecutivo nacional mayor discrecionalidad e influencia sobre los órganos subnacionales. De manera tal que les permita operar sobre un esquema que apunte y converja en el plano nacional y el subnacional. Se encuentran entonces dos prácticas gubernamentales centrales: por un lado, un discurso político que sostiene las ventajas descentralizadoras y por otro una praxis centralizadora que actúa en beneficio de la concentración de poder.

En ese encuadramiento, la variable dependiente es el proceso de recentralización que transitan en común los casos de estudio y la variable independiente que permitirá identificar las explicaciones a nuestra pregunta y validar las hipótesis, es la introducción de modelos de desarrollo desde el Estado central que será analizada en tres dimensiones: 1) El retorno del Estado como premisa político-ideológica. 2) El control administrativo y fiscal del territorio por parte del gobierno central impulsados por una lógica político-pragmática de ajuste y reorganización de las cuentas territoriales. 3) El nuevo orden global y el control de los Acuerdos de Inversión Internacional (AII) en el territorio para imponer un modelo estatal coherente. ¿Cómo se generan los procesos de recentralización? ¿Qué camino siguen? ¿Qué efectos tienen en los Estados? Interrogantes que dan vida a este razonamiento.

¿Por qué es importante este tema? Han pasado dos décadas del nuevo siglo y en casi todos los países de América Latina se han generado políticas recentralizadoras. El Estado nacional recobró espacio en competencias y atribuciones antes delegadas a las autoridades subnacionales. Los que antes defendían la descentralización ahora han hecho posible una reconfiguración de la relación nación/territorio. Las motivaciones van desde el centralismo como estrategia político-ideológica, al ajuste fiscal o con dirección a favorecer el mercado. En ese sentido, y con el añadido de un aspecto de suma actualidad como lo es el contexto de la crisis global por la pandemia del Coronavirus, cuyos rasgos más emblemáticos son la paralización económica y el confinamiento de la sociedad, ¿no es acaso pertinente mirar de cerca las reformas que permiten al Estado nacional

tener mayor influencia sobre niveles inferiores? Y, además, ¿podemos pensar en una avanzada del gobierno central en detrimento de los actores territoriales? Sin duda en este nuevo tiempo de concentración de poder es necesario comprender cómo ocurre el fenómeno, cómo evoluciona y cuál es el impacto que genera.

Orden del trabajo

La investigación se divide en seis capítulos en los que se revisa el contexto, el marco teórico, el panorama regional, los casos de estudio y las conclusiones. En el primero exponemos la naturaleza del problema y el diseño metodológico del trabajo.

Posteriormente el Capítulo 2 hace una revisión histórica sobre la descentralización, un panorama regional sobre la introducción de este proceso vía reforma del Estado, la apertura que significó en términos de diversificación de los actores políticos y de la relación nación/territorio, pero también observando que existió una literatura y una práctica política crítica del avance de la descentralización como promesa de solución a los problemas de representación política y las dificultades fiscales y de gestión del gobierno. Este capítulo termina con una introducción sobre lo que fue la descentralización en Venezuela y Colombia y las transformaciones del Estado en esos países.

El Capítulo 3 expone todo el andamiaje teórico que sostiene la investigación, los aportes precedentes y propios que persiguen ser un insumo relevante para el estudio de la recentralización. Este apartado condensa nuestra acumulación literaria pero también la contribución que queremos hacer en materia de comprensión del sujeto de estudio: analizamos el Estado unitario y federal, la descentralización como proceso multidimensional y el efecto de la recentralización en las relaciones intergubernamentales; nos detenemos en la teoría secuencial de la descentralización para proponer una nueva mirada; y establecemos la posibilidad de diferenciar de una forma más precisa las políticas que hacen a la recentralización.

Más adelante el Capítulo 4 contiene un relato sobre lo que ha sido la recentralización en América Latina durante los años 2000 y 2018, y las hipótesis que la literatura ha identificado.

Hemos incorporado un apartado sobre el efecto que genera este fenómeno en las RIG y algunas explicaciones que consideramos probables.

El corazón de este trabajo se encuentra en el Capítulo 5 donde desarrollamos en profundidad lo ocurrido en Venezuela y Colombia y lo analizamos en perspectiva comparada. Ahí exponemos nuestro sistema de variables y también incorporamos el aporte teórico a los fines de comprender qué ocurrió, cómo y con qué efecto. Al final establecemos las diferencias y similitudes de ambos procesos.

Por último, en el Capítulo 6 se encuentran nuestras conclusiones y reflexiones finales, mirada del aprendizaje obtenido y algunas líneas respecto de futuros trabajos en sintonía con esta línea de investigación.

Esta tesis no pretende brindar una narrativa definitiva sobre la recentralización en la región, en tanto es un proceso dinámico y diverso que en cada país encuentra un relato original. Lo que sí persigue es contribuir al posicionamiento del tema en la agenda de discusión académica de la ciencia política regional.

CAPÍTULO I

PROBLEMA Y METODOLOGÍA

Este capítulo describe la dimensión del problema, sus características elementales y ofrece un panorama del objeto de estudio. Seguidamente, expone el diseño de la investigación, la selección de los casos y el abordaje metodológico para la realización de la tesis.

1.1. Naturaleza del problema

Existen esfuerzos de autores de diversos países que han avistado y estudiado la aparición de un proceso de recentralización en América Latina. Si bien estos insumos preliminares nos permiten contextualizar el tema y observar diversas dimensiones de la recentralización como fenómeno, en este caso como problema de estudio, creemos que son insuficientes para comprenderlo en su totalidad. En ese sentido, nuestra pretensión es la de ahondar en la explicación del cómo tuvo lugar este proceso, con la intención de generar un producto que permita clasificar y caracterizar las políticas implementadas, identificar una secuencia en el accionar recentralizador, y comprender los escenarios derivados. Consideramos que es ahí donde gravita la diferencia de este trabajo con respecto de la literatura publicada hasta el momento, porque aportará nuevo conocimiento para entender los procesos de descentralización/recentralización en la región. Igualmente, creemos que es un tema actual, novedoso y que necesita amplia revisión y debate toda vez que, en los primeros veinte años del siglo, América Latina ha tenido importantes cambios en su panorama político. Primero con la llegada de la ola progresista que gobernó con mayorías parlamentarias en buena parte de los países durante más de una década, y aun en algunos sigue en el poder, y después con el reciente viraje hacia gobiernos de centro-derecha y derecha. Por tanto, analizar lo que sucede con la descentralización, la concentración de poder y las reformas estatales que afectan el territorio es un tema relevante para la ciencia política.

Explicaremos la implementación del proceso de recentralización en Latinoamérica mirando de forma general un panorama sobre diversas políticas recentralizadoras introducidas por gobiernos de distintos países de la región y luego en profundidad trabajaremos los casos de Venezuela y

Colombia, que a pesar de ser diferentes, tienen el resultado común de haber entrado a recentralizar. O, en otras palabras, donde las diferencias de los casos no nos permiten explicar la similitud derivada. Estos países cuentan con sustanciales divergencias subsistémicas de las que destacamos las siguientes: 1) han estado gobernados por sectores políticos de diferente signo en los primeros 18 años del siglo XXI; 2) en ambos el modelo de desarrollo ha tenido orientaciones opuestas: el primero con un modelo de desarrollo estatista y refundacional de orientación denominado “Socialismo del Siglo XXI”; el segundo de corte neoliberal, de apertura económica y promoción de las inversiones, y de ajuste fiscal. ¿Por qué estos y no otros? ¿En qué otros aspectos se diferencian o parecen? En el próximo apartado resumiremos estas razones en variables de contexto.

Venezuela desde mediados de los ochenta dio grandes pasos en materia de descentralización cuando este era uno de los grandes temas de discusión en la agenda pública, que aglutinaba posiciones a favor y en contra, y generaba tensiones en los espacios del poder político. Venezuela se declaró, nueva Constitución mediante, como un Estado federal y descentralizado. La marcha descentralizadora de los ochenta y noventa se asentó en el nuevo texto constitucional con pretensiones refundacionales y sumó más elementos que buscaban, en esa dirección, establecer un Estado más “participativo”. Sin embargo, el tablero también fue reformado y el tercer y segundo nivel de gobierno sufrieron un vaciamiento de competencias y recursos en todas sus dimensiones mediante cambios radicales en las reglas de juego.

Por otro lado, está Colombia. La literatura que estudia descentralización en la región concuerda que ha sido uno de los países unitarios con más descentralización dentro de América Latina. Autores como Duarte (2012) y Cravacuore (2015) dan cuenta de los avances en ese sentido, pero también de cómo se fueron generando episodios de recentralización que derivaron en una sistemática reconfiguración del escenario administrativo y fiscal en favor del poder nacional. Una gran cantidad de investigadores informan sobre los avances descentralizadores de Colombia a partir de 1990, y otro tanto explica cómo estos avances sufrieron transformaciones que permitieron un reposicionamiento del Ejecutivo central ante el diseño y orientación de la política y la gestión gubernamental en el territorio.

Colombia, gobernada durante muchos años, y en especial el periodo al que hacemos mención (2000-2018), por partidos y líderes ubicados hacia la derecha del centro político.

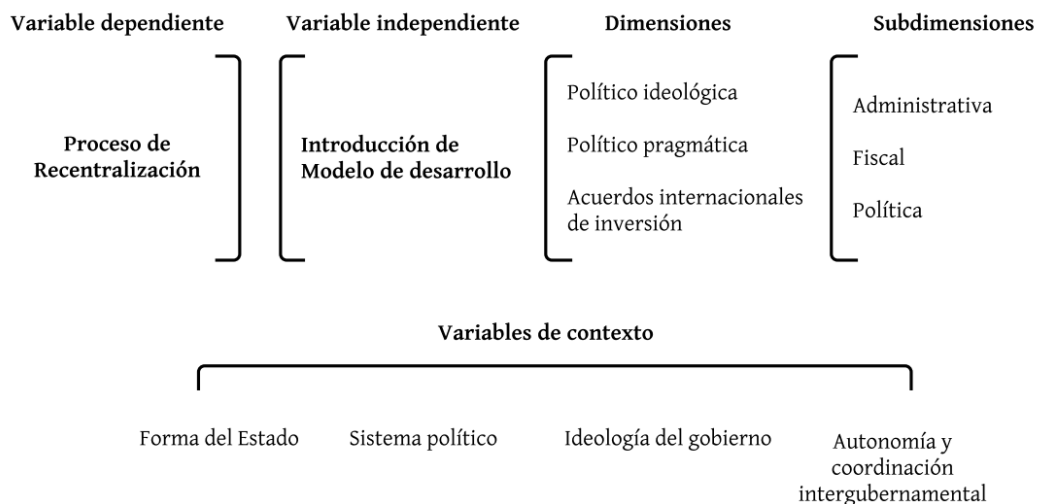
Venezuela, gobernada desde 1999 por un partido posicionado en la izquierda política y que encuadra entre lo que genéricamente llamamos “progresismo”.¹ La identificación ideológica de los gobiernos es el contraste más visible entre ambos casos, no obstante, sus configuraciones institucionales y reglas del sistema político también cuentan con marcadas diferencias. En ambos países hubo un avance notable de la descentralización en la década de los noventa, pero paulatinamente se fueron reajustando las reglas de juego descentralizador para dar paso a un proceso de recentralización que transformó la relación entre Estado nacional y nivel subnacional. Esta es la variable dependiente común. Ahora bien, ¿qué los llevó a adoptar esta estrategia? Y, más importante, ¿cómo instrumentaron esta recentralización? La introducción de los modelos de desarrollo que cada gobierno llevó adelante, es la variable independiente identificada para establecer un marco explicativo.

El problema de estudio amerita el análisis de la aparición y efecto de medidas o políticas recentralizadoras en estas tres dimensiones: 1) político-ideológica; 2) político-pragmática; 3) políticas adoptadas en el marco de un nuevo orden económico que prioriza el cumplimiento de los AII con capitales foráneos en el territorio. Estas dimensiones a su vez serán analizadas observando su impacto en las tres subdimensiones clásicas de la descentralización: administrativa, fiscal y política² que requieren una explicación en detalle:

¹ No es objeto de este trabajo ahondar sobre las identidades ideológicas de ambos gobiernos toda vez que consideramos que las diferencias entre derecha e izquierda que se evidencian en estos dos casos están suficientemente marcadas.

² En los estudios sobre descentralización es común organizar las políticas en las dimensiones administrativa, fiscal y política, pero en este trabajo para respetar un orden lógico y evitar confusiones éstas serán clasificadas como subdimensiones parte de los aspectos principales a analizar y que hacen parte de nuestra variable independiente.

Dibujo N° 1. Variables y dimensiones de estudio



En lo administrativo revisaremos las competencias de decisión política y gestión entregadas a las entidades territoriales y municipios (segundo y tercer nivel de gobierno) que volvieron al poder central. En ese sentido, destacan las responsabilidades en materia de gasto e inversión y la prestación y administración de servicios esenciales como salud, educación, seguridad, vivienda, asistencia social, etc., y la intervención que ha hecho el Estado nacional en el territorio para abordarlas y garantizar, en los términos de su práctica política, la continuidad de estos servicios. En el ámbito fiscal, indagaremos en las medidas adoptadas para retornar ingresos antes transferidos a los niveles subnacionales o percibidos por estos, y que pasan nuevamente a manos del poder nacional. Asimismo, las políticas desarrolladas para instaurar un centralismo fiscal en detrimento de la distribución descentralizada de la recaudación estatal. La corrección fiscal y la reorientación del gasto, así como las destinaciones específicas, son materias de estudio en este apartado.

Finalmente, en las prerrogativas políticas del territorio, se indagan las reformas y decisiones tomadas para condicionar, limitar u orientar el poder político de los actores subnacionales en beneficio de la autoridad central y que en muchos casos han dado paso a nuevas instancias paralelas en calidad de “delegados”, “coordinadores” o “enviados especiales” que gestionan políticas públicas, proyectos de inversión y cumplen la función de establecer nodos del poder central en el territorio con el fin de transmitir las decisiones y planes emitidos desde la Presidencia, ampliando

su radio de influencia. Es de gran relevancia observar procesos donde se han eliminado directamente autoridades e instituciones políticas descentralizadas luego de reformas electorales.³ En este aspecto creemos necesario acotar que el enclave participación ciudadana/recentralización es una de las aristas que se desprenden de la observación de este proceso.

En síntesis, nos centramos en la relación del Ejecutivo Nacional con el segundo y tercer nivel de gobierno, a través de los marcos normativos emitidos a tales efectos, para identificar, valorar y explicar la existencia de medidas recentralizadoras en las dimensiones descritas. Concretamente, estudiando los siguientes aspectos: en lo administrativo y político, decretos y leyes nacionales y provinciales; reformas y enmiendas constitucionales; planes de desarrollo nacionales; reglamentos, directivas, sentencias judiciales e informes oficiales. Y en lo fiscal, evolución de ingresos y gastos territoriales ordinarios y extraordinarios; transferencias, recursos propios, regalías y fondos de compensación (regulares y discrecionales).

1.2. Diseño y metodología

1.2.1. Diseño de la investigación y estrategia

Construir el objeto de estudio exige pensar en valores, variables y ángulos de abordaje, con la finalidad de desarrollar el trabajo a partir de la reinterpretación de la acumulación. Si bien sobre nuestra área de estudio existe evidencia fundamentada en esfuerzos empíricos diversos, la

³ Encontramos un ejemplo contundente en la anulación de las Juntas Parroquiales en Venezuela, unidad político-territorial de menor rango en que se encontraba dividido el municipio. Las Juntas Parroquiales eran conformadas por miembros electos popularmente desde 19923 y tenían la función de facilitar la gestión de asuntos municipales dentro del territorio, articulando la interacción entre ciudadanos y las autoridades locales. En 2010 una reforma a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal promovida por el gobierno nacional de izquierda las eliminó para potenciar la introducción de un modelo de “Estado Comunal” controlado desde la Presidencia. Posteriormente, desde la Presidencia de la República se incorporó un nuevo esquema de participación con gran cobertura en todo el territorio (40.035 Consejos Comunales creados al 2013 según el Ministerio de las Comunas). Dicho esquema es dependiente de la asesoría/orientación/aprobación del poder central, en desmedro de un nivel subnacional consagrado en la Constitución y antecedido por una importante demanda ciudadana que generó gran movilización social durante los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado (Arellano, 2015). Entonces, mientras se anuló la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, se fortaleció un nuevo espacio de participación tutelado desde el gobierno nacional bajo un criterio puramente ideológico.

recentralización en tanto proceso relativamente nuevo exige al investigador un ejercicio de invención. Es así como el enfoque cualitativo, según nuestro criterio, es el más adecuado para desarrollar los objetivos propuestos, estudiar la materia y alcanzar la verificación de las hipótesis. En ese camino de construcción vamos a estudiar cómo en la región existe una regresión en descentralización, a partir de la revisión del marco legal y normativo, la relación presupuestal nación/territorio, y la revisión de aportes consolidados como la teoría secuencial de la descentralización (Falleti, 2006) que reinterpretaremos con el añadido de una distinción en las medidas según su intensidad con fines explicativos.

El proceso de descentralización/recentralización deriva de dinámicas encontradas en el sistema democrático y en la promulgación de una serie de leyes y medidas que fortalecen o debilitan la distribución del poder a lo largo del territorio nacional, al tiempo que acercan o alejan a la ciudadanía de los mecanismos de toma de decisiones de la administración pública. Esta acción, de alto impacto social, requiere del análisis de antecedentes políticos y culturales, así como la comprensión de diferentes coyunturas que la hacen posible. No obstante, dado que cada situación cuenta con diversas apreciaciones, la capacidad de discernimiento y observación del investigador cumple aquí un papel de primer orden.

A diferencia del modelo de investigación cuantitativa donde la teoría precede a la hipótesis, los diseños son estructurados y cerrados, y la imparcialidad tiene predominancia ubicando al investigador como un sujeto distante al objeto de estudio, la investigación cualitativa cuenta con las siguientes características: contexto natural, el investigador como instrumento clave, fuentes múltiples, análisis inductivo, significaciones de los participantes, diseño emergente y perspectiva interpretativa (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 78). De tal manera, nuestro trabajo de investigación, que aborda un fenómeno político y social, está orientado en primer lugar por un diseño cualitativo que permite al investigador ser el actor que releve e interprete la información sin estar condicionado por la literatura precedente; y en segundo lugar por un importante nivel de flexibilidad ante cambios posibles en elementos centrales del diseño como el contexto del estudio, las preguntas y la técnica para la recopilación de datos.

El enfoque de orden cualitativo que utilizaremos para desarrollar este trabajo de investigación es el hermenéutico dialéctico. Éste nos permitirá reconstruir e interpretar el objeto de

investigación desde la comprensión y explicación de la información disponible, así como de las experiencias obtenidas en el transcurso del trabajo y redacción final. De acuerdo con Fuentes et al. (2015), “La ciencia se comienza a construir desde la observación y la interpretación de sus procesos, y es aquí donde se erige la hermenéutica como un enfoque metodológico que atraviesa toda la investigación científica”. Para complementar esta explicación, mencionamos la siguiente referencia a Jurgen Habermas y Hans-George Gadamer:

Las acciones humanas no pueden ser comprendidas fuera del contexto cultural e institucional en el que se encuentran insertas, ni tampoco adecuadamente explicadas en términos de hechos claramente definidos e invariables. Vistos así, los fenómenos sociales son objetos ambiguos porque, aun estando estructurados significativamente, son parcialmente constituidos por el observador mismo. (citados por Navarro, 2015, p. 1)

Los procesos descentralizadores, su irrupción en la agenda política, sus avances y retrocesos, han dado paso a una discusión extensa en torno a la comprensión de los sistemas políticos. La descentralización, en su calidad de proceso reformista, transforma al Estado y, fundamentalmente, la relación que tienen las personas con el Estado, al facilitarla o complejizarla, acercarla o alejarla. De tal manera que la comprensión de esta complejidad no solo requiere de una aproximación puramente teórica y conceptual, también amerita la evaluación de experiencias evidenciadas en casos escogidos por el investigador. La estrategia es entonces la primera paradoja. Por la naturaleza de este trabajo, la definición pasa por seleccionar una estrategia inductiva o deductiva. El enfoque del análisis inductivo nos permite partir de casos particulares para obtener una proposición o resultado general que posibilite la formulación de teorías y validar hipótesis, distinto del deductivo cuyo razonamiento se apoya en teorías o leyes generales aplicadas a casos particulares. El problema no cuenta con un antecedente teórico suficiente, tampoco leyes generales que explique el por qué y el cómo de la recentralización, por lo que la estrategia inductiva es la adecuada para este proyecto que se apoya en el estudio de casos, de lo particular a lo general, para construir teorías sobre lo observado y establecer una conclusión. De acuerdo con Batthyány y Cabrera (2011, p. 78) “este proceso inductivo involucra unida y vuelta entre temas y datos hasta lograr un conjunto comprensivo de temas”. En resumen, las características de la estrategia

inductiva: observación de fenómenos, generalización a partir de la observación, conclusiones probables y finalidad de generar conocimiento original.

[...] el conocimiento profundo de los casos es muy importante. Es decir, considero que es imposible pensar en teoría desde un **enfoque** abstracto. Mi mente no funciona de manera deductiva. En cambio, todo lo que viene por los canales inductivos es una vía que permite, poco a poco, obtener una teoría. (Eaton, 2004, p. 131).

La escasa teoría en relación al problema de estudio presenta una oportunidad para explorar la posibilidad de generar nuevos marcos de comprensión teórica a partir de la interpretación de los hechos, el estudio de la legislación y los informes oficiales, y el material empírico que los investigadores sobre el tema han venido aportando con diversas aproximaciones. Esto nos acercará a un modelo explicativo sobre la recentralización en Latinoamérica.

1.2.2. Metodología y selección de casos

La observación de los casos requiere entonces de una metodología que permita extraer la mayor comprensión, y en ese sentido, el método comparado, en específico el diseño de sistemas más diferentes o *Most Different Systems Design* (MDSD por sus siglas en inglés), es el seleccionado para cumplir los objetivos de la investigación y verificar las hipótesis propuestas. El MDSD es uno de los métodos más usados en la ciencia política para extraer información empírica a través del estudio de casos diferentes cuya coincidencia está en las variables operativas. El aprendizaje está en “la evaluación comparativa de los resultados empíricos” (Hartmann, 1980). Como indica Anckar (2008), la estrategia consiste en elegir las unidades de investigación más diferentes posibles con respecto a variables extrañas. La lógica básica es que las diferencias no pueden explicar las similitudes. Estas variables extrañas son las que Mill (1972) denomina heterogeneidad en las variables de contexto. “Lo que es excepcional para el MDSD es el enfoque en variables por debajo del nivel del sistema. La tarea del investigador es probar o intentar confirmar un hallazgo particular dentro de una amplia variedad de sistemas” (Anckar, 2008). Przeworski y Teune (1970) sostienen que con este diseño la variable dependiente debe residir en un nivel subsistémico y la(s) independiente(s) se pueden medir en todos los niveles.

Además de ayudarnos a comprender el objeto de estudio en casos extraños entre sí, una ventaja relevante del método comparado es que da libertad al investigador para el diseño de una investigación de acuerdo a los objetivos trazados. Esta posibilidad de un abordaje flexible, es una fortaleza para el abordaje de tema con escasos antecedentes teóricos.

En los casos a estudiar tanto la variable dependiente, que es el proceso de recentralización, y la variable independiente, que refiere a la introducción de modelos de desarrollo, se encuentran en un nivel subsistémico, coherente con lo que indica la forma de aplicación del método comparado para los sistemas más diferentes. Son casos que, a pesar de tener diferentes características y un contexto heterogéneo, comparten una similitud en el resultado. Sin embargo, este resultado común puede presentar a su vez caminos y efectos distintos en sus sistemas institucionales, y estas últimas diferencias pueden ser explicadas por los rasgos causales que posibilitaron y orientaron el proceso de recentralización.

Una segunda paradoja son los casos a estudiar. ¿Cuántos? ¿Cómo seleccionarlos? Kent Eaton (citado por Becerra y Castañeda, 2014, p. 129), uno de los autores de referencia en descentralización y recentralización, señala estas interrogantes: “¿Qué privilegiar? ¿Estudios generalizables con gran número de casos o estudios detallados de procesos históricos-políticos para un número pequeño o mediano de casos?”. Si bien las dos formas son factibles para la generación de resultados, creemos que para efectos de nuestra investigación lo segundo puede ser más favorable para entender el funcionamiento del proceso, toda vez que nuestra pretensión es que el análisis del panorama regional en general y de dos países con distintos sistemas institucionales en particular, supere las limitaciones de interés de los casos individuales con miras a arrojar luz en la explicación del problema general. Para cumplir esto hemos previsto una selección de dos casos diferentes, Venezuela y Colombia, que ha sido escogidos mediante la contemplación de las siguientes variables de contexto: a) forma del Estado (unitario o federal); b) características del sistema político; c) orientación ideológica del sector político gobernante durante el periodo estudiado; d) autonomía subnacional y coordinación entre niveles de gobierno. Estas variables en su conjunto son parte de los rasgos que hacen la institucionalidad democrática de cada país. Pasamos a describirlas:

- a) Forma del Estado: sobre descentralización y democracia subnacional hay mayor literatura disponible para los países federales que para los unitarios, toda vez que el diseño estatal de los segundos concentran la pauta gubernamental en el centro de mando e interactúa menos con las regiones. Sin embargo, no estudiar un país unitario nos dejaría desprovistos de comprender cómo también estos, partícipes de la marea descentralizadora de los ochenta y noventa, optaron por acortar poder y competencias a las entidades subnacionales. Por tanto, seleccionar un país federal y uno unitario nos permite generar nuevos elementos en la comprensión de este fenómeno en la región. En ese sentido ambos países cuentan con diseños constitucionales diferentes, Venezuela (federal), Colombia (unitario).
- b) Sistema político: A pesar de haber tenido un pasado de sistemas bipartidistas, los países tienen diferencias sustantivas. En Colombia se mantuvo un esquema con los partidos tradicionales entre las primeras opciones y, aunque no fueran titulares del gobierno nacional a partir de 2003, eran parte de la coalición que los sostenía; mientras que en Venezuela la aparición del Movimiento Quinta República y la coalición de partidos de izquierda que ganaron en 1999 anuló la coordinación y el diálogo con otros partidos, Colombia cuenta con una cultura política y reglas formales donde la negociación entre diversos sectores para la aprobación de la agenda legislativa, el accionar colegiado y la coordinación entre distintos niveles de gobierno de diferentes partidos, es un factor común; mientras que en Venezuela existe un partido hegemónico, que coopera con otros minoritarios y que omite las posibilidades de diálogo y negociación con sectores opositores o independientes.
- c) En lo ideológico: ambos países han sido gobernados en el periodo que estudiamos por Ejecutivos cuya ubicación ideológica es opuesta. En el caso de Venezuela, un gobierno de izquierda antiliberal declarado socialista. Y en Colombia sectores más conservadores, de centro-derecha y derecha liberal.
- d) Autonomía subnacional y coordinación entre niveles de gobierno: Venezuela y Colombia coinciden en haber descentralizado en el segundo y tercer nivel de gobierno, sin embargo, el diseño constitucional de federación descentralizada Venezuela provee a los estados y municipios de mayores autonomías en el ámbito fiscal y administrativo que en el caso colombiano. En Venezuela el gobierno nacional transfiere los recursos

ordinarios al estado o departamento y es éste quien distribuye a los municipios. En Colombia el gobierno nacional asigna directamente a ambos niveles con criterios establecidos por la administración central. Por otro lado, las estructuras de relacionamiento intergubernamental en Venezuela existen en el papel, no obstante, en la práctica el gobierno nacional y su mayoría política define los actores afines que participarán en la coordinación de las políticas multinivel, excluyendo a los partidos ajenos al oficialismo. Contrasta en Colombia, donde la cultura política permite un relacionamiento y desempeño colegiado que parte de la negociación entre los distintos partidos miembros del sistema político.

Venezuela y Colombia son países con un nacimiento republicano común, con historia y valores similares y muchos puntos de contacto, pero con grandes distancias en su trayectoria política y en la construcción de sus sistemas. Demográfica y geográficamente similares, el primero con problemas de control de territorio y una guerra interna de medio siglo, el segundo con importantes desigualdades entre sus entidades subnacionales. Gobiernos y modelos de desarrollo de diferente signo que, a pesar de todas las diferencias descritas en estas variables de control, comparten haber entrado a recentralizar para darle un rol mayor al Estado nacional.

En el análisis de la acumulación para este trabajo priorizamos una mirada diversa: repaso a la historia política, sistema institucional, relación Estado-territorio, reforma en la legislación y las estrategias de los gobiernos. Esta revisión será generalizada porque no es objeto de este trabajo una profundización exhaustiva en la cronología política e histórica de los países, ni en un examen intenso sobre la caracterización de los modelos de desarrollo de cada tendencia ideológica representada, pero sí brindar a la investigación una batería de preguntas y contexto que posibiliten la comprensión del problema, sus causas y sus resultados.

1.2.3. Técnica

Para abordar el objetivo de estudio hemos dispuesto usar como técnica de investigación una herramienta de orden cualitativo: revisión de fuentes primarias y secundarias o revisión de documentos. Este trabajo hace una indagación de datos primarios relevantes para el sujeto de estudio como la evolución del marco constitucional, leyes, reglamentos y decretos; también, datos

secundarios que se clasifican de la siguiente manera: datos no publicados, elaborados por organismos públicos y privados relativos a su actuación; publicados por organismos públicos y privados: estadísticas e informes, investigaciones publicadas en libros y revistas, e investigaciones no publicadas (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 85), artículos de opinión y prensa. Una de las ventajas de la revisión de documentos para cumplir con el propósito de esta investigación, es que en esta técnica la información no se ve afectada por la interacción estudioso-estudiado (Corbetta, 2007, p. 376) evitando así posibles distorsiones. Sin embargo, existe una limitación en el uso de esta herramienta: como los datos primarios y secundarios ya existen, no podemos repreguntar o despejar dudas en aspectos que consideremos poco claros o incompletos. Es por eso que, para lograr los fines cognitivos propuestos en este trabajo, acudimos a la revisión de trabajos empíricos disponibles: *papers*, informes, documentos de trabajo y libros. Así podremos complementar el conocimiento obtenido por la exploración de las fuentes primarias, añadiendo el conocimiento ya aportado por otros investigadores que han hecho aportes en relación al objeto de estudio. La puesta en práctica de un modelo de investigación cualitativo exige la recolección de materiales empíricos que permitan describir los momentos habituales y problemáticos a través de insumos como el estudio de casos, los textos observacionales, las entrevistas, los informes históricos, experiencias personales, revisión introspectiva, etc. (Vasilachis, 2006, pp. 24-25).

Para resumir, para el desarrollo de este trabajo se ha contemplado una fase teórica y otra empírica. La primera, comprendió el análisis de documentos oficiales, legislación, decretos, resoluciones, libros, ensayos, informes, artículos, boletines de prensa y discursos sobre los diversos procesos de recentralización en América Latina, la implementación de las leyes y reglamentos que adecuaron dicha recentralización y han debilitado la transferencia de competencias, toma de decisiones y recursos económicos en los órganos subnacionales y las diferentes apreciaciones que diversos autores conocedores de la materia han expuesto sobre el tema. En la segunda, el análisis y comparación de los dos casos anunciados inicialmente: Venezuela y Colombia. Del estudio de estas realidades apoyamos nuestra validación de hipótesis.

En la fase de diseño de la investigación y elaboración del proyecto, la revisión de fuentes primarias y secundarias nos ha permitido explorar una diversidad de recursos bibliográficos para

conocer los distintos enfoques planteados sobre el objeto de estudio, las verificaciones de hipótesis precedentes a nuestro trabajo y las conclusiones a las que han llegado varios autores.

Hemos acotado que sobre el sujeto de estudio no abunda teoría en profundidad, no obstante, sí se dispone de abundante normativa oficial y referencias sobre temas paralelos o conexos sobre los que debemos detenernos para observar la aparición del proceso político que estudiamos, la recentralización, en atención del proceso que le sirvió como antesala y que le ha dado sentido a su existencia: la descentralización de los años ochenta y noventa.

En la comprensión del proceso de recentralización como un fenómeno en que los poderes públicos revierten la desconcentración de las competencias, atribuciones y asignaciones antes trasladadas a los niveles subnacionales de gobierno con la finalidad de mejorar los niveles de eficiencia del aparato estatal, acercar las decisiones de la administración pública a las provincias y democratizar el territorio, encontramos muchos espacios en los que consideramos debemos poner especial énfasis: en primer lugar el espacio constitucional y legal, en el que hallamos la evolución del aspecto reglamentario y normativo que da espacio primero a la descentralización política, administrativa y fiscal y que ahora, desde nuestra perspectiva y como hemos defendido hasta el momento, ha tenido una regresión considerable; en segundo lugar el espacio empírico: los artículos, ensayos, trabajos de investigación y libros publicados al respecto.

1.3. Síntesis del capítulo

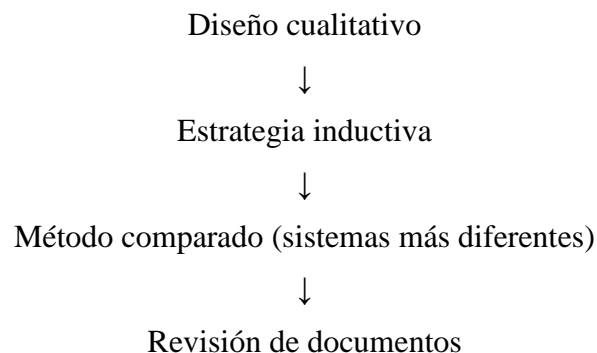
Este capítulo explica el problema abordado en la investigación: analizar cómo se generan los procesos de recentralización en América Latina, y observando la introducción de proyectos nacionales y modelos de desarrollo en dos casos diferentes: Venezuela y Colombia. En resumen, estos dos países fueron escogidos por presentar divergencias cuatro variables de contexto: a) la forma del Estado; b) características del sistema político; c) ubicación ideológica del gobierno nacional; y d) autonomía subnacional y coordinación entre niveles de gobierno.

Colombia entre los estados unitarios destaca por ser de los más descentralizados, y Venezuela entre los federales de la región es el más centralizado. Ambos países, aunque avanzaron mucho en sus procesos de descentralización durante la década de los noventa, no encontraron

impedimentos para entrar a recentralizar con el inicio del nuevo siglo. Estos puntos los hacen interesantes para analizar el cómo de la recentralización, el camino seguido y el efecto generado en sus sistemas institucionales.

La aparición de políticas recentralizadoras serán estudiadas en las siguientes dimensiones: decisiones con orientación político-pragmática y político-ideológica; y las políticas adoptadas para priorizar el cumplimiento de los acuerdos de inversión con capitales foráneos en el territorio por encima de los intereses subnacionales. Las subdimensiones de estudio son las tres dimensiones clásicas de la descentralización: administrativa, fiscal y política.

El trabajo se basa en el análisis de los cambios en la relación del Ejecutivo Nacional con el segundo y tercer nivel de gobierno. Para lograr los objetivos trazados se optó por un diseño de orden cualitativo en tanto flexible con una participación más protagónica del investigador y su capacidad de interpretación de los insumos directos, pero también del contexto, los antecedentes históricos y otros factores vinculantes para la comprensión del fenómeno. La estrategia es inductiva, adecuada en temas de escaso acervo teórico y donde la exploración empírica permite elaborar conclusiones generales sobre el problema de estudio. La metodología seleccionada es el método comparado y el diseño de sistemas más diferentes; y la técnica de investigación es la revisión de fuentes primarias y secundarias o revisión de documentos: estudio de fuentes primarias como constituciones, leyes, reglamentos y decretos; y de secundarias como informes académicos, libros, investigaciones publicadas, artículos de prensa y otros esfuerzos de carácter empírico que se basa fundamentalmente en la evidencia recabada en ambos países.



Según lo ya ahondado en este capítulo el trabajo se divide en dos momentos: uno teórico dedicado a la acumulación, estudio y análisis del conocimiento precedente, y otro empírico donde la comprensión e interpretación del investigador en su tarea de observar el panorama regional en general y de los casos seleccionados en particular, podrá verificar la hipótesis planteada inicialmente, así como validar los aportes originales de esta investigación.

CAPÍTULO II

LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Durante las últimas décadas del siglo XX en América Latina tuvo lugar un proceso de descentralización que repartió el poder en el territorio. Éste permitió en lo administrativo y fiscal autonomía a las instancias subnacionales de gobierno, las cuales asumieron mayores competencias para recaudar ingresos propios y autogestionarse. En lo político la elección universal de concejales, legisladores regionales, alcaldes, gobernadores territoriales y otras autoridades que acercaron la toma de decisiones a la ciudadanía, diversificó el mapa político y la correlación de fuerzas. Con altos y bajos, la descentralización se asentó en el sistema político de los diferentes países de la región.

2.1. Las primeras medidas: los ochenta y noventa

La década de los setenta dio paso al debate sobre las reformas que necesitaba el Estado para asumir programas económicos que permitieran un desarrollo a mayor escala. O por lo menos esa era la pretensión teórica que se tenía en el momento, impulsada en su mayor parte por organismos internacionales influyentes en las políticas públicas a nivel regional como el Banco Mundial (Prud'homme, 1994; Ojeda, 2003; Rachadell, 2006) y algunos centros de investigación académica que se apuntaron en esa agenda.⁴ Sin embargo, no fue hasta la segunda mitad de los ochenta cuando el tema permeó realmente la agenda política cuando en paralelo la mayoría de los países de América Latina dejaban atrás los regímenes dictatoriales y la democracia moderna se abrió camino. Como refieren Jiménez, Montero y Pinilla (2015, p. 134), la notable urbanización de los países de Latinoamérica y la migración hacia las ciudades acrecentando las capitales y áreas metropolitanas, que tuvieron como consecuencia la demanda de mayores y mejores servicios públicos, y recursos

⁴ El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Iipes) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL, Argentina), Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo, Colombia), entre otros.

locales para la resolución de problemas, sirvió de marco a la discusión sobre el ordenamiento territorial y la desconcentración de competencias del gobierno nacional.

En ese sentido, la descentralización se planteó como alternativa ante un centralismo instalado históricamente, toda vez que, dejando a un lado las orientaciones políticas de los gobiernos de turno, la región en términos generales, con algunas excepciones, no había avanzado sustancialmente en algunos renglones esenciales como la educación, la salud, los servicios públicos y la economía. Cuando los aparatos económicos no estaban supeditados a una filosofía rentista dependiente de las materias primas, crecían al ritmo que indicara el éxito o el fracaso de la política de sustitución de importaciones. Una ingente literatura apuntó en esa dirección.

A mediados de los ochenta se incluyó la agenda de municipalización y regionalización. En algunos países hubo resistencias dentro de los partidos políticos tradicionales, no obstante, podemos decir que en la opinión pública se posicionó la descentralización como un paradigma necesario para la mejora de las economías y las democracias.⁵ El proceso de reformar el Estado no fue uniforme en toda la región, incluso algunos países trabajaron en la creación de los municipios recién en la primera década del siglo XXI como Uruguay, otros aún esperan su primera elección de gobernadores provinciales, como Chile, y en otros el tema no es parte de la agenda política como en Centroamérica.⁶

¿Qué pretendía entonces la descentralización? En el estricto sentido de reforma del Estado y de impacto en las relaciones intergubernamentales, que es lo que interesa a este trabajo, algunos autores lo han resumido de la siguiente manera: descentralización política en la toma de decisiones y autogobierno de las entidades territoriales; desconcentración administrativa en la gestión de gobierno central, en beneficio del provincial y municipal; y descentralización fiscal para que estas instancias tuvieran independencia económica valiéndose de las transferencia de recursos

⁵ Existe poca literatura que aborde en detalle las resistencias que tuvo el proceso de descentralización en los países. Nuestro aporte a este tema ha sido el estudio de las posiciones refractarias a la descentralización en Venezuela, donde analizamos las posturas ideológicas y programáticas de los diferentes partidos políticos y fuerzas vivas en torno a la reforma del Estado, la descentralización, la regionalización y la municipalización (Arellano, 2015).

⁶ La autoridad electoral en Chile, luego de la aprobación legislativa correspondiente, ha convocado la primera elección popular de gobernadores regionales (antes intendentes) para 2021.

nacionales, recaudación impositiva propia y la legislación de sus normativas y reglamentos fiscales (Borja, 1987; Finot, 1999, p. 86 y 2001, p. 9; Restrepo, 1988); lo que, siguiendo a impulsores de estas teorías, derramaría en el fomento de la participación ciudadana, la optimización y la transparencia del Estado, y una mejor distribución de los recursos en el territorio. “[...] desde el FMI hasta propugnadores del basismo anarquista parecen coincidir en que hay que descentralizar el Estado [...] La descentralización está presente en todos los debates, y todas las posturas ideológicas la sustentan como imprescindible” (Coraggio, 1991; citado por Cao y Vaca, 2007, p. 255). Entonces se habló de una primera generación de descentralización caracterizada por la transferencia de competencias y el predominio del nivel municipal, y una segunda generación que agregaba otros temas en la agenda:

La tendencia de “segunda generación” incorpora en el debate de la descentralización tres nuevos elementos: a) la dimensión internacional relacionada con el fenómeno de la globalización que reconfigura las relaciones en las que se ubican lo local y lo nacional; b) la necesidad de entender la descentralización como un proceso que implica un rediseño de la estructura estatal y no solo un proceso de transferencia de competencias o mejoramiento de la representación política y, c) la cuestión de la plurinacionalidad y las consideraciones que de ella se derivan. (Carrión, Dammert y Villonga, 2008)

Encontramos en el libro “Descentralización en América Latina: teoría y práctica” de Finot (2001) una síntesis de la expectativa que generó en la región la descentralización como proceso/promesa para la democratización del territorio:

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la competitividad: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza. En tercer lugar, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción. Según se verá más adelante, esta última es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia. (Ibíd., p. 16)

Si bien existió una corriente intelectual que apoyaba este planteamiento, en la otra orilla estaban autores que invitaron a reflexionar si era o no necesaria tal reforma del Estado. Uno de los más escépticos tituló un artículo muy difundido con la siguiente interrogante: “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” (De Mattos, 1989).

Aun cuando no debe descartarse que, en algunos casos, estos procesos de descentralización pueden ocasionar resultados favorables a ciertas colectividades locales, no parece probable que ellas permitan una efectiva aproximación a los objetivos preconizados por el discurso de las corrientes descentralizadoras más progresistas. En realidad, los regionalistas y localistas se subieron a este tren, pero no tuvieron la precaución de averiguar previamente hacia dónde se dirigía. Al llegar a destino, la sorpresa puede no ser tan agradable como esperaban. (De Mattos, 1989, p. 180)

Coraggio (1988, p. 106) también consideró que las reformas administrativas en el Estado y la modificación de su arquitectura institucional, con la relocalización de organismos y la creación de nuevas entidades en el nivel subnacional, no podían por sí solas generar cambios positivos en las economías y en la efectividad del gobierno. Si bien estas observaciones estuvieron presentes, predominó la “moda” descentralizadora.

El caso boliviano, por ejemplo, es una suerte de muestra sintética que nos permite comprender a grandes rasgos cómo operó la lógica descentralizadora en la región acompañada por las directrices del FMI y otras corporaciones globales. Entre 1978 y 1985 Bolivia vivió una inestabilidad macroeconómica muy importante que fue abordada con un programa de ajuste estructural que exigía el recorte del gasto público. Se había desatado una hiperinflación que alcanzó

el 40.000%. En 1986 se aprobó una reforma tributaria que buscó la centralización de la administración impositiva para ordenar la recaudación y eliminar varios impuestos establecidos previamente a la crisis. Dos años después el gobierno boliviano pactó con el FMI un “Programa de Ajuste Estructural de Facilidades Ampliadas” hasta 1994.

Si bien es cierto que la reforma tributaria permitió una recuperación en los niveles de recaudación tributaria, ésta influyó en los recursos que se destinaban a los niveles departamental y municipal. En el caso municipal, impuestos clásicamente locales, como el que se impone sobre los bienes inmuebles y vehículos, se coparticipaban entre el nivel nacional y local, que le redituaba al nivel nacional un 30% promedio desde 1988 a 1993. Otros impuestos específicos, que servían para financiar programas departamentales en vialidad, deporte, saneamiento básico¹⁶, se centralizaron en un sólo impuesto de consumos específicos en favor del nivel nacional de gobierno, coparticipable en un 10% en favor de las Municipalidades, 10% en favor de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, 5% en favor de las Universidades y 75% en favor del Tesoro General de la Nación. (Galindo y Medina, 1995, p. 19)

No obstante, pese al plan de ajustes, se generaron diversos desequilibrios en la asignación subnacional de los recursos toda vez que uno de los parámetros dispuestos para que el Estado boliviano pudiera acceder al apoyo del FMI era el reparto de las inversiones según el índice poblacional. Las provincias con mayor demografía (3 de 9) accedieron a mayor cantidad de recursos ocasionando un desarrollo subnacional desigual. En el marco de esta implementación se implementaron nuevas medidas, como la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 y la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 que otorgaron competencias a los municipios y departamentos y dispusieron de una mayor coordinación entre ambos niveles. Fue en 2010 cuando Bolivia eligió por primera vez sus nueve gobernadores provinciales, de tal manera que el caso al que hacemos alusión se da en un contexto donde la Presidencia designaba prefectos en el territorio y cohabitaba con municipios que sí gozaban de autonomía.

En otros países como Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela, la descentralización fue introducida mediante reformas del Estado, con la incorporación de las disposiciones pertinentes en los textos constitucionales o mediante disposiciones o leyes especiales, que exigían el consenso político. Empero, fueron procesos seguidos también con una lógica económica enmarcada en el

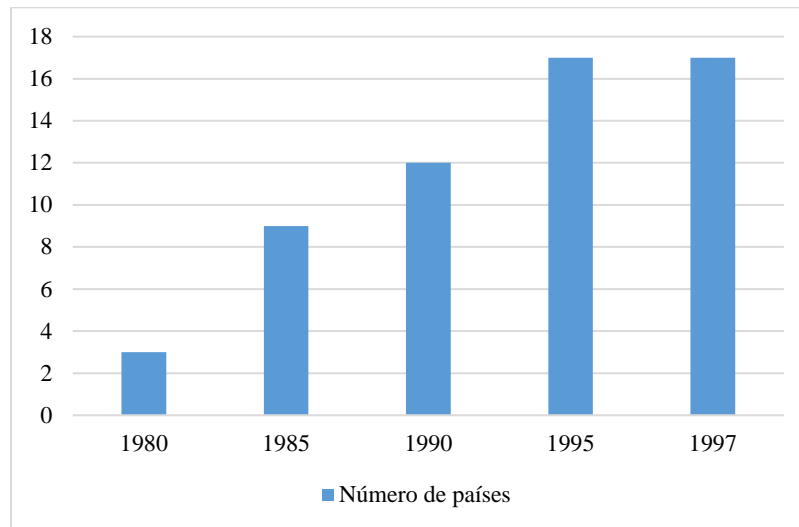
debate estimulado por las recomendaciones del FMI y BM, y, en el aspecto político, por una idea de mejorar la eficiencia estatal e incrementar la participación ciudadana.

2.2. La reforma del Estado

Como afirmamos anteriormente, sobre este tema no hay un patrón exacto que se repita en todos los países de la región (Jiménez, Montero y Pinilla, 2015). En algunos como Brasil y Venezuela ya existía un nivel local desarrollado y la descentralización tuvo como cambio relevante el fortalecimiento del nivel intermedio o segundo nivel de gobierno; en otros la autonomía municipal o municipalización y la regionalización fueron la novedad. Podemos decir que el punto de partida de la descentralización son las transferencias de funciones desde el poder central hacia abajo. Resumimos: a finales del siglo XX el modelo centralista ampliamente asentado en Latinoamérica comenzó a transferir capacidades administrativas y desconcentrar medidas que crearon o favorecieron la autonomía fiscal de las autoridades designadas desde el poder nacional en el territorio. En diferentes países como Colombia, Argentina, Chile y Brasil, por ejemplo, las primeras áreas abordadas por esta lógica fueron salud, educación e infraestructura. A este esquema se le sumó la descentralización en lo político, permitiendo la elección directa de autoridades subnacionales.

En Brasil se introdujeron los cambios vía reforma constitucional en 1988, en Colombia y Chile en 1991, y en Argentina y Bolivia en 1994. En Venezuela sucedió a través de un paquete de leyes impulsadas por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en 1988. En Ecuador de forma similar pero un poco más adelante. En lo posterior el resto de las naciones fueron generando sus propios modelos de descentralización, tan diversos como los países mismos y los momentos políticos en los que se realizaron. Es así como Brasil, por ejemplo, sancionó su reforma constitucional con un congreso federal conformado por una coalición mayoritariamente pro gobiernos subnacionales que derivó en una Constitución con un régimen de gobierno profundamente descentralizado, pero que no evitó que pocos años después, cuando el panorama político cambió, se comenzaran a evidenciar las primeras pujas recentralizadoras.

Gráfico N° 1: Evolución del número de países de América Latina donde se eligen gobiernos municipales



Fuente: Finot (2001, p. 23)

Esta nueva división político-administrativa transformó radicalmente el mapa de los Estados y sus relaciones de poder internas en toda Latinoamérica. El Gráfico N° 1 nos muestra la evolución de la elección popular de autoridades municipales.

2.3. La transformación del Estado

El proceso de descentralización en América Latina vino a generar cambios en las reglas del juego político, diversificando el tablero partidista y permitiendo la entrada de sectores políticos del territorio sin mucha relevancia nacional pero que en el ambiente local lograron un apoyo electoral suficiente para ser parte de las instancias subnacionales de gobierno.

El caso de la descentralización en Venezuela nos parece relevante para ejemplificar esta situación: luego de la aprobación de la ley para elección popular de los gobernadores estatales (1989) el reparto del poder político tuvo sus variaciones. Anterior a esta ley, el presidente de la República designaba los gobernadores en las entidades de segundo nivel. Durante el periodo democrático bajo el Pacto de Puntofijo (1958-1998) esta nominación se hizo a través de los partidos

políticos. Anterior a eso, los regímenes de fuerza nombraron a militares y allegados, siempre desde el centro de mando, ubicado en la capital.

En la primera elección popular de gobernadores estatales, el partido Acción Democrática, que, ocupada la Presidencia de la República, no logró el control de todos los estados territoriales. El partido Copei, su principal socio en el marco del sistema bipartidista de esas cuatro décadas, obtuvo las gobernaciones de otros estados; y el MAS, referente de la izquierda, una de ellas. Esta diversidad se vio reflejada también en los cuerpos legislativos estatales que incorporaron en sus curules a representantes de grupos locales. Posteriormente con la entrada en vigencia de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Municipal (1993), el mapa siguió minándose de nuevos sectores políticos que hacían vida en el territorio.

Tabla N° 1: Distribución de gobernadores electos por fuerzas políticas principales que los apoyaron en el año electoral

Fuerzas políticas	1989	1992	1995	1998
Acción Democrática	11	7	11	7
Copei	6	9	4	4
MAS	1	4	4	3
La Causa Radical	1	1	1	1
MVR	*	*	*	3****
Proyecto Carabobo-Venezuela**	1	1	1	1
Convergencia	*	*	1	1
Patria Para Todos	*	*	*	3
Total	20	22	22	23

Notas: (*) Estas organizaciones no existían para el momento de estas elecciones. (**) Proyecto Carabobo fue creado posterior a la elección de 1992. (***) Número de gobernadores luego de efectuadas nuevas elecciones en los Estados Apure y Nueva Esparta, donde ganaron los candidatos postulados por el MVR, partido chavista que en 2006 se transformó en el PSUV.

Fuente: Mascareño (2000).

El cambio en la correlación de fuerzas políticas, la aparición de nuevos partidos y el apoyo a sectores regionales o localistas emergentes que participaban como alternativa a los partidos tradicionales, trajo consigo como era de esperarse importantes transformaciones. Por un lado la evaluación que hacían instancias como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el BID y el BM informaban de un nuevo liderazgo y crecimiento de la participación ciudadana que confirmaba la tesis de la descentralización política como dimensión dinamizadora en medio de las crisis de representatividad que aparecieron a finales del siglo XX; así como mayor capacidad de las instancias subnacionales, ahora más autónomas, para la gerencia de servicios desconcentrados y la gestión de recursos (Rachadell, 2006, p. 207). Por otro el sistema de partidos de varios países se vio ante una realidad distinta caracterizada por la fragmentación del voto y la alternabilidad del poder. Se imponía el reto de compartir o permitir otras fuerzas políticas en las zonas de influencias partidarias en el territorio. Veamos el ejemplo de El Salvador:

Con todo, sin duda tras las elecciones de 1997 El Salvador cambió notablemente en lo que a la correlación de fuerzas políticas corresponde. Los resultados sobrepasaron las estimaciones más optimistas de la oposición, que apostaban a un notable desplazamiento del partido en el gobierno. Su derrota en buena parte de los municipios más importantes del Gran Área Metropolitana (incluida la capital) como en diversas cabeceras departamentales, y la sensible disminución de sus escaños legislativos, fue más de lo que la oposición y en especial el FMLN esperaban. De los 84 legisladores que componen la Asamblea, por ejemplo, Arena obtuvo 28 (frente a 39 que poseía en la anterior), mientras el FMLN se agenció 27 diputados, con lo que habría ganado 6 más que los obtenidos en 1994, sin tomar en cuenta que 7 de los electos ese año abandonaron el partido al fraccionarse un sector que se constituyó en el Partido Demócrata (PD). Otros partidos también experimentaron oscilaciones significativas en sus cuotas de poder: el PDC (Partido Demócrata Cristiano) pasó de 18 a 7 diputados (más 3 que consiguió en coaliciones regionales con el Partido Demócrata), y el PCN (Partido de Conciliación Nacional) subió de 4 a 11 diputados. En términos generales puede decirse que las elecciones de 1997 constituyeron la primera prueba de fuego a que se sometió tanto el nuevo sistema electoral como el de partidos que se venía reconfigurando de forma caótica desde los acuerdos de paz. Lo más importante en lo que al sistema electoral compete es que, si bien el contexto de la campaña política se convirtió en una concentrada coyuntura de sucesivas y polémicas modificaciones a la ley electoral, promovidas por el bloque de la derecha aprovechando la correlación positiva de legisladores con que contaban en ese momento, y orientadas a disminuir los márgenes de incertidumbre que les planteaba el evento, los resultados mostraron un balance

positivo. Y ello no porque hayan derivado en determinada modificación de las correlaciones de poder, sino porque fueron un paso clave en el fortalecimiento del principio de la alternabilidad como elemento fundamental del sistema democrático en construcción, y no un motivo para impulsar acciones extralegales como habrían sido en el pasado reciente. (Ramos, 1998, p. 6)

La municipalización y la regionalización fueron banderas que en el marco de la promoción de la descentralización consiguieron apoyo en numerosos sectores de la sociedad. En algunos países la elección directa de los gobernadores provinciales vino primero a la creación de la figura del alcalde y su elección popular, en otros, al contrario. No encontramos en la historia latinoamericana reciente la posibilidad de identificar una suerte de fórmula única utilizada para implementar los cambios a través de la reforma del Estado. Algunos autores consideran que la municipalización fue el paradigma de mayor peso en la introducción de los nuevos esquemas de descentralización y que su impulso permitió no solo democratizar el territorio, si no también hacer peso al poder central y establecer una polarización entre ambos niveles de gobierno:

[...] el proyecto que primó la descentralización fue aquel que privilegió al municipio –como el órgano depositario central del proceso– en oposición al nivel Ejecutivo nacional (no se tocaron las funciones legislativas y judiciales) que se expresa en la absorción de competencias y recursos nacionales por parte de los gobiernos locales; sin modificar la estructura del Estado, aunque sí produciendo una gran distorsión: la polarización entre lo local y lo nacional. (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008, p. 13)

En todo caso la descentralización se plantó en la agenda como la promesa de la desconcentración del poder administrativo que estaba en la órbita del poder nacional para dotar a los gobiernos más cercanos a la ciudadanía de capacidades y recursos que fueron legitimados por la posibilidad de elegir libremente las autoridades políticas de los municipios y departamentos.

2.4. Apertura política

La descentralización se hizo sinónimo de la apertura del Estado en muchos países que lo reclamaban insistentemente durante la década de los setenta y ochenta. Esto fue así en Colombia, como indica Velásquez (2003):

Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos por problemas de servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. La mayor parte de los paros se ubicaron en poblaciones de tamaño medio (entre 10.000 y 50.000 habitantes según el censo de 1973), generalmente situadas en la periferia del país. Estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en un factor de desestabilización institucional. Fue esto lo que llevó a algunos sectores de los partidos tradicionales a proponer una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana. (Velásquez, 2003, p. 132)

En Guatemala durante los años ochenta una crisis económica puso a prueba la factibilidad del modelo de desarrollo. Los cambios fueron apuntalados vía reforma del Estado en la década siguiente persiguiendo la modernización económica, la cercanía de los gobiernos municipales e intermedios para luchar contra la pobreza e implementar nuevas políticas sociales, y revalorizar los cuerpos políticos para mejorar los niveles de gobernabilidad optimizando el rendimiento administrativo de los órganos subnacionales designados, y abriendo espacios de participación de actores locales ciudadanos (Gálvez, Hoffman y Mack, 1998, pp. 52-53).

Si bien el proceso de descentralización permitió mayor pluralismo en el liderazgo territorial no es parte de este trabajo evaluar o comentar sobre si este avance democratizador se vio reflejado en mayor o menor niveles de efectividad de la acción gubernamental. Miramos la descentralización como un componente diversificador que permitió la llegada al poder estatal de sectores locales y provinciales, dando cabida a la desconcentración de gestiones fiscales, transferencia de competencias y ampliación de la toma de decisiones en el territorio.

Es verdad que la descentralización devino en una plataforma para la participación ciudadana a través de comités vecinales, Consejos Comunales (CC) y otras unidades de organización local y barrial que, aunque en muchos sitios ya existían como asociaciones vecinales o grupos comunitarios organizados, con la entrada del nuevo siglo comenzaron a tener una relevancia de primer orden al punto de ser tomados en cuenta en la legislación nacional y en la asignación de recursos desde el Ejecutivo Nacional para la realización de obras y el desarrollo de proyectos públicos/populares, como sucedió en Venezuela con los CC (que luego derivó en el Estado

comunal)⁷. Estas plataformas de participación ciudadana no fueron exclusivamente promovidas por la izquierda, porque en países gobernados por sectores conservadores como Colombia, el presidente Álvaro Uribe (2002-2010) también impulsó la conformación de Consejos Comunales de Gobierno para la participación comunitaria con una presencia tutora del Ejecutivo central y de la Presidencia como principal actor. En síntesis, podemos afirmar que, a grandes rasgos, sectores gobernantes de ambos bandos del espectro político hicieron su aporte a la construcción de espacios para la participación ciudadana, sin embargo, en la izquierda este aspecto fue considerado elemento prioritario, parte de un programa y una propuesta de cambio en torno a un Estado más accesible para las personas.

Tabla N° 2: Elección de autoridades regionales-intermedias en América Latina

País	Unidad territorial	Nombre ejecutivo	Tipo de elección	Tipo de mayoría
Argentina	Provincia	Gobernador	Directa	Variable ¹
Bolivia	Estado	Gobernador regional	Directa	Atenuada (>50% o 40+10) ²
Brasil	Estado	Gobernador	Directa	Absoluta (>50%)
Chile	Región	Intendente	Designado	N/A
Colombia	Departamento	Gobernador	Directa	Simple
Costa Rica	Provincia	No existe*	N/A	N/A
Ecuador	Provincia	Prefecto	Directa	Simple

⁷ El Estado comunal, como se verá en detalle más adelante en este trabajo, es un esquema paralelo a la organización político territorial tradicional con la que está organizada Venezuela. Propone un “gobierno comunal” compuesto por miles de CC conformados en todos los barrios del país, un “parlamento comunal” para legislar y reglamentar, un “banco comunal” que organice la economía, y demás eslabones de una cadena que busca suplir a la república. Sin embargo, estas estructuras no han podido consolidarse toda vez que el gobierno de Hugo Chávez y su sucesor Nicolás Maduro mantienen el esquema de gobierno tradicional con un alto control central y una tutela total sobre la plataforma de CC a nivel nacional.

El Salvador	Departamento	Gobierno departamental	Designado	N/A
Guatemala	Departamento	Gobierno departamental	Designado	N/A
Honduras	Departamento	Gobernador departamental	Designado	N/A
México	Estado	Gobernador	Directa	Simple
Nicaragua	Departamento ³	No existe*	N/A	N/A
Panamá	Provincia ⁴	Gobernador	Designado	N/A
Paraguay	Departamento	Gobernador departamental	Directa	Simple
Perú	Región	Gobernador	Directa	Atenuada (<30%)
Uruguay	Departamento	Intendente	Directa	Simple
Venezuela	Estado	Gobernador	Directa	Simple

* Estos casos solo tienen dos niveles de autoridades de gobierno, el nacional y el local. Los niveles intermedios son divisiones administrativas.

1. De los veinticuatro distritos, uno se elige con mayoría atenuada (>45 o 40+10), dos con mayoría absoluta, y el resto con mayoría simple.

2. Por ley provisional, el código electoral estipula mayoría simple, pero la disposición final queda en manos de los futuros Estatutos Autonómicos.

3. Existen además dos regiones autónomas con parlamento propio, pero sin gobernador.

4. Existen además tres comarcas indígenas y dos corregimientos indígenas.

Fuente: Suárez (2018, p. 56).

Al momento de redactar este capítulo, Chile sigue siendo el único país de América del Sur que no elige sus autoridades del segundo nivel de gobierno. Es decir, los gobernadores regionales. Desde su creación en 1992, la figura del jefe del ejecutivo provincial ha sido enmarcada como agente del gobierno nacional, designado por el presidente como autoridad territorial de confianza. A pesar de que Chile ha tenido avances en la desconcentración del poder nacional hacia los municipios, el nivel intermedio ha sido un comisariato del poder central. Opera como órgano dependiente y no cuenta con autonomía política. Sí tiene personalidad jurídica y patrimonio propio

(Suárez, 2018, p. 82). No obstante, los vaivenes políticos en el país y la discusión sobre el tema desde el regreso a la democracia hasta la introducción de la autoridad intermedia terminaron materializando un cambio significativo. En Centroamérica por el contrario no es un tema de la agenda política y los países de esa subregión están organizados con agentes del gobierno nacional como encargados de la administración del nivel intermedio, como en El Salvador, Honduras y Guatemala, o directamente este nivel no está previsto en la división político-territorial, como en Costa Rica y Nicaragua. La tabla N° 3 nos muestra el avance cronológico de la descentralización en toda la región.

Tabla N° 3: Aparición por años de la descentralización en América Latina

Países	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Costa Rica	Colombia	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Creación de municipios	1994	1934	1848	1891	1830	1810***	1830	1983	1825	1927	1824	1821	1904	1906	1821	2009	1909
Creación de niveles intermedios	1810	1824		1992	1847**	1835	1830		1987	X	1824	1838	1904	1906 - 1992		1908	1811
Designación de autoridades en niveles intermedios				1828	1847**		-2007	2001	1987	X	1881	1987	1904				1961
Proceso de reforma del estado		1986		1992-2014 (IV)	2001	1991	1993		1986	1990	1917	1987	2009	1990 - 2010 (VI)	1985	2010 (VII)	1985
Transferencia de competencias administrativas	/1853	1946/1891	1946/1982	1988/	1970	1994	2008		/1987	1990	1917	1988	2009	1989	1990	2005	1961
Transferencia de competencias fiscales	/1853	1946/1891	1946/1995	1988/		1994	2008	1988	1985/	1990	1917	1988 - 2003	2009	1994	1990		1993
Elección directa de alcaldes	1994/1996	1946*	1984	1992	1970/2002	1986	1978	1985		1927	1998	1988	1984 V	1991	1963	2010	1993
Elección directa de gobernadores	1853	1982	2010	2020	No	1992	1978	No	No	No	1813	No	No	1993	2002	1938	1989
Última reforma constitucional que incrementó el poder presidencial	1994		2005	1980		1991	2007							1992	1993		1999

* El Ejecutivo nacional realizaba el nombramiento de los alcaldes de las ciudades capitales provinciales y de las localidades consideradas estratégicas, en 1967 estas designaciones las asumió el Ejecutivo provincial hasta 1988.

** La creación del "Gobernador Político departamental" fue adoptada por la Constitución política de 1847 como agente del Ejecutivo nacional en el territorio. Luego la Constitución política de 1859 dividirá por primera vez el territorio en provincias, cantones y distritos, y confirmará que el gobernador es designado por el presidente de la República.

*** Primero llamados cantones y a partir de 1858 cómo distritos con carácter municipal.

IV) Con las dos fechas hacemos referencia a un primer momento de reforma en 1973 alineado con la tendencia regional a potenciar a mejorar la eficiencia del Estado y otra en 2014 con la creación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

V) La reforma constitucional de 1983 estableció que los Alcaldes podían ser electos popularmente o designados por el Ejecutivo. En 1984 se eligieron Alcaldes, en 1989 fueron designados y en 1994 volvieron a ser electos hasta la actualidad.

VI) Hacemos referencia a las primeras reformas impulsadas en 1990 con una nueva Ley Electoral y al reimpulso estructural que tuvo la descentralización con la promulgación de la Ley Orgánica Municipal en 2010.

VII) Último y más importante hito en la descentralización del país con la promulgación de la Ley de Descentralización Municipal, la creación de los municipios y la elección universal de los gobiernos municipales en 2010.

Fuente: Elaboración propia.

2.5 La descentralización como paradigma estratégico

Como indicamos al inicio la descentralización fue un proceso propio de la agenda neoliberal impulsada por organizaciones hemisféricas afines. Pero también sectores de izquierda se sumaron en apoyo de la descentralización como proceso de reforma democratizadora que entre otras cosas permitiría llegar al gobierno en algunos espacios del territorio donde estos movimientos y partidos estaban mejor posicionados. Para poner en situación esta explicación en torno a la participación de la izquierda latinoamericana en las agendas de descentralización y reforma del Estado, nos parece ilustrativa la experiencia del Movimiento al Socialismo (MAS) en Venezuela. El MAS es un partido de izquierda creado en 1971 al calor de las diferencias de parte de la dirigencia comunista venezolana con el modelo socialista propuesto por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la lucha armada de los sesenta. Sus fundadores provenían de la dirigencia del Partido Comunista de Venezuela (PCV) y fueron destacados defensores de los postulados programáticos de la organización. Teodoro Petkoff, quien fue presidente del MAS y uno de los intelectuales más connotados de la izquierda venezolana, puso en perspectiva a manera de justificación del nacimiento del MAS, y como argumento explicativo de la ruptura del comunismo y la izquierda mundial, la “vertiente china” del socialismo dividida entre el proceso de “revolución cultural” y el proceso de democratización (o reforma) contra aquella revolución centralista:

En el primero, la lucha contra el burocratismo, con evidente participación popular pero también [la] manipulación de ella condujo a un clima de intolerancia y represión interna y la consolidación de nuevas burocracias; en el segundo, la democratización desde lo alto, evitando celosamente toda movilización popular y, por tanto, con una fuerte componente burocrática, compromete sus propios propósitos en un proceso por demás lleno de trampas e incertidumbres. (Petkoff, 1989a, p. 39)

En esa explicación se desprende un matiz en el que se critica la “democratización desde lo alto” como un proceso diferente de lo propuesto por la nueva izquierda moderada latinoamericana. Izquierda que, no podemos perder de vista, cuando llegó al poder en la mayoría de los países de América Latina, no abandonó al Partido Comunista en sus coaliciones gobernantes (ejemplo Venezuela MVR-PCV; Uruguay FA; Concertación Chile; Bolivia MAS-PCB) o lo incorporó en el camino (Argentina PJ-PCA; Ecuador AP-PCE). Sin embargo, con el nacimiento del MAS, buena parte de la militancia de izquierda (fuera del PCV que entonces era más pequeño) se plegó a la reivindicación de criterios más moderados y se atrincheraron en circuitos (o distritos)

territoriales que les permitieron llegar al Parlamento, y, posteriormente, con la puesta en marcha de la regionalización y la municipalización, a estados (provincias o departamentos) y municipios desde donde apuntaban hacia una expansión que sirviera de trampolín para una candidatura presidencial mejor perfilada (Petkoff, 1989b, p. 110). El MAS se convirtió en poco tiempo en el mayor partido de izquierda del país y en uno de los más importantes a nivel regional, logrando, entre otras cosas, cohabitar con el bipartidismo que protagonizaba la socialdemocracia (Acción Democrática) y la democracia cristiana (Copei).

Si bien el ejemplo del MAS venezolano es peculiar por la estrategia con la que logró una mayor presencia en el territorio y por el pase a la militancia democrática en la década de los setenta cuando en la región buena parte de la izquierda se peleaba con las dictaduras militares derechistas que todavía gobernaban varios países (Uruguay, Argentina, Chile, entre otros), sirve para aterrizar el cambio programático que hizo de la descentralización no solo un proyecto de corte pragmático para la izquierda, sino también un paradigma estratégico que permitía la subsistencia y la viabilidad política en contextos donde los gobiernos nacionales democráticos, que tenían el dominio del territorio y por ende del Congreso, estaban del centro hacia la derecha.

En ese sentido hay ejemplos precisos que demuestran esta táctica: el Frente Amplio en Uruguay con el gobierno del departamento de Montevideo como principal bastión al que llegaron luego de participar en las legislaturas de la democracia a partir de 1985; el MAS en Venezuela con la gobernación del estado Aragua desde la primera elección universal de gobernadores en 1989.⁸ Como alternativa a la centro-derecha que promovía la descentralización para reducir el Estado y liberalizar el mercado, los sectores progresistas proponían una descentralización como eje democratizador de la toma de decisiones y promotor de la participación ciudadana, y una economía que no estuviera librada a la acción irrestricta de las leyes del mercado sino regulada por un Estado presente y activo.

⁸ Excluimos de este relato el caso de Néstor Kirchner en Argentina, quien antes de ser presidente (2003-2007) fue gobernador de la provincia de Santa Cruz (1991-2003), toda vez que el Partido Justicialista es una plataforma heterogénea donde históricamente han coexistido sectores de diferentes orientaciones políticas que van desde la izquierda a la derecha, por tanto, no se puede hablar de un bastión de las ideas de izquierda como sí sucedió en dos los casos mencionados aquí a manera de ejemplo. Anterior a Kirchner, su copartidario Carlos Menem fue presidente (1989-1999) después de ser gobernador de La Rioja (1983-1989) pero a diferencia de Kirchner, Menem no fue un referente de la izquierda sino un presidente de tendencia neoliberal.

El acceso a estos espacios de poder territorial permitió la proyección de los programas nacionales de la centro-izquierda a partir de experiencias locales. Empero, la llegada de estos sectores al poder nacional no solo se debió a este hecho, sino que derivó de un proceso de ascenso de nuevos movimientos, coaliciones de partidos y líderes carismáticos que irrumpieron en la escena política con el inicio del nuevo siglo. Este relato pretende aportar una explicación inicial aproximada. No aspira dar una narración total de los hechos. Buscamos poner en contexto la trayectoria histórica de la descentralización como proceso de transformación del panorama político y de gobierno.

2.6. Introducción a los casos de estudio

2.6.1. Venezuela, la federación centralizada

La historia de Venezuela como Estado independiente es en buena medida el relato de una constante y tensa puja centro-periferia. El siglo XIX estuvo marcado por la impronta de un puñado de caudillos que con su apellido marcaron el rumbo político de la nación imponiendo, a veces por mera influencia y otras echando mano de la fuerza, el modelo a seguir en el relacionamiento de la capital de la República y del poder central con las provincias. En el inicio del joven país que se independizó de la Corona, la Constitución Federal de los Estados de Venezuela, refrendada el 21 de diciembre de 1811 por el Congreso General de las Provincias, fue la respuesta a la necesidad de crear poderes republicanos. Con un espíritu descentralizador e inspirado en el modelo norteamericano, el documento sostenía las autonomías subnacionales de las siete provincias en las que estaba organizada la Capitanía General de Venezuela y que habían sido, hasta entonces, departamentos desintegrados y con pocas características comunes. Como afirma Brewer-Carías (2004, p. 2), “puede decirse que Venezuela fue el segundo país en la historia del constitucionalismo moderno en haber adoptado la forma federal del Estado, habiendo sido el federalismo un aspecto importante de nuestro constitucionalismo”.

No obstante, el federalismo venezolano que comenzaba a abrirse paso como sistema articulador del poder rebelado a la monarquía, fue perdiendo potencia con el desarrollo de la guerra de independencia. Debemos aclarar que particularmente en Venezuela el gobierno republicano no fue consecuencia de un pacto posterior a la guerra y la independencia. Al contrario, la iniciativa republicana fue el motivo que inició el conflicto devenido en un cruento escenario que despobló y empobreció el vasto territorio de la Capitanía General durante una década. El país tuvo que hacer

frente a nuevos desafíos que exigían un gobierno audaz para maniobrar las instituciones emergentes en medio de la carestía. Es así como el federalismo fue limitado progresivamente y el centralismo pudo, con el concierto de los caudillos en el territorio, mantener un modelo de control desde Caracas. No obstante, esta lógica no estaba libre de riesgos y futuras sacudidas. Cada tanto un alzamiento era neutralizado por los jerarcas de turno, con el respaldo de un accionar corporativo de aquellos dueños de la gloria independentista que optaron por el acuerdo y los negociados con la Presidencia.

La consolidación del Estado nacional llegó tarde y mientras eso sucedía Venezuela no era tanto una República sólida como sí el bastión de un gendarme vigoroso que calmaba las pasiones populares y domaba los conflictos internos. Apenas dos civiles estuvieron en la primera magistratura durante todo el siglo XIX. Uno fue víctima de un golpe de Estado, y el otro parte de una transacción que protegió el asiento mientras volvía el dueño del poder real.⁹ Sin embargo, el incipiente Estado mantuvo como tarea pendiente la integración de todos los gobiernos territoriales, no electos, y cuya legitimidad recaía en el carisma del caudillo principal. Los nombres de otros liderazgos rezagados en el reparto central surgieron con una ambigua propuesta que reclamaba el federalismo. Se hizo la Guerra Federal (1859-1863) y como consecuencia se firmó un pacto que derivó en una nueva Constitución, la de los Estados Unidos de Venezuela (1864), retomando la inspiración en el ejemplo norteamericano. En adelante, la participación de las provincias tendría algunas distinciones, pero siempre con el sello del prohombre-presidente.

Este cuadro se mantuvo hasta mediados del siglo XX, cuando comenzó un proceso de democratización de las instituciones y se permitió la elección directa del presidente de la República. La división política-territorial, que tuvo diversas transformaciones, finalmente terminó en 20 Estados territoriales y un Distrito Federal donde reside la capital y el poder nacional. El Estado se organizaba de forma federal pero la Constitución refrendada en el inicio de la democracia (1961) instaló un modelo de gobierno unitario donde los gobernadores eran designados por el poder nacional.

Artículo 2.- La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución.

⁹ Hacemos referencia a los gobiernos de José María Vargas (1835-1836) precedido y sucedido por el general José Antonio Páez, y de Juan Pablo Rojas Paúl (1888-1890), precedido y sucedido por Antonio Guzmán Blanco.

Artículo 21.- El gobierno y la administración de cada Estado corresponden a un gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción.

No obstante, la Carta de 1961 incorporó dispositivos para promover la descentralización a gran escala (el artículo 22 con la posibilidad de elegir a los gobernadores de Estado; y el 137 que permitía una futura descentralización administrativa). Esto no fue menor, toda vez que con la activación de este articulado inició un proceso de debate político nacional y de legislación (con las correspondientes tensiones en el Parlamento y en todo el sistema) devenido en un intenso proceso descentralizador que trajo consigo la elección directa de gobernadores y la transferencia de competencias administrativas y fiscales a los estados territoriales, la elección directa de alcaldes y la ampliación de facultades a los municipios con la reforma a la Ley del Poder Público Municipal, la creación del Fondo Intergubernamental de Descentralización (Fides) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) que transferían recursos recaudados por el Poder Nacional, y la elección directa y asignación de facultades administrativas a las Juntas Parroquiales como cuarto nivel de gobierno. Todo esto entre 1988 y 1994. 27 años demoró la materialización de la descentralización. Esto permitió que Venezuela fuera vanguardia de la reforma estatal en los ochenta y los noventa en Latinoamérica. En el resto de la región también se discutían estas transformaciones como hemos observado anteriormente en este trabajo.

La descentralización fue un proceso de tensiones desde los niveles subnacionales y buena parte del espectro político que era proclive a la transferencia de competencias y la autonomía política de las regiones y municipios a contrapelo de la resistencia en la élite gubernamental central (Arellano, 2015). Se generó un traspaso de funciones a los estados territoriales y luego de estos a los municipios. El diseño presupuestal fue así: el Situado Constitucional, fuente ordinaria de recursos subnacionales, era distribuido a las entidades; estas debían tener en sus presupuestos ordinarios una partida para transferencias a los municipios. Es decir, se trasladó el recurso hacia el segundo y tercer nivel, pero en una relación de dependencia. Para compensar desequilibrios se dieron posibilidades de autogestión fiscal a estados y municipios. La Ley Orgánica de Descentralización y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 1989 previeron varios espacios para que el territorio, ahora con autonomía política, pudiera hacerse de recurso gravando actividades económicas que antes iban a rentas generales.

Para la mayoría de los estados y municipios la descentralización significó, en la práctica, importantes cambios de sus estructuras internas y la adopción de nuevas formas de planificación y gestión de programas y servicios; pero, además, conllevó la ampliación de sus relaciones interinstitucionales con el Gobierno Nacional y las organizaciones de la sociedad civil. (D'Elía, 2010, p. 2)

Si bien el proceso no fue perfecto, y tuvo diversas dificultades, generó una democratización del terreno político y permitió el ingreso a la escena de nuevos actores. En lo concerniente a la gestión de las competencias ahora entregadas a estados y municipios, algunos problemas se fueron evidenciando. En materia de salud, que fue una de las áreas más relevantes, el nivel intermedio recibió la responsabilidad de administrar redes hospitalarias, así como los municipios manejar la gestión de atención primaria. De igual forma, permitió el desarrollo de cuerpos policiales regionales y municipales que en muchos casos llegaron a ser instituciones con elevado grado de profesionalismo y efectividad. Con altos y bajos: “Los estados en donde avanzó la descentralización mejoraron su cobertura de inmunizaciones, consultas prenatales, infantiles, preescolares y servicios de planificación familiar. Sin embargo, hubo grandes dificultades para la coordinación entre el nivel central, los estados y los municipios” (Bonvecchio et. al., 2008). En todo caso fortalecieron la identificación regional y local con sus gobernantes y potenció la participación ciudadana (Márquez, 2017, p. 18).

2.6.1.1. Constitución de 1999

Como preámbulo al siglo XX Venezuela inició un profundo proceso de reformas impulsado por la Revolución Bolivariana y la instauración de la “V República”, proyecto que llegó al poder con el ascenso de Hugo Chávez a la presidencia. En 1999 fue convocada una Asamblea Nacional Constituyente a los fines de transformar buena parte del estamento institucional vigente y que había sobrevivido durante cuatro décadas de consenso y negociación entre el bipartidismo de la socialdemocracia y la democracia cristiana. Se mantuvo la declaratoria de Estado federal en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y se le agregó “descentralizado en los términos de esta Constitución” (Artículo 4). Las novedades de esta Carta fueron notorias: la inclusión de la figura del alcalde, del gobernador como agente del gobierno nacional electo, la institucionalización de las parroquias, la ampliación de las atribuciones de las entidades territoriales y la asignación de recursos, el fortalecimiento de las autonomías y la inclusión de la descentralización como política nacional en todos los capítulos. Esta Constitución representó un

vertiginoso avance que generó grandes expectativas en la desconcentración del poder público y el protagonismo que tendría la política subnacional toda vez que se verían fortalecidas las alcaldías y gobernaciones.

2.6.1.2. Organización política y territorial de Venezuela

La Constitución federal de Venezuela de 1999 dividió al país en un gobierno nacional, 23 estados territoriales, un Distrito Capital, y dependencias y territorios federales conformadas por 12 grupos de islas. Los estados tienen iguales características políticas y administrativas, cuentan con una constitución propia y se encargan de organizar sus municipios que son en total 335. Los municipios son divididos en 1.146 parroquias urbanas o rurales.

El país cuenta con un parlamento unicameral conformado por 167 diputados elegidos proporcionalmente según la demografía de los estados. A nivel intermedio los estados tienen Asambleas Legislativas y los municipios Consejos Municipales. La Constitución establece Juntas Parroquiales como instancia de organización legítima de las parroquias, sin embargo, una reforma a la legislación en 2010 las suprimió.

Dibujo N° 2: Organización del gobierno venezolano



Tabla N° 4: División política de Venezuela (Constitución 1999)

Nivel de gobierno	Entidad
Nacional	Presidencia de la República – Asamblea Nacional
Regional	9 Regiones político-administrativas*
Estadal	23 Estados – Asambleas Legislativas
Distrital	Asociaciones de municipios de un estado* Áreas Metropolitanas
Municipal	335 Municipios – Alcaldes/Consejos Municipales
Parroquial	Juntas Parroquiales

*No son entidades territoriales.
Fuente: Elaboración propia.

Con la nueva Constitución los dos fondos que financiaban la descentralización, el Fides y la LAEE, fueron unificados y reemplazados por el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), dependiente de un nuevo órgano creado para abordar la coordinación intergubernamental: el Consejo Federal de Gobierno (CFG) (artículo 185). Éste tuvo su ley orgánica una década después con un objeto inverso al empoderamiento de las entidades territoriales y municipios al establecer un marco de transferencias de competencias y atribuciones hacia el “Poder Popular” organizado.

Esquema de planificación y coordinación intergubernamental en Venezuela (Constitución de 1999)

Consejo Federal de Gobierno

Vicepresidente Ejecutivo y Fondo de Compensación Territorial

Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

Gobernador, Autoridades regionales y Representantes de las comunidades

Consejo Local de Planificación Pública

Alcalde, Concejales, Juntas Parroquiales, Organizaciones vecinales y Sociedad

2.6.1.3. Marcha atrás

Luego de una crisis política y social en los años 2002 y 2003, que derivó en la salida del poder de Hugo Chávez durante 48 horas y un posterior fortalecimiento de la Revolución Bolivariana con la puesta en marcha de ambiciosos planes sociales de cobertura universalista y el triunfo de un referendo revocatorio en 2004 que legitimó al presidente, comenzó a cambiar el panorama. La política social del gobierno, fuertemente comandada desde el centro, las transferencias de la administración nacional a los estados y municipios con prioridad de afinidad política, y los nuevos CC (plataforma de organización vecinal voluntaria impulsada, organizada y controlada desde la Presidencia y posteriormente desde un Ministerio creado para tales efectos) incorporaron variaciones sustanciales. En 2007, luego de una derrota en un referendo constitucional, el chavista Partido Socialista Unido de Venezuela, en uso de su mayoría parlamentaria, aprobó un paquete de leyes del “Poder Popular” que incorporaría el proyecto de sistema de gobierno comunal: Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y Ley Orgánica de Contraloría Social. Estudios demostrarán desde entonces que este aparato legal apuntó al desmantelamiento del Estado liberal tal como estaba establecido a partir del progresivo avance de estructuras comunales paralelas tuteladas desde el Ejecutivo nacional con un fuerte destaque del presidente (Aceves y Reyes, 2012; Briceño, 2014; Briceño y Maingon, 2015; Goldfrank, 2011; Lander y Maya, 2010; Ortiz, 2015).

En adelante, el gobierno de Hugo Chávez impulsó medidas que reconfiguraron el tablero político, ampliando el rol del Ejecutivo Nacional y haciendo de los niveles subnacionales instancias más dependientes y controladas. El objeto de este trabajo es mirar en profundidad esta nueva realidad.

2.6.2. Descentralización en Colombia

Desde 1886 con la entrada en vigencia de una Constitución unitaria y presidencialista, el Estado colombiano se consolidó como estructura centralizada durante más de un siglo. Un país gobernado enteramente desde la capital y con un marcado bipartidismo que ejercía el control efectivo del poder. El presidente designaba a los gobernadores en los departamentos, y estos a los alcaldes encargados de administrar los municipios. A diferencia de la mayoría de los países americanos que cambiaron muchas veces su Carta Magna y forma del Estado, Colombia mantuvo

este esquema hasta 1991, cuando fueron incorporadas una serie de reformas que flexibilizaron en gran forma los preceptos anteriores.

Algunos avances tímidos se gestionaron durante el siglo XX. Uno de ellos, la Ley 35 de 1968 que estableció la cesión a los municipios del impuesto a las ventas. Luego un clima de tensiones sociopolíticas en la década de los setenta impulsó una modernización y democratización del ámbito municipal (Velásquez, 2003) con la Ley 14 de 1983 que fortaleció a las municipalidades con transferencia de recursos, la Ley 12 de 1986 que incrementó el porcentaje del impuesto al valor agregado coparticipable para los municipios acompañada ese mismo año del Acto Legislativo 01, que permitió la elección directa de los alcaldes, y la Ley 77 de 1987 que comprendió un estatuto para la descentralización. Este fue el preámbulo del reconocimiento de la descentralización y del nuevo esquema estatal de mayor apertura política consagrado en la Constitución de 1991, vigente a la fecha. Como contexto, la segunda mitad del siglo XX en Colombia estuvo marcada por la violencia política entre liberales y conservadores, la desconexión centro-periferia y el conflicto con agrupaciones guerrilleras poderosas ubicadas en diversos puntos del territorio, fundamentalmente en aquellos de difícil acceso donde la presencia del Estado no solo era escasa sino muchas veces inexistente.¹⁰ Esto puso a prueba la integración del país y la articulación del Estado nacional con las entidades subnacionales. Dos Colombias:

La Colombia urbanizada, conformada por las ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga en la región Andina, y Barranquilla; es la Colombia moderna, en condiciones de poder integrarse a las nuevas corrientes económicas y culturales de la globalización; y está la otra Colombia, de los colonos, campesina, de los indígenas, y de negros, en la que proliferan los cultivos ilegales, la ganadería extensiva y la violencia de mil rostros que genera el drama de los desplazados. Esta Colombia en la que agentes distintos al Estado se disputan el territorio por el control de las rutas de la coca y de los recursos tanto naturales como públicos por la ausencia total del Estado (...). (Orjuela, 2000)

¹⁰ Los grupos beligerantes son: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, autodenominadas Ejército del Pueblo, el Ejército de Liberación Nacional, el Ejército Popular de Liberación y los grupos paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia, que llegaron a estar en el territorio de unos 360 municipios del país. Varios intentos de procesos de paz buscaron finalizar esta situación, pero apenas en 2017 fue cuando se firmó el acuerdo más importante con el principal cuerpo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas, que aún sigue sometido a examen por parte de la sociedad y el gobierno.

Es imposible comprender el camino de Colombia sin tener en cuenta el conflicto interno porque la guerra entre el Estado y los grupos ilegales ha determinado en buena medida la vida del país en los últimos años. Sin embargo, las reglas de la institucionalidad democrática permanecieron en su cauce y no hubo un quiebre del sistema político ni se consumó un golpe de Estado en este tiempo. La ley y las normas siguieron rigiendo a pesar de la desintegración territorial y los espacios controlados por los grupos beligerantes. Este panorama solo mejoró en beneficio del Estado con el inicio del nuevo siglo a través del despliegue de una política de seguridad que combatió a las fuerzas irregulares y permitió recobrar territorio que antes estaba fuera de su control. Posteriormente el acuerdo de paz de 2017 consagró el intento más efectivo al momento por sellar el cese el fuego, pero a la fecha de este trabajo no todo está resuelto.¹¹ García interpreta la brecha entre la institucionalidad política y la lógica del conflicto armado en los siguientes términos:

Lo político se ha constituido en Colombia bajo la forma de dos universos separados: el de la representación y el del conflicto. El primero de ellos aparece como una construcción histórica, idealizada y normativizada. Es el universo de los partidos y las instituciones. Su lógica lo ha llevado a agotarse en el nudo mecánico que une a representantes y representados, pero sin posibilidad de una reproducción ampliada. El otro universo, el del conflicto, se reproduce, más bien, como la forma de una relación social [...] A punto siempre de convertirse en confrontación formalmente política, el conflicto se agota antes, en las puras estrategias de fuerza o apenas en los intereses particulares que se ocultan tras ellas [...] El conflicto ni se trasciende a sí mismo para dar lugar a un sistema político en términos de autoridad, ni se deja capturar por la lógica reguladora del sistema establecido [...] En Colombia, la política es una dimensión rota por dentro. (García citado por González, Rodríguez y Velásquez, 2008)

La disputa armada por el control local ha estado presente en el diseño de la política hacia el territorio, enfocada en buena medida en recuperar dominio estatal en zonas víctimas del conflicto. La descentralización permitió que los grupos beligerantes tuvieran en su foco de atención los nuevos espacios con autonomía política, administrativa y fiscal haciendo uso de la violencia como mecanismo de apropiación de la infraestructura y los recursos públicos, y acentuar

¹¹ En Colombia el principal estímulo para los grupos guerrilleros, paramilitares y crimen organizado es el control del narcotráfico y la minería ilegal. A pesar de los programas de desmovilización y reinserción social, combate desde las fuerzas armadas legítimas y tratativas de paz, algunas organizaciones irregulares se mantienen operativas en zonas periféricas.

influencia territorial (Chacón y Sánchez, 2005) redefiniendo las características del conflicto (Salas-Salazar, 2016).

2.6.2.1. La Constitución de 1991 y leyes posteriores

El primer artículo de la Constitución de 1991 indica que la república colombiana es “unitaria, descentralizada y con plena autonomía de sus entidades territoriales”. Esto trajo consigo una nueva relación entre los gobiernos subnacionales y el centro de poder establecido en Bogotá, aun cuando las autoridades del nivel departamental fueron agentes del Ejecutivo nacional durante un año más. La reforma de la Carta fundamental, antecedida de diversos movimientos promotores de un cambio en la relación Estado central-territorio, resistencias y contrapuntos, ubicó al Congreso Nacional como epicentro de la política, pero con el desafío de una nueva articulación con las entidades territoriales que comenzaron a gozar de mayores atribuciones descentralizadas (Sánchez, 2016). El Artículo 286 divide los niveles subnacionales en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, y el Artículo 287 consagra la autonomía de estos gobiernos para la “gestión de sus intereses”. Este reto ha tenido como tarea esencial la de avanzar en la superación de las inequidades territoriales y generar un desarrollo armónico, sin embargo, en muchas zonas de Colombia el Estado tiene poca o muy escasa presencia, esto es particularmente complejo en un país que ha vivido los últimos 50 años en medio de un cruento conflicto armado que reta al gobierno, igualmente, el efecto recaudador de las rentas nacionales ha dejado con poco margen de maniobra a algunos departamentos y municipios, desequilibrios mediante, teniendo como resultado que unas provincias tengan mayor potencialidad económica y oportunidades de desarrollo integral, y otras, por el contrario, queden rezagadas.

El enfoque de la descentralización en Colombia ha sido fundamentalmente municipalista y esto se encuentra ampliamente recogido en la literatura disponible:

[...] es el municipio el principal agente del Estado en el territorio. Dicho enfoque municipalista se ha mantenido en tensión con la estructura unitaria del país, marcando, sobre todo en los gobiernos periféricos y rurales, una fuerte dependencia tanto de las transferencias fiscales como de los lineamientos de política pública. (Hernández, 2016, p. 165)

La Constitución de 1991 trajo consigo un amplio carácter normativo en cuanto a la asignación de capacidades administrativas y fiscales a los niveles subnacionales dejando en la órbita del Congreso las facultades para considerar y aprobar las atribuciones que pasaban a la

esfera territorial y las correspondientes transferencias de recursos. De tal forma que el proceso de descentralización fue rigurosamente tutelado desde arriba y sometido al control del Parlamento. Lo que sí dejó por sentada firmemente la Constitución en beneficio de los municipios, fue el derecho a gobernarse con autoridades propias, correspondiente a la dimensión de descentralización política (Mármol, 2013). De hecho, las elecciones de autoridades subnacionales y su autonomía política para decidir en las materias competentes, son quizá el único aspecto que no es parte de una controversia en el marco del proceso de recentralización que identificamos en este país. En 1992 se amplió al segundo nivel de gobierno autorizando la elección popular de gobernadores departamentales.

En 1993 la Ley 60 indicó las pautas para la asignación de recursos a los gobiernos territoriales. En 1994 entró en vigencia la Ley 136 o Ley Orgánica de Régimen Municipal, una reforma al sistema que estableció las pautas para la configuración del gobierno local, su operativa, responsabilidades y limitaciones. Con el nuevo milenio se implementó una batería de leyes para el saneamiento fiscal de las entidades subnacionales toda vez que estas venían presentando dificultades financieras y de gestión. Las más importantes son las siguientes: la Ley 617 (2000) que estipuló cómo financiar los gastos de funcionamiento a nivel subnacional, controló el endeudamiento y estableció una categorización de las entidades territoriales; y la Ley 715 (2001) que normó orgánicamente la prestación de servicios de salud, agua, saneamiento y educación, apelando al Artículo 356 y 357 de la Constitución, que rige la distribución sectorial de las participaciones presupuestales, donde el papel del legislativo nacional tuvo un lugar de primer orden para marcar la pauta de la política fiscal de los gobiernos subnacionales, toda vez que esta ley permite la creación de los tributos locales siempre que estos pasen por una ley nacional que los fundamente y, luego de creados, otra ley nacional que establezca la reglamentación de los mismos. De tal manera que la relación de subordinación del territorio a la voluntad del Congreso para organizar sus planes de desarrollo, es total. Es así para las rentas propias, pero también para las asignadas por concepto de transferencias nacionales de regalías extraída de la explotación de recursos naturales no renovables (RNNR) en el territorio, y para aquellas transferencias discrecionales que queden directamente en manos del Congreso y sus legisladores como los cupos indicativos, que veremos más adelante. En ese sentido debemos rescatar que el accionar tutor del Parlamento es apoyado por la Corte Constitucional de la República. La Sentencia C-427 de 2002 respaldó la “amplia facultad del legislador para configurar el régimen de regalías”.

2.6.2.2. Ordenamiento político y territorial de Colombia

La división del país es la siguiente:

Dibujo N° 3: Organización del gobierno colombiano (Constitución 1991)

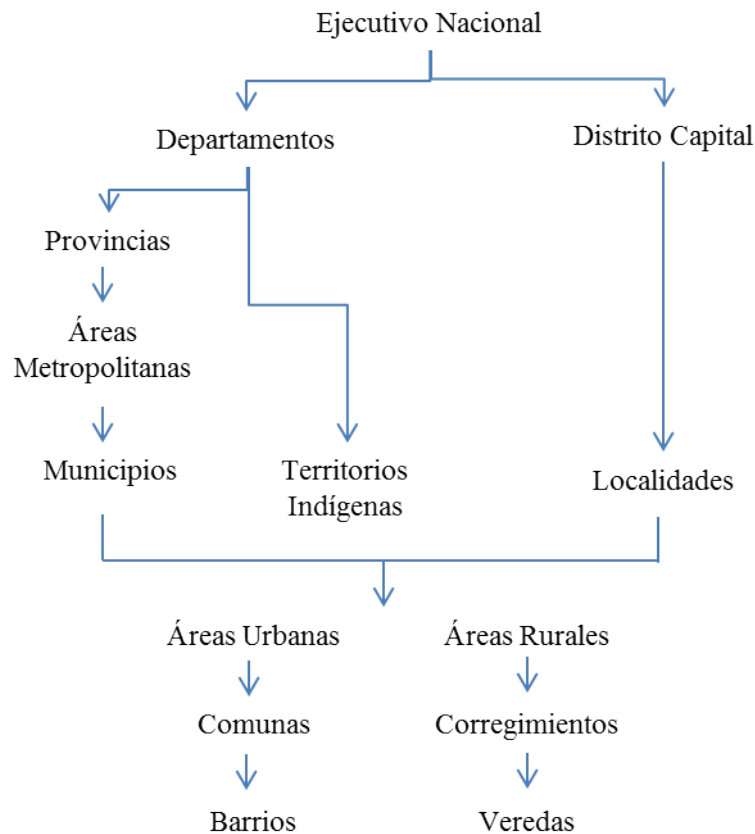


Tabla N° 5: División por niveles de gobierno y entidades

Nivel de gobierno	Entidad
Nacional	Presidencia de la República – Congreso Nacional
Regional	Regiones/Asociaciones de departamentos (1)
Departamental	32 Departamentos – 32 Gobernadores/Asambleas Departamentales
Provincial	Provincias/Asociaciones de municipios de un departamento (1) Asociaciones de Municipios de diferentes departamentos (2) Áreas Metropolitanas (2)

Municipal	1102 Municipios – Alcaldes/Consejos Municipales (3) 4 Distritos – Alcaldes Mayores/Consejos Distritales Entidades Territoriales Indígenas (1)
Sublocal	Comunas (urbanas), Corregimientos (rurales) y localidades (distritos)/Juntas Administradoras Locales

1. Presentes en la Constitución de 1991 pero no operan en la actualidad.

2. No son entidades territoriales.

3. Incluye 8 distritos especiales contados como municipios.

Fuente: Elaboración propia.

Las provincias o subregiones son las agrupaciones de varios municipios dentro de un mismo departamento, responde más a un criterio de organización/asociación histórica que a un concepto operativo. Para esto último están las áreas metropolitanas. Los municipios pueden tener dos divisiones: una para las áreas urbanas, subdivididas en comunas y barrios; y otra para las rurales, subdivididas en corregimientos y veredas. Los territorios indígenas son áreas de régimen especial reconocidas por el gobierno nacional que pueden extenderse en uno o varios municipios y en uno o varios departamentos.

Tabla N° 6: Categoría de los departamentos

Categoría departamental	Población (N° de habitantes)	Ingresos corrientes de libre destinación (SMLM)
Especial	> 2.000.00	> 600.000
Primera	700.001-2.000.000	170.000-600.000
Segunda	390.001-700.000	122.001-170.000
Tercera	100.001-390.000	60.001-122.000
Cuarta	= < 100.00	= < 60.000

Fuente: Ley 617 de 2000.

Cuatro son los criterios de categorización municipal establecidos en la Constitución colombiana: población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. La dirección nacional de planificación los clasifica entre municipios certificados (cumplen con la capacidad técnica, administrativa y financiera para administrar de manera autónoma el sistema

educativo en su territorio) y no certificados. En 2018 había 63 municipios certificados (Barreto y Hernández, 2018).

Tabla N° 7: Categorización de los municipios según ICLD y población

Categoría	Población	ICLD, en salarios mínimos legales mensuales	Importancia económica por grado
Especial	Igual o superior a 500.001	Más de 400.000	1
Primera	100.001 a 500.000	Superiores a 100.000 y hasta 400.000	2
Segunda	50.001 a 100.000	Superiores a 50.000 y hasta 100.000	3
Tercera	30.001 a 50.000	Superiores a 30.000 y hasta 50.000	4
Cuarta	20.001 a 30.000	Superiores a 25.000 y hasta 30.000	5
Quina	10.001 a 20.000	Superiores a 15.000 y hasta 25.000	6
Sexta	Igual o menos a 10.000	Menos de 15.000	7

Fuente: Ley 1.551 de 2012.

El país cuenta con un Senado constituido por 108 miembros donde nueve de los 32 departamentos nunca han tenido senadores.¹² y de forma intermitente otros tantos tampoco cuentan con representación en esa instancia; y una Cámara de Diputados con 172 miembros. La concentración geográfica dispuesta por el texto constitucional beneficia a los más poblados y los sobrerrepresenta en ambas cámaras.¹³ Los departamentos tienen sus respectivas Asambleas

¹² Arauca, Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

¹³ Para profundizar en las brechas entre los departamentos en Colombia recomendamos mirar las diferencias en la competitividad económica departamental (Aguas y Ramírez, 2018, p. 18).

Departamentales y los municipios sus Consejos Municipales como órganos legislativos subnacionales.

2.6.2.3 La descentralización “inconclusa”

Recién en 2011 Colombia va a tener una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) luego de varios intentos fallidos por falta de mayoría calificada en el Congreso (1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001). Dos décadas después de la aprobación de la Constitución que le permitió grandes avances en el tema. Antes de eso el tutelaje central definía la política territorial de los gobiernos locales. Ibarra (citado por Sánchez, 2016, p. 97) da una pauta del panorama pre LOOT:

El hecho de no existir una ley orgánica de ordenamiento territorial ha derivado en un esquema de política territorial de carácter centralista y con una serie de leyes, tales como las leyes que recortan las transferencias a las regiones, en detrimento de su desarrollo autónomo. Ese enfoque centralista es ajeno a las nuevas tendencias mundiales que le dan posibilidades a las localidades como una manera de llenar el vacío de la crisis del Estado nacional, el cual ya no tiene la capacidad para impulsar políticas macroeconómicas independientes, ya que están sujetos a decisiones económicas provenientes del exterior, y ante ello las localidades y las regiones tienen una oportunidad de impulsar sus desarrollos a través del ejercicio de su autonomía política, administrativa, fiscal y territorial.

En resumen, el proceso de descentralización de Colombia se entiende como una sucesión de acciones de carácter híper-normativo emanadas desde el Parlamento con anuencia del Ejecutivo central, implementadas en el tiempo que la concertación y las mayorías legislativas permitían, con la finalidad de organizar la acción de gobierno en el territorio. Avances y retrocesos en esta materia están presentes fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX. Este trabajo observará lo sucedido en adelante para identificar las medidas recentralizadoras, su instrumentación y explicación.

2.7. ¿Retroceso, involución o reconfiguración? El nuevo panorama de la descentralización

Diversos autores aseguran que los gobiernos progresistas de América Latina durante los primeros años del siglo XXI fueron generando una dinámica política a lo interno de sus países que, en el caso de la descentralización y la desconcentración del poder y los recursos, dieron espacio a una paralización o reconfiguración de la descentralización. En ese sentido, encontramos literatura que identifica un contexto, estimulado desde el centro de poder, que permitió un proceso de recentralización y reposicionamiento del Estado nacional como nivel dominante.

[...] con el triunfo y fortalecimiento de gobiernos progresistas en Bolivia, Ecuador, Venezuela, se produce una confluencia entre mecanismos de democracia participativa y actitudes autoritarias que relacionan actores del estado y la sociedad, en contextos nacionales marcados por la polarización y conflictividad sociopolíticas. (Chaguaceda y Cilano, 2011, p. 55)

Si bien la descentralización fue impulsada por sectores del llamado “neoliberalismo” y estaba inspirada en una nueva lógica económica que daba al mercado mayor protagonismo en la conducción del Estado, y también tomando en cuenta que esta descentralización fue profundizada a principios del siglo XXI con el ascenso al poder de gobiernos de izquierda progresista como hemos señalado en este Capítulo, fueron administraciones de izquierda y derecha las que dieron marcha atrás al proyecto descentralizador, imponiendo una lógica de mayor control desde el centro de mando para satisfacer una necesidad de dominio en el ámbito político, administrativo y fiscal, y asegurar la influencia del Ejecutivo central.

2.8. Síntesis del capítulo

La descentralización fue desde su aparición en la agenda política latinoamericana en las últimas tres décadas del siglo pasado, una promesa de democratización, transparencia e impulso de la participación ciudadana. ¿Cuál era el paradigma? Autonomía política para la elección de las autoridades territoriales; desconcentración administrativa en la gestión del gobierno central, en beneficio de las provincias y los municipios; y descentralización fiscal para que éstas nuevas instancias de gobierno tuvieran independencia económica. Fue un proceso propio de la agenda neoliberal, pero de igual forma sectores afines a la izquierda política se sumaron en respaldo de la descentralización como estrategia democratizadora que daba la posibilidad de acceder a los nuevos

gobiernos subnacionales en aquellos lugares donde estos partidos contaban con mayor apoyo popular.

Como todo cambio trascendental, tuvo posiciones a favor y en contra. En no pocos países de la región se observaron tensiones entre los sectores pro descentralización y los críticos al proceso. Este debate estuvo presente en los partidos, en las instituciones, en la academia y en la sociedad. Sin embargo, ya para principio de los noventa la descentralización era un hecho para buen número de países de América Latina. Si bien no hubo un patrón que se repitiera exactamente porque las experiencias fueron diversas, la reforma constitucional y la reforma del Estado fueron los caminos por los que llegaron los ajustes normativos hacia la desconcentración del Estado y la democratización del territorio. Este capítulo aportó el relevamiento cronológico de los eventos más importantes de la transformación que vivieron los Estados y sus sistemas políticos en el marco de este proceso.

¿Que trajo consigo la descentralización? 1) Pluralismo, nuevos actores políticos en la palestra en defensa de sus localidades y una correlación de fuerzas diferente a la del centralismo anterior. 2) Un nuevo relacionamiento entre el gobierno nacional y el territorio. 3) Proliferación de mecanismos de participación ciudadana. 4) Ramificación y diversificación de la administración estatal con sus consecuentes desafíos de fiscalidad, eficiencia, calidad de la burocracia y corrupción.

En el caso de Venezuela y Colombia, la descentralización fue un proceso ampliamente debatido en la década de los ochenta. Venezuela descentralizó una serie de competencias que empoderaron al segundo y tercer nivel de gobierno. Colombia con su reforma constitucional de 1991 incorporó una serie de innovaciones que ubicaron al país como uno de los más descentralizados de la región. Ambos Estados, a pesar de las diferencias en sus sistemas políticos e institucionales, dieron un alto margen de maniobra a sus gobiernos subnacionales a pesar de la dependencia económica de las transferencias nacionales. No obstante, con el inicio del siglo XXI se agregaron ajustes que reconfiguraron el panorama.

CAPÍTULO III

LA TRANSFORMACIÓN DE LA RELACIÓN NACIÓN/TERRITORIO Y EL PROCESO DE RECENTRALIZACIÓN: ABORDAJE TEÓRICO

La recentralización en tanto proceso relativamente nuevo representa un desafío para su pleno abordaje teórico. Existen aportes que han permitido una conceptualización del fenómeno y mirar las tipologías posibles de estrategias recentralizadoras (articuladas desde el gobierno central para retomar poder antes transferido), fundamentalmente en el plano administrativo; así como para ajustar la política fiscal de los entes territoriales a favor de las cuentas subnacionales y en las capacidades de los municipios y provincias para proveerse de recursos propios. Sin embargo, el grueso de estos aportes ha explorado estas situaciones desde el plano empírico, mirando las distintas variables que afectan y transforman el proceso de descentralización instalado a finales del siglo pasado. De tal forma que el armado de nuestro argumento teórico pasa más por una revisión de la literatura empírica disponible sobre análisis de experiencias en la región (con miras a tener un estado de la cuestión preliminar), a los fines de, por un lado comprender cómo operan los gobiernos cuando implementan estrategias recentralizadoras, las características de esas políticas y su efecto en el Estado; y por otro lado, explorar la posibilidad de generar aportes originales para contribuir al estudio del tema en términos de clasificación de esas medidas e identificar la trayectoria de los hechos.

3.1. Sobre el concepto de Estado unitario y federal, centralizado y descentralizado

En el principio fue el Estado central y concentrado. Como establece Georges Burdeau (1976, pp. 87-88), un solo “centro de imputación política y asociación” con la totalidad del poder, atribuciones y funciones, regido por una autoridad única y soberana. “El Poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales” (Prélot, citado por Badía, 1979). Este Estado, conocido como unitario, opera bajo el criterio de unidad de mando supremo, dividido en gobierno, legislación y justicia, poderes que ejercen su jerarquía en la geografía nacional. Pero no es incompatible con la desconcentración de sus entes para instalarlo en el territorio, tampoco con la descentralización del poder y las competencias a nivel provincial o local, con más o menos autonomía, según sea el caso (Mardones, 2006; Montaña, 2013, p. 59-60). En ese sentido la

descentralización viene a ser el otorgamiento de funciones a entidades territoriales para que se gobiernen a sí mismas, sin desconocer la unidad del Estado unitario.¹⁴ como resultado de un proceso de reforma/modernización que deriva en democratización (Eaton, 2004; Grindle, 2000; Montecinos, 2005). El proceso de descentralización es complejo porque en el camino debe mantenerse el equilibrio institucional (Boisier, 2004; Ruiz, 2013, p. 96) y en Latinoamérica ha seguido más una estrategia *top-down*, orquestada desde el gobierno central, que *bottom-up*, impulsada desde abajo por los actores territoriales (O'Neill, 2003).

En la vereda de enfrente del Estado unitario está el federal, donde las entidades territoriales pactan el centro de mando y dividen las tareas de gobierno entre éste y las regiones (Lijphart, 2000, p. 178). “Un compromiso entre el gobierno unitario y la descentralización total: cada nivel de gobierno asume las funciones que mejor puede desempeñar” (Oates, 1972). En este modelo la descentralización es la norma, no la excepción. En América el paradigma es el modelo estadounidense, sin embargo, en Latinoamérica ha tenido variaciones. Algunas federaciones más descentralizadas (Brasil, Argentina) que otras (México, Venezuela). El Estado federal en la región coexiste en ese péndulo, entre la regla escrita en la Constitución, y la práctica política de hecho.

En el Estado unitario y federal encontramos, como hicimos referencia en el capítulo anterior, un momento de transformación y democratización (Correiro y Naizot, 2016, p. 76) a finales del siglo pasado, que posibilitó el que hoy hablemos de desarrollo territorial o desarrollo local. Entendemos el concepto de desarrollo territorial siguiendo lo que sostienen Casalis y Villar (2011, p. 10):

[...] un proceso político, social, económico e institucional que produce la generación de actividades económicas de carácter productivo que posean impacto en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, generando empleo, equidad e inclusión de tal manera que se contribuya a la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multiactoral de amplia complejidad que concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder.

Se piensa el ámbito territorial como un espacio generado por las relaciones humanas donde lo local establece una agenda y criterios sociopolíticos para integrarse al desarrollo global

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-216 del 16/05/1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

(Magri, 2015, p. 7). El desarrollo territorial trajo consigo descentralización, de donde surge el fenómeno de retorno del Estado o recentralización.

3.2. La descentralización como proceso multidimensional

Nickson (2015) sostiene que la descentralización tiene cuatro formas distintas: la desconcentración, la delegación, la tercerización y la devolución. Arocena (2008) encuentra tres tipos de descentralización: territorial (organización descentralizada del territorio), política (toma de decisiones) y funcional (desconcentración). Por otro lado, Furlan (2012, p. 18) habla de la descentralización como móvil de la legitimidad, puesto que la teoría de este proceso parte por “considerar que los ciudadanos expresan sus preferencias en materia de bienes y servicios públicos por medio del voto” y, también, los ciudadanos identifican con claridad a los políticos responsables de la administración pública cuando ésta se realiza a nivel local y en un ambiente descentralizado: “Los políticos, a su vez, conscientes del proceso de responsabilización del que son objeto, se esfuerzan por adecuar la oferta de bienes y servicios a la demanda local y de obtener el debido reconocimiento de los ciudadanos” (Ibídem).

Eaton (2004) propone un modelo de descentralización con dos componentes: autoridad política y capacidad de gobierno. Falleti (2006) trabaja con otro modelo, de tres componentes: descentralización política, administrativa y fiscal. Si bien el primero nos permite hacer un abordaje más resumido, y en momentos más claro, priorizando las capacidades políticas por un lado y las atribuciones fiscales y administrativas (juntas) por otro, consideramos que el segundo modelo, extendido en el estudio del efecto de la descentralización y en la secuencia de implementación del proceso, es más completo para una explicación general. Puntualizamos los tres conceptos:

- *Descentralización política*: transferencia del proceso de toma de decisión desde el ámbito nacional al subnacional para corresponder mejor las demandas diferenciadas de la sociedad fortaleciendo el empoderamiento local y la autonomía (Finot, 2001, pp. 53-54): elección de gobernantes territoriales, legislación provincial y municipal.
- *Descentralización administrativa*: transferencia legal de competencias de decisión desde las instancias de la administración central a los gobiernos locales con autonomía de gestión (Palma y Rufián, 1989): servicios públicos, trámites locales, ordenamiento territorial, organización institucional.

- *Descentralización fiscal*: competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) que se desplazan del nivel superior o central, al subnacional (Aghón, 1993): transferencia de recursos, autonomía para recaudación propia.

No obstante, para medir el desarrollo del proceso de descentralización, en términos de éxito o fracaso, no es suficiente cuantificar la cantidad de recursos transferidos, de capacidades cedidas o valorar la autonomía política de los entes territoriales, toda vez que cada contexto institucional es diferente y es así como, por ejemplo, en la región existen países unitarios con mayor avance legislativo hacia la descentralización, comparados con otros declarados como federales que tienen una práctica más centralista. Entonces, como refiere Montecinos (2005, p. 83) en este proceso “influyen factores políticos, socioculturales y económicos, los cuales no se manifiestan de manera aislada, sino que actúan conjuntamente”. Estos detalles los encontramos en las manifestaciones normativas, procedimentales y de modelos de desarrollo que los sectores políticos, una vez asumido el poder, implementan desde el gobierno.

Existe abundante literatura que ha avanzado sobre la afirmación de que la descentralización es un proceso multidimensional (Falleti, 2004; Montero y Samuels, 2004, p. 8), criterio que compartimos en este trabajo, por ello centraremos el análisis del proceso de recentralización en los términos de las dimensiones administrativa, fiscal y política. Finalmente, es pertinente esta reflexión Carrión (2003, pp. 110-111) sobre la complejidad de la descentralización. El autor afirma que es un proceso largo, inacabado, complejo, integral, histórico-cultural, de ida y vuelta, y holístico, con varios componentes que se van “definiendo en el tiempo y en el espacio”, flexible y en permanente redefinición, “que no resuelve todo, pero sí tiene que ver con todo: democracia, desarrollo, gobernabilidad”.

3.3. Recentralización, una definición

La expansión del Estado en el territorio a través de la descentralización y la cesión de autonomía a los gobiernos vino a tener su correlato en el nuevo siglo. El Ejecutivo central amplió su regulación impactando la autonomía de las provincias y municipios (Cravacuore, Grin y Ruiz, 2020, p. 20). Estos cambios donde se incrementa la influencia del Estado nacional en las decisiones de la vida local, son conocidos como un proceso de recentralización (Dickovick y Eaton, 2004).

La implantación de las nuevas prácticas se orienta a revertir las anteriores estructuras del proceso de descentralización, con quienes entran en conflicto. Y la organización de la administración pública se va alterando progresivamente para adecuar el modelo de gobierno centralizado y verticalmente jerárquico, que desplaza el modelo de gestión pública que se venía consolidando desde lo local, la desaparición de sus agentes y la implantación de nuevos actores y hábitos en el tratamiento de los asuntos públicos (Vásquez, 2007, p. 142)

Definimos la recentralización como la reversión de la descentralización. Es el proceso donde los entes subnacionales pierden capacidades y recursos antes adquiridos para autogobernarse. Es decir, la “involución” de la descentralización, o, si se quiere, un replanteo de la descentralización en un escenario donde ésta es más “débil” y los entes territoriales dependen más de la conducción del gobierno central. Cravacuore (2015) define la recentralización municipal como:

[...] proceso de restricción de la autonomía local a partir de tres manifestaciones que, combinadas o no, se desarrollan en los distintos países, independientemente de su régimen político: la transferencia de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; la concentración en la Nación de las regalías originadas en la explotación de recursos naturales; y la reducción de las transferencias regulares a las municipalidades y su reemplazo por transferencias condicionadas.

Recentralización es un término ampliamente usado en la literatura especializada sobre el tema. Lo encontramos en los trabajos de Armesto y Olmeda (2017), Mascareño (2005), Dickovick (2011), Sánchez (2016), De Chueiri y Valencia-Tello (2013) y más. Otros autores lo definen como “neocentralización” (Vásquez, 2007), pero en el fondo refiere al mismo fenómeno.¹⁵ Sin embargo, no necesariamente la recentralización genera un escenario de relación de poder donde la política territorial vuelve exactamente al punto en el que estaba antes del proceso de descentralización; toda vez que al ser la recentralización un reacomodo de las fuerzas, en beneficio del centro, puede responder también al rediseño de las relaciones intergubernamentales y de un nuevo accionar estatal pensado, dispuesto y controlado desde el Estado nacional. No todos los escenarios de recentralización persiguen un “vaciamiento” de las capacidades subnacionales o de su autonomía

¹⁵ Existen esfuerzos teóricos que ha indagado en los aspectos más extremos del impulso a limitar el ejercicio del gobierno local. En su texto “Lo local en la teoría y en la política” González (2009) habla de la “negación de lo local” como parte de una intención política de corte autoritario.

política. Armesto y Olmeda (2017) consideran que las estrategias recentralizadoras buscan afianzar intereses diferentes por cada nivel de gobierno. Es así como las autoridades nacionales son proclives a ejecutar una acción recentralizadora mientras los actores subnacionales lo son a oponer resistencia. Esta resistencia será mayor cuando las medidas afecten la autonomía política del territorio y menor cuando estas medidas estén en la órbita de responsabilidades administrativas que acarrearán dificultades para gestionar desde la provincia o el municipio.

La teoría aportada por Dickovick y Eaton (2004) nos permite hablar de dos tipos de recentralización: una “explícita”, con la modificación del ambiente normativo y regulatorio a los fines de reformar las relaciones intergubernamentales en beneficio del poder nacional, proceso que produce conflicto con los actores territoriales; y otra “sutil”, donde se implementan ajustes no medulares de la política territorial, sin restar prerrogativas de los gobiernos locales, por tanto menos conflictiva, aunque refuerza y reafirma el rol del Estado nacional en el territorio. Encontramos en este insumo un elemento importante para diferenciar la naturaleza del accionar recentralizador, aunque no hemos hallado en la literatura disponible una teoría que nos permita distinguir los efectos de estas estrategias para diferenciar el impacto de la “explícita” y la “sutil” en el escenario posrecentralización, ni una calificación para aquellos esquemas de recentralización más radicales donde se llega a absorber por completo competencias de todos los ámbitos y/o anular prerrogativas de un nivel subnacional. Este trabajo busca hacer un aporte en ese sentido con el planteamiento de las intensidades de las medidas recentralizadoras y los escenarios derivados de su implementación.

3.4 El efecto de la recentralización en las RIG

Históricamente, por el centralismo predominante en nuestra región hasta fines del siglo pasado, hablar de las RIG se encontraba en segundo plano. Lo importante para el diseño de la política de gobierno y su estudio era el rol del Estado nacional. Pero la descentralización trajo consigo una posición de relevancia para las instancias de relacionamiento entre los niveles de gobierno y analizar esa interacción y diálogo hoy no solo reviste importancia, sino que es medular para comprender la dinámica estatal moderna y las lógicas de actuación estatal nacional y territorial.

En la implementación del proceso de descentralización a nivel regional, la cesión de responsabilidades de gestión, recursos y autonomía política fue acompañada, a veces en el mismo

paquete normativo y a veces con un *delay* de varios años, de instancias de control, evaluación y coordinación entre lo nacional, provincial y municipal con una lógica de planificación/seguimiento cooperativo. Si bien la más de las veces el territorio ha mostrado sus debilidades profesionales y técnicas en comparación con la burocracia nacional, dejado en evidencia la asimetría de los programas intergubernamentales, las RIG han tenido un progresivo camino de institucionalización, reglas formales e informales mediante.

La recentralización, al plantear un incremento del poder central, impacta los mecanismos de relacionamiento, genera limitantes y debilita el esquema de interacción entre los niveles de gobierno. Estos mecanismos, que se crearon tras procesos de composición del Estado descentralizado, son intervenidos por una mayor influencia de los actores nacionales o, en las experiencias más intensas, suprimidos directamente. El relacionamiento nación/territorio pasa a ser una vinculación mayormente unidireccional, que en las experiencias de recentralización más radicales termina como un nexo de subordinación total al poder nacional. Las RIG en contextos de recentralización se debilitan en tanto instrumento de coordinación balanceada, para dar paso a una instancia donde el Ejecutivo central ajusta y reforma las normas con el fin de reorientar la acción de gobierno a nivel nacional y así lograr un desarrollo homogéneo anteponiendo los intereses del Estado nacional por encima del subnacional. No obstante, cabe preguntarse: ¿es condición *sine qua non* que una medida recentralizadora debilite las RIG? Pues no necesariamente. Pero la implementación de estrategias que retornan control a la esfera nacional, bien en lo administrativo, fiscal o político, y su efecto parcial o total en la forma del Estado, tiene su correlato en el diálogo nación/provincia y en los costos de las transacciones entre los niveles de gobierno donde el Ejecutivo central es proclive a mantener su poder y/o acrecentarlo, y el territorio a oponer resistencia, salvo en ámbitos que excedan la capacidad de gestión de los entes subnacionales.

3.5. La variable independiente y sus dimensiones de análisis

3.5.1. Modelos de desarrollo y PND

Entendemos modelo de desarrollo por la manera en la que son implementadas un conjunto de políticas y directrices que hacen al proyecto político, institucional, social y cultural de un país en su camino hacia el desarrollo capitalista. Siguiendo el concepto de Rincón (2008) el modelo de desarrollo es la forma “en que una sociedad utiliza los recursos, se interrelaciona con otras sociedades, responde a los cambios y procesos de creación propios y exógenos, estructura los

arreglos institucionales para lograr sus objetivos y distribuye los resultados de la actividad productiva en su propio seno”. Aranda (1999) sostiene que el término describe “distintas formas de organización que las sociedades latinoamericanas fueron asumiendo en el tiempo dentro del capitalismo [...], cuyas relaciones internas y entre ellas y con el mundo exterior permiten la reproducción de la sociedad de una manera regular y relativamente estable”.

En el periodo estudiado existen corrientes marcadas y diferenciadas de modelos de desarrollo de América Latina: por un lado el llamado “neodesarrollismo” (Gaitán, 2014) para países ubicados en la llamada ola progresista posneoliberal donde las políticas públicas buscan subordinar las lógicas del capital, especialmente a las del capital transnacional, y por otro, países que mantienen proyectos de orientación neoliberal que provocan, a través de normativa y adecuación institucional, las condiciones para la expansión del capitalismo en todos los órdenes (Cálix, 2006; Clacso, 2018, p. 12). El “neodesarrollismo” prioriza el rol del Estado como epicentro de la actividad social y la ampliación de su rol como decisor/orientador, mientras que en la orientación neoliberal tiene prioridad la libertad del mercado. Algunos países los podemos ubicar en el primer grupo: Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay, Ecuador, Nicaragua; otros en el segundo: Colombia, Perú, Paraguay. A pesar de la distinción y de las características económicas e institucionales de cada Estado, ambos modelos no entran en conflicto con la recepción de capitales foráneos. De tal manera que identificamos nuestros casos de estudio dentro de esos dos grupos que dividen los principales modelos de desarrollo implementados en la región durante el periodo estudiado.

El modelo neodesarrollista apuntalado en Venezuela desde 1999 hasta la actualidad, que constituye la construcción original del “Socialismo del Siglo XXI”, se caracteriza por ser estatista a gran escala, concentrar el poder en el Ejecutivo central, limitar y tutelar la actividad privada, e instalar una nueva arquitectura estatal socialista. En esta lógica el Estado, controla la totalidad de los servicios básicos, la industria petrolera y otras industrias y actividades económicas de diversa naturaleza, sin el concierto de otros actores ajenos al gobierno nacional ni la coordinación con los niveles subnacionales de gobierno. Por otro lado, el colombiano es uno de los pocos modelos neoliberales existentes en la región en el periodo estudiado, con un gobierno caracterizado por una conducta de ajuste fiscal a nivel nacional y subnacional que, aunque no limita el crecimiento del Estado y mantiene la arquitectura institucional establecida en la Constitución con los niveles de autonomía que esta define para el segundo y tercer nivel, prioriza la evolución del mercado y el desarrollo económico por encima de la intervención del Estado en las relaciones económicas y sociales.

Para introducir un modelo de desarrollo los gobiernos echan mano a distintas estrategias formales e informales que reforman moderada o radicalmente el sistema institucional. El principal instrumento es el plan nacional de desarrollo (PND), que sintetiza los objetivos y estrategias “escritas” que guían la forma y fondo del accionar gubernamental. Luego en los hechos hay una serie de prácticas “no escritas” o informales que pueden ser parte de la impronta del gobierno o de la negociación entre sectores políticos. En ese marco, nos interesa específicamente analizar la recentralización como estrategia para instrumentar un modelo estatal coherente que converja en el Ejecutivo central. Esta estrategia tiene tres dimensiones que ya hemos dividido en el Capítulo 1: 1) el retorno del Estado como premisa político-ideológica; 2) el control administrativo y fiscal del territorio como lógica político-pragmática de ajuste y reorganización de las cuentas territoriales; 3) el nuevo orden global y la importancia de controlar desde el centro los AII en el territorio. Y las dimensiones se manifiestan a través de políticas que afecta el plano administrativo, fiscal y político, que constituyen las subdimensiones de análisis.

3.5.2. Competencias administrativas y fiscales

3.5.2.1. Lo administrativo

En su dimensión administrativa, la descentralización permite el traspaso de responsabilidades a los entes territoriales para que éstos atiendan las necesidades de su jurisdicción. La premisa durante las últimas tres décadas del siglo pasado era que esta idea potenciaría las posibilidades de una gestión más cercana a la gente y permitiría al nivel subnacional desarrollar capacidades competenciales que derramarían en mayor eficacia y transparencia. Encontramos en esta dimensión las tareas del ámbito administrativo y operativo para la funcionalidad del gobierno local (infraestructura, gestión financiera y de recursos humanos, normativa), y los servicios transferidos (educación, salud, aseo, agua, vía pública, alumbrado, policía, asistencia social). En el marco de la descentralización administrativa la nación cede a los entes territoriales atribuciones para elaborar sus propias políticas públicas y desarrollar sus planes en lo económico, político y social. En Latinoamérica esta cesión generalmente ha atendido a un diseño compartido con la nación o tutelado por ésta, dependiendo de los mecanismos de RIG existentes. En algunos casos sí existe una autonomía relevante, en los países unitarios más para con los municipios que con sus niveles intermedios y en los federales, donde la desconcentración es mayor, para con los niveles inferiores en general. Sin embargo, como refieren Cravacuore, Grin

y Ruiz (2020, p. 29) “es muy improbable que los gobiernos centrales hagan el traspaso de autonomía plena a los entes subnacionales”.

El ejercicio de las competencias administrativas es un aspecto central en el análisis de la política subnacional. Su burocracia y características institucionales determinan su desenvolvimiento, con mayor o menor dependencia de las directrices nacionales, según los rasgos de cada país. En estos términos, ¿cuál es el replanteo que introduce la recentralización? Un retroceso en la autonomía de gestión a través del incremento del seguimiento y la evaluación de las competencias según criterios instalados a nivel nacional, y la absorción de atribuciones antes transferidas. Es así como el gobierno nacional puede, por ejemplo, asumir el control de algunos servicios, e instrumentar normativas que regulen el funcionamiento del gobierno territorial o que lo controle condicionando la transferencia de recursos financieros.

3.5.2.2. *Lo fiscal*

Asumir la responsabilidad de nuevas tareas trae consigo también nuevos gastos y la necesidad de incrementar ingresos para dotar de mayores recursos a las arcas territoriales. La descentralización en el ámbito fiscal hace referencia al conjunto de políticas que permiten al nivel subnacional captar mayores recursos con medidas que van desde el incremento de las transferencias que recibe el ente territorial por varios conceptos fijados desde el Ejecutivo nacional, como la participación subnacional, el situado fiscal o la distribución de recursos extraordinarios, pasando por la implementación de impuestos al territorio cuyos recursos son transferidos a los nuevos entes (el Impuesto al Valor Agregado, por ejemplo), hasta la posibilidad de que los municipios y provincias puedan crear sus propios impuestos y política tributaria local. Para ello el Estado nacional reviste al territorio de autoridad fiscal que le brinda autonomía para autorregularse en la materia, generalmente siguiendo las pautas de las leyes nacionales salvo en los sistemas federales descentralizados donde cada provincia o estado establece su propia normativa fiscal. Diversos autores consideran la dimensión fiscal como el corazón de la descentralización porque hace relación a los recursos propios y en definitiva al margen de maniobra que pueden tener los gobiernos subnacionales para ejecutar sus planes, posibilitando un diferencial de aquellos territorios que dependen en su totalidad de los recursos recibidos por transferencias (Blackman, 2003; Borja y Calderón, 1989; Carrión y Haas, 1995).

El centro del estudio de la fiscalidad subnacional consiste en una revisión de la normativa nacional y local instrumentada a los fines de que los entes territoriales puedan proveerse de

ingresos propios, y analizar los resultados cuantitativos en términos de evolución de los ingresos en la hacienda local. En ese sentido, Cravacuore, Grin y Ruiz (2020, p. 38) refieren el cuidado metodológico que se debe tener para realizar este análisis: “no confundir ingresos derivados de mecanismos de reparto tributario como ingreso propio. La sugerencia es medir la parte del ingreso gubernamental total que es efectivamente recaudada por medio de los esfuerzos de los entes subnacionales”. En su trabajo, los autores mencionan los retos de la fiscalidad territorial identificados por Rodden (2005): fortalecimiento de la institucionalidad y capacidad tributaria, eficacia del gasto y captación de recursos para el financiamiento del déficit. Sin embargo, otro desafío que se plantea también en la política fiscal territorial es el uso de las transferencias territoriales como herramienta para la obtención de apoyo político nacional. Este aspecto, de naturaleza puramente política, afecta directamente la fiscalidad subnacional en tanto trastoca el reparto premiando la afinidad política y excluyendo a los gobiernos locales opositores. Simison (2014, p. 572) afirma que, en un contexto de centralización fiscal, las provincias cuyo poder ejecutivo pertenezca al mismo partido que el presidente recibirán un monto mayor de transferencias discrecionales per cápita a cambio de respaldo político:

Esto se debe probablemente a la primacía que en tal contexto cobran los canales informales de negociación entre los gobernadores y el presidente y al mayor nivel de incertidumbre respecto del comportamiento de los legisladores, incluso de aquellos que pertenecen al mismo partido. Esto puede llevar a que el presidente busque “comprar” mediante mayores transferencias el apoyo de los gobernadores que, debido a que dependen en mayor medida de los recursos provenientes del gobierno central, ejerzan a la vez presión sobre los legisladores de su provincia para que apoyen al gobierno nacional. (Ibíd, p. 579)

Resaltamos estos desafíos porque nos permiten describir el impacto de las medidas recentralizadoras en esta dimensión: debilitamiento de la autoridad fiscal subnacional al absorber prerrogativas tributarias antes trasladadas al gobierno local, disminución de la transferencia de recursos y control en la capacidad de recepción a través de reglas de destinación específica, y limitación en la posibilidad de generar nuevos recursos mediante la intervención del territorio con áreas libres de tributación local.

3.5.3. La dimensión económica: nuevo orden global, los AII y las grandes inversiones en el territorio

La dimensión internacional de la descentralización y la nueva territorialidad del poder ha pasado de ser una dimensión del contexto en el que se generaban los procesos de descentralización y sus lógicas promercado o prodemocratización, a una interna relacionada directamente con los intereses de los Estados en el aprovechamiento de sus capacidades para generar crecimiento económico, vínculos con otros países-inversionistas y las visiones estratégicas de desarrollo. En ese sentido, lo local y su conexión con lo global dan pie a una reinterpretación de las relaciones gubernamentales (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008, pp. 14-15).

La circulación de capitales a nivel global es la regla en el siglo XXI, esto dio pie a que cada vez más los inversionistas salgan al mundo a buscar espacios con mejor rentabilidad para sus negocios. Con miras a ser mayores receptores de esta circulación, potenciar la productividad y lograr mejores dividendos en la concreción de metas económicas, los Estados “compiten entre sí” ofreciendo condiciones más favorables para los proyectos de inversión foránea en su territorio (Villaruel, 2015, p. 296).

La participación del Ejecutivo nacional en la promoción y coordinación de grandes inversiones en el territorio provenientes de capitales extranjeros como estrategia de impulso al crecimiento económico ha sido parte de los planes para la introducción de los modelos de desarrollo propuestos por los gobiernos de la región y un aspecto importante en las relaciones nación/territorio. Algunos países han puesto más énfasis en esto dentro de sus planes nacionales de desarrollo, otros menos, pero en general América Latina ha experimentado en el periodo que estudia este trabajo un repunte de la inversión extranjera en el territorio, con una balanza inclinada mayoritariamente hacia la explotación de materias primas y en especial del sector minero-energético. Encontramos apoyo teórico en Sassen (2003) quien habla de una “incrustación de la globalización en el ámbito nacional”, y cuyos intereses se asientan no solo en los epicentros urbanos, sino fundamentalmente en la periferia, espacio con cuantía de recursos naturales a explotar. La autora afirma que para que el Estado pueda lograr el cumplimiento de sus fines en ese sentido, debe dominar las relaciones sociales en el territorio-objetivo de la inversión (Ibíd., p. 104). Entonces los Estados se constituyen como “agencias de representación política” (More, 2006) que siguen procesos legales transnacionales (Schaffer, 2012) y defienden sus Acuerdos de Inversión Internacional (AII) como elemento dinamizador de la economía, proveedor de nuevas rentas a la

nación que permitan concretar sus objetivos a corto y mediano plazo, derramando en mayor influencia entre los niveles de gobierno subnacionales al contar con más disponibilidad para transferir recursos, pero también para establecer reglas formales e informales que regulen el reparto. El control también está presente en el plano administrativo y político, donde el Estado se reserva la competencia de autorizar e instrumentar las inversiones en el territorio, dejando a un lado a las autoridades subnacionales en la toma de decisiones y vulnerando en ocasiones las instancias de participación ciudadana donde el gobierno provincial y municipal principalmente generan acciones de consulta que busquen legitimar determinada política o proyecto en su jurisdicción. El dominio de las relaciones sociales incluye el control del territorio y en ocasiones este control está por encima de la opinión de los habitantes locales, y sus expresiones como las consultas ciudadanas, plebiscitos o consulta previa, como pretende demostrar esta investigación más adelante. Estas regulaciones en no pocos casos generan un incremento en las situaciones de dependencia, por tanto, el análisis del papel que juegan las inversiones en el territorio representa un ítem central para comprender en su totalidad el fenómeno de la recentralización.

[...] los Estados se divisan como nodos de poder en medio de una constelación y participan en la difusión y cristalización de proyectos políticos globales. Estas tareas se llevan a cabo por medio de una red establecida (la comunidad internacional), y desde el uso efectivo de las capacidades regulatorias correspondientes (Nossa y Velásquez, 2018, p.105)

En el marco del nuevo orden global los Estados en reforma optarán por preservar mayor control para cumplir con los compromisos suscritos.

3.5.4. Autonomía política del segundo y tercer nivel de gobierno

La descentralización política plantea una redistribución del poder y de la toma de decisiones en favor de los niveles subnacionales. Este nuevo orden se genera a partir de reformas en las constituciones y/o en la legislación nacional con el reconocimiento a la autonomía del gobierno y de los cuerpos deliberantes provinciales y locales. El aspecto más relevante es la elección directa de las autoridades porque aumenta considerablemente el panorama electoral nacional con mayor número de eventos y permite un escenario de autogobierno para el departamento o municipio. En términos generales en Latinoamérica el municipio obtuvo primero la posibilidad de elegir a sus gobernantes, posteriormente lo hizo el nivel intermedio. El reacomodo de las fuerzas políticas trajo consigo un relevante posicionamiento de las fuerzas políticas locales como contrapeso al partido gobernante a nivel nacional. Si bien la descentralización política no

exige teóricamente al gobierno nacional replantear los mecanismos de RIG e incorporar a los entes subnacionales en los espacios de toma de decisión nacionales, la dinámica política y la presión ejercida desde el territorio abre la puerta al rediseño de la coordinación y el diálogo intergubernamental. En este nuevo contexto el gobierno territorial es responsable legítimo de sus competencias y atribuciones tanto administrativas como fiscales, y de la normativa que instrumenta a nivel local. Este tiende a defender sus intereses por encima de lo propuesto en planes nacionales, oponiendo resistencia cuando siente es amenazado (Falleti, 2010).

Otro aspecto importante es el despliegue de la participación ciudadana a nivel local como posibilidad de acercamiento e integración de las personas en la conducción del gobierno siendo parte de la toma de decisiones a través de diferentes mecanismos. Tanto la responsabilidad de los actores territoriales ante sus electores, como la capacidad de darse sus propias normas que impacten en el desarrollo de la comunidad operando como una administración cercana a la gente, y la incorporación de mecanismos de inclusión para estimular la participación ciudadana, vinieron a ser los paradigmas de la democratización del territorio. En ese sentido, vale acotar que democratización y descentralización no necesariamente tienen que estar de la mano. Mena (1998, p. 54) sugiere que no existe una relación causal teórica e histórica entre ambos procesos, pero tampoco necesariamente tienen que estar desvinculados. La pluralidad derivada del marco de un proceso de descentralización política en el Estado viene a ser “una verdadera competencia política dentro de los márgenes del Estado”.

Democratizar sin descentralizar llevaría necesariamente a deslegitimar las acciones de los gobiernos estatales y municipales en detrimento del propio régimen político y a recargar de demandas al gobierno federal, lo que haría más costoso e ineficiente; además de que su capacidad conductora y de gobernabilidad se vería disminuida (Ibídem).

La descentralización política aumenta el marco de competencia política al dar paso a nuevos actores electos que pueden discrepar o ser opositores al gobierno nacional, y tal como refieren Finot (2001) y Marcou (citado por CGLU, 2007), de este proceso se espera un crecimiento de la transparencia, el control social y la eficacia de la acción gubernamental a nivel local. Sin embargo, una debilidad latente es la posibilidad de reforzar el dominio en el territorio de caudillos políticos que permanecen en el poder durante tiempo prolongado defendiendo sus intereses e instalando un fuerte perímetro de influencia.

De tal forma que la recentralización en términos de dimensión política viene a ser el conjunto de estrategias y acciones que ejecuta el poder central para intervenir en el plano subnacional, debilitando sus decisiones y orientando la política local según los planes y programas diseñados desde el centro. Es así como en un marco de recentralización política los espacios de RIG puede ser debilitados y la autonomía política territorial avasallada por los actores nacionales limitando el accionar de las autoridades municipales y/o provinciales.

3.5.4.1. Participación ciudadana

Cunill (1991) define la participación ciudadana como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”. Refiere a la incidencia que tienen los grupos sociales y los individuos en general, en las instancias de discusión de los asuntos públicos con la finalidad de fortalecer el sistema democrático al someterlo al control ciudadano de la acción gubernamental, habilitando el pluralismo y la cercanía de la toma de decisiones (PNUD, 2004). En un repaso de la literatura, Ávila y Córdova (2017) refieren las dos corrientes en las que se encuentra planteada la participación ciudadana a nivel regional: una tecnocrática y otra política. La primera responde a los cambios normativos, modernización de la legislación, aprobación de constituciones, entre otros elementos asociados al diseño del Estado con miras a mejorar su eficiencia. La segunda está vinculada a los aspectos democráticos más subjetivos como la integración de la decisión ciudadana de forma vinculante para influir en la conducción del gobierno: plebiscitos, consulta popular, presupuesto participativo, organización vecinal; mecanismos que amplían el margen de protagonismo de los actores sociales (Guillen et al., 2009).

Si bien en nombre de la participación ciudadana, del protagonismo de la sociedad y la democratización del Estado se generaron avances importantes que trasladaron responsabilidades al ciudadano (Finot, 1999), también se aprovechó la potencialidad retórica para impulsar una centralización del monitoreo y control de la participación ciudadana desde arriba, otorgando más poder al Estado en los mecanismos de toma de decisión. Por un lado, la actitud discursiva de democratizar y apoyar la participación, y por el otro una acción de reposicionamiento político del gobierno.

[...] propuestas de búsqueda de (re) democratización cuyo motor se encuentra en el Estado como eje central y que contrariamente han privilegiado la centralización político administrativa, mediante la desconcentración administrativa, en el marco de un rimbombante discurso y desarrollo legislativo sobre la “participación protagónica del pueblo”, no han terminado en democracia, ni

mucho menos en desarrollo material, por lo que se impone una visión verdaderamente política que le otorgue sentido a la participación autónoma y a la retribución material y simbólica de la misma a la sociedad, con un Estado responsable y una economía sustentable y generadora de desarrollo humano. (Ávila y Córdova, 2017, p. 138)

Con el nuevo siglo y el recambio político se evidenció una actuación estatal desafiante de la autonomía política del territorio y de su capacidad para generar sus propias instancias de participación. En varios países de la región aparecieron experiencias de un empuje a la participación ciudadana que reposicionó la influencia del presidente como principal promotor y que instaló un criterio nacional homogéneo para las principales instancias de interacción gobierno/sociedad. En gobiernos orientados más a la izquierda (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y otros más a la derecha (Colombia), estas experiencias fueron desde la reforma de la Constitución con miras a rubricar el carácter protagónico de la ciudadanía, hasta plataformas pragmáticas de inclusión que devinieron en un trabajo colaborativo Estado/ciudadanía.

3.6. La teoría secuencial y la posibilidad de mirarla en sentido inverso

Falleti (2006, 2010) aportó una “Teoría secuencial de la descentralización” que hace posible comprender la aparición de este proceso en América Latina. Como nuestro objeto de estudio es la recentralización, nos valdremos de estos insumos para aproximarnos a la configuración de un modelo que explique la secuencia recentralizadora o, en otras palabras, el retroceso del proceso de descentralización en la región. Esta teoría ha sido referente de una literatura diversa que explica el punto de partida y la trayectoria de los procesos descentralizadores y desconcentradores del poder. Creemos que este aporte ha sido por demás significativo y en la actualidad se puede tomar como uno de los clásicos del estudio de la descentralización, al menos en América Latina. Diversos autores la aplicaron para comprender el proceso en sus países: por ejemplo, Higuera y Navarrete (2014) en Chile y Freigedo, Milanesi y Fuentes (2017) en Uruguay. Falleti usa las tres dimensiones habitualmente usadas en la división del estudio descentralización: política, administrativa y fiscal. En Política (P) se agrupan las reformas de corte electoral orientadas a permitir nuevos espacios de representación en el territorio o a impulsar instancias de representación ya existentes pero inactivas al momento; en Administrativa (A) los cambios que transfirieron competencias, capacidades y responsabilidades de gestión para el órgano subnacional; y en Fiscal (F) las medidas que incrementaron los recursos económicos o su autonomía fiscal para la recaudación propia. Como vemos, coincide con el enfoque

multidimensional con el que hemos abordado este trabajo. Según su investigación, la dimensión donde inicia el proceso condiciona la concatenación de las otras dos, y establece un camino. De esta forma, cuando prima el interés del gobierno nacional el arranque del proceso eminentemente se da en A, en tanto se desconcentran responsabilidades hacia el territorio para que se gestionen, en niveles inferiores, servicios y otras tareas; de mantenerse el predominio nacional la línea es seguida por la descentralización F, para la independencia fiscal en rubros que se encuentren en la órbita regional y municipal; y finalmente la dimensión P que corresponde a la elección de los gobernantes territoriales. Entonces la trayectoria es $A \rightarrow F \rightarrow P$. En caso de que el proceso se inicie por el reclamo, la presión subnacional o el acuerdo político en beneficio del territorio, aparece primero la descentralización P, luego la autonomía fiscal F, y por último las capacidades de gestión A. Se da así la trayectoria $P \rightarrow F \rightarrow A$.

Otro aspecto señalado en la teoría secuencial es la preferencia existente en los niveles de gobierno. La autora sostiene que cuando las preferencias están en manos de los actores nacionales la descentralización se orientará en mayor medida a favorecer el tercer nivel para fortalecer la relación Nación/Municipio, mientras que cuando las preferencias están en el ámbito del segundo nivel, éstos presionarán para salir favorecidos en el empoderamiento de sus regiones/estados/departamentos con respecto al tercer nivel. Ahora bien, nos interesa mirar el camino siguiendo las dimensiones clásicas: A, F, P. Autores como Olmeda (2014, p. 148) afirman que las políticas recentralizadoras afectan las tres dimensiones descritas. Entonces, ¿es posible mirar esta trayectoria en sentido contrario? Es decir, ¿se puede establecer también una secuencia del regreso de las capacidades subnacionales al poder nacional?

[...] el modelo secuencial permite comprender los efectos de un área sobre las otras. Cuando se analizan las áreas administrativa, financiera y política, lo que sucede en la práctica es que los esquemas de análisis disciplinares comienzan a converger y a complementarse, permitiendo que el objeto de estudio sea abordado interdisciplinariamente, descubriendo nuevos problemas y preguntas de investigación donde antes no los había; es decir, el modelo permite generar una nueva perspectiva de análisis en la materia. (Higueras y Navarrete, 2014, p. 183)

Para explicar cómo ha sido la aparición del proceso de recentralización resulta ilustrativo una adaptación de la teoría secuencial de la descentralización con miras a mostrar el punto de partida y la trayectoria de la recentralización. Esta nueva perspectiva suministrará elementos para una comprensión más completa. La dimensión recentralizadora política (P) refiere a todas aquellas medidas que restan influencia o intervienen la autonomía política del gobierno subnacional; la

dimensión recentralizadora administrativa (A) a las competencias de gestión territoriales absorbidas por el Ejecutivo central; y la dimensión recentralizadora fiscal (F) a las acciones nacionales de carácter correctivo u orientativo de la política fiscal subnacional, la reducción de la transferencia de recursos y limitación de la autonomía en esa área. En otras palabras, las decisiones del centro de mando que afectan las capacidades de los niveles de gobierno inferiores. Nuestra inferencia es que para que el proceso de recentralización se genere, existen dos tipos de secuencias posibles: una es la $A \rightarrow F \rightarrow P$ en tanto que al ser la recentralización un proceso de retorno de competencias y recursos al nivel nacional articulado desde arriba (*top-down*) o en el marco de una cesión de competencias del nivel territorial (*bottom-up*), podrá priorizarse el criterio de control y concentración de gestión de obras y servicios (A); seguida por la limitación en la asignación de los recursos que posibilitaban la gestión de estas obras y servicios, la implementación de normativas que intervienen la autonomía fiscal territorial y/o la discrecionalidad del reparto de las transferencias en base a la afinidad política (F); y finalmente la influencia del poder nacional en la toma de decisiones y orientación de las políticas, o la intervención directa de los gobiernos subnacionales (P).¹⁶ La otra secuencia es la $F \rightarrow A$ que sucede cuando el gobierno nacional implementa una reforma o reordenamiento fiscal con la justificación de sanear las cuentas nacionales y territoriales o incrementar la concentración de recursos en el Ejecutivo central. Es así como el punto de partida está en lo fiscal (F), seguido de la dimensión administrativa (A) donde se modifican normativas inherentes a la gestión local de esos recursos ahora reorganizados o limitados. Esta trayectoria puede tener un impacto negativo en las relaciones intergubernamentales, pero no restringen la autonomía política de los entes subnacionales, por tanto, no hay incidencia en esa última dimensión (P).

¹⁶ Un ejemplo de la recentralización *bottom-up* es la recentralización del sistema público de salud en México donde algunos estados con importantes problemas en materia de gestión y financiamiento (corrupción) de la infraestructura y servicio, ceden mediante acuerdo con la autoridad federal la responsabilidad administrativa sobre la red hospitalaria al gobierno nacional con sus consecuentes implicancias fiscales en términos de transferencias por este concepto (Aguilar y Ramírez, 2020, p. 509).

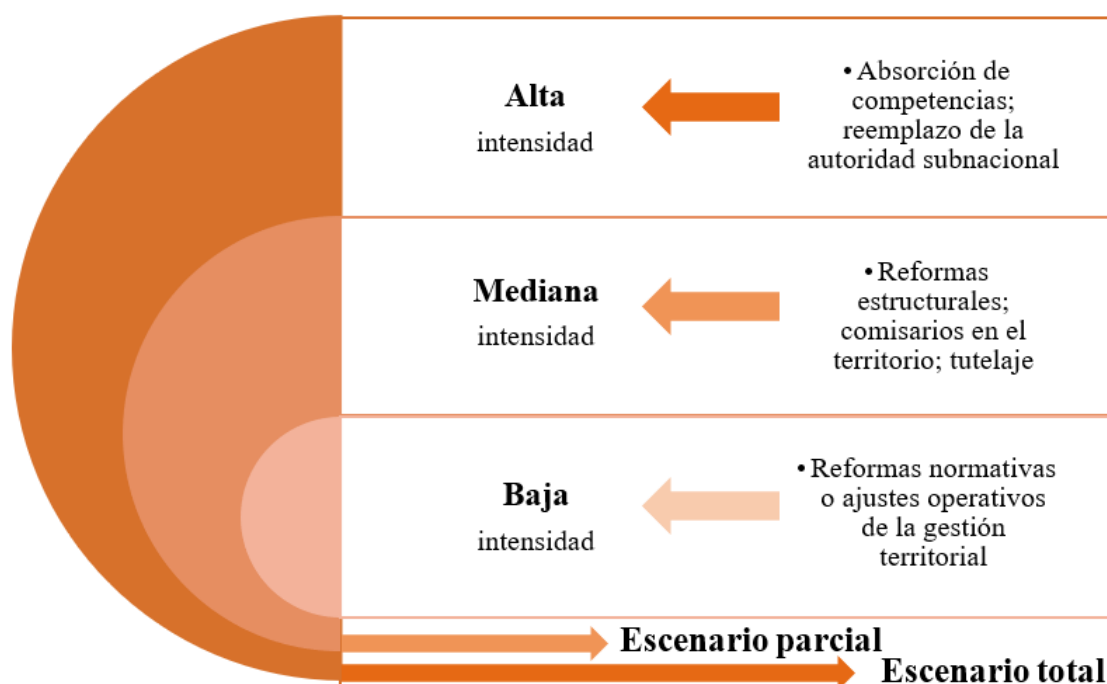
3.7. Diferenciación de las medidas recentralizadoras según su intensidad y los escenarios posibles

Considerar las intensidades de las políticas que generaron estos procesos nos permite identificar diferencias o matices en las realidades que estudiamos. Al ser los países de América Latina tan distintos en sus cualidades políticas (especialmente en cuanto a trayectorias históricas, sistemas de partidos y relaciones intergubernamentales) no solo resulta útil sino necesario establecer la diferenciación en las medidas recentralizadoras (relación nación/territorio), pues la diversidad va desde orientaciones con un espíritu correctivo, reformista o pragmático, hasta otras profundamente refundacionales e ideológicas. Proponemos la siguiente clasificación:

- *Alta intensidad*: medidas que conllevan a la absorción de competencias o recursos antes descentralizados, reemplazo total o eliminación de la instancia subnacional.
- *Mediana intensidad*: reformas estructurales que afectan la relación nación/territorio; nombramiento de comisarios en el territorio; tutelaje expreso del gobierno nacional por razones políticas o administrativas; intervención nacional en las tareas competentes del nivel subnacional.
- *Baja intensidad*: reforma de carácter normativo o ajuste operativo desde el centro con miras a orientar la política territorial.

Con este aporte de carácter explicativo pretendemos distinguir la naturaleza y el impacto de cada medida recentralizadora para finalmente comprender el fenómeno en su totalidad. La teoría viene a complementar la tipología de la recentralización expuesta por Dickovick y Eaton (2004): las medidas de baja intensidad son coherentes con el tipo de recentralización “sutil” y las medidas de mediana intensidad con el efecto de una recentralización “explícita”. En cuanto a las medidas de alta intensidad vienen a ser las más extremas, que anulan las prerrogativas del gobierno local. Esta clasificación de medidas recentralizadoras nos permitirá establecer la existencia de dos escenarios de recentralización: uno de recentralización parcial donde existan medidas que en su mayoría sean de baja y mediana intensidad; y otro de recentralización total donde las medidas predominantes sean alta intensidad, por encima de las otras dos clasificaciones. El siguiente gráfico pretende ilustrar este razonamiento.

Gráfico N° 2. Intensidades de las políticas recentralizadoras y sus escenarios derivados



3.8. Síntesis del capítulo

Hemos aportado una definición de la recentralización en tanto proceso que pone en reversa la marcha de la descentralización. Afirmamos que es un replanteo de la descentralización en un escenario donde ésta es más débil y los entes territoriales dependen más de la conducción del gobierno central. La recentralización influye en las RIG, llevándolas a un punto donde la interacción nación/territorio es mayoritariamente a favor de la nación con el objeto de impulsar un modelo estatal coherente orientado desde el Ejecutivo central. ¿Cómo se llega a este punto? Para ello estudiamos la incidencia de la introducción de un modelo de desarrollo a través del plan nacional de desarrollo como principal herramienta, analizando las políticas ejecutadas en tres dimensiones: orden político-ideológica, político-pragmáticas y de cumplimiento de los AII; y en tres subdimensiones que vienen a ser las clásicas en el estudio de descentralización: administrativa, fiscal y política.

Relevamos la importante de la teoría secuencial de la descentralización de Falleti (2006) como aporte para explicar el camino de la entrega de poder al territorio, pero nos preguntamos si es posible pensar una secuencia a la inversa, es decir, que explique el camino de retorno hacia el centro de mando. Entonces fijamos dos tipos de secuencia que creemos factibles: la **A → F → P**

que establece el punto de partida en la recentralización de la dimensión administrativa para controlar la gestión local, siguiendo por la fiscal para controlar los recursos transferidos o recaudados por el gobierno subnacional, y finalmente la recentralización en la autonomía política bien con influjo de la nación en la toma de decisiones locales o en el nombramiento de comisarios políticos; y la $F \rightarrow A$ donde predomina la intención de controlar los recursos territoriales y luego orientar la gestión local con fines de ajuste fiscal o saneamiento de las cuentas.

Para entender el comportamiento de las políticas recentralizadoras que dan forma a este camino de vuelta al centro creemos relevante establecer una clasificación por intensidades con el objeto de diferenciar el efecto que estas tienen en el sistema institucional y en la relación nación territorio. Proponemos clasificarlas en tres renglones: baja intensidad, mediana intensidad y alta intensidad, que van desde la mera reforma normativa con objeto a orientar la política territorial, hasta el reemplazo total o eliminación de la instancia subnacional. Finalmente, la suma de estas políticas nos permitirá establecer si estamos ante un escenario de recentralización parcial o total.

Confiamos en que estos aportes son una herramienta para organizar el estudio del proceso de recentralización porque ayudan a clarificar, identificar y diferenciar, las diversas acciones que se generan en la dinámica gubernamental para impactar los esquemas de descentralización, y que tienen como resultados escenarios donde se ve afectada la relación nación/territorio en menoscabo de los gobiernos locales.

CAPÍTULO IV

RECENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Como afirma este trabajo, la recentralización consiste en la reversión del proceso de descentralización. En éste, el Estado desconcentra y distribuye capacidades, competencias, recursos económicos y poder político para democratizar el territorio y darle mayor nivel de independencia a los órganos subnacionales. Es decir que en la recentralización se reconcentran capacidades y recursos, y se limita la independencia otorgada a las unidades territoriales. ¿Por qué descentralizar y por qué recentralizar? Existe una literatura abundante que ha estudiado las tendencias descentralizadoras modernas en América Latina desde su irrupción en la agenda política durante la década de los setenta, que defiende el efecto positivo de este proceso para la transparencia, la distribución del poder en el territorio, la democratización del poder público y la resolución de las necesidades locales, en beneficio de los niveles subnacionales tradicionalmente dominados por el centro de mando (Andersson, 2003; Blair, 2000; Cao y Vaca, 2007, p. 252; Furlán, 2012, p. 18; Ribot, 2001). En esta literatura predomina la afirmación de que con los procesos de descentralización la democracia gana en calidad por medio del reparto del poder y de las responsabilidades administrativas y fiscales que esto conlleva. Incluso, como explicamos en el capítulo anterior, ha sido identificada una secuencia en la trayectoria de implementación de la descentralización, coincidente en algunos países de la región (Falleti, 2006 y 2010).

Sin embargo, hay otra línea diversa de autores que sostienen que no necesariamente la descentralización es un proceso que en sí mismo permite el perfeccionamiento de la democracia o que ofrece por sí solo la mejora de la eficiencia del Estado (De Mattos, 1989). Esta tensión se ha mantenido desde el inicio mismo de la discusión en torno a descentralizar o no el poder, regular o no los procesos de descentralización, e impulsar o no las autonomías locales para diversificar la toma de decisiones y las responsabilidades de gobierno en el territorio coloreando el mapa político con tonos diferentes al de la línea de gobierno nacional. No obstante, en la puja sobre la descentralización, las corrientes políticas que apoyaban este proceso terminaron imponiéndose como “políticamente correctas” y los sectores que tradicionalmente se opusieron a la desconcentración del poder y a ceder influencia y control, terminaron catalogados como “centralistas”, obstáculos para el progreso que representaba la descentralización política, administrativa y fiscal.

En la otra vereda una literatura reciente ha dado cuenta de que los Estados encontraron en la reorganización de este proceso de transferencias y cesiones una posibilidad para afirmar la influencia nacional en la gestión del territorio y orientar la política local con un encuadramiento estratégico que emana del Ejecutivo central (Abrucio, Grin y Lopes dos Santos, 2016; Dickovick y Eaton, 2004; Malgouyres, 2014; Olmeda, 2014). En otras palabras, se recentraliza porque requiere incrementar el control para poner en marcha sus planes y lograr los objetivos “escritos” y “no escritos” que se ha propuesto.

4.1. Del centralismo fundamental al pragmatismo de la descentralización

Las posiciones políticas en referencia a la descentralización fueron tan variadas como variado es el mundo político en sí mismo. Partidos y dirigentes de todos los colores estaban a favor y en contra. En un mismo partido han coexistido ambas posiciones, la prodescentralización y la refractaria (Arellano, 2015). Empero, la agenda descentralizadora como reforma necesaria para generar un Estado más eficiente, menos “pesado” e intervencionista, llegó de la mano de gobiernos que estaban a la derecha del espectro y fue impulsada durante los setenta, ochenta y noventa, como vimos en detalle en el Capítulo II de este trabajo.

¿Por qué la derecha propuso la descentralización? Los sectores con esta orientación ideológica apoyaron la desconcentración del poder alegando los siguientes fines: “profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo desde abajo, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública” (Montecinos, 2005). Estas banderas guardaban también el incremento de la influencia del mercado en las decisiones de Estado, la desconcentración del endeudamiento público y el incremento de la privatización de servicios públicos con “malos” o cuestionados resultados (la guerra del agua en Bolivia en el año 2000 y otros episodios conflictivos son las excepciones que confirman la regla de esta lógica).

En el polo contrario, la izquierda transmutó su posición al respecto y protagonizó un proceso de adaptación a las nuevas realidades políticas, descentralización mediante. Tengamos en cuenta que por ejemplo las bases teóricas del pensamiento marxista refrendan el “centralismo democrático” como el estadio de construcción de un nuevo Estado unitario y justo. En Lenin (2009, p. 108) encontramos la afirmación de este lineamiento que años después, durante la influencia de la URSS, quedó revalidado en los programas de la izquierda latinoamericana:

Engels, como Marx, defiende, desde el punto de vista del proletariado y de la revolución proletaria, el centralismo democrático, la República única e indivisible. Considera la República federativa, bien como excepción y como obstáculo para el desarrollo, bien como transición de la monarquía a la República centralista, como un “progreso”, en determinadas circunstancias especiales.

Al igual que la experiencia soviética, la de los partidos alineados en la región también derivó en un centralismo fuerte y autoritario, distante de la teoría utópica. Sobre ello hay diversa literatura disponible cuyo abordaje no es objeto de este trabajo. Sí citaremos una autora a manera de contexto que sirva para comprender que del “centralismo democrático” se pasó al “centralismo burocrático” condenado por los filósofos del socialismo, y que terminó siendo en la práctica la síntesis del marxismo.

Los partidos de izquierda fueron durante mucho tiempo muy autoritarios. Lo que se practicaba habitualmente no era el centralismo democrático, sino el centralismo burocrático muy influido por las experiencias del socialismo soviético; no la aplicación de una línea general de acción discutida previamente por todos los miembros y acordada por la mayoría, sino una línea de acción decidida por la cúpula partidaria, sin conocimiento ni debate con la militancia, limitándose ésta a acatar órdenes que nunca discutía y muchas veces no comprendía. (Harnecker, 2001, p. 12).¹⁷

En ese contexto, los partidos políticos de izquierda que tienen sus cimientos programáticos en la propuesta de un centro de poder fuerte y estructurado, pero que toma en cuenta las células de base o unidades comunales en la formación de un aparato público inspirado teóricamente en la equidad, igualdad y justicia, rotaron su posición respecto a ese centro de poder, que a los efectos de la época actual se materializaba en la presidencia del gobierno nacional, por la necesidad de conseguir canales de mayor viabilidad política en un continente que dejaba atrás la lucha armada, las guerrillas y los golpes militares, para abrirse paso en el camino electoral y democrático. Por

¹⁷ En otro estudio Marta Harnecker (2014) identifica una crisis teórica en la izquierda latinoamericana por la falta de un proyecto auténtico y la importación del modelo soviético y europeo: “La crisis teórica de la izquierda latinoamericana tiene, a mi entender, un doble origen: por un parte, su incapacidad histórica de elaborar un pensamiento propio, que parta del análisis de la realidad del subcontinente y de cada país, de sus tradiciones de lucha y de sus potencialidades de cambio. Salvo escasos esfuerzos en este sentido entre los que cabe destacar muy especialmente los de Mariátegui en los años veinte y los del Che Guevara en los años sesenta, la tendencia de la izquierda latinoamericana fue más bien la de extrapolar modelos de otras latitudes: el soviético, el chino. Se analizaba la realidad con parámetros europeos: se aplicaba, por ejemplo, el esquema de análisis clasista europeo a países que tenían una población mayoritariamente indígena, lo que llevaba a desconocer la importancia del factor étnico cultural.”

ejemplo, la alianza de la izquierda boliviana con el movimiento indigenista territorial, acuerdo estratégico que allanó su llegada al poder en 2005.¹⁸ Fue así como la descentralización se convirtió también en una bandera dentro de la izquierda en la búsqueda de espacios de poder en el territorio, con miras a obtener el gobierno nacional. De esta forma la agenda en torno a la descentralización se abordó desde distintos lugares con posiciones y enfoques variados.

En resumen, la descentralización entró en el juego político de la mano de aquellos que sostenían que la reducción del tamaño del Estado y su fragmentación permitiría un mayor desarrollo de los mercados y de la sociedad en general, y, aunque no podemos asegurar que fue en ese mismo sentido, pero sí en el marco de esa agenda de debate en función de la reforma del Estado, los sectores progresistas se plegaron a propuestas como la municipalización y la regionalización que marcaron un quiebre en el reparto del poder político en los países de la región. Los polos de ambos lados coincidieron, con las diferencias de cada enfoque ideológico, en que la descentralización derramaría en mayor democratización, cercanía y participación.

4.1.1 Refundar la patria (o comenzar desde cero)

A principios de la penúltima década del siglo XX, Francia era uno de los países más centralizados de Europa occidental. Sin embargo, el socialista François Mitterrand, entonces presidente, impulsó una serie de cambios en la organización del Estado con miras a potenciar la inserción internacional y el desarrollo económico de su nación. El líder francés anunció que “Francia necesitó de la centralización para construirse como nación. Ahora necesita de la descentralización para no destruirse como nación” (Mitterrand citado por Universidad de la Frontera, 2016, p. 16). El llamado no solo establecía una diferencia entre ambos momentos, la fundación de la república y la anunciada refundación, sino que posicionaba a la descentralización como un proceso necesario para la apertura y la diversificación de las tareas del Estado que transfería poder a representantes electos en los departamentos y comunas. Y en el camino aprovechaba borrar la tutela centralista de la época de Napoleón Bonaparte. Mucha agua pasó

¹⁸ Un ejemplo de este argumento lo encontramos en Álvaro García Linera, vicepresidente de Evo Morales en Bolivia y uno de los ideólogos del Movimiento al Socialismo en ese país. Citamos referencia hecha por Valenzuela (2017, p. 5): “El neomarxista García Linera (2015) reconoce que la izquierda creció en Bolivia cuando se dejó de ideologismo vanguardista y se fundió en con movimiento socio-indígena de aymaras y quechuas, con los cuales entendió sus lecturas de la cárcel del joven Marx que valoraba la comunidad ancestral rural como fuente de cohesión social.”

debajo del puente durante ese tiempo, consolidando la idea de que la tendencia política del gobierno, estuviera orientado éste hacia la izquierda o hacia la derecha, no era incompatible con las reformas descentralizadoras, derivando en resultados tangibles en objetivos principales para la política de Estado como el crecimiento económico. En 2018 Francia se consolidó como la sexta economía del mundo.¹⁹

La izquierda redescubre la sociedad civil como lugar de contrapoderes, como espacio social de cultura; y otorga a ese espacio los contornos políticos y administrativos de cada región. Algunas de las justificaciones del proyecto de ley de descentralización fueron la necesidad de hacer entrar al país de manera irreversible en la vía de la descentralización. El proyecto de ley presentado por el gobierno de François Mitterrand tenía por objeto transferir el poder a los electos, a los representantes de las colectividades territoriales libremente designados por sus conciudadanos y hacer las comunas, de los departamentos y de las regiones, instituciones mayores, es decir, libres y responsables. Esto se calificaba como un acto de confianza en los franceses, en su capacidad de autogestión. (Rubio, 2006, p. 3)

¿Pudo esta situación tener alguna similitud con la incorporación de la agenda sobre descentralización en América Latina? Al igual que la Francia de Mitterrand, la gran mayoría de los países de la región eran estados unitarios fuertemente centralizados. En la actualidad apenas cuatro se declaran formalmente como federales, y, uno de ellos, Venezuela, es caso de excepción al no contar con un Senado o cámara de representación territorial. Sin embargo, todos, algunos más temprano y otros más tarde, se insertaron en la movida descentralizadora. Así como François Mitterrand introdujo desde la izquierda la idea de la descentralización en la escena política francesa como una reforma necesaria para repotenciar la economía y el desarrollo, en América Latina ideas similares permearon los sistemas políticos, diversos y diferentes a los europeos. Estas ideas fueron desembarcadas por liberales, pero la izquierda, llegado el momento de decidir, también estuvo de acuerdo. La descentralización avanzó tanto como se pudo, o tanto como lo permitieron los gobernantes de turno, y en la primera década del nuevo siglo, luego del desarrollo de muy variados procesos de reforma estatal, el Estado nacional decidió recobrar poder y reconcentrar las decisiones y administraciones. Es decir, volvieron las corrientes centralizadoras. Esto sucedió en un momento particularmente singular: América Latina vivía el *boom* de la bonanza de las materias primas y en esa ola se encontraba el apogeo de los gobiernos progresistas que hicieron de la

¹⁹ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (World Economic Forum, 2018).

izquierda una suerte de avalancha que controlaba la mayoría de los países de la región. En medio de ese auge para la centro-izquierda, también la derecha se mantenía en sus países referentes. Fue así como en Colombia o México gobernaban líderes más conservadores. Si el centralismo había sido una fórmula para la consolidación de los Estados y la descentralización una herramienta política para la diversificación económica y el crecimiento, ¿las pujas centralizadoras tenían lugar atendiendo un criterio exclusivamente económico? ¿O al igual que la descentralización tenía un fuerte componente político como palanca de apoyo? ¿Cómo se implementaron y qué escenarios generaron?

La descentralización no puede ser entendida sólo como un simple problema de transferencia de competencias y de recursos, o de mejorar las formas de representación política – generalmente manejada de manera tecnocrática– sino del rediseño del conjunto de la estructura del Estado; es decir, no se trata de producir modificaciones parciales sino crear un nuevo Estado. (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008)

La actitud inicial de la tendencia descentralizadora regional fue desconcentrar el poder, profundizar el proceso de descentralización e incluso ampliar sus apoyos constitucionales con miras a ornamentar un proceso anunciado como irreversible. Sin embargo, hubo modificaciones en el camino y reformas cuyo efecto generó un Estado nacional más presente y más tutor.

4.2. El efecto de la recentralización en la región

La recentralización hace una función inversa a la descentralización: reempodera al Ejecutivo para que decida y conduzca desde el centro la acción administrativa, fiscal y política en el territorio. Esto no es ajeno a la historia de la región, porque en América Latina los gobiernos han tenido una fuerte tradición centralista y la descentralización es relativamente un fenómeno nuevo. Lo extraño es que los más fervientes promotores de la descentralización como instrumento de profundización democrática de la nación, estén entre quienes la despachan para volver a la concentración del poder en la autoridad central.

Algunos investigadores se han dado la tarea de estudiar la recentralización como suceso relevante de la región en el siglo XXI. Malgouyres (2014), por ejemplo, sostiene que se recentraliza para relegitimar al Estado central, pues su legitimidad ha sido afectada en los años noventa con los resultados de la descentralización como proceso de transformación del Estado. Explica lo siguiente:

Se recentraliza porque después de treinta años de lógica globalizadora el concepto de Nación vuelve a aparecer con fuerza, acompañado a veces, de una reivindicación “identitaria”, patriótica o populista. Se recentraliza bajo la presión social por más igualdad o, paradójicamente, guiado por los consejos de ciertas organizaciones internacionales. (Malgouyres, 2014)

Duarte (2012, p. 317) sugiere una interpretación sobre la causa de las políticas recentralizadoras, y para ello examina el caso de Colombia, un país gobernado por sectores derechistas en lo que va de siglo. Según el autor, la recentralización no responde exclusivamente a un proceso gestionado por el Ejecutivo central, pues su puesta en marcha obedece a dinámicas “multifactoriales” entre las que se ubica la corrupción en el territorio, los actores ilegales que toman los poderes descentralizados y el ajuste fiscal. En los hechos un contingente normativo desplegado desde el gobierno central reglamentó políticas recentralizadoras, sin embargo, estas diversidades de dinámicas impactan la posibilidad y efecto de estas políticas.

Existen esfuerzos empíricos que han dividido las tensiones entre centralización y descentralización (Albuquerque, 2004; Coraggio, 2004; Daughters y Harper, 2007; Falleti, 2006; Payne y Perusia, 2007). Camejo y Gallicchio (2005, p. 67) defienden que no hay un sistema político-administrativo exclusivamente orientado hacia la optimización del uno por el otro: “[...] como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización de un Estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos”.

4.2.1. Ante la descentralización ¿débil? una recentralización ¿fuerte?

Con el pasar de los años ha estado presente la dicotomía entre la literatura que apoya una (nueva) profundización del proceso de descentralización y otra crítica de los resultados producidos por éste. Encontramos en Cao y Vaca (2007) una discrepancia sólida con la actualidad de la descentralización identificando fallas relevantes en su implementación:

[...] no hubo actores sociales capaces de garantizar condiciones mínimas en el ámbito del aparato público para el desarrollo de la descentralización.

Por otra parte, no se tomó en cuenta que muchos de los sistemas políticos locales y regionales funcionaban bajo la lógica del patronazgo y el clientelismo. Ocurrió así que, en estos casos, la descentralización reforzó el poder de gobiernos que resultaban ser más herméticos a la participación ciudadana que la que era el gobierno central, a pesar de la “distancia” en que se encontraba. (Cao y Vaca, 2007, p. 263)

Ecuador nos sirve de ejemplo para comprender esto: la nueva Constitución de 2008 que introdujo importantes reformas en materia de descentralización y autonomía regional y local, al calor del discurso transformista de la Revolución Ciudadana y su máximo dirigente, Rafael Correa, derivó en un ejercicio de recentralización y resignificación del Estado que trajo consigo el incremento exponencial de la participación central en las decisiones y gestiones del territorio. Al respecto, Correiro y Naizot (2016, p. 90) afirman que “se puede vislumbrar el riesgo de reducción del ímpetu democratizador a una ficción progresista. Nos parece existir [sic] procesos contradictorios en cuanto a la performatividad (sic) de las lógicas discursivas de la emancipación y sus aplicaciones reales en la materialidad del Estado”.

Algunos investigadores afirman que el reempoderamiento del centro se buscó como estrategia base para la implementación de proyectos de gobierno reivindicadores de los valores de la izquierda progresista, pero en un nuevo contexto donde la figura del presidente, la centralidad de su personalidad generalmente carismática (Chávez, Lula, Kirchner, Morales, Correa) llegó a ser el factor determinante:

[...] la lucha política ha sido y es por el gobierno central, predominando los caudillos que buscan con formas grotescas o sutiles perpetuarse en el poder y acumularlo. Se naturalizó lo que el propio Laclau (2005) sentenció como la necesaria presidencia fuerte para hacer transformaciones bloqueadas por las oligarquías, recordando que también hay liderazgos carismáticos que se prologan por mucho tiempo [...] Ese ardor presidencialista con tintes autoritarios también se cuela en el culto a la reelección en el eje bolivariano (con Ortega en Nicaragua como record), o en las formas más personalistas de los museos en los pueblos natales (Evo) o los mausoleos faraónicos (Kirchner). (Valenzuela, 2017, p. 3)

Pero este reposicionamiento del personalismo y de la centralidad de la Presidencia de la República como ente dominante de las relaciones gubernamentales también anidó en el lado conservador. Algunos más personalistas como Álvaro Uribe en Colombia y Felipe Calderón en México, y otros más orientados al consenso político pero destacando la fuerte impronta de la Presidencia, como Juan Manuel Santos en Colombia y Vicente Fox en México.²⁰

²⁰ Este trabajo profundiza en el caso Colombia, más no en México. Sin embargo, consideramos necesario destacar que para mencionar este último nos hemos apoyado en Cortés (2010), Navarrete (2012) y Pardo (2015).

Cada país ha tenido su realidad particular. Nos sostenemos en Ellner (2012 y 2013) para afirmar que dentro de la ola de izquierda que gobernó a América Latina durante los primeros 15 años del siglo XXI, existían diferencias notorias. Los discursos y actuaciones más radicales se encontraban en los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia, al tiempo que, en otros como Brasil, Uruguay y Argentina, había mayor moderación y espacios de apertura al diálogo gobierno-oposición siguiendo una retórica progresista, pero “aflautada”, como indica Borón (2008, p. 26). No en vano en estos últimos países se registraron más episodios de leyes y reformas aprobadas en consenso con todo el espectro político mientras que en los primeros se imponía la mayoría simple del sector oficial. Un detalle relevante es que esa mayoría estaba articulada, en el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia, por intermedio de partidos políticos débiles enfocados fundamentalmente en la tarea electoral, en comparación con la fuerza política del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, Frente Amplio (FA) en Uruguay y Partido Justicialista (PJ) en Argentina, cuyos lazos con los sectores populares y los movimientos sociales son más sólidos y de mayor trayectoria histórica. Esa “debilidad” estructural estuvo en segundo plano debido al fuerte apoyo que mostraban los gobiernos tras los eventos electorales, sin embargo, los hechos políticos posteriores la dejaron en evidencia una vez que las figuras principales, Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Morales en Bolivia, dejaron de ser presidentes y sus sucesores siguieron al frente de las organizaciones con sustantivos cambios de dirección.

En países de otro signo, como Colombia y México, los gobiernos de derecha tuvieron en momentos mayoría y en otros se valieron del consenso entre varios partidos para impulsar sus agendas. Por ejemplo, durante las dos presidencias de Juan Manuel Santos en Colombia (2011-2018), el acuerdo partidario y la acción colegiada para gobernar e instalar reformas no solo fue la regla, sino que se llevó a todos los planos posibles como las comisiones de seguimiento de los proyectos de inversión locales y los órganos de decisión de distribución de las regalías. Las administraciones conservadoras se diferencian de las progresistas por no haber contado con un periodo de mayoría igual de prolongado.

4.3. Siglo XXI: ¿qué pasa con los gobiernos territoriales en la región?

En la América Latina de principios del siglo XXI hubo cambios importantes. El mapa político se transfiguró. Partidos y coaliciones de izquierda²¹ asumieron el poder en países como Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia, Uruguay. La retaguardia de la centro-derecha estuvo en Colombia y México. La región se impregnó de una ola progresista con nuevos modelos de gestión gubernamental que destacaron por su énfasis en el desarrollo social, la modernización de los servicios públicos y la apertura de sus economías a nuevas inversiones internacionales (Cepal, 2014; Carrión, 2003). A su vez, suscitaron reformas en el área política, administrativa y fiscal que cambiaron el panorama. Por otro lado, los gobiernos de derecha, y en ese sentido es referente el caso de Colombia, entraron a realizar reformas en la fiscalidad territorial y en los mecanismos para transferir recursos a municipios y departamentos, atendiendo estrategias de disciplina fiscal.

En esta nueva visión de Latinoamérica en el siglo XXI (2000-2018), ¿qué lugar tiene la relación nación/territorio? ¿Qué pasa con los gobiernos subnacionales y su vínculo con el gobierno central?

Muchos de los sectores políticos que asumieron el poder en este tiempo habían sido fervientes defensores de la descentralización de los recursos, las decisiones y las competencias como bandera de su propuesta político-ideológica: reforma del Estado para una mayor democratización con participación ciudadana, mayor estado de bienestar, desarrollo local, y empoderamiento del gobierno territorial (Arditi, 2009; Bresser-Pereira, 1998; Carrión, 2003; Panizza, 2008; Stoessel, 2014; Velásquez, 2003).²² También, siguiendo una orientación político-

²¹ En el contexto político latinoamericano se ha producido una sinonimia genérica entre los términos “progresismo”, “centro-izquierda” e “izquierda” (Antía 2011, Barton et al., 1999; Bringel y Falero, 2016; Clacso, 2012; Cortés, 2012; Feres, 2008; Gudynas, 2011; Martner, 2011; Moreira, 2006; Ramírez, 2012). Los movimientos y gobiernos que se encuentran en este lado del espectro político, no alineados con los partidos políticos tradicionales (en su mayoría liberales o conservadores), se han autodenominado de esa forma para diferenciarse. Existe dentro del progresismo una gran diversidad generada por las distintas trayectorias históricas, ideológicas e institucionales presentes en los respectivos sistemas políticos de América Latina. Adopto el término “izquierda” porque los sectores políticos estudiados comparten esa tendencia ideológica. Aclaramos que no es tema principal de esta investigación profundizar en la ubicación ideológica de los partidos y gobiernos de la región.

²² Debemos destacar que la puesta en marcha de la descentralización ha estado asociada desde principios de los ochenta en adelante con el programa neoliberal de grupos de élites que perseguían la disminución del tamaño del Estado central. Sin embargo, también era apoyada por movimientos sociales identitarios en la búsqueda de empoderar

pragmática, la izquierda apoyaba los procesos de autonomía subnacional en búsqueda de mayor factibilidad electoral para crecer políticamente a través del triunfo en municipios y provincias como plataforma para llegar al Estado nacional (Boisier, 1999; Cao y Vaca, 2007; Errejón, 2012; Faguet, 2013; Garcé, 2007; Mascareño, 2008, p. 32).²³

Sin embargo, según diversos autores en muchos de estos países se llevaron a cabo acciones que fortalecieron la influencia del Ejecutivo central dando paso a un proceso de recentralización contradictorio con la retórica del momento. En algunos casos, como en Venezuela, el sector progresista que asumió el poder en 1999 impulsó una nueva Constitución Nacional votada mayoritariamente en un referendo que definió al Estado venezolano como “federal y descentralizado” (artículo 4, CRBV), y, además, consagró que “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (artículo 158, CRBV). La nueva Carta Magna menciona el propósito de la descentralización en otros once artículos, no obstante, todo este peso constitucional no impidió que se llevaran a cabo reformas a instrumentos clave como la Ley Orgánica de Descentralización (2009) que vació las competencias de las entidades territoriales (estados) y amplió los controles en las transferencias de recursos a las regiones del país; tampoco detuvo la aprobación de las “Leyes del Poder Popular” (2010) que reglamentaron la instalación de estructuras paralelas a los gobiernos subnacionales dirigidas y supervisadas por la Presidencia de la República como la nueva estructura comunal.

En este contexto también aparece el rol que vienen a jugar las inversiones internacionales en el territorio articuladas a través de los AII, y el aprovechamiento fiscal en beneficio del Estado nacional enmarcadas en una lógica de defensa de los acuerdos de inversión internacional hechos por el gobierno central por encima de la voluntad territorial y de las comunidades étnicas, que, en América Latina, a diferencia de Norteamérica o Europa, son un actor relevante. Países como Colombia, gobernado por la derecha, aprovecharon los primeros años del siglo XXI para la

sus localidades. Tal como señala Lalander (2011, p. 64), si bien estos sectores tenían interpretaciones y justificaciones diferentes, manifestaban una fe común en la descentralización.

²³ Vale decir que algunos ideólogos de izquierda afirmaron que dentro del proyecto ideológico contenido en el llamado “Socialismo del Siglo XXI”, el potenciamiento de la descentralización serviría para efectivizar la coordinación de los planes de desarrollo a nivel nacional y local (Borón, 2008, p. 41; Monedero, 2011, p. 24).

construcción de sistemas nacionales de participación y regalías que empoderaba a la nación en la designación de los recursos a través de una hiper-normatividad que reglamentaba exhaustivamente el destino de las transferencias y encorsetaba las competencias administrativas y fiscales locales, al tiempo que reforzaba el control central en los grandes proyectos transnacionales que se instalaban en la periferia. Otros países optaron por el intervenir el reparto. Un caso alusivo es la centralización fiscal de la Argentina bajo los gobiernos kirchneristas (2003-2015), identificados con la centro-izquierda, donde se consolidó una fuerte concentración de la recaudación de impuestos con el control del tributo a los débitos y créditos bancarios, conocido como “impuesto al cheque”, y las retenciones a exportaciones agropecuarias durante el auge de los *commodities* (2003-2011), generando cuantiosos recursos asignados de forma discrecional mediante “Programas de Asistencia Financiera” a municipios y provincias para sumar apoyos políticos (Lodola, 2011, p. 225), dejando en evidencia inclusive que el reparto de las transferencias se realizaba a la inversa de la población. Es así como provincias pequeñas como Santa Cruz (273.943 habitantes en 2010), con un gobierno alineado políticamente a la administración Kirchner, podía recibir una mayor cantidad de recursos per cápita con respecto de la disidente Santa Fe (3.194.537 habitantes en 2010) (Gervasoni, 2011, p. 117). Es decir, se reemplazaba el criterio técnico de reparto de las transferencias por un criterio político sujeto a la discrecionalidad del presidente.

Malgouyres (2014) ofrece un punto de vista que encuadra en nuestra visión sobre la descentralización en América Latina con el inicio del nuevo siglo:

En el año 2000 se oyen nuevas voces, especialmente en países latinoamericanos gobernados en ese momento por partidos de izquierda, que exigen una vuelta a menos individualismo, a un mantenimiento de los servicios públicos y menos relevancia de la ideología neoliberal. Estos países promueven el principio de igualdad y no tanto el principio de libertad, traído por la globalización y el libre comercio con el fin de acabar con las disparidades flagrantes que se han desarrollado a lo largo de los treinta años anteriores. La recentralización encuentra su lugar en el posicionamiento político-ideológico defendido sobre todo en Argentina y Brasil durante los últimos diez años.

Tal como refieren Dickovick y Eaton (2004) “[...] entendemos recentralización en gran parte como una serie de cambios diseñados para revertir las reformas anteriores que amplió la autonomía subnacional y por lo tanto limita las prerrogativas del gobierno nacional”, reformas que han sido centrales en el programa político de los movimientos de centro-izquierda

latinoamericanos dando paso a lo que Acosta (2012) y Burbano (2015), entre otros, definen como “el retorno del Estado”.

4.3.1. *El panorama en América Latina*

Los Estados latinoamericanos generaron nuevos proyectos de país y modelos de desarrollo con el inicio del siglo XXI y un mapa político dividido entre la “ola progresista” y los sectores de derecha que se mantenían en sus bastiones (Antía, 2011; Moreira, 2007; Stoessel, 2014). ¿Qué lugar ocupa la descentralización y la recentralización en estos nuevos proyectos de país? Investigadores como Cravacuore (2014, p. 7) plantean que existen procesos de recentralización en América Latina: “[...] más allá de los matices nacionales, presenciamos la emergencia de un proceso caracterizado por la reversión de la descentralización administrativa y su consecuente impacto sobre la política”. Incluso, el autor señala las conductas autoritarias como móvil de este proceso de recentralización:

Los intentos de mejorar la gobernanza local chocan contra los estilos de gestión tradicionales, las prácticas políticas históricas y las conductas autoritarias de muchos dirigentes políticos. Por ello, la recentralización no encontraría mayores obstáculos en limitar la descentralización política y limitar con ello la democracia local, dejándola limitada a la rutina de los procesos electorales. (Ibídem)

Otros como Olmeda (2014, p. 143) consideran que los ejecutivos nacionales han impulsado políticas de recentralización con intención de recuperar responsabilidades y prerrogativas toda vez que ha existido cierta “incapacidad” en el territorio, “desde la perspectiva del centro”, para proveer adecuadamente los servicios públicos y suministros otorgados por el Estado, que en décadas anteriores fueron transferidos a los niveles subnacionales.

Países del vecindario han presentado estas prácticas. En Colombia, una república unitaria gobernada por la derecha durante los últimos años, es uno de los casos con recentralización, lo que reafirma que este fenómeno no es excluyente de la izquierda en el poder. Valencia-Tello y De Chueiri (2014) identificaron fallas en el proceso de descentralización colombiano que dieron pie a una actividad recentralizadora. Para estas investigadoras, la falta de solidez de las leyes y reglamentos dispuestos para tal fin permitió la erosión de la desconcentración del poder y de la distribución de recursos al gobierno en el territorio:

El marco normativo que transfiere competencias y otorga autonomía a las entidades territoriales no es suficiente, si esto no se acompaña de reformas institucionales responsables y programas de capacitación y entrenamiento que permitan fortalecer las capacidades de autogobierno a largo plazo de las entidades territoriales y las capacidades de comunicación, cooperación y coordinación entre funcionarios y entidades en diferentes niveles de gobierno.

Ahora veamos algunos ejemplos de recentralización en gobiernos de ubicados en diferentes puntos del espectro político: en Perú la segunda administración de Alan García y el socialdemócrata Partido Aprista Peruano (2006-2011), señalada por su tendencia neoliberal, instaló una Secretaría de Descentralización con la idea manifiesta de profundizar la descentralización iniciada en su primer gobierno que terminó en todo lo contrario, como instrumento operador del territorio bajo el paraguas del Consejo de Ministros (Azpur, 2016). Durante el gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016), quien ascendió al poder por medio de una coalición de partidos de izquierda (Partido Nacionalista Peruano, Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Socialista Revolucionario, Movimiento Político Voz Socialista y Movimiento Político Lima Para Todos), se promulgaron reformas en el canon minero y la ley de regalías (Leyes 28.258, 29. 789 y 29.790) que subieron la recaudación en ese sector en beneficio del Ejecutivo central de 38,5% a 42,7% y creó el Impuesto Especial a la Minería y el Gravamen Especial a la Minería bajo control del Ministerio de Economía y Finanzas. López (2015) manifiesta que la recentralización se acentúa en 2015 con el incremento del peso del presupuesto nacional sobre el subnacional:

[...] el gobierno central se autoasigna el 75% del presupuesto en el nivel nacional. El gobierno nacional arguye, por un lado, una supuesta incapacidad de gasto de los gobiernos descentralizados y, por otro, un alto nivel de corrupción en ellos. Pero el gasto ejecutado por los gobiernos descentralizados al 31 de agosto llega al 35.3%, cifra superior al ejecutado por algunos sectores del gobierno central (Salud, Mujer, MIDIS y Ambiente) y la corrupción corroe más al gobierno central que a otras instancias del gobierno. (*La República*, 8 de octubre de 2015)

Brasil es un caso paradigmático en términos de recentralización porque los avances del control regulatorio del gasto subnacional se comenzaron a evidenciar a mediados de la década de los noventa, es decir, inmediatamente después de aprobada su Constitución federal (1988) que es fuertemente descentralizada (Abrucio y Grin, 2016, p. 6). Desde entonces el gobierno central ha tenido un progresivo fortalecimiento con respecto a los entes subnacionales con la implementación de: normativa sobre implementación de políticas y gasto; creación de nuevos municipios y

organización de cámaras municipales; revisión de la política fiscal local y reducción de los ingresos subnacionales (Abrucio, Grin y Lopes dos Santos, 2016). Dickovick y Eaton (2004) en un estudio de casos sobre la recentralización en Argentina y Brasil describen sorprendentes cambios en la autonomía de ingresos, autonomía de gastos y autonomía de endeudamiento en el territorio:

Con respecto a la autonomía de los ingresos, los presidentes de cada país han propuesto una variedad de sorprendentes cambios recentralizadores de cambios contra los gobernadores de oposición [...] Con respecto a la autonomía de gastos, los presidentes han tratado de reforzar la influencia del gobierno federal sobre las decisiones de gasto que han sido formalmente descentralizadas. En ambos países [Brasil y Argentina], los presidentes han tratado de forzar a las autoridades subnacionales para pasar sus transferencias a gastos prioritarios establecidos por el gobierno federal. Con respecto a la autonomía, préstamos y endeudamiento, los presidentes han tratado de privatizar o cerrar los bancos anteriormente propiedad de los gobiernos subnacionales.

A la evidencia citada se le suman estudios de Wiesner (2008) y Montero y Samuels (2004) que exploran igualmente algunas funciones fiscales descentralizadas que volvieron a la órbita nacional afirmando una de las razones de este trabajo: las políticas descentralizadoras no son irreversibles (Higueras y Navarrete, 2014, p. 182) por más que sean parte de la Constitución y estén apoyadas, al menos discursivamente, por todo el mapa político.

En Argentina, con el sistema municipal más diverso de la región, construido en base a los criterios particulares adoptados por cada una de sus 23 provincias, también se ha evidenciado un intenso proceso de recentralización (Cravacuore 2014, 2016 y 2020) impulsado durante el periodo de Nestor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). Lejos de una política territorial inspirada en indicadores sociales y económicos como la pobreza, desempleo, necesidades básicas no cubiertas, servicios públicos elementales y demás, el gobierno actuó de forma discrecional para “comprar” apoyos (Giraudy, 2006; Schijman, 2005) y generó una estrategia de vínculo directo con las municipalidades obviando el rol de las provincias (Cravacuore, 2020, p. 385) e influyendo en la vida local. Los gobiernos territoriales del oficialista PJ y sus afines terminaron siendo receptores de mayores recursos en comparación con los opositores amén de la entrega de responsabilidades y la intervención de la nación en aspectos que antes competían al municipio, acentuando además las desigualdades en el nivel subnacional entre las provincias de distintas características socioeconómicas y densidad poblacional (Gervasoni, 2010; González y Mamone, 2011). El gobierno central fue parte de la gestión de los recursos municipales con una retórica que desafiaba

a los alcaldes con miras a generar mayores vínculos de dependencias de la participación nacional (Cravacuore, 2017, p. 174). Durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), ubicado ideológicamente en la acera de enfrente, se reacomodó relación nación-provincias en términos más favorables para éstas, no obstante, el tema municipal perdió relevancia en la agenda nacional (Cravacuore, 2020, p. 386).

México en tanto país federal con una heterogeneidad en sus gobiernos locales al igual que Argentina y menos descentralizado que Brasil, ha tenido pujas recentralizadoras muy importantes en el nuevo siglo. Gobernado por la derecha con el Partido Acción Nacional (2000-2012) y el Partido Revolucionario Institucional (2012-2018), evidenció impulsos centralizadores sostenidos en la justificación de corregir desajustes fiscales, poca capacidad de gestión local y corrupción en los entes subnacionales. Enumeramos un resumen de eventos recentralizadores: centralización de la toma de decisiones en materia de política social del país en 2004, establecimiento de un mando único policial en 2010, reforma educativa con carácter unificador regresando recursos y atribuciones antes transferidas en 2013, homologación de los procesos electorales federales y locales, del código del proceso penal en todos los estados, y cesión de la recaudación del impuesto predial del nivel municipal al estatal con estímulo de aportes a recibir por el Fondo de Fomento Municipal (nacional) en 2014, y reforma a la ley de administración pública para concentrar en una autoridad nacional delegada en cada estado la coordinación de los programas de desarrollo social en 2018 (Aguilar y Rodríguez, 2017; Aguilar y Ramírez, 2020; Carrera, 2015). Varias de estas medidas fueron reformadas y profundizadas con la llegada al poder el 1 de diciembre de 2018 del presidente Andrés Manuel López Obrador y del izquierdista Movimiento de Regeneración Nacional. Su gestión ha impulsado nuevas políticas de recentralización como la federalización del sistema de salud o la implementación de una política de seguridad centralista cuyo epicentro es el reposicionamiento de la figura presidencial como actor principal (Gamboa, 2020; Pérez, 2019).

En *The centralism of “Twenty-First-Century Socialism”: Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia*, Eaton (2013) advierte que el Ejecutivo central ha tenido una participación decisiva en el proceso de recentralización de estos países gobernados por sectores progresistas en la primera década del siglo XXI, atendiendo a motivaciones políticas y de acumulación de poder: “Los tres presidentes [de Venezuela, Ecuador y Bolivia] intentaron enmarcar la recentralización en términos ideológicos consistentemente tratando de desacreditar a líderes de la oposición como oligarcas que han sido desplazados de la política a nivel nacional y que ahora están tratando de reagruparse en contextos subnacionales”. Sobre el caso ecuatoriano

encontramos un hecho que sirve para ilustrar cómo se ha actuado desde el centro de mando en detrimento de la provincia:

En 2007, el Ejecutivo de [el presidente] Correa utilizó poderes para crear un nuevo *Ministerio del Litoral* (Ministerio de la Costa), que consolidó las oficinas de todos los principales ministerios (Salud, Cultura, y Educación) en un solo *Súper Ministerio*, ubicado en Guayaquil. Esta creación burocrática fue pensada para aumentar la penetración del Gobierno Nacional en la Costa y aumentar su agilidad para responder a las demandas locales. El control sobre la estructura organizativa de la burocracia nacional dio habilidad sustancial al presidente para maniobrar en las luchas con los gobiernos subnacionales [cursivas nuestras]. (Dickovick y Eaton, 2013)

El “súper” ministerio, fue dado de alta el 8 de agosto de 2007 por el presidente del Ecuador y suprimido el 28 de enero de 2010 por Decreto Ejecutivo 237. En su sede, ubicada en el norte de Guayaquil, capital de la provincia de Guayas, la segunda ciudad más importante del país que junto con Quito son los únicos dos distritos metropolitanos, y cuya región fue políticamente adversa a la administración de Rafael Correa durante todo su mandato, la entidad coordinaba planes, programas y políticas junto a las secretarías regionales y otras dependencias del Estado nacional en provincias, cantones y parroquias. Tras su cierre, las funciones, competencias y servicios pasaron a la órbita de la Secretaría Nacional de Planificación.

Otros investigadores se han dedicado a revisar debilidades en los procesos de descentralización regionales que derivaron en el incremento del poder del gobierno nacional. Citamos una referencia sobre el caso argentino:

No se tomó en cuenta que muchos de los sistemas políticos locales y regionales funcionaban bajo la lógica del patronazgo y el clientelismo. Ocurrió así que, en estos casos, la descentralización reforzó el poder de gobiernos que resultaban ser más herméticos a la participación ciudadana que la que era el gobierno central, a pesar de la “distancia” en que se encontraba. (Cao y Vaca, 2007, p. 263)

En Chile, país gobernado la primera década del siglo XXI por presidentes socialistas de la Concertación de Partidos por la Democracia (izquierda, centro-izquierda y centro) y después por el derechista Sebastián Piñera (primera administración, 2010-2014) las limitaciones en competencias y capacidades a los órganos subnacionales han derivado en el debilitamiento de la integración de la ciudadanía en los procesos de desarrollo territorial:

Existe una insuficiencia política y democrática en los gobiernos regionales que limita la puesta en marcha de una política de desarrollo [...] Esta insuficiencia que se puede reconocer en el problema de las competencias limitadas y en el déficit democrático, tiene una consecuencia de peso en la incapacidad de los gobiernos regionales para generar procesos de integración social basados en la configuración de una identidad territorial ajustada al contorno de la región. Esto nos parece de vital importancia puesto que el desajuste entre las instituciones políticas regionales y las identidades colectivas que se configuran en los territorios que integran esas regiones, obstaculiza el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de desarrollo regional. (Thayer, 2011)

Sobre el caso venezolano, Rachadell (2008) manifiesta lo siguiente:

En abierta contradicción con las declaraciones constitucionales sobre el federalismo y la descentralización, desde el inicio de la vigencia de la nueva Carta se inicia un proceso de concentración del poder y de centralización de la Administración, que se realiza mediante leyes y omisiones legislativas, actos y actuaciones de la administración, vías de hecho, decretos leyes, que son anteriores y posteriores al intento fallido de reforma de la Constitución. (2008, p. 112)

Mascareño (2007, p. 12) afirma que existe una honda recentralización vivida en Venezuela en los últimos tres lustros: “Los acontecimientos han apuntado hacia la eliminación progresiva de las reivindicaciones territoriales de la década de los ochenta y noventa. Así, la oferta de la profundización de las autonomías estatales y locales, entró en conflicto con el espíritu autoritario y militarista del régimen”.

El caso uruguayo, en contraste, presenta características que lo diferencian de los otros procesos recentralizadores advertidos en América Latina. Durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2010), líder del progresista Frente Amplio²⁴, se promulgaron reformas para descentralizar el poder en el territorio creando el tercer nivel de gobierno. Ha sido el último país de la región en plantearse la reforma institucional (Arocena, 2013). No obstante, hemos encontrado literatura que resalta las debilidades de estas reformas y señalan la resistencia de las autoridades municipales a la apertura de mecanismos de innovación democrática (Freigedo, 2015). En *Análisis de redes intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez*

²⁴ Coalición conformada por las siguientes organizaciones: Movimiento de Participación Popular, Partido Socialista, Asamblea Uruguay, Partido Comunista, Alianza Progresista, Nuevo Espacio, Vertiente Artiguista, Partido Obrero Revolucionario, Partido por la Victoria del Pueblo y el Partido Socialista de los Trabajadores.

existen municipios, Veneziano (2012, pp. 101-102) sostiene que la descentralización uruguaya se corresponde más con un diseño desconcentrado que descentralizado:

Depende del proyecto político estratégico en el que el papel fundamental corresponde al partido de gobierno. Este tiene un componente paradigmático que se plasma en un diagnóstico de los problemas y en las propuestas políticas más acertadas para resolverlos, sobre todo cuando son descentralizaciones “desde el centro”. El elemento para nosotros fundamental para determinar el carácter neoconservador o “democratizante” de este proyecto es el componente redistributivo de las políticas y el carácter inclusivo de la democracia.

4.4. ¿Por qué? Algunas explicaciones disponibles

Sobre el por qué los países ponen en marcha medidas recentralizadoras existen diversas explicaciones, sobre el cómo no tanto. Es decir, hay más abordaje de la justificación que del procedimiento empleado. La mayoría de estas justificaciones son hipótesis que plantean que el incremento de la influencia del Ejecutivo Nacional en el territorio se da con el fin de solucionar problemas que la descentralización, siguiendo el criterio del centro, no pudo resolver, o que atendió deficitariamente. En esta línea se inscribe Olmeda (2014, p. 147), asegurando que las políticas de recentralización son impulsadas en general por los presidentes actuando con la intención de reconquistar poder en ámbitos políticos, fiscales y administrativos que hasta entonces estaban bajo control de las autoridades subnacionales. Hay quienes mirando experiencias de gobierno de derecha²⁵ han intentado responder cómo las fuerzas militares, la sociedad y el poder legislativo se relacionan con el líder para la acumulación y centralización del poder:

La hipótesis que se maneja es que estos tres **elementos** son el camino estratégico más efectivo para que un líder populista concentre el poder, aunque, de acuerdo con el contexto, es posible que se apoye en un elemento más que en el otro, pero que, finalmente, se hinca en los tres. (Barrientos y Niño, 2017, p. 6)

Esta reconquista es realizada por medio de diversas estrategias que han puesto en marcha los gobiernos nacionales y que Dickovick y Eaton (2013) han agrupado en cuatro tipos: 1)

²⁵ En el caso particular del estudio citado se examina la práctica del gobierno dictatorial de Alberto Fujimori en Perú y de los gobiernos democráticos de Carlos Menem en Argentina y Álvaro Uribe en Colombia, ubicados en la derecha del espectro político.

políticas: nuevas políticas sociales como programas de transferencias condicionadas que han tenido el efecto de aumentar la influencia del Ejecutivo central sobre los gobiernos subnacionales; 2) burocráticas: presidentes que han utilizado sus poderes sobre la burocracia nacional para avanzar en los objetivos de la centralización a través de la supresión o el fortalecimiento de ciertas agencias burocráticas con la creación y financiación de otras instancias en el territorio y el uso discrecional de la desconcentración sectorial de los recursos (en oposición a la devolución) para contrarrestar la acción independiente de los gobiernos subnacionales; 3) institucionales: los políticos en el centro se han involucrado en una variedad de instituciones estratégicas que van más allá de la reorganización de la burocracia por parte del Poder Ejecutivo. Estas incluyen los intentos de utilizar las instituciones nacionales como los tribunales electorales, los órganos judiciales y los militares para limitar su autonomía y experimentos con capas institucionales que la autoridad central fragmentó; 4) sociales: funcionarios nacionales han tratado de activar, movilizar y apoyar a determinados grupos de la sociedad civil subnacionales, ya sea con la esperanza de que estos grupos obliguen a los gobiernos subnacionales a adoptar conductas sancionadas por el centro de mando o en el intento de construir el apoyo público a la reafirmación de la autoridad central.

Cravacuore (2014) afirma que en América Latina se dan dos posiciones ideológicas básicas que sostienen el proceso de recentralización: “[...] por un lado, una posición ideológica, que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otro, una posición ideológica [pragmática] que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal”. Este trabajo coincide con el autor porque consideramos que ambas motivaciones políticas de los sectores gobernantes, una esencialmente ideológica y la otra de naturaleza pragmática, son encontradas en gobiernos de diferente signo, es así como podemos observar recentralización en países como Colombia, gobernado por la derecha en lo que va del siglo XXI, y también en Venezuela, bajo una administración de izquierda en el mismo periodo de tiempo. A ese punto de vista queremos agregar la tercera dimensión clave que apuntala este trabajo, la influencia del nuevo orden económico global y los AII en los procesos de descentralización y recentralización en el territorio: elemento de peso en las medidas de desconcentración y transferencia de competencias de tipo fiscal (grandes inversiones nacionales y extranjeras en las provincias) y de tipo político (transacciones y decisiones del poder político a la luz de estas inversiones). Los escenarios de grandes inversiones en el territorio donde se evidencian tensiones entre los actores locales y los nacionales, han generado una nueva dinámica protagonizada por el gobierno central como interventor y articulador siguiendo sus intereses económicos y políticos en

el territorio. Esta dimensión ha sido reconocida en documentos internos de sectores políticos en el gobierno, como por ejemplo Alianza País, partido oficialista en Ecuador:

Es indispensable tener en consideración el contexto mundial, con un proceso de globalización que tiene una velocidad cada vez más importante desde los años setenta y que conduce a la configuración de un mundo multipolar determinado por la emergencia de nuevos centros de acumulación capitalista mundial y una recomposición de toda su estructura territorial. Así el modelo actual de descentralización se soporta en las necesidades de una transformación capaz de llevar a cabo una ruptura con el modelo anterior y recuperar las capacidades de control y gestión social del Estado. (Álvarez, 2015, p. 7).²⁶

Anexar la dimensión política sobre el ámbito económico en el estudio del cómo se generan procesos de transformación de la descentralización que derivan en un retorno centralista nos acerca a comprender el fenómeno en toda su complejidad, entendiendo que éste se encuentra compuesto por acciones que no solo comprometen el ámbito político de los gobiernos, sino que también tiene lugar una interacción del aparato administrativo y el fundamento fiscal con el que se empodera el territorio. Es por eso que nos parece relevante subrayar que las hipótesis presentadas anteriormente, si bien son importantes para iniciar una exploración en ese sentido, no son suficientes para comprender y explicar el derrotero del proceso.

El panorama regional y las hipótesis aportadas por la literatura nos permite hacer la siguiente clasificación del compendio de razones que puede esgrimir los gobiernos a la hora de recentralizar:

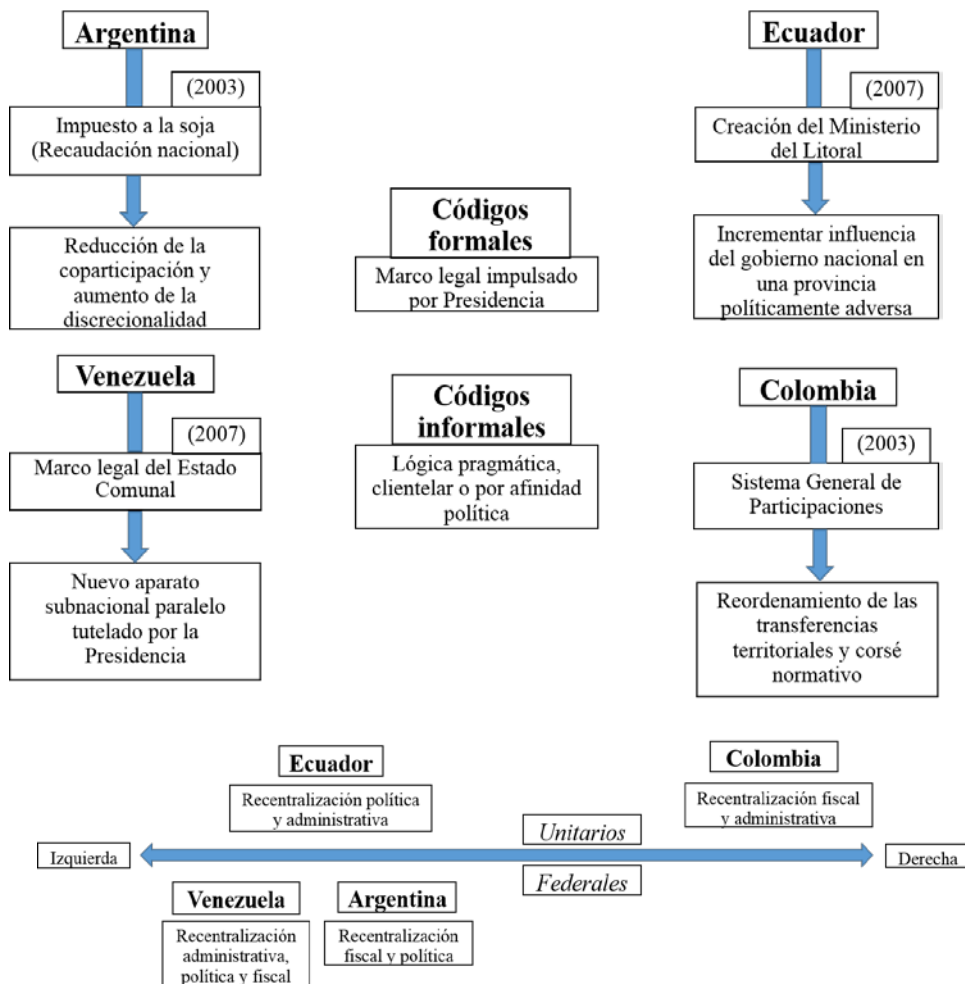
- *Razones fiscales*: cumplir con metas de disciplina fiscal que mejoren las finanzas públicas nacionales y territoriales; instrumentar acuerdos de inversión foránea; incrementar las posibilidades de recaudación de la hacienda nacional.
- *Razones políticas*: controlar el exceso de renta en momento de auge para distribuirlo con un criterio más político que técnico; afirmar al Ejecutivo central como principal decisor; contrarrestar a la oposición en el territorio.

²⁶ En el momento de publicación de este documento se encontraba en la presidencia de Ecuador, Rafael Correa, líder de AP. Su periodo fue del 2007 al 2017 y entonces en el partido predominaba la tendencia de izquierda progresista. Su sucesor, Lenin Moreno (2017-2021), llevó al partido a un cambio de orientación del centro hacia la centro-derecha.

- *Razones de gestión*: reasumir responsabilidades administrativas por incapacidad de la burocracia local; disminuir la corrupción en los entes subnacionales.

El siguiente dibujo pretende explicar cómo ha funcionado la recentralización en la región tomando como referencia algunos episodios citados brevemente arriba. Como códigos formales e informales diferenciamos los procedimientos normativos propios del rubro legislativo (formales o “escritos”) de aquellos identificados como parte del accionar puramente político donde interviene el criterio ideológico y pragmático (“no escrito”) instrumentado por los gobiernos para hacer valer estas nuevas decisiones en su relación de influencia con el territorio (informales).

Dibujo N° 4: Operacionalidad del proceso de recentralización



El dibujo nos aporta una breve mirada panorámica sobre el impacto de la recentralización en los gobiernos territoriales de estos países, señalando cuatro ejemplos mencionados

anteriormente. En el centro se encuentran los códigos identificados en la implementación de estrategias recentralizadoras. Por un lado, una legislación que reafirma el predominio del Ejecutivo nacional en el control de las relaciones intergubernamentales y en la distribución de los recursos, y por el otro los códigos informales que atienden a la táctica política desplegada por los gobiernos para mantener ese predominio y acrecentarlo. En la segunda parte del dibujo ubicamos los ejemplos en una línea con los polos del espectro político y diferenciados entre unitarios y federales. La recentralización no ha sido un proceso exclusivo de gobiernos con una determinada afinidad ideológica ni se practica únicamente según la forma del Estado. Izquierda y derecha, unitarios y federales, han vivido el fenómeno.

4.5. Síntesis del capítulo

Entrado el siglo XXI parecía que no había dudas de los efectos positivos de la descentralización. Sin embargo, aun así, gobiernos de ambos bandos del espectro político entraron a hacer ajustes en el relacionamiento nación/territorio mediante estrategias recentralizadoras que derivaron en una mayor concentración de poder en el Estado nacional y en la pérdida de prerrogativas locales antes cedidas o ganadas por las provincias y municipios. Desde tibias reformas normativas para reorientar la política territorial, pasando por entramados legislativos que reempoderaron al centro de mando, decretos presidenciales y directivas nacionales, hasta reformas constitucionales que reorganizaron el tablero. Dependiendo del país, se evidenciaron cambios moderados o radicales.

Examinados diversos casos en la región de acuerdo con los aportes empíricos disponibles, las justificaciones que argumentaron los gobiernos para recentralizar se pueden clasificar en tres grupos: razones fiscales destinadas a mejorar el caudal de recursos nacionales; razones políticas para posicionar al centro de mando como actor dominante; y razones de gestión o de calidad de la burocracia. En todos los casos, se ha buscado que el Estado nacional sea quien tenga la última palabra con el efecto de ampliar la subordinación de los gobiernos subnacionales. Estas justificaciones hacen a la introducción de un modelo de desarrollo

Las experiencias de recentralización identificadas en la región determinan que no importa si el gobierno es de izquierda o derecha, si el Estado es federal o unitario, o si los gobiernos subnacionales son fuertes o débiles, o si tienen más o menos autonomía. Cuando el Ejecutivo central busca imponerse, encuentra la política para hacerlo.

CAPÍTULO V

VENEZUELA Y COLOMBIA: DOS FORMAS DE RECENTRALIZAR, DOS DIRECCIONES DISTINTAS

5.1. La recentralización en Venezuela

Venezuela, y más puntualmente el periodo de gobierno en el que se comprende la revolución bolivariana con la llegada al poder del presidente Hugo Chávez en 1999 y sucedido por Nicolás Maduro hasta la actualidad, ha estado caracterizado por: la transición de una federación descentralizada (en los términos de la Constitución) a la concentración de poder y el sobredimensionamiento de la Presidencia; un escenario de intenso conflicto político donde la polarización, el deterioro de la democracia y la pugna entre el gobierno nacional y la oposición, han marcado la agenda; y el deterioro de las relaciones entre el gobierno nacional los gobiernos locales, especialmente con las regiones y municipios gobernados por la oposición.

En ese contexto, el aspecto más relevante para la implementación del proceso de recentralización y donde encontramos el sustrato para analizar la incidencia de la introducción del “Socialismo del Siglo XXI”, es la transformación normativa que va de la connivencia entre norma escrita descentralizadora y práctica centralista, a un escenario de omisión de la norma e instalación de nuevas reglas de juego escritas y no escritas que refrendan el centralismo a través del debilitamiento de los gobiernos subnacionales y la instalación de un “Estado comunal”. Comprender esto, exige el análisis de leyes, reglamentos, normas, programas de gobierno, informes oficiales y de ONG, discursos y declaraciones en prensa, con miras a generar una narrativa que aporte explicación de la implementación de las estrategias recentralizadoras en Venezuela.

Fueron estudiadas las fuentes primarias, prescindiendo de la observación del debate político del Parlamento como elemento complementario de algunas posiciones en la instalación de este marco jurídico reformista, puesto que casi todo el compendio de normas fue promovido por el presidente vía leyes habilitantes, a pesar de que desde el año 2000 hasta el 2015, el chavismo contó con mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. En diciembre de 2015, la oposición, organizada en la Mesa de la Unidad Democrática, obtuvo las tres cuartas partes de las bancas del

Legislativo. Con esto queremos subrayar el rol protagónico del Ejecutivo nacional en el impulso e implementación de las estrategias recentralizadoras.

En la literatura existente encontramos apoyo para diversos argumentos explicativos, aclarar detalles de los hechos relatados y un aporte en cifras y estadísticas útiles para ilustrar el panorama de la recentralización venezolana. No obstante, corresponde destacar la dificultad en la captación de información oficial relevante en materia de rendición de cuentas y de estadísticas que muestren el impacto de las inversiones extranjeras en el territorio en términos fiscales y su afectación en las entidades subnacionales. Esto imposibilita acompañar la narrativa con algunas tablas y gráficos en ese último aspecto.

5.1.1. Hacia el “Estado Socialista”

Para la debida comprensión del régimen político de 1999 a la actualidad, hay que resaltar que ha sido política del Estado de los presidentes Hugo Chávez y Nicolás Maduro, el no hablar de un “Estado democrático, participativo y plural” como lo sostiene la Constitución en su artículo 6, sino de un “Estado Socialista” (inexistente en la CRBV). El Estado Socialista, materialización del “Socialismo del Siglo XXI” como doctrina y modelo de desarrollo, fue el justificativo discursivo, ideológico y político del gobierno para emprender reformas a partir de la mayoría oficialista en el Parlamento para el periodo 2007-2013 que conllevó a dar forma al arquetipo de Estado Comunal impulsado por el Ejecutivo (González, 2013, p. 2; Silva, 2014). El vehículo fueron los llamados “Cinco Motores de la Revolución”, pilares que formaron el programa de desarrollo económico y social de la nación para ese periodo, llamado “Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista”. Estos son: 1. Ley Habilitante; 2. Propuesta de reforma constitucional; 3. Moral y luces (campana por la educación popular); 4. Nueva geometría del poder; 5. El poder popular. Subrayamos los tres que conllevaron al despliegue de la estrategia recentralizadora en lo administrativo, fiscal y político que miraremos en detalle. La nueva geometría del poder como un relacionamiento diferente entre el poder nacional y el territorio donde el primero recobra el papel de eje ordenador de la política y participa activamente en la definición del gobierno intermedio y local; el poder popular como la nueva interpretación que se le da a la participación ciudadana y a la forma en las que la sociedad civil se relaciona con el Estado a través del proyecto comunal socialista, distinto de lo planteado en la Constitución impulsada por el chavismo en 1999 y que tendrá todo un impresionante entramado legal y operativo vigente como norma de facto (Banko,

2008; Biardeu, 2009; Suárez, 2015; Tarre, 2007). Citamos palabras de Hugo Chávez en su Aló Presidente Teórico N° 1:

La comuna es como la célula, y las células tienen que irse ramificando, enlazando, tienen que ir formando un sistema, articulándose, para darle forma a un cuerpo. Es el nuevo cuerpo de la nación, desde abajo, desde el núcleo, que son ustedes; luego la célula, que es la comuna, que están naciendo. (Chávez, 2009, p. 6)

El gobierno de Hugo Chávez estuvo repleto de leyes habilitantes, el denominado “primer motor”, que facilitaron sus gestiones legislativas y que colaboraron al proceso de retorno del Estado nacional. Cuatro fueron las veces en las que Chávez estuvo habilitado para emitir Decretos-Ley en su mayoría distintos a las finalidades con las que la Asamblea Nacional había otorgado la discrecionalidad legislativa al Ejecutivo Nacional. En 1999, con una Ley Habilitante de seis meses, el presidente emitió 53 Decretos-Ley; en el 2000 la habilitación por un año produjo 49 Decretos-Ley; en el año 2007, y esta vez por 18 meses, el Ejecutivo creó 59 Decretos-Ley; y en el 2010, también por 18 meses, se promulgaron 54 Decretos-Ley. Su sucesor, Nicolás Maduro, inició su período en abril de 2013 y pocos meses después recibió una habilitación por un año, para dictar decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley “sobre las materias que estime pertinentes de acuerdo con las necesidades del país”. La habilitante se renovó en 2014 y 2015. Es decir, siete en total desde 1999 a la fecha. La legislación presidencial abordó todas las materias de interés para el proyecto de gobierno y su modelo. En enero de 2016, producto del recambio en el Parlamento y la mayoría obtenida por la oposición en la Asamblea Nacional, se generó una situación de intenso conflicto que derivó en un bloqueo al Legislativo luego de una calificación de desacato emitida por la Justicia. Desde entonces la producción legislativa efectiva ha sido menor, no obstante, predominan los decretos presidenciales como principal emisor de normativa formal. Esta actitud desconocedora de los consensos y la negociación, dejó claro desde el inicio del periodo que la vocación autoritaria anulaba la posibilidad de acción colegiada con sectores ajenos al oficialismo.

Con las leyes habilitantes otorgadas al presidente de la República en los años 2000 y 2007, se ha ido cambiando el espíritu de la Constitución por la vía de decretos-leyes invadiendo la autonomía estatal y municipal, reduciéndose los logros del proceso descentralizador alcanzados desde la década de los noventa. (Mata, 2012, pp. 65)

El segundo motor constituye la “Propuesta de Reforma Constitucional”, un intento de transformación sustancial de la Carta vía referéndum aprobatorio, cuyo punto más relevante era la

reelección presidencial indefinida. En 2007 se realizó la consulta y fue negada por voto popular. No obstante, en 2009, y nuevamente vía referéndum, el gobierno central logró que se aprobara una enmienda constitucional que permitió la reelección indefinida de todos los cargos de elección popular. El tercero, “Moral y Luces”, contiene una serie de políticas públicas promotoras de la alfabetización y educación básica y técnica gratuita a gran escala.

Como “La Nueva Geometría del Poder” o cuarto poder se denomina la estrategia territorial del Estado nacional consistente en ampliar la centralización del poder y cambiar la forma de relacionamiento con las autoridades subnacionales a partir de una subordinación explícita a la voluntad del presidente como *factórum* de las relaciones políticas en el territorio.

Producto de las diversas oportunidades legislativas en los dos períodos de Hugo Chávez, la vía legal estuvo abierta para la imposición por decreto del quinto motor, el “Poder Popular”, apoyado de tres pilares: las Misiones Sociales creadas en 2003, los Consejos Comunales creados en 2006 y el Estado Comunal introducido en la agenda gubernamental en 2006. Estos tres pilares son fundamentales porque concatenan y articulan los anteriores “motores” haciéndolos parte de un *todo* introductor del “Socialismo del Siglo XXI” mediante la refundación del Estado en base a un proyecto centralista y dogmático, donde la recentralización es una estrategia esencial.

De los tres pilares del quinto motor, ampliamente expresados en el discurso político del mandatario y en leyes de la República, sólo el último, el Estado Comunal, no ha sido edificado en su totalidad puesto que requiere de un complejo andamiaje que reemplace el tradicional y vigente poder constituido. Las Misiones Sociales son planes universalistas con un fuerte componente de discrecionalidad política y administrativa tanto para la selección de los beneficiarios con una lógica clientelar como para la implementación de la operativa que muchas veces se superponía con las plataformas de servicios estatales ya existentes (salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos). Por ejemplo: las primeras misiones creadas por el presidente fueron la Misión Mercado de Alimentos (Mercal) dedicada a proveer mercados populares de alimentos a nivel nacional con la cooperación logística de las fuerzas armadas; la Misión Barrio Adentro con un sistema paralelo de salud administrado por el ministerio correspondiente y desplegado a nivel nacional con recursos extraordinarios que no se dirigieron al sistema tradicional conformado por los centros de atención primaria municipales y los hospitales e institutos especializados estatales; y la Misión Robinsón de educación básica y alfabetización a gran escala, obviando las escuelas municipales y liceos e instituciones de parasistema regionales. Posteriormente las misiones se

multiplicaron hasta abordar todos los servicios públicos y fueron ampliadas para vincularse a la gestión de empresas y rubros estratégicos. Estos programas dejaban a un lado las competencias de los estados territoriales y municipios que en su gran mayoría contaban con departamentos o corporaciones sectorizadas en varias o todas las áreas mencionadas (Salas-Bourgoin, 2016) lo que Thwaites (2009) denomina un “*by-pass* institucional” para “saltar obstáculos burocráticos” (Lander, 2007) y asignar recursos discrecionalmente sin pasar por la institucionalidad instalada.

Luego están los Consejos Comunales y el Estado Comunal, iniciativas más complejas por su naturaleza de reforma total, que proponen un nuevo esquema de organización político territorial ya no conformado por las parroquias, municipios y estados federales, sino por la unión entre sí para crear Comunas, siguiendo un enfoque socialista recogido en documentos principales del PSUV (Libro Rojo, 2010; Documento del III Congreso PSUV, 2014) y en las exposiciones de motivo y articulado de las leyes comunales de diciembre de 2010 que de inmediato mencionaremos. López (2018, p. 59) refiere sobre la poca eficacia en la implementación del modelo comunal venezolano:

Sus inicios deben buscarse en el segundo gobierno de Hugo Chávez y, tal como se desprende de los reproches de este a ministros y funcionarios, las comunas y los consejos comunales no lograron cuajar como una nueva institucionalidad. Enredadas en la maraña de instituciones creadas por el chavismo y sin autonomía política, estas formas se superpusieron a tradiciones de asociatividad popular ya existentes y no lograron crear capacidades institucionales para las responsabilidades que se les asignaron.

Vásquez (2007, p. 139) comenta el proceso de recentralización puesto en marcha en Venezuela:

Se evidencia un proceso de alteración progresiva que va propiciando el tutelaje del poder central y el control jerárquico de los recursos sobre los diferentes niveles de gobierno y el territorio nacional, desplazando el modelo de gestión pública que se venía consolidando desde lo local, la desaparición de sus prácticas y la implantación de nuevos actores y rutinas en los asuntos públicos, con distintas formas organizativas y políticas.

5.1.2. Consejos Comunales, Estado comunal y nueva arquitectura institucional

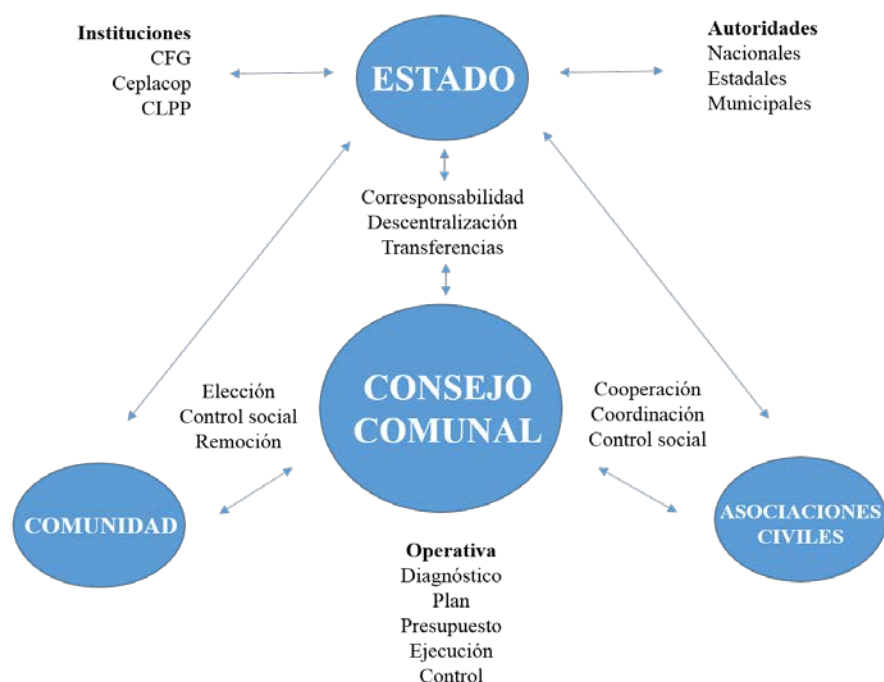
La base del Estado Comunal chavista está fundamentada en los CC, unidad primaria que viene a suplantarse a las anteriores juntas y asociaciones de vecinos: “un proceso ‘paradójico’ de

descentralización, que ‘recentraliza’ las funciones de transferencia de recursos y minimiza la autoridad de los gobiernos locales, basándose en un enfoque comunitario” (Madrid, 2008, p.4). Los CC aparecen por primera vez en Venezuela en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Gaceta Oficial 37.509 del 20/09/2002), órgano para la planificación de políticas públicas a nivel municipal dentro del nuevo Sistema de Planificación Pública de la CRBV de 1999, donde se habla de una “red de consejos parroquiales y comunales” para la participación ciudadana en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Según la ley, la comunidad se organiza en “Consejo Comunal” y la parroquia en “Consejo Parroquial”. Tres años después se aprobó una Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial 38.204 del 08/06/2005) que vació a las asociaciones vecinales de base legal para orientar la participación a través del Consejo Local de Planificación Pública (Hernández, 2011a, p. 105). Posteriormente se promulgó la Ley de los Consejos Comunales (Gaceta Oficial Extraordinaria 5.806 del 07/04/2006) y se reformó la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (Gaceta Oficial Extraordinaria 6.017 del 30/12/2010) que posicionó la actuación principal del consejo comunal como instancia ordenadora de la participación ciudadana. Este marco normativo dejó a los CC en capacidad de asumir la gestión de actividades que generalmente estaban en la órbita de las competencias municipales.

Ya en la Ley [de los CC] de 2006 quedaba claro, en todo caso, que la participación ciudadana en la comunidad no tenía un tratamiento individual sino colectivo. Es decir, que la participación del ciudadano se mediatiza a través de la comunidad organizada, a fin de construir una sociedad “de equidad y justicia social” (Hernández, 2011a, p. 106).

Los CC incrementaron su peso en la organización comunitaria con su ascenso de carácter orgánico (Ley Orgánica de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial 39.335 del 28/12/2009) y posicionamiento vinculante en el Sistema de Planificación Pública, iniciativas y labores de los gobiernos municipales, regionales y cuyos proyectos cuentan con el apoyo del Gobierno Nacional a través del Consejo Federal de Gobierno y el Ministerio para las Comunas. El Ejecutivo a través del Ministerio es el único encargado de aprobar la formación de CC de forma discrecional. El financiamiento, control y fiscalización de estas unidades organizativas son exclusivas del Gobierno Nacional, dejando por fuera cualquier filtro municipal o regional.

Gráfico N° 3: Marco de gestión de los Consejos Comunales en Venezuela



Fuente: Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) y Moreno (2015).²⁷

En el año 2007, el presidente Hugo Chávez impulsó un referendo al esquema emergente que no prosperó por el voto popular. Sin embargo, los deseos de implementación del Estado Comunal fueron aprobados por la Asamblea Nacional oficialista con las siguientes leyes del Poder Popular publicadas en *Gaceta Oficial* 6.011 del 21 de diciembre de 2010:

- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular
- Ley Orgánica de las Comunas
- Ley Orgánica del Poder Popular

²⁷ La autora explica el “ciclo comunal” que hace referencia a la operativa del consejo comunal como instancia de organización comunitaria: “Diagnostico comunal: comprende el reconocimiento de la comunidad, del asentamiento (lugar) y necesidades (auto diagnóstico comunal). Plan comunal: está compuesto por la articulación de las propuestas, propósitos y definición de proyectos. Presupuesto comunal: es el instrumento en el cual se reflejan los recursos financieros (dinero) y no financieros (Potencial humano, conocimientos, entre otros) expresados en los costos y gastos para llevar a cabo el Plan Comunal. Ejecución comunal: este es la cuarta etapa del ciclo de poder comunal, mediante el cual se concreta en espacio y tiempo el plan comunal. Contraloría comunal: es el conjunto de condiciones y mecanismos a través de los cuales, individuos o colectivos, en forma organizada e independiente, ejercen la corresponsabilidad, participando en la planificación de políticas, vigilancia y control del funcionamiento de las distintas organizaciones comunitarias y la ejecución de proyectos” (Moreno, 2015, pp. 94-95).

- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal
- Ley Orgánica de Contraloría Social

Cada uno de estos instrumentos jurídicos, si bien teóricamente esgrimían la creación de un Estado regido por la democracia directa, centralizaron las decisiones de orden, arbitraje y fiscalidad en el Poder Nacional, representado en primera instancia por el presidente de la República. Un Estado dominado por las relaciones entre ciudadanos organizados en el aparato comunal y el Ejecutivo Nacional, sin la concurrencia de los niveles municipales y regionales del poder público. El mayor “intento de transformación jurídica del Estado venezolano” en dos siglos de independencia (Hernández, 2011a, p. 99). Investigadores como Goldfrank (2011, p. 42) consideraron a pocos años del nacimiento del sistema comunal que los CC eran la “experiencia más grande e impresionante de la democracia participativa en la región [...] aproximadamente un tercio de la población venezolana ha participado en ellos”. Otros sostienen la legalidad de este esquema aun cuando se encuentra fuera de la Constitución Nacional:

Si bien es cierto que el término *comuna* no se registra en la constitución, a nuestro juicio calificar a esta estrategia de organización social como anticonstitucional es incorrecta, ya que en numerosos artículos de la carta magna se promueven la creación de espacios para la participación comunitaria que pueden ser receptores de recursos y capacidades desde distintas instancias del aparato estatal. (Ochoa, 2015, p. 180)

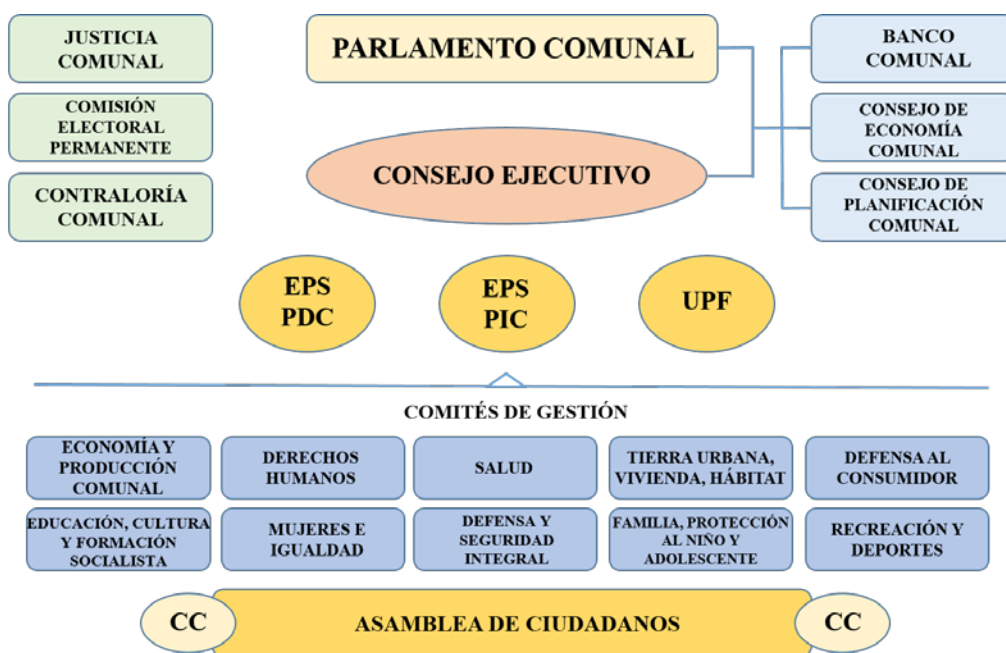
Empero, haciendo una revisión de la legislación como veremos más adelante coincidimos en buena medida con quienes estudiando el devenir de esta plataforma encuentran serias discrepancias e identifican una inclinación hacia la recentralización y la erosión de la pluralidad política (Aduci, 2012) a través de la marginación y fragmentación de las instancias intermedias y locales del Estado logrando una “autocracia hermética” (Márquez, 2017, p. 26).

La penetración y tutelaje de la participación y su carácter excluyente impiden a la ciudadanía que desarrolle iniciativas participativas autónomas y diferentes a las propuestas por el gobierno. Ello permea incluso a quienes participan con frecuencia en los CC [...] Es probable que el modelo de democracia participativa impuesto en Venezuela esté en conflicto abierto con la democracia representativa y que a largo plazo exista la intención de sustituirla (Briceño y Maingon, 2015, p. 21)

El 27 de diciembre de 2010, días después de la publicación de las leyes del Poder Popular, la AN aprobó por mayoría una serie de modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Público

Municipal que, entre otras cosas, eliminó las Juntas Parroquiales en todo el territorio nacional. Es decir, la eliminación de autoridades e instituciones políticas descentralizadas incorporadas a la malla estatal a principios de los noventa, unidades político-territoriales de menor rango en las que se encontraban divididos los Municipios. Las juntas parroquiales eran conformadas por miembros electos popularmente desde 1992²⁸ y tenían la función de facilitar la gestión de asuntos municipales dentro del territorio, articulando la interacción entre ciudadanos y las autoridades locales. En 2010 una reforma a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal promovida por el sector progresista en el poder las eliminó para potenciar la introducción de un modelo “comunal socialista” controlado desde la Presidencia.

Gráfico N° 4: Estructura de la comuna según el marco del Estado Comunal propuesto en las leyes del poder popular



Leyenda: CC (Consejos Comunales), EPS (Empresa de Producción Social), PDC (Plan de Desarrollo Comunal), PIC (Plan Integral Comunal), UPF (Unidad de Producción Familiar).
 Fuente: González (2011).

²⁸ Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue incorporar a las parroquias como subdivisión del municipio, con participación en el Consejo Local de Planificación Pública (artículo 182) y sujetas a recibir competencias en la administración de servicios (artículo 184). Además, autorizó al tercer nivel de gobierno para que las creara conforme a las leyes nacionales (artículo 173). Antes de que fueran suprimidas en 2010, en Venezuela existían 1.136 parroquias.

En este aspecto creemos necesario acotar que el enclave participación ciudadana/recentralización es una de las aristas que se desprenden de la observación de este proceso: en el caso venezolano desde la Presidencia de la República se incorporó un nuevo esquema de participación con gran cobertura en todo el territorio (40.035 consejos comunales creados al 2013 según el registro oficial²⁹). Este esquema es dependiente de la asesoría/orientación/aprobación del poder central, en desmedro de un nivel subnacional consagrado en la Constitución y antecedido por una importante demanda ciudadana que generó gran movilización social durante los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado (Arellano, 2015). Entonces, mientras se eliminó el ente de gobierno más cercano a los ciudadanos, se fortaleció una nueva instancia de participación tutelada desde el centro bajo el paraguas de las diferentes reformas introducidas por el gobierno.

La negativa a esta medida centralizadora, interpuesta el 27 de enero de 2011 por más de 400 concejales del país, reposa en el expediente 2.011.159 del Tribunal Supremo de Justicia sin decisión. Este episodio es clave en la comprensión del proceso de recentralización venezolano. Lander y Maya (2010) explican la vinculación de los CC en el desmantelamiento del Estado anterior al proyecto chavista:

La ley Orgánica de los Consejos Comunales, por su parte, continuó profundizado la tendencia a desvincular estas modalidades participativas de los gobiernos municipales para fortalecer sus lazos con el Ejecutivo Nacional como parte del proceso de recentralización político-administrativo que hemos venido señalando. Mientras que en 2002 la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública contemplaban a los consejos comunales en un papel activo en la elaboración y seguimiento de los planes de las juntas parroquiales y gobiernos municipales, en esta ley aparece la instancia municipal sólo mencionada cuatro veces en referencia a exenciones de tributos, como una fuente de recursos y en tareas de planificación y presentación de proyectos dentro del Plan Nacional Simón Bolívar. (Lander y Maya, 2010, p. 551)

²⁹ Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. *Resultados Censo Comunal 2013*. Recuperado de <http://censo.mpcomunas.gob.ve/>

5.1.3 Recentralización administrativa y fiscal

No puede haber gobernador que se crea un presidente en su estado, un presidente de una republiquita. No, no. Eso hay que combatirlo y por eso es que nos hace falta el partido unido, el partido socialista, para evitar esas desviaciones [...] A algunos les gusta ser autónomos, pero aquí no hay autonomía, hay una república central.

Hugo Chávez, *Aló Presidente* del 22 de abril de 2007

El proceso de descentralización desarrollado entre los ochenta y noventa en Venezuela, consagrado y ampliado en la Constitución de 1999, dio a los municipios y estados regionales las siguientes competencias y capacidades administrativas y fiscales:

Tabla N° 8: Competencias e ingresos de los gobiernos territoriales en Venezuela

Gobiernos estatales	
Concurrentes	Exclusivas
1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral	1. Organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado
2. La protección de la familia, y en especial del menor	2. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas
3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.	3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios
4. La protección de las comunidades indígenas	4. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la ley al Poder Nacional.
5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo	5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial
6. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico	
7. El deporte, la educación física y la recreación	Ingresos ordinarios y extraordinarios
8. Los servicios de empleo	1. El Situado Constitucional

9. La formación de recursos humanos y, en especial, los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional, y de bienestar de los trabajadores	2. Los que formen parte de los ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que les sean asignados
10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio	3. Los aportes o contribuciones diferentes al Situado Constitucional que el Poder Nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos
11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales	4. Los que provengan de la recaudación de la prestación de los servicios públicos que los estados asuman
12. La ordenación del territorio del Estado	5. Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes
13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal y la apertura y conservación de las vías de comunicación	6. Los derivados de la administración y explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción
14. La vivienda popular, urbana y rural.	7. Los provenientes de operaciones de crédito público
15. La protección a los consumidores	8. Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estatal
16. La salud pública y la nutrición	9. Los demás que establezcan las leyes
17. La investigación científica	
18. La defensa civil	

Gobiernos municipales	
Competencias propias	Ingresos ordinarios
1. El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local	1. Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes
2. La ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación ciudadana	2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o índole similar; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad; las contribuciones

	especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística
2.1 La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público	3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de estos tributos
2.2 La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano	4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales
2.3 Los espectáculos públicos y la publicidad comercial	5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas
2.4 La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos	6. Los dividendos o intereses por suscripción de capital
2.5 La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas	7. Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial
2.6 Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados	8. Los demás que determine la ley
2.7 La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal	Ingresos extraordinarios
2.8 La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal	1. El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales

2.9 Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución	2. Los bienes que se donaren o legaren a su favor
	3. Las contribuciones especiales
	4. Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estatales
	5. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados, de conformidad con la ley

Código de colores:

Texto en negro: Competencias descentralizadas e ingresos asignados y permitidos.

Texto en rojo: Competencias recentralizadas e ingresos limitados mediante prácticas recentralizadoras.

Fuente: Elaboración propia con datos de CRBV (1999), Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010) y Ley de Descentralización (2009).

La puesta en marcha de las estrategias recentralizadoras revirtieron varios de los aspectos más significativos de la tabla de competencias, fundamentalmente en aquellas propias de los estados y municipios, avasallando su autonomía administrativa, fiscal y política. Algunos episodios trascendentes en cuanto a la administración de salud: el 17 de julio de 2008 mediante decreto presidencial se transfiere nuevamente al Ministerio de Salud la red hospitalaria de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, descentralizada en los noventa. De igual forma el 3 de diciembre de 2008 mediante Decreto 6.543 el presidente de la República anunció la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud de los establecimientos y las unidades móviles de atención médica de la Gobernación del estado Miranda, que en ese momento era liderada por una administración opositora. Estas medidas, junto con el auge del sistema de atención de salud desplegado con la Misión Barrio Adentro, minó la participación de estados y municipios en la salud (Bonvecchio, 2011 y Guédez, 2009). Lo mismo sucedió en la seguridad civil. Con la creación de la nueva Policía Nacional Bolivariana en 2009.³⁰ se instaló un sistema policial tutelado desde el centro que absorbió progresivamente la autonomía operativa de las policías regionales y municipales consagrada en la CRBV de 1999 (Márquez, 2017, p. 25) y fueron intervenidas las policías estatales y municipales en jurisdicciones gobernadas por la oposición, con sus correspondientes recursos transferidos para tales fines y la recaudación por concepto de multas que antes iban a las arcas territoriales. Dos de las competencias concurrentes claves en el

³⁰ Decreto 5.895 con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional (Gaceta Oficial Extraordinaria 5.940 Extraordinaria del 07/12/2009).

andamiaje institucional pasaron a la órbita nacional como preámbulo a lo que sería la reforma a la LOD y la limitación de las competencias exclusivas que proveían de recursos.

El vaciamiento de competencias por parte del Ejecutivo nacional estuvo acompañado de una actuación favorecedora desde el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que declaró sin lugar diversas medidas cautelares afectando a los estados territoriales amparados en las transferencias consagradas en la Constitución. Un ejemplo de esta actuación lo encontramos en la Sentencia 565/2008 de la Sala Constitucional donde se hace una reinterpretación del artículo 164 de la Constitución referente a las competencias, y en específico a las de administración de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos, solicitando al Parlamento una revisión y modificación de la norma que interpreta la Constitución (LOD, Ley General de Puertos y Ley de Aeronáutica Civil del 17 de marzo de 2009).³¹ Parte del contexto de la reforma a la LOD que eliminó diversas funciones de estados el año siguiente. En Sentencia 1.493/2009 la Sala Constitucional dejó sin lugar el reclamo del Estado Miranda que exigía la nulidad de los artículos 8, 9, 13 y 14 de la nueva LOD que sostiene el carácter “tutor” del Ejecutivo nacional en reasumir “por razones estratégicas” competencias del nivel subnacional.

Artículo 8 (LOD 1989 y reforma 2003): Los servicios transferidos de conformidad con lo establecido en los artículos 5° y 6° de la presente Ley podrán ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. El Ejecutivo Nacional o el Gobernador, solicitará la reversión del servicio ante el Senado; 2. El Senado autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el artículo 6° y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador, según el caso; y, 3. Cuando sea el Gobernador quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa de la Asamblea Legislativa.

Artículo 8 (LOD 2009): A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de

³¹ La ley General de Puertos establece en su artículo 9 que “El Ejecutivo Nacional a través del órgano con competencia en la materia, tendrá la potestad de revertir, por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la administración de la actividad portuaria”. Lo mismo en La ley de Aeronáutica Civil: “El Ejecutivo Nacional a través del órgano con competencia en la materia, tendrá la potestad de revertir, por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la administración de la actividad aeronáutica civil, así como su infraestructura por razones de interés general”.

los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia.

En la Sentencia 122/2014 la Sala Constitucional del TSJ desestimó el reclamo del Estado Carabobo contra la absorción por parte del gobierno central de la administración de puertos de esa entidad, una de las principales fuentes de recursos propios en la región. El camino estuvo allanado por tensiones entre los actores nacionales y territoriales, principalmente en la disputa oficialismo/oposición en un panorama vertiginosamente polarizado. Los gobernadores y alcaldes disidentes reclamaban el cese al retroceso de la descentralización, pero el gobierno, con miras a profundizar la implementación de su modelo, mantuvo el ritmo centralista. La modificación de la normativa referente a la descentralización en Venezuela sufrió modificaciones durante el periodo estudiado obviando el precepto constitucional de consulta a los Estados miembros de la federación tal como está consagrado en la CRBV.

Artículo 206: Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo en dichas materias. (CRBV, 1999)

En el ámbito municipal algunas alcaldías opositoras emprendieron un camino legal ante el TSJ solicitando la derogación de aspectos recentralizadores presentes en la LOPPM reformada en 2010. Es el caso del Municipio Baruta del Estado Miranda quien elevó ante la Sala Constitucional un recurso de nulidad señalando la inconstitucionalidad del esquema del Estado comunal como establecimiento paralelo al Estado constitucional, la ambigüedad de la designación de los representantes a los Consejos Comunales sin participar elecciones directas, secretas y universales, la eliminación de las Juntas Parroquiales, la absorción de la promoción de la participación ciudadana reconocida solo en el esquema comunal, y la violación de la autonomía municipal. La puja jurídica terminó con la Sentencia 1.763 del 22/11/2011 donde se declaró sin lugar el recurso.

Tanto en la LOD 1989 como en la nueva de 2009 se estableció que el Situado Constitucional para los estados iniciaría en el 16% del total de ingresos ordinarios de la nación hasta un tope de 20% aumento a razón de 1% anual, y un porcentaje igual sobre los ingresos ordinarios adicionales. El 30% de estos recursos distribuidos por igual para todas las entidades y el 70% según su índice poblacional (artículo 167, CRBV 1999). Para los municipios la ley prevé que los estados incorporen en su presupuesto un situado municipal del 20% de sus recursos

calculados de la siguiente forma: 45% en partes iguales, 50% en proporción a la población de los municipios y cinco por ciento 5% en proporción a su extensión territorial (artículo 139, LOPPM 2010). En ambos casos la única pauta de destinación específica es que el 50% del presupuesto sea dirigido a inversión en desarrollo económico local, infraestructura, educación, salud, cultura, ciencia y conservación ambiental.

Presupuesto ordinario vía Situado Constitucional en Venezuela

Nación → Estados → Municipios
(20%) (20%)

Veamos lo que ha representado el gasto público por nivel territorial desde 1998 (antes de Chávez) hasta 2010 (segundo gobierno de Chávez) de acuerdo con los números de la Oficina Nacional de Presupuesto y datos del Departamento de Planeación y Finanzas del Gobierno de Venezuela relevados por Rangel (2013).

Tabla N° 9: Peso del gasto público por niveles de gobierno en Venezuela

	1989	1994	1998	2006	2008	2009	2010
Nacional	82,82	78,79	71,61	87,5	91	91,3	92,5
Territorial	17,18	21,21	28,39	12,5	9	8,7	7,5
Estados	12,99	15,91	20,01	9,9	5,6	5,8	4,1
Municipios	4,19	5,30	8,38	2,6	3,4	2,9	3,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina Central de Presupuesto relevados por Mascareño (2000b) y Rangel (2013).

Se puede observar con claridad el desplome del gasto territorial con respecto al incremento del presupuesto controlado por el nivel central. Las transferencias de recursos a estados y municipios no fue la prioridad del gobierno, en detrimento con la letra constitucional y la retórica descentralizadora de mayor protagonismo a la ciudadanía amparada en la filosofía de la “democracia participativa”. Por el contrario, se apostó a un sostenido vaciamiento de recursos que complejizaron la capacidad de los entes territoriales para abordar sus agendas propias.

5.1.3.1 CFG, FCI y control de recursos

Por favor, les ruego, fíjense, lo que quiero decirles: progresivamente nosotros, el poder constituido, que es lo que somos, debemos ir transfiriéndole poder político, social, económico, administrativo al poder comunal para que marchemos rumbo al Estado social; al Estado comunal y salgamos de las viejas estructuras del Estado capitalista.

Hugo Chávez, en discurso ante la Asamblea Nacional el 10 de enero de 2007

La disposición transitoria cuarta (párrafo 6) de la Constitución de 1999 estableció la propuesta de constituir la Hacienda Pública Estadal.³² y un sistema de compensación a los fines de generar un marco de corresponsabilidad fiscal entre los tres niveles de gobierno. No obstante, esta necesidad no fue parte de la agenda legislativa en el periodo 1999-2006.³³ y en la práctica se mantuvieron las lógicas del Situado Constitucional con las modificaciones de 1989 y las correspondientes actualizaciones presupuestales hasta la llegada del Consejo Federal de Gobierno cuya creación estaba ordenada por la Constitución en su artículo 185 como órgano encargado de la planificación y coordinación de las relaciones intergubernamentales y gerente del Fondo de Compensación Interterritorial donde se manejan los recursos ordinarios y créditos adicionales coparticipables. El CFG estuvo inactivo durante una década hasta la promulgación de la Ley Orgánica que lo rige (en adelante LOCFG, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.963 del 22/02/2010).³⁴ y su Reglamento (Decreto Presidencial 7.036 del 09/03/2010). Vino a jugar un papel en el retorno del Estado central como caja para el control de las asignaciones a partir de 2010, pero su rol de planificación y coordinación fue intervenido por una Comisión Central de

³² “Cuarta: Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará: ... 6. Una ley que desarrolle la hacienda pública estadal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la compongan, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen” (CRBV, 1999). La anterior Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional fue creada por el extinto Congreso de la República (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1660 del 21/06/1974) y derogada según Ley Derogatoria de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional (Gaceta Oficial N° 39.238 del 10/08/2009).

³³ Con la llegada de la mayoría opositora al Parlamento se introdujo a través de la comisión permanente de finanzas y desarrollo económico un proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal aprobada en primera discusión el 31 de mayo de 2016 y que pasó consulta pública.

³⁴ Promulgada 10 años después de vigente la Constitución. La disposición transitoria sexta le daba dos años de plazo a la Asamblea Nacional para legislar la materia. La ley fue convalidada por la Sala Constitucional del TSJ en Sentencia 256 del 10 de abril de 2014.

Planificación (CCP) dependiente de la Presidencia como órgano superior al margen de la Constitución instalado por Decreto N° 8.006 del 18/01/2011.³⁵

El CFG está presidido por el vicepresidente nacional y conformado por ministros, gobernadores, un alcalde de cada estado y representantes de la sociedad organizada quienes luego fueron limitados mediante su ley a organizaciones del poder popular, es decir, los CC y comunas registradas y autorizadas por el Ministerio de las Comunas. Con la Comisión Central de Planificación se superpuso al CFG un equipo de planificación del presidente, quien ya estaba representado en la plenaria del órgano constitucional. El artículo 2 de la LOCFG de 2010 estableció su objeto, que entró en conflicto con los tres niveles de gobierno: descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios, y transferencia de competencias y atribuciones de los entes territoriales a las organizaciones del poder popular. Creó también la figura de los “Distritos Motores de Desarrollo”, formados por regiones o municipios con el fin de impulsar proyectos del poder popular de orden económico, social, tecnológico o científico “en aras de facilitar la transición hacia el socialismo” (artículo 6). Incurriendo en errores conceptuales considerables como cuando se habla de traspaso de atribuciones cuando no son propias de los entes territoriales sino de la administración pública (González, 2013a, p. 109). Los Distritos son creados por decisión del presidente de la República en Consejo de Ministros (artículo 21 Reglamento LOCFG, 2010). El CFG tiene la potestad de aprobar su proyecto de presupuesto operado a través del FCI, contenido de los montos que asignará a estados y municipios, organizaciones del poder popular y distritos motores de desarrollo (artículo 23 LOCFG). Se cambió la lógica de asignación de recursos a los estados territoriales para que éstos a través de su presupuesto ordinario distribuyeran los situados de sus municipios y se instaló una transferencia mensual continua (conocida como *dozavo*) que consolidó un estricto vínculo de dependencia fiscal tanto para los recursos ordinarios del presupuesto ley para el ejercicio económico financiero anual, como para los créditos adicionales.³⁶ Además, se agregó en la dinámica coparticipable el financiamiento a organizaciones del poder popular.

³⁵ El Estado cuenta con la existencia de la Oficina Nacional de Planificación y Presupuesto para asesorar al presidente y articular la coordinación en las materias competentes, no obstante, se decretó la CCP como cuerpo paralelo.

³⁶ Los créditos adicionales fueron otorgados por el Ejecutivo Nacional con recursos provenientes del 15% de la recaudación estimada por Impuesto al Valor Agregado, y recursos de la aplicación de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos.

Gráfico N° 5: Esquema de planificación y coordinación intergubernamental Venezuela

Constitución 1999

Nación

Consejo Federal de Gobierno

Vicepresidente Ejecutivo y Fondo de Compensación Territorial



Estado

Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

Gobernador, autoridades regionales y organizaciones sociales



Municipio

Consejo Local de Planificación Pública

Alcalde, concejales, Juntas Parroquiales y organizaciones sociales

Constitución 1999 con reformas a leyes

Nación

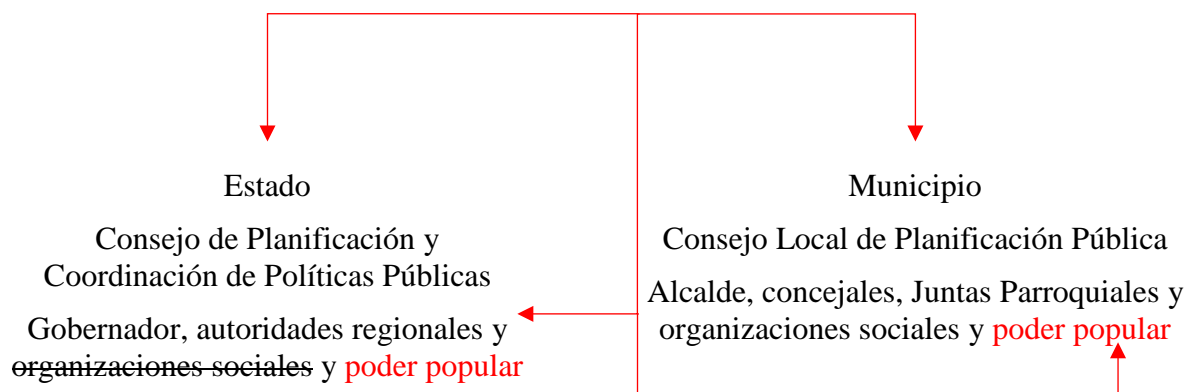
Comisión Central de Planificación

Presidente y Ministros designados



Consejo Federal de Gobierno

Vicepresidente Ejecutivo
y Fondo de Compensación Territorial



Referencias:

CRBV (1999)

-Eliminados por LOPPM (2010) y LOCFG (2010)

Estructura LOCFG (2010)

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (2011)

Esta drástica transformación de las reglas de juego formales hizo muy difícil que las entidades subnacionales ganaran influencia para obtener una mayor y más equitativa distribución de los recursos ordinarios y extraordinarios. Por el contrario, dio oportunidad a la instalación de una regla informal oscura para la descentralización: la asignación de recursos por afinidad política.³⁷ Peligrosa en tanto impuso un esquema de profundo debilitamiento de la autonomía subnacional, donde la pauta constitucional quedó subordinada al nuevo ordenamiento legal disruptivo, de reposicionamiento de la jerarquía del Ejecutivo central, dependencia absoluta del relacionamiento con la cúpula nacional personificada en la CCP e intervención directa de la nación con financiamiento y asignación de competencias a organizaciones del poder popular en el territorio, era la llave para un esquema clientelar donde los gobiernos municipales y estatales no coincidentes con el lineamiento político del presidente pudieran verse perjudicados al representar un obstáculo para la implementación del modelo imperante. Y donde, de la misma manera, las organizaciones del poder popular afines al oficialismo ubicado en estados y municipios por la oposición salieran beneficiadas de la inyección de recursos para ejecutar proyectos y servicios como contrapeso. Esto es justamente lo que encontramos en la ejecución presupuestal del FCI. Como muestra analizaremos la memoria y cuenta del CFG/FCI del año 2011.

³⁷ Existen estudios que explican el desbalance a favor de los estados pequeños y sobrerrepresentados como receptores de transferencias per cápita por encima del resto de los estados, y en especial de los más grandes, en países federales (Holcombe y Zardkoohi, 1981; Lee, 2000) como un efecto del diseño fiscal de los sistemas donde se prioriza una asignación diseñada por los congresistas de estados sobrerrepresentados. Sin embargo, este no es el caso de Venezuela, nuestra explicación sobre el caso que abordamos responde a una lógica de asignación por criterios de afinidad política con el Ejecutivo central y no de negociación en el Parlamento. Es así como estados con cantidad de población y representación similar, pero gobernados por sectores políticos diferentes, pueden recibir distinta cantidad de recursos vía transferencias. En este contexto los mayores receptores serán los afines al gobierno nacional y los menores los opositores. La definición está en manos del CFG.

Tabla N° 10: Transferencias a estados territoriales de Venezuela vía CFG en 2001

Gobernaciones	Presupuesto de Ley	Primer crédito adicional	Segundo crédito adicional	Presupuesto total	Población	30% base para todos	70% por densidad poblacional	Presupuesto s/ Art x Const.	Diferencia	%	Presupuesto por habitante	Coalición gobernante
Amazonas	198.709.154,00	30.887.800,00	26.358.969,00	255.955.923,00	146.480,00	50.020.913,34	15.070.849,21	65.091.762,55	133.617.391,45	205,28	1.747,38	PPT-Oficialismo
Anzoátegui	229.771.448,00	26.094.498,00	82.021.737,00	337.887.683,00	1.469.747,00	50.020.913,34	151.217.472,77	201.238.386,11	28.533.061,89	14,18	229,90	PSUV
Apure	142.842.075,00	23.235.401,00	13.421.409,00	179.498.885,00	459.025,00	50.020.913,34	47.227.584,36	97.248.497,70	45.593.577,30	46,88	391,04	PSUV
Aragua	152.353.754,00	23.668.211,00	20.284.868,00	196.306.833,00	1.630.308,00	50.020.913,34	167.737.070,12	217.757.983,45	-65.404.229,45	-30,04	120,41	PSUV
Barinas	153.671.012,00	24.070.639,00	19.400.716,00	197.142.367,00	816.264,00	50.020.913,34	83.982.739,34	134.003.652,67	19.667.359,33	14,68	241,52	PSUV
Bolívar	235.377.224,00	35.656.331,00	33.801.528,00	304.835.083,00	1.413.115,00	50.020.913,34	145.390.791,09	195.411.704,43	39.965.519,57	20,45	215,72	PSUV
Carabobo	161.427.010,00	24.611.557,00	23.990.202,00	210.028.769,00	2.245.744,00	50.020.913,34	231.057.271,87	281.078.185,21	-119.651.175,21	-42,57	93,52	MUD
Cojedes	125.414.144,00	19.493.986,00	16.639.914,00	161.548.044,00	323.165,00	50.020.913,34	33.249.392,30	83.270.305,64	42.143.838,36	50,61	499,89	PSUV
Delta Amacuro	157.505.661,00	24.794.977,00	19.222.250,00	201.522.888,00	165.525,00	50.020.913,34	17.030.327,11	67.051.240,45	90.454.420,55	134,90	1.217,48	PSUV
Distrito Capital	137.789.305,00	21.413.566,00	18.303.145,00	177.506.016,00	1.943.901,00	50.020.913,34	200.001.630,57	250.022.543,91	-112.233.238,91	-44,89	91,31	PSUV
Falcón	160.284.032,00	21.877.924,00	37.530.641,00	219.692.597,00	902.847,00	50.020.913,34	92.890.981,67	142.911.895,01	17.372.136,99	12,16	243,33	PSUV
Guárico	161.291.350,00	24.927.535,00	22.166.622,00	208.385.507,00	747.739,00	50.020.913,34	76.932.425,70	126.953.339,03	34.338.010,97	27,05	278,69	PSUV
Lara	172.619.503,00	26.832.366,00	22.898.151,00	222.350.020,00	1.774.867,00	50.020.913,34	182.610.273,90	232.631.187,24	-60.011.684,24	-25,80	125,28	PPT-Oficialismo
Mérida	130.522.613,00	20.286.044,00	17.328.341,00	168.136.998,00	828.592,00	50.020.913,34	85.251.127,03	135.272.040,37	-4.749.427,37	-3,51	202,92	PSUV
Miranda	180.439.316,00	28.011.219,00	24.131.891,00	232.582.426,00	2.675.165,00	50.020.913,34	275.238.997,28	325.259.910,62	-144.820.594,62	-44,52	86,94	MUD
Monagas	288.295.116,00	22.031.566,00	160.281.667,00	470.608.349,00	905.443,00	50.020.913,34	93.158.075,64	143.178.988,98	145.116.127,02	101,35	519,75	PSUV
Nueva Esparta	92.867.389,00	14.424.745,00	12.376.647,00	119.668.781,00	491.610,00	50.020.913,34	50.580.148,68	100.601.062,02	-7.733.673,02	-7,69	243,42	MUD
Portuguesa	149.197.434,00	23.517.904,00	18.043.144,00	190.758.482,00	876.496,00	50.020.913,34	90.179.813,27	140.200.726,61	8.996.707,39	6,42	217,64	PSUV
Sucre	137.311.597,00	21.463.341,00	17.575.350,00	176.350.288,00	896.291,00	50.020.913,34	92.216.456,22	142.237.369,56	-4.925.772,56	-3,46	196,76	PSUV
Táchira	141.094.460,00	21.930.179,00	18.726.298,00	181.750.937,00	1.168.908,00	50.020.913,34	120.265.129,75	170.286.043,09	-29.191.583,09	-17,14	155,49	MUD
Trujillo	133.662.752,00	20.607.133,00	18.639.606,00	172.909.491,00	686.367,00	50.020.913,34	70.618.060,88	120.638.974,22	13.023.777,78	10,80	251,92	PSUV
Vargas	121.373.056,00	18.866.502,00	16.100.258,00	156.339.816,00	352.920,00	50.020.913,34	36.310.787,16	86.331.700,49	35.041.355,51	40,59	442,99	PSUV
Yaracuy	134.734.131,00	20.943.378,00	17.872.618,00	173.550.127,00	600.852,00	50.020.913,34	61.819.701,59	111.840.614,92	22.893.516,08	20,47	288,84	PSUV
Zulia	303.119.531,00	38.573.499,00	85.978.794,00	427.671.824,00	3.704.404,00	50.020.913,34	381.134.039,39	431.154.952,73	-128.035.421,73	-29,70	115,45	MUD
Total	4.001.673.067	578.220.301	763.094.766	5.342.988.134	27.225.775	1.200.501.920	2.801.171.147	4.001.673.067				

Tabla N° 11: Variación entre presupuesto transferido a estados y presupuesto a transferir según criterio constitucional (2011)

Gobierno	Presupuesto definitivo	Criterio constitucional	Variación
MUD	1.171.702.737,00	1.308.380.153,67	-10%
Carabobo	210.028.769,00	281.078.185,21	
Miranda	232.582.426,00	325.259.910,62	
Nueva Esparta	119.668.781,00	100.601.062,02	
Táchira	181.750.937,00	170.286.043,09	
Zulia	427.671.824,00	431.154.952,73	
PPT-Oficialismo	478.305.943,00	297.722.949,79	61%
Amazonas	255.955.923,00	65.091.762,55	
Lara	222.350.020,00	232.631.187,24	
PSUV	3.692.979.454,00	2.395.569.963,55	54%
Anzoátegui	337.887.683,00	201.238.386,11	
Apure	179.498.885,00	97.248.497,70	
Aragua	196.306.833,00	217.757.983,45	
Barinas	197.142.367,00	134.003.652,67	
Bolívar	304.835.083,00	195.411.704,43	
Cojedes	161.548.044,00	83.270.305,64	
Delta Amacuro	201.522.888,00	67.051.240,45	
Distrito Capital	177.506.016,00	250.022.543,91	
Falcón	219.692.597,00	142.911.895,01	
Guárico	208.385.507,00	126.953.339,03	
Mérida	168.136.998,00	135.272.040,37	
Monagas	470.608.349,00	143.178.988,98	

Portuguesa	190.758.482,00	140.200.726,61
Sucre	176.350.288,00	142.237.369,56
Trujillo	172.909.491,00	120.638.974,22
Vargas	156.339.816,00	86.331.700,49
Yaracuy	173.550.127,00	111.840.614,92
Total general	5.342.988.134,00	4.001.673.067,00

Tabla N° 12: Presupuesto por habitante en estados (2011)

Gobierno	Presupuesto definitivo	Población	Presupuesto por habitante
MUD	1171702737	10285831	113,91
PPT-Oficialismo	478305943	1921347	248,94
PSUV	3692979454	15018597	245,89
Total general	5342988134	27225775	

Fuente: Cálculos propios con datos del Consejo Federal de Gobierno (2012) Memoria y Cuenta 2011 del Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial, y Censo de Población de 2011.

Tabla N° 13: Transferencias a organizaciones del poder popular por estado (2011)

Estados	N° Proyectos	Presupuesto Ley 2011	Crédito adicional extra ordinario	1er. Crédito adicional ordinario	2do. Crédito adicional ordinario	Final anual	Población	Coalición gobernante
Amazonas	103	38.650.036		5.687.688	6.850.035	51.187.759	146.480	PPT-Oficialismo
Anzoátegui	435	158.004.647	2.101.364	23.224.219	28.019.967	211.350.197	1.469.747	PSUV
Apure	195	49.745.409		7.318.845	8.818.023	65.882.277	459.025	PSUV
Aragua	279	115.827.690		17.028.182	20.539.039	153.394.911	1.630.308	PSUV
Barinas	458	92.056.853		13.535.581	16.322.805	121.915.239	816.264	PSUV
Bolívar	611	92.085.885		13.539.846	16.327.954	121.953.685	1.413.115	PSUV
Carabobo	334	102.578.446		15.081.497	18.189.020	135.848.963	2.245.744	MUD
Cojedes	326	78.348.165		11.521.391	13.891.295	103.760.851	323.165	PSUV
Delta Amacuro	112	29.673.311		4.369.692	5.257.834	39.300.837	165.525	PSUV
Distrito Capital	649	187.553.053		27.566.646	33.260.969	248.380.668	1.943.901	PSUV
Falcón	377	142.027.078		20.877.606	25.186.025	188.090.709	902.847	PSUV
Guárico	517	154.531.486	31.253.340	22.714.853	27.403.933	235.903.612	747.739	PSUV
Lara	190	522.307.353	87.818.239	76.751.424	92.636.349	779.513.365	1.774.867	PPT-Oficialismo
Mérida	458	130.784.263		19.225.721	23.191.887	173.201.871	828.592	PSUV
Miranda	561	280.764.082	89.283.832	41.261.956	49.793.812	461.103.682	2.675.165	MUD
Monagas	291	93.330.928		13.722.778	16.548.788	123.602.494	905.443	PSUV
Nueva Esparta	239	67.004.287		9.854.657	11.879.231	88.738.175	491.610	MUD
Portuguesa	325	101.874.111		14.978.011	18.064.092	134.916.214	876.496	PSUV
Sucre	701	136.258.201		20.029.996	24.162.799	180.450.996	896.291	PSUV
Táchira	893	136.535.218		20.070.698	24.211.934	180.817.850	1.168.908	MUD
Trujillo	750	142.863.775		21.000.540	25.334.430	189.198.745	686.367	PSUV
Vargas	104	61.636.119		9.065.923	10.927.078	81.629.120	352.920	PSUV
Vargas	394	85.798.918		12.616.115	15.212.835	113.627.868	600.852	PSUV
Yaracuy	1000	199.010.161		29.250.016	35.293.128	263.553.305	3.704.404	MUD
Zulia	1000	199.010.161		29.250.016	35.293.128	263.553.305	3.704.404	MUD
TOTAL	10300	3.199.249.475	210.456.775	470.293.881	567.323.262	4.447.323.393	27.225.775	

Fuente: Cálculos propios con datos del Consejo Federal de Gobierno, Fondo de Compensación Interterritorial y Censo de Población de 2011.

De los 23 estados territoriales analizados en la memoria y cuenta del CFG/FCI de 2011 (22 entidades más Distrito Capital), cinco eran gobernados entonces por la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD: Carabobo, Miranda, Nueva Esparta, Táchira y Zulia), dos por el partido Patria Para Todos (PPT) en alianza con el oficialista PSUV (Amazonas y Lara), y los 16 restantes por el PSUV. La secretaría del CFG estuvo conformada ese año, y como ha sido la práctica oficialista desde entonces, por el Vicepresidente de la República, el vicepresidente del Consejo de Ministro para lo Territorial y Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, el vicepresidente del Consejo de Ministro para lo Económico Productivo y Ministro del Poder

Popular para las Industrias, los gobernadores de Aragua, Portuguesa y Delta Amacuro, y los alcaldes de los municipios Iribarren (Lara) y Díaz (Nueva Esparta), todos del PSUV.

En la Tabla N° 10 mostramos el presupuesto asignado por la Ley Nacional de Presupuesto, los dos créditos adicionales repartidos entre los estados, y el total. Adicionalmente mostramos la densidad poblacional según el censo del año, el 30% de base igual para todos los estados y el 70% del reparto según la densidad poblacional calculado en base al total de lo designado por la Ley Nacional de Presupuesto que correspondería como dicta la Constitución. Posteriormente podemos ver el total según estos criterios y las diferencias derivadas en cada caso.

Como se puede observar, siguiendo los criterios constitucionales, los cinco estados gobernados por la oposición estuvieron deficitarios con números negativos que van desde el -7,69% (Nueva Esparta) hasta el -44,52% (Miranda), mientras que en los dos gobernados por la coalición PPT-PSUV solo uno tuvo déficit (-25,80%, Lara), y de los 16 del PSUV solo cuatro se mostraron deficitarios con cifras que van desde el -3,46% (Sucre) hasta el -44,89% (Distrito Capital). En la Tabla N° 11 *Variación entre presupuesto transferido a Estados y presupuesto a transferir según criterio constitucional*, consolidamos estos números y hacemos una proporción sumando el total de lo recibido por los gobiernos de los estados de oposición, los de la coalición PPT-PSUV y los del oficialista PSUV. Solo el grupo de la oposición muestra una variación negativa del -10% mientras que el PSUV una positiva del 54%. En el caso de la coalición, el número negativo del estado Lara se complementa por la importante diferencia a favor del estado Amazonas, lo que arroja un 61% para este grupo. Posteriormente en la Tabla N° 12 *Presupuesto por habitante por estados* hacemos también una comparación proporcional entre los tres grupos. Tanto el oficialismo como la coalición doblan el presupuesto por habitante que reciben los estados de oposición. Estos cálculos nos permiten establecer de tal forma una preferencia clara en la asignación de recursos hacia los estados gobernados por el oficialismo y por la coalición PPT-PSUV, por encima de lo asignado a los gobernados por la oposición. Tal diferenciación, siguiendo un criterio de afinidad ideológica, marca una brecha entre los estados por afinidad política, potenciando las arcas de los alineados con la nación.

Otro elemento relevante encontrado en el análisis de la memoria y cuenta son los recursos destinados a las organizaciones del poder popular en cada estado mostrado en la Tabla N° 13. Estos recursos no son parte del situado constitucional repartido entre gobiernos regionales y municipios, y es asignado discrecionalmente por el Ejecutivo nacional a los consejos comunales

para la ejecución de proyectos cuya factibilidad es aprobada por el ministerio a cargo y donde los entes territoriales no son parte de la planificación, ejecución y evaluación. En este caso evidenciamos una lógica inversa a la distribución vía CFG/FCI: se asigna mayor cantidad de recursos a los proyectos de las organizaciones del poder popular ubicadas en estados gobernados por la oposición y menos a los gobernados por el oficialismo, potenciando a los CC como actor paralelo de contrapeso con recursos y capacidad de gestión en la resolución de necesidades planteadas por las comunidades y ejecutadas en forma directa, libre de la órbita de la contraloría municipal y regional. La diferencia es notoria: los cinco estados gobernados por la MUD promediaron 605 proyectos aprobados (3027 en total) y 226.012.395 bolívares de financiamiento; mientras que los 16 gobernados por el PSUV promediaron 436 proyectos aprobados (6982 en total) y 146.268.253 bolívares de financiamiento. Las excepciones son los dos de la coalición PPT-PSUV con menor cantidad de proyectos, 293 en total, pero una financiación promedio de 415.350.562 bolívares, en beneficio principalmente del estado Lara.

Esta disparidad entre la asignación del situado constitucional en detrimento de los estados gobernados por la oposición y el fortalecimiento de los CC transfiriéndoles cuantiosos recursos fuera de toda supervisión de los entes territoriales, afectó negativamente la fiscalidad del segundo y tercer nivel de gobierno (menos recursos para las gobernaciones son menos recursos para los municipios) con un 10% de déficit promedio y fortaleció las organizaciones del poder popular en los territorios no alineados con el oficialismo, pero también la autonomía política de los gobiernos subnacionales, y la de los opositores en particular, se vio lesionada al estar excluida de la toma de decisiones del financiamiento de proyectos y su consecutivo impacto en la comunidad.

La modificación al esquema de planificación y coordinación entre los tres niveles de gobierno dispuesta por la Constitución instaló una práctica recentralizadora con el objetivo de controlar los entes territoriales. Esta filosofía de gobierno entró en apogeo durante la gestión de Nicolás Maduro (2013-actualidad) donde se volcó el apoyo presupuestal a las estructuras paralelas profundizando la puesta en marcha del cuarto y quinto motor de la revolución, la nueva geometría del poder y el poder popular. Se acrecentó la preferencia del traslado de recursos a las organizaciones del poder popular dentro del Estado comunal incipiente y aun inconcluso. El principal nivel afectado fue el municipal. En 2016 y 2017 los recursos destinados al poder popular fueron mayores que a los del tercer nivel de gobierno.

Tabla N° 14: Distribución del FCI en millones de bolívares (2015-2017)

	2015	2016	2017
Estados	41.544	58.485	205.729
Municipios	31.500	44.260	156.882
Fortalecimiento del Poder Popular	33.750	47.422	167.359
Fortalecimiento Institucional	5.625	7.904	27.893
Total	112.419	158.071	557.865

Fuente: Transparencia Venezuela (2017).

Si bien podemos identificar una medida de mediana intensidad de carácter político en la instalación de la Comisión Central de Planificación como órgano “comisario” del sistema de planificación que encabeza el CFG, y también de naturaleza fiscal por el cambio de la lógica de asignación del situado constitucional y créditos adicionales siguiendo un criterio de afinidad política hacia el gobierno nacional, el vaciamiento de competencias que supone la LOCFG acompañado de la asignación de recursos directos de la nación a las organizaciones del poder popular con preferencia a aquellas ubicadas en estados gobernados por la oposición conllevan una medida política y fiscal de alta intensidad en tanto reemplaza el trayecto dispuesto en la Constitución para los recursos coparticipables y empodera, siguiendo criterios de afinidad política, a grupos comunales que están al margen de la estructura subnacional formal y de la órbita del control de recursos establecida por las instituciones en el territorio.

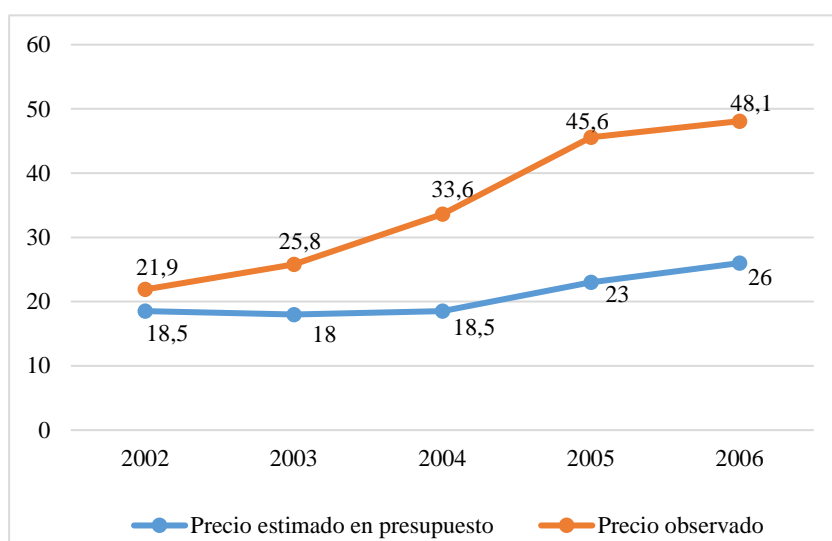
5.1.3.2. Fondos parafiscales, parapresupuestales y no coparticipables

La parafiscalidad es un esquema de intervencionismo económico que permite a los Estados contar con recursos que no hacen parte del presupuesto estatal y están exentos de la supervisión de la Contraloría. Estos recursos, absorbidos como tributos especiales (Pérez, 1997) van a fondos administrados extrapresupuestariamente manejados según leyes especiales que los constituyen y regulan. Existe una doctrina al respecto y hay países donde su uso cuenta con tradición como en el caso de Colombia que creó fondos este tipo para potenciar el sector agrícola a través de “rentas” parafiscales (Plazas, 2005) extraídas con la finalidad de invertir en beneficios para el

potenciamiento de esa actividad, considerada estratégica (Sellamén, 2013). Con esa misma finalidad está prevista la creación de estos fondos en el artículo 307 de la CRBV. Sin embargo, su aplicación no es gravar el principal caudal de ingresos de la nación y hacerse de los excedentes, sino orientar una cantidad de recursos a fines puntuales de carácter estratégico.

Un poco de contexto económico en Venezuela: el periodo 2000-2018 está marcado por un reimpulso a la actividad extractiva a alta escala y el reposicionamiento del dominio de la industria petrolera como fuente dominante de recursos estatales y foco de atención para la recepción de rentas apuntalando más del 90% de las exportaciones, acompañado por un incremento histórico del precio de los hidrocarburos a nivel mundial lo que derivó en ingresos superavitarios que permitieron al gobierno nacional ejecutar grandes políticas orientadas especialmente a la inversión social siguiendo el modelo de desarrollo previsto.

Gráfico N° 6: Precio del barril de petróleo estimado en el Presupuesto Nacional Vs. Precio del barril de petróleo observado en la comercialización



Fuente: Castillo (2007) en base a datos del Banco de Venezuela.

Este superávit, en divisas provenientes de la exportación petrolera y no en moneda nacional, fue intervenido por el Ejecutivo nacional primero con la subestimación de los ingresos fiscales petroleros para manejar el excedente vía créditos adicionales de forma discrecional (Vera, 2018, p. 87) y posteriormente mediante la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de

Venezuela (Gaceta Oficial N° 38.232 del 20/07/2015).³⁸ y la creación de un fondo parafiscal registrado como sociedad anónima para controlar enormes cantidades de recursos y ejecutarlos de forma discrecional en todas las áreas que considerara pertinente gravando primero el excedente de las rentas petroleras y luego incorporando nuevos impuestos a la industria: Fondo de Desarrollo Nacional S.A. (en adelante FONDEN, Decreto N° 3.854 de fecha 30 de agosto de 2005).³⁹

[...] se estableció que Pdvsa ya no tendría que vender al instituto emisor la totalidad de las divisas obtenidas de la venta de los hidrocarburos, como hasta ese momento tenía que hacerlo, sino sólo aquella parte que le generase los bolívares necesarios para cubrir sus gastos operativos y de financiamiento en el país y sus contribuciones fiscales, pudiendo mantener en forma de divisas el resto de los fondos obtenidos, con el fin de atender sus pagos operativos en el exterior y de inversión; el remanente de las divisas serían transferidas mensualmente al FONDEN. También se estableció en dicha modificación legal que el BCV calcularía periódicamente el nivel adecuado de reservas internacionales del país, y que en el segundo semestre del año 2005 transferiría al FONDEN seis millardos de dólares de las reservas internacionales, consideradas como reservas que excedían al nivel adecuado de las mismas, recursos con los que se financiarían proyectos de inversión en la economía real, educación, salud, mejoramiento del perfil de la deuda externa y atención de situaciones especiales y estratégicas. A partir de entonces, y después de realizar aquella primera transferencia de seis millardos de dólares, el instituto emisor ha tenido que transferir periódicamente al FONDEN las llamadas reservas excedentarias, sin que a cambio reciba compensación ninguna por esos activos de los que se desprende. (Palma, 2013)

Este esquema permitió al gobierno nacional, en contraposición a lo establecido en la CRBV,⁴⁰ manejar un presupuesto alternativo sin el control del Parlamento, la contraloría ni la

³⁸ Aprobada por la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional. La LOBCV tuvo una posterior reforma esta vez por Decreto 2179 (30/12/2015) para ampliar el marco parafiscal del gobierno central y su control sobre las reservas internacionales. El 3 de marzo de 2016 la mayoría opositora que asumió el Parlamento sancionó una nueva LOBCV para devolver sus competencias controladoras y eliminar el esquema parafiscal, pero fue dictada como inconstitucional por el TSJ en Sentencia 259 del 31/03/2016.

³⁹ En 2008 fue instaurado un impuesto a las ganancias súbitas por los elevados precios de los hidrocarburos gravando con el 50% a los barriles de petróleo que pasaran el umbral de los 70 dólares por unidad, y 60% a los que superaran los 100 dólares por unidad. Esto hizo al FONDEN de una impresionante recaudación.

⁴⁰ La carta magna establece el principio de unidad del tesoro nacional en los artículos 313 "... La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto" y 314 "No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el tesoro nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación".

exigencia de distribuir a los gobiernos subnacionales, lo que de acuerdo con González (2009, p. 4) significó la alineación de las fuentes de ingresos con el reposicionamiento del Ejecutivo nacional y la construcción de su proyecto. Distinto de la doctrina parafiscal donde un sector específico de la economía tributa para proyectos que beneficiarán su desarrollo productivo, el FONDEN ha tenido libre actividad dentro y fuera del territorio venezolano. Opera al margen del ejercicio fiscal nacional y no es un fondo de ahorro y estabilidad, como sí existió el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, constituido en los noventa con esos fines y que aportaba una partida del 20% de su caja para los fondos coparticipables a las regiones. El FONDEN invade el margen de acción de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos (Gaceta Oficial N° 37086 del 27/11/2000) donde se exige la distribución de un mínimo del 25% de los ingresos por recaudación de tributos en esos rubros considerados especiales, implicando una disminución de las transferencias a regiones y municipios derivando en muchos casos en déficit y endeudamiento (Castillo, 2007, p. 189). La liberalización con la que fue constituido el FONDEN le permitió operar en inversiones, obras públicas, sistema financiero, deuda y convenios bilaterales y multilaterales.⁴¹ Esa libertad también derivó en vulnerabilidad: por ejemplo, en 2008 el FONDEN fue parte de una operación de compra de bonos especulativos de Lehman Brothers por 878 millones de dólares y durante la crisis de ese año la financiera se declaró en quiebra donde el fondo perdió el 80% del total (China y Ellsworth, 2012; Zamora, 2018). Desde ese año el FONDEN no entrega su informe de memoria y cuenta anual ante la Asamblea Nacional.

⁴¹ El FONDEN, dirigido por el presidente de la República, financia otros fondos parafiscales. El más importante de ellos creado por decreto durante el periodo estudiado es el Fondo Conjunto Chino-Venezolano (2007) articulado entre el Banco de Desarrollo de China y el FONDEN con un capital inicial de 12 mil millones de dólares (8 mil aportados por China y 4 mil por Venezuela) para el financiamiento conjunto de proyectos de infraestructura básica, transporte, vivienda, entre otros.

Tabla N° 15: Transferencias del Estado venezolano al FONDEN (millones de dólares)

	BCV	Pdvsa	Total
2005	6000	1525	7525
2006	4275	6855	11130
2007	6770	6761	13531
2008	1538	12384	13922
2009	12299	600	12899
2010	7000	1692	8692
2011	4329*	14475	18804
2012	10453**	8311	18764
Totales	52664	52603	105267

*Incluye una transferencia del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica por US\$ 829 MM.

**Incluye transferencias de reservas internacionales excedentarias por US\$ 4003 MM, y transferencias por la contribución especial por precios extraordinarios y exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos (Decreto 8.807 del 27/02/2012).

Fuente: Palma (2013).

Es muy complejo resumir una cifra aproximada de los recursos que en vista de este esquema parafiscal no han sido coparticipados en detrimento de la hacienda regional y municipal, en principio porque no es el único ingreso que hace la coparticipación y también porque la discrecionalidad absoluta y poca transparencia, al no ser sujeto de control, hace del FONDEN y sus derivados, cajas difíciles de analizar. Investigadores como Ferrer (2012) sostienen que esta adaptación de la lógica parafiscal enfocada a la apropiación de los recursos públicos para ser administrados sin supervisión, responde a una acción de intervencionismo del Estado nacional y no a un hecho de corresponsabilidad social empresarial para el desarrollo productivo en los términos de la doctrina parafiscal. Representa una medida recentralizadora fiscal de alta intensidad que imposibilita la distribución de una enorme cantidad de los ingresos económicos desconociendo el principio de unidad del tesoro dispuesto en la CRBV.

5.1.4. Gobiernos paralelos y recentralización política de alta intensidad

Seguido de todo el proceso de formación del aparato estatal emergente propuesto a partir de la llegada al poder de la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez, se crearon, al margen de la Constitución, formaciones de gobierno paralelas a las tradicionales con la finalidad de limitar las facultades de líderes opositores electos (Isidoro, 2015, p. 158; Lizbona, 2009, p. 18). Los casos más llamativos fueron la creación del cargo de “Jefe de Gobierno del Distrito Capital” y el nombramiento de ministros y referentes del PSUV como jefes de corporaciones públicas, misiones sociales o súper ministerios en los estados territoriales y que posteriormente pasaron a llamarse “protectores de Estado” en las provincias gobernadas por la oposición (*El Nacional*, 23/10/17). Entonces el control del territorio pasó a ser no solo un objetivo estratégico suscrito en el plan de desarrollo de la nación, sino la materialización de la influencia y el dominio total de la Presidencia en el territorio con discrecionalidad y cobertura absoluta en materia política, administrativa y fiscal. Gibson (citado por Isidoro, 2015, p. 162) sostiene que “controlar un área en política subnacional frecuentemente significa monopolizar poder en la arena política local, pero también significa manipular niveles de poder en otras áreas”. Fue esta la premisa de la recentralización timoneada por el modelo del Socialismo del Siglo XXI implementado por el chavismo y que devino en el vaciamiento de funciones y presupuesto, así como en la intensificación de la recentralización en todas sus dimensiones (Maingon y Welsch, 2008, p. 650).

Un ejemplo transparente para observar esta lógica es el caso del vaciamiento de poder de la Alcaldía Metropolitana del Distrito Capital, cuyo alcalde recién electo en 2008, fue separado de la gran mayoría de sus competencias a partir de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital aprobada el siete de abril de 2009. La ley suprimió competencias, recursos financieros y organismos propios de la Alcaldía Metropolitana para entregarlas al nuevo “Jefe de Gobierno del Distrito Capital”, cargo de libre nombramiento y remoción por el presidente de la República. El territorio de este gobierno paralelo, según la ley, es el del actual Municipio Bolivariano Libertador, quedando excluidos los otros municipios que conforman el Área Metropolitana o Gran Caracas. En síntesis, se le sustrajo el poder a un gobierno electo para entregarlo a un jerarca nombrado por el Ejecutivo Nacional que, en un área geográfica mucho menor, comenzó a trabajar acorde a la legislación de la Asamblea Nacional (de mayoría oficialista), sin órgano legislativo propio (no está en la órbita del Cabildo Metropolitano) ni de control. Más adelante, en 2013, la oposición logró reelegir a su candidato en la Alcaldía Metropolitana de Caracas, y para alterar la fórmula de gobierno paralelo, el Ejecutivo nombró al

candidato oficialista perdedor en una nueva cartera creada en 2010 para compartirse algunas tareas con la jefatura de Gobierno del Distrito Capital: el Ministerio para la Transformación de Caracas. En 2014 este Ministerio desapareció y surgió por decreto la Comisión Presidencial para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas. Como dato de contexto, el presupuesto (Situado Constitucional y transferencias discrecionales) asignado para el Gobierno de Distrito Capital en 2016 aumentó un 330%, mientras que el del estado Amazonas, gobernado por la oposición, solo 69% (*El Nacional*, 15 de octubre de 2017).

Estos gobiernos paralelos han venido creándose, algunos a través de leyes y otros por decreto, en estados y municipios cuyas autoridades electas son políticamente contrarias al gobierno nacional (Salas-Bourgoin, 2016). Como dijimos, coexisten al margen de la CRBV, de la legitimidad de los procesos electorales formales, y de los principios descentralizadores instalados en el sistema político desde 1988 en adelante. En ese sentido, estamos ante un proceso de reversión de la descentralización, o recentralización, que entregó todas las facultades de una entidad subnacional legítimamente electa, al Ejecutivo Nacional. De igual forma encontramos las corporaciones y súper ministerios que más recientemente terminaron llamándose “protectorados” del segundo nivel de gobierno donde los candidatos oficialistas perdían y la oposición ascendía al poder.

5.1.4.1. Corporaciones territoriales, protectorados y ministerios “toderos”

Durante el segundo gobierno de Hugo Chávez fueron creadas, mediante decreto presidencial, corporaciones estatales ubicadas en entidades territoriales gobernadas por la oposición. Si bien en Venezuela durante la década de los sesenta el Estado formó corporaciones en el territorio como agentes del gobierno central para la supervisión del desarrollo en esas regiones en medio de un gasto público expansivo, CorpoZulia (estado Zulia, 1969) y Corporación Venezolana de Guayana (estado Bolívar, 1960), estas instancias tuvieron un rol más técnico que político en la administración de diversas empresas públicas nacientes a la luz del programa de sustitución de importaciones a manos de la democracia recién estrenada. Posteriormente con el inicio del nuevo siglo fueron puestas por decreto en la órbita de los planes y objetivos estratégicos del Ministerio de la Presidencia. La lista de las corporaciones, su año de creación y año de reforma en la órbita de la presidencia se puede observar en la Tabla N° 16.

A pesar de contar con 23 constituciones estatales amparadas en las capacidades fiscales y administrativas cedidas a las gobernaciones, se fue generó progresivamente un vaciamiento de

competencias. Los principales mecanismos de recaudación de impuestos de las gobernaciones pasaron a la órbita nacional. Si bien el presupuesto estatal siempre dependió de las asignaciones vía situado constitucional y los fondos de desarrollo interterritorial, la recaudación por concepto de peajes, aeropuertos y puertos llegó a ser relevante. Como corolario de ese debilitamiento sistemático impulsado desde la Presidencia, se reformaron las corporaciones para cumplir la voluntad del proyecto presidencial.

Tabla N° 16: Corporaciones estatales territoriales en Venezuela

Corporación/Jefatura de Gobierno en el territorio	Creación	Reforma en la órbita de la Presidencia
Corporación Venezolana de Guayana	1960	2001
FundaTáchira - CorpoTáchira	1963	2015
CorpoAndes (Táchira, Mérida y Trujillo)	1964	2014
Corporación del Estado Zulia	1969	2010
CorpoCentro (Aragua, Carabobo y Cojedes, Miranda, Vargas y Distrito Capital)	1981	2010
CorpoLlanos (Apure y Guárico)	1981	2015
CorpoCentro (Aragua, Carabobo y Cojedes, Miranda, Vargas y Distrito Capital)	1981	2010
CorpoMiranda	2013	-
CorpoAmazonas	2013	-
Autoridad Única del Distrito Motor de Desarrollo Ciudad Caribia (Vargas y Distrito Capital)	2013	-
Autoridad Única de Área para el Estado Carabobo Ciudad Hugo Chávez (parroquias Santa Rosa, Rafael Urdaneta y Miguel Peña del municipio Valencia)	2013	-

Fuente: Elaboración propia.

Como permite apreciar la tabla, entre 2010 y 2015 el Estado nacional se hizo del control absoluto de las corporaciones públicas que operaban en el territorio. En ese mismo periodo se

crearon otras en aquellos estados donde gobernaban partidos de oposición. De tal forma, se direccionó el potencial de las corporaciones para hacer contrapeso a las gestiones políticamente disidentes con una suerte de comisariatos plenipotenciarios que transformaba el objetivo para el que fueron fundadas estas corporaciones, inicialmente orientadas al desarrollo regional y tareas afines, para convertirlas en una gobernación o alcaldía paralela sin las responsabilidades de la prestación de servicios básicos ni trámites. Varias de estas corporaciones con jurisdicción en dos o más estados. Sin embargo, el foco de su accionar estuvo puesto en los sitios no gobernados por el PSUV para el momento en que fueron constituidas o reformadas, como lo estados Táchira, Carabobo, Zulia, la alcaldía metropolitana de Caracas o el municipio Valencia del estado Carabobo. Todas zonas con la mayor densidad de población y que significaban sitios estratégicos para el control político y administrativo del territorio. No en vano las corporaciones de Zulia, Lara y Miranda son las que se llevan casi el 80% del presupuesto total asignado a estos entes entre 2015 y 2017.

Para comprender la lógica de las corporaciones públicas en tiempos de recentralización, miraremos brevemente la experiencia de la Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Río Tuy Francisco de Miranda S.A. (CorpoMiranda) que nos ayuda a identificar esta estrategia de naturaleza política y administrativa, como contrapeso a la gobernación estadual y alcaldías no alineadas con la nación.

Luego de la derrota electoral del PSUV en algunos estados en diciembre de 2012, entre ellos el estado Miranda (comprende 4 de los 5 municipios de la Gran Caracas y toda la periferia capitalina), la recién estrenada administración de Nicolás Maduro (marzo 2013-actualidad) nombró al candidato perdedor, Elías Jaua, como director de CorpoMiranda, un órgano legal con cualidades plenipotenciarias capaz de articular los servicios de la administración pública nacional y centralizar las responsabilidades y capacidades del gobierno regional al tiempo que es receptor de transferencias equivalentes a las que el poder central giraba al segundo nivel por concepto de situado constitucional y aportes extraordinarios: en 2013 la corporación recibió más de la mitad de los recursos que manejó el gobierno estadual (Sánchez y Zapata, 2015). La razón es simple: ubicar en una mejor posición para la gestión, recentralización política y administrativa mediante, a un paladín del oficialismo enfrentado al gobernador opositor. A diferencia del gobierno del estado Miranda, CorpoMiranda no está sujeta a rendición de cuentas ni al control del legislativo regional. En el año 2015 el situado constitucional transferido al estado Miranda fue de 8.696 millones de bolívares, mientras que el presupuesto asignado a CorpoMiranda ese año llegó a 4.095

millones de bolívares. Esta corporación instalada en el centro neurálgico del país, no solo por ser Miranda uno de los estados más poblados sino por tener dentro de su territorio el área metropolitana capital o Gran Caracas, tuvo especial preferencia del gobierno nacional, como podemos observar en la Tabla N° 17. En 2016 por ese mismo concepto se transfirieron 19.270 millones de bolívares al gobierno de Miranda y en 2017, año en que la gobernación pasó a manos del chavismo, 98.654 millones de bolívares. Por su parte CorpoMiranda recibió 3.848 millones de bolívares en 2016, y 1.587 millones en 2017. Si bien al principio el gobierno paralelo instalado desde la nación fue dotado con casi la mitad de los recursos que fueron asignados a la administración estatal, donde se incluye el situado municipal de esa jurisdicción, posteriormente fue en descenso. Con la llegada de un representante del oficialismo el situado estatal se apreció notablemente y CorpoMiranda tuvo una disminución presupuestaria. Se infiere que, cumplido el objeto de reemplazar a la oposición en el gobierno, la relación nación/estado mejoró. Esta intervención a la naturaleza propia del segundo nivel de gobierno, potenciando el comisariato del presidente en el territorio y atendiendo la lógica política, evidencia una medida de recentralización de carácter administrativo y político de alta intensidad, en tanto resta competencias al poder constituido nombrando un encargado paralelo, sin controles ni contrapesos, deteriorando las posibilidades de la gobernación a recibir mayor cantidad de recursos y obligándola a competir en un terreno de desigualdad, contra su interventor dotado de recursos y con mayor coordinación nacional.

Luego de las elecciones regionales de 2017 el Consejo Nacional Electoral anunció, en medio de diversos reclamos y denuncias relacionadas con la transparencia del proceso un resultado favorecedor para la administración chavista: 18 de 23 estados quedaron a manos del PSUV. El resto, los más poblados, eran controlados por la oposición. Sin embargo, Nicolás Maduro nombró a los candidatos oficialistas perdedores como “protectores”, “para no dejar el pueblo a la deriva” en los diferentes Estados. Y los dotó de recursos y facultades articuladas con los ministerios, municipios gobernados por el chavismo, empresas estatales, policía nacional y fuerzas armadas (*El Nacional*, 23/10/17). Estos nuevos regentes plenipotenciarios han contado desde entonces con todo el poder del Estado para desarrollar en el territorio las acciones dispuestas por el centro de mando. Tienen una baja coordinación con el tercer nivel de gobierno y desconocen la institucionalidad vigente en el segundo nivel que funciona en paralelo con escasas funciones asociadas a la gestión de servicios básicos, educación y salud. Con lo antes expuesto identificamos en la intervención de las funciones del segundo y tercer nivel de gobierno por razones políticas,

una estrategia de recentralización de alta intensidad en tanto asume competencias, capacidades y recursos, y nombra un comisario político en paralelo a la instancia territorial constitucional.

Tabla N° 17: Presupuesto asignado a corporaciones territoriales en Venezuela
(millones de bolívares)

Corporaciones	2015	2016	2017
CorpoCentro	35	358	465
CorpoLlanos	35	446	256
CorpoAndes	40	472	593
CorpoZulia	80	1.468	2.504
CorpoLara	130	825	1.053
CorpoAmazonas	80	216	216
CorpoMiranda	4.905	3.848	1.587
Autoridad Única del Distrito Motor de Desarrollo Ciudad Caribia	11	73	50
Autoridad Única de Área para el Estado Carabobo Ciudad Hugo Chávez	10	-	60
Total	5.444	7.706	6.784

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Venezuela (2017).

5.1.4.2. Eliminación de las Juntas Parroquiales

Hemos mencionado en varias oportunidades en este trabajo la importancia que habían adquirido las Juntas Parroquiales como instancia de cercanías para la ciudadanía en tanto organizaban la división política y territorial del municipio y estaban conformadas por voto popular. Pero, ¿cuáles eran las características normativas y operativas puntuales que llegaron a tener las Juntas Parroquiales? En 1989 la reforma a la Ley de Descentralización de ese año les legó una serie de competencias y atribuciones con miras a revitalizar el margen de actuación de estas instancias en medio de una lógica de democratización del territorio y de incorporación de la ciudadanía a la discusión y gestión de lo público. Sin embargo, fue con la aprobación de la CRBV

que se elevaron al texto fundamental a las Juntas Parroquiales como órganos vinculantes y después, en 2005 mediante reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, quedaron establecidas las siguientes características:

Tabla N° 18: Atribuciones de las Juntas Parroquiales (2005)

Dimensión	Atribuciones
Política	Operar como centros de información, producción y promoción de los procesos participativos para identificar las prioridades presupuestarias
Política	Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal
Política	Promover los procesos comunitarios de contraloría social
Administrativa	Velar por el cumplimiento o fiscalizar la prestación de algunos servicios públicos (aseo domiciliario, agua potable, electricidad, gas doméstico, servicio de transporte público de pasajeros)
Administrativa	Colaborar en la prestación de otros servicios (mantenimiento de plazas, parques y jardines; gestión de cementerios y mercados en parroquias no urbanas)
Administrativa	Otras actividades y trámites administrativos (celebrar matrimonios y llevar registros de estado civil, supervisión de espectáculos públicos, tramitación de solicitudes en relación a terrenos municipales y/o servicios sociales)
Fiscal	Coadyuvar con las administraciones públicas municipales en la gestión de los tributos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de otros deberes formales
Fiscal	Recaudar los derechos fiscales y tasas previstos en las ordenanzas de cementerios y cercados en las parroquias no urbanas
Fiscal	Las demás que les sean delegadas

Fuente: Elaboración propia con información de Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) y Morales (2006).

Como evidencia esta tabla, la diversidad de atribuciones de las Juntas Parroquiales en las diferentes dimensiones de la descentralización abordando responsabilidades de diversos órdenes hicieron de estas instancias órganos con un peso muy importante en la vida municipal, convirtiéndose en brazo operativo en lo administrativo, pero también con habilitación para actuar

en aspectos que hacen el corazón de la fiscalidad territorial como la gestión de los tributos la recaudación.

No obstante, paradójicamente el mismo gobierno que hizo posible esta modificación al marco normativo municipal para clarificar y fortalecer el rol de las Juntas Parroquiales, reformó la Ley del Poder Público Municipal en 2010 para suprimir vía disposición transitoria las Juntas Parroquiales: el fin de estos órganos electos por votación popular. Citamos el texto de la nueva legislación que anuló las Juntas Parroquiales:

Disposición Transitoria Segunda: Pasados treinta días continuos a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, cesan en sus funciones lo miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarias, de las actuales juntas parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes; garantizándose la estabilidad laboral del personal administrativo, empleado y obrero, de acuerdo con las normativas que rigen la materia. (LOPPM, 2010)

Esta reforma cambió drásticamente la organización estatal a nivel subnacional (Lander y Maya, 2010, p. 551). La división política territorial de Venezuela establece 1136 parroquias, en las que se dividen los 335 municipios. Las Juntas Parroquiales eran la instancia de gobierno de cercanías, de facto un cuarto nivel de gobierno con facultades de administración, prestación de servicios dispuestos por el municipio y de establecer instancias de consulta y participación de la sociedad y organizaciones sociales (artículo 78 y 79 de la LOPPM, 1989). Su creación a principios de los noventa (LOD, 1989) permitió la descentralización municipal y la elección libre de delegados vecinales que contaban con infraestructura básica como oficinas de atención al público, personal administrativo, instalaciones para algunos servicios cedidos, y que operaban como órgano deliberante siguiendo las pautas de la Cámara Municipal. La incorporación de las parroquias y su gobierno vecinal en la CRBV (artículo 182) supuso un avance en el reconocimiento del proceso de descentralización anterior. Sin embargo, fueron suprimidas con la reforma a la LOPPM eliminando miles de cargos de elección popular y estructuras administrativas en todo el territorio nacional. Se reemplazaron por las Juntas Parroquiales Comunes, designadas por los voceros de los Consejos Comunales quienes responden a la legislación nacional y a las regulaciones del Ministerio competente. En los hechos, esta articulación no se logró de forma general en todo el sistema municipal.

Artículo 35: La parroquia tendrá facultades consultivas, de evaluación y articulación entre el poder popular y los órganos del Poder Público Municipal. Sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio, la parroquia será coordinada por una junta parroquial comunal integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando corresponda a un área urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos o elegidas para un período de dos años. Todos electos o electas por los voceros y voceras de los consejos comunales de la parroquia respectiva, la cual deberá ser validada por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, quienes en dicha elección deberán ser fiel expresión del mandato de sus respectivas asambleas de ciudadanos y ciudadanas.

Para la revocatoria del mandato de los o las integrantes de las juntas parroquiales comunales, se aplicarán las condiciones y el procedimiento establecido para los voceros y voceras de los CC, dispuestos en la ley que regula la materia. (LOPPM, 2010)

Queda en evidencia que la estrategia recentralizadora, en el caso de esta medida de alta intensidad que atiende a la naturaleza política, se instrumentó por medio de una reforma al marco legal aun generando incongruencias con la Constitución y la arquitectura institucional operativa y legitimada por el voto popular para la fecha. Liquidada la instancia descentralizada ya institucionalizada con casi dos décadas de funcionamiento y la reemplaza por una sujeta al control y supervisión de un órgano dependiente de la Presidencia de la República. La Sala Constitucional del TSJ en Sentencia 355 del 16 de mayo de 2017 confirmó esta desnaturalización del Municipio avalando la Comuna como entidad local y la eliminación de las Juntas Parroquiales, lo que confirma la connivencia de la Justicia en el vaciamiento de competencias de los entes territoriales.

5.1.4.3. Transferencia de competencias al Poder Popular

Artículo 6. La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del Estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social.

Ley Orgánica de las Comunas (2010)

El trayecto hacia la instalación del sistema comunal y el desmantelamiento de las gobernaciones y alcaldías contenidos en el Socialismo del Siglo XXI, encontró resistencias entre los gobiernos territoriales regentados por la oposición al chavismo, pero también a nivel interno en el oficialismo. Y, aunque se avanzó en gran manera como hemos visto y fue sostenida la política de exhortación desde arriba a transformar el andamiaje de gobierno para afianzar las comunas y los CC, al momento que redactamos esta investigación eso no se ha logrado consistentemente. Uno de los nodos de la continuidad en la estrategia recentralizadora para profundizar el vaciamiento de competencias y recursos, ha sido la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones (Decreto 9.043 del 15/06/2012), una suerte de marco descentralizador post Ley de Descentralización, que obliga a las instancias subnacionales institucionalizadas entregar competencias a los consejos comunales y comunas en el marco del modelo comunal. Esta norma, que tiene su antecedente directo en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010), fue reformada y pasó a llamarse Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Competencias, Servicios, Bienes y otras Atribuciones (Decreto 1.389 del 13/11/2014).

Como parte del escenario radicalmente polarizado en Venezuela en el diálogo académico encontramos evidencia empírica de investigadores que sostienen que la cesión de competencias propias de estados y municipios al llamado Poder Popular como un paso en la transformación profunda del modelo democrático instalado en la carta fundamental hacia uno socialista, participativo y más incluyente (Meszáros, 2008; Paredes, 2009; Lanz, 2011): “Los nuevos espacios tributan a la construcción del poder popular, al equilibrio territorial y a la economía comunal” (Ochoa, 2015, p. 180). Y otros que lo consideran sencillamente el avasallamiento del territorio para la instalación de una estructura fuera de la Constitución (Hernández, 2015). Lo cierto es que esta ley, en sintonía con las del poder popular y CFG, viene a representar una fuerte injerencia en el ámbito del segundo y tercer nivel de gobierno exigiendo la transferencia de responsabilidades administrativas y de decisión política únicamente a organizaciones constituidas por aprobación del Ministerio de Comunas y obligando a las autoridades territoriales a presentar un plan anual de cesión de competencias, bienes y servicios. Los beneficiarios son “las comunidades, comunas, CC, empresas de propiedad social directas o indirectas, y otras organizaciones de base del poder popular, legítimamente registradas como organizaciones del poder popular, con personalidad jurídica” (artículo1). Excluye toda autonomía del estado y el municipio, en tanto no pueden éstos, sino el poder popular (tutelado por el CFG), decidir quiénes serán las organizaciones receptoras

en violación del artículo 62 de la Constitución que establece la asociación libre de ciudadanos interesados en participar en los asuntos públicos, justamente como elemento sustantivo de la llamada “democracia participativa”. Las áreas sujetas a transferencias son: atención primaria de salud, mantenimiento de centros educativos, producción de materiales y construcción de vivienda, políticas comunitarias de deporte y mantenimiento de instalaciones deportivas, actividades culturales y mantenimiento de instalaciones culturales, administración de programas sociales, protección de ambiente y recolección de desechos sólidos, administración y mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias y administración y prestación de servicios públicos, financieros, producción, distribución de alimentos y bienes de primera necesidad, entre otras (artículo 27). Prácticamente todos los aspectos de la vida del gobierno local. El Ministerio de las Comunas determinará quiénes son los sujetos de transferencia aptos (artículo 8) y será el responsable de resolver los conflictos que se generen junto con el CFG (artículo 10). Veamos dos artículos de la Ley que sintetizan su propósito y operacionalidad con subrayados nuestros en lo más trascendente:

Artículo 11: Los órganos de Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, deberán presentar en el primer trimestre de cada año, ante el Consejo Federal de Gobierno, un Plan Anual de Transferencia de Gestión de Servicios, Actividades, Bienes y recursos a los Sujetos de Transferencia, para su revisión de forma coordinada con el ministerio del poder popular con competencia en materia de comunas y movimientos sociales, para su posterior aprobación por parte del Consejo Federal de Gobierno.

El Consejo Federal de Gobierno, podrá solicitar a los órganos del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, las propuestas y planteamientos para la transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, de éstas a los sujetos de transferencia.

Artículo 12: La iniciativa de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, a los sujetos de transferencia, corresponderá a los voceros de dichos sujetos. Sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier órgano y ente del Poder Público restituya al pueblo soberano la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Los mecanismos, lapsos y demás elementos para la implementación de la iniciativa de transferencia por parte de los sujetos de transferencia, se regirán por lo previsto en el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y por los lineamientos que a tal

efecto dicte el Consejo Federal de Gobierno en coordinación con el ministerio del poder popular con competencia en materia de comunas y movimientos sociales, reunidos en una mesa técnica de transferencias, en la cual participarán los órganos que determine la Vicepresidencia de la República.

El desarrollo normativo de la nueva regla establecida a favor de las organizaciones del poder popular en desmedro de las gobernaciones y municipios estuvo acompañado de un impresionante incentivo presupuestal con recursos de la coparticipación que se encontraban en la “bolsa” del FCI, llegando a superar las transferencias a esta plataforma de gobierno “popular” a la de los 335 municipios (2017), y con montos similares al total transferido a los estados, como se evidencia en la Tabla N° 14.

De manera tal que con la puesta en marcha de esta norma los estados y municipios en Venezuela terminan siendo un agente ordenador de gasto con elecciones para elegir sus gobernantes pero con una autonomía prácticamente inexistente obligados a solicitar a la nación la totalidad de los recursos para abonar sus nóminas y ejecutar obras y servicios que aún no hayan sido sometidos al plan de transferencia que, de tener resistencia por razones políticas, puede ser instrumentado por intervención de la Mesa Técnica de Transferencias que lidera la Vicepresidencia de la República. Actualizamos el cuadro de competencias e ingresos de los gobiernos territoriales con esta norma:

Tabla N° 19: Nuevas competencias e ingresos de los gobiernos territoriales en Venezuela

Competencias e ingresos de los gobiernos estatales	
Concurrentes	Exclusivas
1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral	1. Organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado
2. La protección de la familia, y en especial del menor	2. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas
3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.	3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios
4. La protección de las comunidades indígenas	4. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la ley al Poder Nacional.
5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo	5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial
6. La cultura en sus diversas manifestaciones , la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico	
7. El deporte, la educación física y la recreación	Ingresos ordinarios y extraordinarios
8. Los servicios de empleo	1. El Situado Constitucional
9. La formación de recursos humanos y, en especial, los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional, y de bienestar de los trabajadores	2. Los que formen parte de los ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que les sean asignados
10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio	3. Los aportes o contribuciones diferentes al Situado Constitucional que el Poder Nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos
11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales	4. Los que provengan de la recaudación de la prestación de los servicios públicos que los estados asuman
12. La ordenación del territorio del Estado	5. Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes

13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal y la apertura y conservación de las vías de comunicación	6. Los derivados de la administración y explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción
14. La vivienda popular, urbana y rural.	7. Los provenientes de operaciones de crédito público
15. La protección a los consumidores	8. Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estatal
16. La salud pública y la nutrición	9. Los demás que establezcan las leyes
17. La investigación científica	
18. La defensa civil	

Competencias e ingresos de los gobiernos municipales	
Competencias propias	Ingresos ordinarios
1. El gobierno y administración de los intereses propios de la vida local	1. Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes
2. La ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación ciudadana	2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o índole similar; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad; las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística
2.1 La ordenación territorial y urbanística; el servicio de catastro; el patrimonio histórico; la vivienda de interés social; el turismo local; las plazas, parques y jardines; los balnearios y demás sitios de recreación; la arquitectura civil; la nomenclatura y el ornato público	3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de estos tributos
2.2 La vialidad urbana, la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales y los servicios de transporte público urbano	4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales
2.3 Los espectáculos públicos y la publicidad comercial	5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas

2.4 La protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental; la protección civil y de bomberos; y el aseo urbano y domiciliario, incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos	6. Los dividendos o intereses por suscripción de capital
2.5 La salubridad y la atención primaria en salud; los servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; la educación preescolar; los servicios de integración familiar de las personas con discapacidad al desarrollo comunitario; las actividades e instalaciones culturales y deportivas; los servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes; y otras actividades relacionadas	7. Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial
2.6 Los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico; de alumbrado público, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; de mataderos, cementerios, servicios funerarios, de abastecimiento y mercados	8. Los demás que determine la ley
2.7 La justicia de paz; la atención social sobre la violencia contra la mujer y la familia, la prevención y protección vecinal y los servicios de policía municipal	Ingresos extraordinarios
2.8 La organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal	1. El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales
2.9 Las demás relativas a la vida local y las que le atribuyan la Constitución	2. Los bienes que se donaren o legaren a su favor
	3. Las contribuciones especiales
	4. Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estatales
	5. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados, de conformidad con la ley

Leyenda:

Competencias descentralizadas e ingresos asignados y permitidos.

Competencias recentralizadas e ingresos limitados mediante prácticas recentralizadoras.

Competencias transferidas a organizaciones del poder popular

Fuente: Elaboración propia con datos de CRBV (1999), Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010) y Ley de Descentralización (2009), Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Competencias, Servicios, Bienes y otras Atribuciones (2014).

5.1.5. Nuevo orden económico, inversiones en el territorio y desconocimiento de la autoridad subnacional

Un país monoprodutor y petrolero como el venezolano está condicionado por la renta, la fijación de los precios en el exterior y los vaivenes del mercado. Su relación económica interna y externa es profundamente dependiente de los marcadores de la oferta y demanda de hidrocarburos a nivel global y de las coyunturas que hacen subir o bajar, muchas veces de forma drástica, los ingresos, que a veces representan más del 80% del total, por el comercio de este recurso estratégico (Baptista, 2010; Rodríguez y Rodríguez, 2012; Salas-Bourgoin, 2016). En ese sentido, el Estado, desde la nacionalización de la industria petrolera en 1976, es también un Estado-empresario, actor de la dinámica en esta materia⁴² y Estado-regulador en tanto árbitro de la actividad económica (Brewer-Carías, 1980; Hernández, 2017). De tal manera que la gestión de la principal industria en todo el país, y (lo que interesa a este trabajo que es) la relación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales a la luz de inversiones exteriores en el territorio, es de importancia estratégica para el desempeño productivo del país.

La Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (2011) sostiene principios rectores del rol dominante del Ejecutivo nacional y del presidente vía decreto en la coordinación de la actividad económica central y en la “ocupación de los espacios subnacionales” hacia “una nueva distribución” y un relacionamiento que, como veremos más adelante, avanzó en detrimento de las regiones. Citamos los apartados relevantes en estos términos:

Artículo 5: Se consideran materias de prioridad en los ámbitos de competencia indicados en el artículo 3 de la presente Ley, las siguientes:

3. Garantizar la planificación centralizada de la actividad económica, para satisfacer las necesidades del pueblo, orientando el proceso productivo a la inclusión de los excluidos y excluidas y a la construcción de un modelo socialista de desarrollo económico soberano, endógeno y sustentable.
9. Establecer una nueva distribución y ocupación de los espacios subnacionales, garantizando la seguridad y defensa integral de la Nación, aprovechando las fortalezas de cada región para crear cooperación y complementariedad entre ellas, desconcentrando actividades y poblaciones.

⁴² El 29 de agosto de 1975 presidente Carlos Andrés Pérez firmó la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos vigente a partir el 1 de enero de 1976.

12. Cualquier otro que sea asignado por el Presidente o Presidenta de la República mediante Decreto.

En materia de inversiones la norma matriz es la Ley de Inversiones Extranjeras (o LIE, Decreto 1.438 del 17/11/2014) que regula todo lo que no está en la órbita especial de los sectores reservados: hidrocarburos, banca y seguros.⁴³ Viene a sustituir a la anterior Ley de Promoción y Protección de Inversiones (Gaceta Oficial Extraordinaria 5.390 del 22/10/1999) promulgada al inicio del periodo de gobierno de Hugo Chávez y que planteaba algunas innovaciones para impulsar el sector. Destacamos que en el Capítulo II de la anterior legislación, sobre el tratamiento de la inversión extranjera, está la regla que incumbe a nuestra investigación: la fiscalidad local y su relacionamiento con estas inversiones extranjeras en el territorio.

Artículo 13: Las administraciones estatales y municipales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, procurarán que sus impuestos, tasas y tributos a las actividades de industria y comercio no atenten contra las inversiones en términos de ser confiscatorios, ni obstaculicen el normal desarrollo de las mismas. (Ley de Promoción y Protección de Inversiones, 1999)

La norma afirma el papel de la recaudación del nivel intermedio y local. Reivindica su existencia, lo cual es notorio ante la amplia reiteración constitucional de la autonomía fiscal regional y municipal. Limita que su tributación no sea excesiva para que “no atente” contra el buen desenvolvimiento de las inversiones. Es claro que las administraciones subnacionales tienen un rol otorgado por esta legislación, como ente recaudador, pero también como responsable de fijar el porcentaje de sus impuestos, en mayor medida las municipalidades que gravan las actividades de industria y comercio de los grandes establecimientos y de las redes de pequeñas y medianas empresas que cubren la red de servicios que requieren estos grandes emprendimientos. En coincidencia con el espíritu de descentralización fiscal iniciado en la década de los noventa y profundizado en la nueva carta. Esta licencia para el territorio era positiva en términos de descentralización en tanto permitía a los gobiernos locales diseñar políticas fiscales de atracción de capitales foráneos. Sin embargo, la nueva ley eliminó íntegramente el Capítulo II, suprimiendo el papel de la hacienda estatal y municipal que no aparece mencionada en el nuevo texto. Si bien

⁴³ Ley Orgánica de Hidrocarburos (Decreto 1510 del 28/05/2006), Ley de Instituciones del Sector Bancario (Decreto 1402 del 8/12/2014) y Ley la Actividad Aseguradora (Gaceta Oficial Extraordinaria 5990 del 9/07/2010).

esto teóricamente no exime al contribuyente foráneo del pago de los tributos, la norma vino a ser parte de la adecuación institucional que dieron mayor margen de control al gobierno en la toma de decisiones de todos los aspectos de la administración, entre ellos la centralidad de la Presidencia como ordenador de la vida económica nacional y territorial, con la creación de un órgano con cualidades plenipotenciarias en materia de inversión extranjera: Centro Nacional de Comercio Exterior (Cencoex), habilitado para administrar el registro nacional de inversionistas extranjeros, acreditar a las personas físicas y jurídicas con cualidad de inversionistas nacionales, fiscalizar las inversiones, aprobar o negar la remisión de capitales, recaudar, multar, sustanciar procedimientos sancionatorios, instrumentar el régimen de control cambiario y opinar sobre los acuerdos y tratados internacionales de inversión foránea. Varias de estas materias propias del Parlamento, ministerio de relaciones exteriores y el Banco Central de Venezuela. Este apartamiento del rol subnacional de la LIE viene a consolidarse con la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-Productivo de la Patria (Decreto 1.425 del 18/11/2014) la cual instaure las “Zonas Estratégicas de Desarrollo Nacional” y las “Zonas Económicas Especiales”.⁴⁴ facultando al presidente para crearlas dentro de una o más entidades territoriales sin concierto de los gobiernos locales (muy diferentes del concepto de zona franca: libre de impuestos y con condiciones fiscales favorables para inversiones) al tiempo que lo nombra como el administrador y adjudicador único de los ingresos percibidos por las actividades ahí desarrolladas (artículo 29), e instalando una lógica de extrema liberalización con flexibilización laboral, suspensión de impuestos, simplificación de trámites, beneficios aduanales y fiscales, régimen especial de contrataciones, importaciones y exportaciones, nombramiento de autoridades ad hoc (artículo 28), autorización a las empresas operarias para retener la totalidad del Impuesto al Valor Agregado (parte del ingreso coparticipable de la nación), entre otros aspectos. Es el presidente quien califica cuáles son las actividades especiales que pueden estar dentro de estas zonas. Los estados y municipios, así como sus autoridades y cuerpos deliberantes no están previstos en la órbita de la planificación y coordinación de estas zonas, en su lugar aparece una mención de “acompañamiento” para las organizaciones del poder popular (artículo 44). El único órgano participante es la Comisión Central de Planificación.

44 La norma instala otras formaciones, pero a los fines de la investigación usaremos las dos más trascendentes que explicarán su relación con el territorio. Las demás son a) escala regional: Regiones de Desarrollo Integral y Zonas de Desarrollo Estratégico Nacional; b) escala subregional: Distritos Motores de Desarrollo, las Zonas Económicas Especiales y las Zonas de Conocimiento Productivo; y c) escala local, empresas que presten equipamiento y servicios urbanos y también nodos o áreas especiales.

Artículo 28: El Presidente o Presidenta de la República designará el Coordinador de la Zona Estratégica de Desarrollo Nacional, a efectos de coordinar las políticas específicas, sectoriales, del área económica que se trate, dentro de la poligonal de la zona. Esta autoridad podrá crear áreas operativas especiales, diferenciadas y sin fines de ordenación del territorio, en coordinación con las unidades geográficas de planificación y desarrollo referidas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley. De la misma forma, las vicepresidencias sectoriales, y cualquier otra instancia que considere el Presidente o Presidenta de la República, podrá constituir el Consejo de Gestión de la Zona Estratégica de Desarrollo Nacional respectivo.

Artículo 29: Los ingresos generados por el desarrollo de actividades económicas específicas realizadas en las Zonas de Desarrollo Estratégico Nacional o Zonas Especiales Económicas de las cuales se trate, tendrán carácter extraordinario y podrán ser objeto de una administración especial planificada, progresiva y controlada, con el propósito de proteger el equilibrio fiscal, monetario y cambiario de la economía nacional y fomentar el desarrollo de la referida zona. El Presidente o Presidenta de la República, mediante decreto, definirá las actividades específicas, así como el mecanismo de determinación y aplicación de los mencionados ingresos extraordinarios, de conformidad con el ordenamiento jurídico en materia de administración financiera del sector público.

Artículo 44: Los ministerios del poder popular con competencia en materia de vivienda y hábitat, y de comunas, con el apoyo del ministerio del poder popular con competencia en materia de planificación, deberán generar el acompañamiento para las dinámicas participativas de formulación y ejecución del respectivo plan con la participación popular, los procesos formativos que se demanden para el desarrollo del mismo, así como los actores del sistema nacional de planificación.

La liberalización total del territorio con fines de explotación económica y su gestión a través de un comisario político interventor de los gobiernos locales de la jurisdicción, liquida las capacidades administrativas del ente local en tanto queda sin competencias dentro del territorio, subordina la autonomía política local a los intereses del gobierno central en materia de decisiones donde la participación ciudadana y la consulta no son consideradas vinculantes, y afecta la fiscalidad territorial al excluir las normas del nivel estatal y municipal en el ordenamiento de la actividad productiva y comercial, e instalar una lógica de carácter “especial” para las empresas que operen en la zona. Una política recentralizadora como la descrita en la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-Productivo de la Patria, considerada a los efectos de este trabajo como de alta intensidad, evidencia desnaturaliza al gobierno local.

5.1.5.1. El Arco Minero del Orinoco, exclusión del territorio y recentralización

Como hemos visto, el aparato legal para el desarrollo económico con el control central de las inversiones y la creación y administración de zonas especiales, no solo excluye el papel articulador de los gobiernos subnacionales, sino también afecta sus fuentes de recursos coparticipables con las excepciones del IVA y otros recursos extraordinarios que son adjudicados a criterio del presidente. Una de las principales irregularidades constitucionales de este marco es la inexistencia de consulta al Parlamento:

Artículo 150: La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley. No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional. (CRBV, 1999)

¿Cómo opera esta dinámica de exclusión de las entidades territoriales analizando el proyecto Arco Minero del Orinoco (AMO)? Existen dos importantes megaproyectos de inversión extranjera en el territorio: Faja Petrolífera del Orinoco (desde 2001 en los territorios de los estados Guárico, Anzoátegui, Monagas y Delta Amacuro)⁴⁵ y Arco Minero del Orinoco (Decreto 2.248 del 24/02/2016 en el territorio de los estados Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro)⁴⁶, que conllevan un entramado de empresas mixtas donde el Estado venezolano tiene mayoría accionaria y hay participación de corporaciones privadas y públicas de distintos países. Ambos megaproyectos vinculados a la extracción de hidrocarburos y minerales a gran escala, lo que Ruiz (2018, p. 129) denomina “diversificación del extractivismo”.⁴⁷ Aunque la regulación está a cargo

⁴⁵ La Faja Petrolífera del Orinoco ha sido uno de los proyectos más trascendentes del crecimiento exponencial de la explotación petrolera en Venezuela. Desde los inicios de la industria a principios del siglo XX diversos lugares dentro de lo que hoy se conoce como su perímetro, 55 mil kilómetros cuadrados al norte del río más importante del país, han aportado una cantidad importante de pozos. Se registra la primera actividad formal en la zona con el pozo La Canoa 1 en el sur de Anzoátegui. Se toma como referencia el año 2001 porque fue el inicio de operaciones mixtas entre Petróleos de Venezuela y la norteamericana ConocoPhillips.

⁴⁶ Un cinturón de 111.844,70 kilómetros cuadrados, el 12% de la extensión del país. Territorio mayor al tamaño de Costa Rica, Cuba o Panamá. Dentro se encuentra el Parque Nacional Jaua-Sarisariñama, la reserva forestal de Imataca, los monumentos naturales Ichún-Guanacoco, Cerro Guiquinima, la Zona Protectora Sur del Estado Bolívar y el Parque Nacional Indígena y Popular Caura.

⁴⁷ La Faja con la extracción principalmente de petróleo crudo extra pesado y el Arco Minero con el objetivo de extraer con participación de más de un centenar de empresas de 35 países, oro, hierro, bauxita, cobre, caolín, dolomita, coltán, diamantes, y otros.

de la legislación especial mencionada, han abundado las tensiones territoriales por la falta de integración de los gobiernos regionales y locales en los proyectos de desarrollo, el impacto ambiental y la discriminación de comunidades indígenas desplazadas cuyos territorios han sido intervenidos sin la implementación de métodos de consulta previa, libre e informada, u otros instrumentos participativos (Terán, 2017, p. 79) a contrapelo del esquema comunal incluyente y participativo propugnado por la legislación del poder popular.⁴⁸

Con el decreto presidencial correspondiente, el AMO fue creado como Zona de Desarrollo Estratégico Nacional, en los términos que la Ley de Regionalización Integral establece en cuanto a liberalización del territorio en condiciones fiscales y de autoridad administrativa del espacio, sin el proceso de consulta pública libre e informada puesto que no existe información pública sobre los proyectos que se desarrollan en esta vasta área (Hernández-Mendible, 2017; Cedice, 2018).

[...] se crea (sobre el territorio venezolano y por encima de los estados y municipios) una unidad geográfica que será dirigida, en cuanto a lo que se refiera a la actividad minera y actividades afines, por un consejo de gestión que depende directamente del Poder Ejecutivo como máxima instancia de ejecución de esta actividad. (Narváez, 2017)

Es nombrado un consejo de gestión presidencial dirigido por una autoridad coordinadora con competencia para coordinar políticas específicas y sectoriales dentro de la zona especial, responsable de su administración, gestión, inspección, fiscalización y, un elemento que afecta directamente a la administración municipal y regional, capacidad para conformar comisiones especiales con la finalidad de simplificar gestiones de trámites y exigir disponibilidad exclusiva de los gobiernos territoriales para abordar sus necesidades.⁴⁹

⁴⁸ Venezuela es suscriptora del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1991 que sostiene el derecho a la consulta previa. Artículo 15: 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

⁴⁹ Artículos 5, 6, 7 y 8 del Decreto 2.248 de 2016.

Artículo 8: El Coordinador de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco podrá disponer la creación de comités de gestión, integrados por funcionarios de los diversos órganos y entes vinculados con trámites requeridos para el desarrollo de la Zona, los cuales, a dedicación exclusiva, emitirán los permisos a que se refiere este Decreto y coadyuvarán en la ejecución de sus competencias. A los fines del desarrollo eficiente de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco el Coordinador o Coordinadora de la Zona articulará con la autoridad única en simplificación de trámites administrativos a efectos de instalar una sola instancia en la Zona que concentre todos los trámites, autorizaciones y permisos de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada. El Coordinador o Coordinadora de la Zona podrá exhortar a los gobiernos locales o regionales, a los entes descentralizados dependientes de éstos, y a las organizaciones del poder popular, a participar en la unificación de trámites, mediante la celebración de las correspondientes gestiones convenidas [...]

La capacidad de disponer del funcionariado local, de simplificar los trámites en estados y municipios, de concentrar las gestiones en un solo lugar y la exhortación a los gobiernos subnacionales, representa un agravio a la autonomía administrativa del segundo y tercer nivel. Interviene un comisario nombrado por el Ejecutivo nacional, que organiza y decide, sin contemplar el rol de alcaldías y gobernaciones que constitucionalmente tienen la potestad de sus trámites y recaudación, que además es afectada a nivel nacional por la exoneración de impuestos que proveen de recursos a la coparticipación que se distribuye vía situado constitucional (IVA) y deja toda la recaudación en la órbita discrecional del presidente. La seguridad y abordaje logístico para la protección de la zona especial AMO está a cargo de la Fuerza Armada Nacional en colaboración con el poder popular. Aunque el decreto no menciona específicamente cómo operará esta articulación, excluye a las policías municipales y estatales en la coordinación de la vigilancia y resguardo del área de su jurisdicción.⁵⁰ en zonas que son consideradas de alta peligrosidad por la

⁵⁰ Artículo 13: La Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en conjunto con el Poder Popular organizado, y en coordinación con las autoridades del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia petrolera tendrá la responsabilidad de salvaguardar, proteger y mantener la continuidad armoniosa de las operaciones y actividades de las Industrias Estratégicas ubicadas en la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto 295 con Fuerza y Rango de Ley de Minas, el artículo 109 y siguientes del Reglamento General de la Ley de Minas, y el artículo 40 del Decreto 1.395 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las Conexas y Auxiliares a estas. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana desarrollará conjuntamente con el Poder Popular Organizado un Plan Integral de Seguridad y Defensa e instalará a través del Resguardo Minero Nacional, las unidades correspondientes adscritas al Comando Regional competente en el área de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco.

operatividad de actores irregulares de la minería que operan con bandas armadas controladoras de parte del territorio (Ruiz, 2018, p. 134). Estos elementos nos permiten identificar una práctica recentralizadora en lo administrativo y fiscal de mediana intensidad en tanto no reemplaza el gobierno territorial pero sí lo interviene. Si bien la Asamblea Nacional en 2017 generó un andamiaje legal para reivindicar el papel constitucional de la aprobación del Parlamento para el desarrollo de estos proyectos, de facto se han mantenido.⁵¹

Las tensiones con el territorio se han generado principalmente por actores disidentes del gobierno nacional. Destaca el conflicto con el estado Amazonas, cuyo gobernador, el dirigente izquierdista e indígena Liborio Guarulla (2001-2017), ha encabezado la oposición contra del AMO e inició un reclamo judicial sin éxito; las comunidades indígenas representadas en la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Venezolana (Coiam) cuya capacidad de “agencia” (Mitnick, 2015) ha estado coactada por el Ejecutivo nacional que por decreto excluyó a gobiernos y grupos territoriales, y habilitó al poder popular como único actor partícipe posible; la conformación de un movimiento de organizaciones sociales y políticas denominado “Plataforma por la Nulidad del Decreto del AMO” con ex ministros chavistas, ex legisladores, dirigentes de partidos de izquierda y representantes de la academia, especialmente de autoridades de la estatal Universidad Nacional Experimental Indígena del Tauca, entre otros. Resistencia de abajo hacia arriba en oposición a un relacionamiento direccionado desde el Estado y no al revés o en una dinámica fluida (Van Cott, 2002; Bracho, 2008). Con una Justicia alineada a estos propósitos, la resistencia territorial no ha podido generar reformas ni ventanas de oportunidad para incluirse en la toma de decisiones. Estudios como el de Rodríguez y Mora (2019) concluyen que “el AMO representó una ruptura en el plano político y electoral de las organizaciones indígenas con el chavismo” que en sus inicios se instaló en el debate político como defensor de las diversidades y de los derechos indígenas. Tal relación si bien estaba enmarcada en una lógica de dependencia sistémica (Terán, 2016), ahora los actores territoriales se vieron en una situación infinitamente inferior al ser sometidos a una explotación a gran escala, sin precedentes, de su espacio geográfico.

⁵¹ Como parte del escalamiento del conflicto político-institucional en Venezuela, entre los años 2017 y 2020 operó la Asamblea Nacional Constituyente como ente plenipotenciario por encima del Parlamento legítimamente conformado, dando pie a un paralelismo que distorsiona la comprensión del marco legal.

En derecho de palabra ante la plenaria de la Asamblea Nacional, Guarulla expuso los motivos en contra del AMO:

Sabemos que el gobierno venezolano entregó a la City Group⁵² [Citigroup Services and Technology China Limited] parte de nuestro territorio, hemos protestado los pueblos indígenas y no hemos sido escuchados por el TSJ. Espero que esta Asamblea lo haga en defensa del pueblo y la soberanía de Venezuela. (Diario Panorama, 1/03/2016)

En 2017 el gobernador fue inhabilitado por la Contraloría General de la República para optar por cargos públicos por 15 años. Entrevistado para la Comisión para los Derechos Humanos y la Ciudadanía de Venezuela, el ex alcalde del municipio Gran Sabana (estado Bolívar), Ricardo Delgado, explicó los riesgos que movilizan a las comunidades indígenas dentro de la vasta demarcación del AMO:

En el 99, con el tema de la Constituyente, se conquistan derechos importantes para los pueblos indígenas, como el derecho a la tierra y la información y consulta previa. Además de los derechos ambientales, también está el derecho a la participación política. Sin embargo, después de que muere (Hugo) Chávez (en 2013), ya con Maduro comenzó a desatenderse a las comunidades. No se hace consulta previa a las comunidades. Por ejemplo, el Arco Minero se hizo sin consulta previa. Maduro compra algunos líderes y dice que está con los pueblos indígenas, pero no es así [...]

Estamos tratando de decirle al mundo que esto no es un tema ideológico, sino de protección del ambiente y de las comunidades indígenas. (Codehciu, 27/11/2019)

La Coiam fijó resistencia ante un decreto que adecuaba la instalación del megaproyecto en el territorio.⁵³ En uno de sus puntos destaca:

[...] nos preocupa seriamente que este nuevo instrumento legal haya sido aprobado sin la consulta previa e informada a los pueblos indígenas afectados a que hace referencia el artículo 120 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las disposiciones de la LOPCI, y la Ley Aprobatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y sin que el

⁵² Una de las empresas concesionarias parte del entramado internacional socio del Estado venezolano en este proyecto.

⁵³ Decreto Presidencial 841 (Gaceta Oficial 40.376 del 20/03/2014) que crea una Comisión Presidencial para Promover y Desarrollar la Actividad Minera en la Región Guayana.

Estado venezolano haya realizado la demarcación efectiva de los hábitats y tierras indígenas reconocida como derecho para éstos pueblos y como obligación para el Estado venezolano en el artículo 119 de la Constitución, la cual se encuentra pendiente de ejecución en más de un 90 % en los Estados Amazonas y Bolívar, a casi 15 años de aprobado el texto constitucional. (Coiam, 2014)

En su documento base, la Plataforma por la Nulidad del Decreto del AMO (20/05/2016) se declaró contraria al proyecto presentando un manifiesto como recurso de nulidad ante el TSJ presentado el 31/05/2016 que destaca el impacto ambiental, la afectación económica de los regímenes impositivos beneficiosos para corporaciones extranjeras y la no participación del territorio y pueblos indígenas en la discusión sobre el proyecto. Citamos este último aspecto que es de interés para nuestra investigación:

La explotación minera -sobre todo en la extraordinaria escala que se contempla en el Arco Minero del Orinoco- significa obtener ingresos monetarios a corto plazo, a cambio de la destrucción socio-ambiental irreversible de una significativa proporción del territorio nacional y el etnocidio de los pueblos indígenas habitantes de la zona. Todo esto por decisión presidencial, con ausencia total de debate público, en un país cuya Constitución define a la sociedad como “democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural” [...]

El Ejecutivo Nacional no consultó el Decreto del Arco Minero del Orinoco con los pueblos indígenas afectados, tal como lo obliga el Art. 120 de la Constitución, “de buena fe” y “en el idioma” de cada uno de éstos, tal como lo pauta el Art. 11 del Cap. II de la LOPCI, por la sencilla razón de que no los reconoce.⁵⁴

Autoridades de la Uneit, encabezadas por su rector, Esteban Emilio Mosonyi, y los miembros del consejo rectoral Santiago Arconada y Edgardo Lander, fueron parte de la oposición al proyecto, destituidos por orden presidencial poco después de interpuesto el recurso de nulidad. En carta abierta a la comunidad universitaria manifestaron:

Tristemente aferrado a una política de consecuencias geocidas, asesina de la tierra, del espacio geográfico y la vida que en él se contiene, y etnocida, asesina de los pueblos indígenas que habitan ese territorio desde hace milenios, junto a sus culturas y sus idiomas; el Gobierno del Presidente Maduro ignoró al pueblo de la democracia participativa y protagónica al que nunca

⁵⁴ LOPCI refiere a la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

consultó sobre el hecho de poner en riesgo el agua, el aire y la biodiversidad de las generaciones presentes y futuras de venezolanas y venezolanos. (Arconada, Mosonyi y Lander, 2016)

Mediante Sentencia 1.140 del 27/10/2016 la Sala Político-Administrativa del TSJ declaró improcedente la nulidad. La resistencia territorial encontró voces de apoyo en diversas organizaciones que escalaron el reclamo a nivel internacional, sin embargo, el poder central sigue desarrollando el proyecto sin atender las exigencias locales. Existe literatura que ha ampliado en el estudio de estos aliados, sus interacciones con el mundo político y el repertorio de actividades (Moncada y Tillett, 2017; Provea, 2016; Mora y Rodríguez, 2019).

En los términos que se desarrolla este trabajo podemos dar cuenta que la relación nación/territorio para la toma de decisiones en el caso del proyecto AMO evidencia una estrategia recentralizadora de carácter político por su omisión a los procesos de consulta pública, diálogo, coordinación intergubernamental y con las organizaciones sociales en los términos establecidos por la CRBV donde como consecuencia se tomaron represalias contra agentes locales: inhabilitación del gobernador del estado Amazonas y los miembros del consejo rectoral de la Uneit. Consideramos esta recentralización de mediana intensidad porque no reemplaza las autoridades electas, aunque sí interviene y vulnera de forma directa la autonomía territorial y los derechos políticos adquiridos por los actores locales.

5.1.6. Una secuencia en la recentralización de Venezuela

Lo antes expuesto demuestra que bajo el mandato del PSUV, el proyecto descentralizador reivindicado en la Constitución fundacional de lo que se llamó propagandísticamente como “V República” y que después quedó bajo el paraguas del modelo “Socialismo del Siglo XXI”, fue materializado como una práctica recentralizadora con medidas de mediana y alta intensidad que inició con la implementación de las Grandes Misiones Sociales que otorgaban al Poder Nacional un control central de servicios básicos, asignaciones e inversión en el territorio; siguió con la puesta en marcha de los Consejos Comunales, las instituciones del *poder popular* y la inconclusa instalación del Estado Comunal; posteriormente la designación de autoridades nacionales en los estados como gobiernos paralelos plenipotenciarios, corporaciones estatales con facultades políticas y administrativas, y protectorados, liquidando la autonomía subnacional que quedó a merced de la voluntad presidencial en nombre de la “Nueva Geometría del Poder” expresada a través de los decreto con rango y fuerza de ley; y el desarrollo de grandes proyectos de inversión con capitales extranjeros en el territorio omitiendo la consulta pública, la participación ciudadana

y la coordinación intergubernamental, posibilitando un desmantelamiento sistemático de la institucionalidad. Encontramos la premisa político-ideológica del retorno del Estado por encima de la nueva Constitución articulada mediante una estrategia del control del territorio asumiendo facultades administrativas y fiscales antes descentralizadas, y la actitud de dominio político en las actividades de toma de decisión y política subnacional. Los gobiernos chavistas desarrollaron un esquema recentralizador para introducir el modelo propuesto por sus agendas programáticas a contrapelo de la legislación impulsada por ellos a principios del periodo. Por un lado, la retórica descentralizadora con el matiz de la “democracia participativa” propagada a través de los CC, y por el otro la persistencia recentralizadora y la influencia total de la Presidencia.

En síntesis, el vaciamiento de competencias administrativas, una relación en materia de fiscalidad muy adversa con la imposibilidad de la recaudación propia en rubros importantes a nivel regional y la concentración de recursos coparticipables, deja como resultado una descentralización política que logra coexistir con gobiernos subnacionales en un punto de dependencia absoluta del poder nacional y su condescendencia fijada por criterios políticos. Siguiendo ese orden de aparición podemos establecer una secuencia recentralizadora que inicia en la dimensión Administrativa (competencias absorbidas e instalación de instancias paralelas), continúa en la Fiscal (reducción de recursos transferidos y limitación en la capacidad de autonomía fiscal) y finaliza en la Política (comisarios territoriales designados desde el centro): **A → F → P**.

En la tabla a continuación presentamos las medidas recentralizadoras más relevantes, sus dimensiones e intensidades:

Tabla N° 20: Trayectoria de las políticas recentralizadoras en Venezuela

Año	Medida o política implementada	Efecto	Dimensión	Sub-dimensión	Intensidad
2003	Creación de las Misiones Sociales universalistas	Intervención del gobierno nacional con recursos extraordinarios en asuntos de competencias municipales y regionales	Político-ideológica	A-F	M
2005	Reforma a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal	Vaciamiento de base legal de las asociaciones vecinales	Político-ideológica	P	M
2005	Creación del Fondo de Desarrollo Nacional	Control de recursos para asignación discrecional	Político-pragmática	F	B
2006	Ley de los Consejos Comunales	Gestión de actividades propias de las competencias municipales desconociendo la autoridad local	Político-ideológica	A-P	A
2009	Reforma a la Ley Orgánica de Descentralización (2009)	Vaciamiento de competencias al segundo y tercer nivel de gobierno	Político-ideológica	A-F-P	A
2009	Absorción de recursos a gobernaciones por carreteras y autopistas (LOD)	Intervención de competencias administrativas y recaudación de recursos propios	Político-ideológica	A-F	A
2009	Gestión central de puertos marítimos (Ley General de Puertos)	Intervención de competencias administrativas y recaudación de recursos propios	Político-pragmática	A-F	A
2009	Gestión central de aeropuertos (Ley General de Aeronáutica Civil)	Intervención de competencias administrativas y recaudación de recursos propios	Político-pragmática	A-F	A
2009	Nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Capital	Instalación de gobierno paralelo y vaciamiento de competencias del gobierno metropolitano electo	Político-ideológica	A-F-P	A
2009	Creación de la Policía Nacional Bolivariana	Intervención de la autonomía de las policías regionales y municipales	Político-pragmática	A-F	A
2010-2015	Creación y reforma de corporaciones estatales territoriales	Intervención de las competencias regionales y municipales	Político-ideológica	A-P	A
2010	Instalación del Consejo Federal de Gobierno	Centralización de recursos, limitación de las transferencias territoriales siguiendo criterios de afinidad política y asignación de mayores recursos a organizaciones del poder popular	Político-ideológica	F-P	A
2010	Leyes orgánicas del poder popular	Instalación de un sistema de organización comunitaria tutelada paralelo con competencias en todos los ámbitos	Político-ideológica	A-F-P	A
2010	Eliminación de las Juntas Parroquiales (reforma a la LOPPM)	Eliminación de un nivel de gobierno	Político-ideológica	A-P	A
2011	Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación	Centralidad de la planificación	Político-pragmática	P	M
2014	Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Competencias, Servicios, Bienes y otras Atribuciones	Vaciamiento de competencias al segundo y tercer nivel de gobierno, y tutelaje de las organizaciones del poder popular	Político-ideológica	A-F-P	A
2014	Ley de Inversiones Extranjeras	Suprime el papel de la hacienda estatal y municipal	Nuevo orden económico	F	M
2014	Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-Productivo de la Patria	Liberalización del territorio para explotación económica a cargo del gobierno nacional	Político-ideológica	A-F-P	M

De las 18 medidas relevadas, 13 (72%) tuvieron impacto en la subdimensión administrativa, 13 (72%) en la fiscal y 11 (61%) en la política. Tal como sostenemos arriba este

proceso inició con medidas de naturaleza administrativa y fiscal, luego se fueron sumando otras que tenían incidencia en la autonomía política. La secuencia **A** → **F** → **P** corrobora uno de los caminos dispuestos en nuestro planteamiento inicial: primero se recentralizan las competencias administrativas, luego la capacidad fiscal y por último se produce un vaciamiento de la autonomía política. Esto no necesariamente tiene que ser uniforme. De hecho, el caso de Venezuela nos sirve de evidencia pues hay diversidad en el accionar recentralizador: 5 de las 18 medidas influyen en las 3 subdimensiones, y 9 de 18 medidas influyen en 2 subdimensiones. Sin embargo, el punto de inicio y el recorrido observado nos permite identificar la trayectoria de la recentralización en las dimensiones clásicas que ha estudiado este trabajo.

Por otro lado, predominan las medidas de alta intensidad (72%) sobre las de mediana (28%) y baja (6%) intensidad, en ese sentido podemos afirmar que estamos ante un escenario de recentralización total, al observarse un retroceso profundo de las políticas de descentralización y la implementación de una estrategia sostenida de retorno de las prerrogativas locales al nivel nacional con la particularidad en este caso, siguiendo una premisa ideológica, de la instalación de un nuevo sistema de organización estatal bajo el modelo del “Socialismo del Siglo XXI” y el sistema del Estado comunal. La orientación de las políticas recentralizadoras registradas, donde se ubican las variables independientes que han guiado el desarrollo de este trabajo, dejan clara esta afirmación de que la premisa ideológica prevalece por encima de cualquier otro impulso. En la secuencia de las 18 medidas, 12 están dentro de la dimensión política-ideológica, 5 en la dimensión político-pragmática y una en la dimensión del nuevo orden económico y las inversiones en el territorio.

Venezuela es un caso paradigmático en la recentralización en América Latina porque nos muestra el extremo al que puede llegar la transformación del Estado en estos tiempos absorbiendo la autonomía local en beneficio del poder nacional y de un modelo de desarrollo donde los municipios y las regiones no son parte de la toma de decisiones ni del consenso en torno a los planes económicos ni de gestión pública, sino un nivel que tiene la obligación de acatar las directrices emanadas desde la presidente y, en caso contrario, donde este proyecto encuentra disidencia, se instala un comisariato que vulnera las competencias de los entes subnacionales para implementar las estrategias trazadas desde el centro.

5.2. La recentralización en Colombia

El proceso de recentralización en Colombia atiende a una serie de ajustes en la hiper-normatividad que orientó la descentralización y el empoderamiento de los gobiernos subnacionales impulsada por la Constitución de 1991. Al igual que en aquel momento, donde se fueron reformando y aprobando leyes y reglamentos de camino a la entrega de autonomía a departamentos y municipios, en el siglo XXI encontramos algunos retrocesos. Se evidencia una afirmación del Ejecutivo central sobre el territorial apelando a su rol de cohesionador de la vida nacional y organizador de la gestión estatal en todos los niveles. En ese sentido, han tenido un papel estelar el Congreso como garante del Estado unitario a través de una legislación que especifica el destino de cada transferencia, y el poder judicial que subraya en cada controversia la subordinación local. También aparecen acuerdos informales consensuados dentro del sistema político, que hicieron de las reformas una acción colegiada con el apoyo de la mayoría de los partidos. La descentralización inconclusa, débil y con algunas falencias como recoge la literatura (Hernández, 2016, p. 165; Sánchez, 2016), fue el marco para que estas medidas se introdujeran.

El periodo que estudiamos está constituido por dos mandatos constitucionales de dos presidentes reelectos que inicialmente eran militantes del Partido Liberal e hicieron parte del Partido de la U como principal apoyo político del gobierno, pero que después se diferenciaron abiertamente.⁵⁵ Los dos ubicados ideológicamente del centro hacia la derecha. Ambos coinciden en la inserción de un plan de desarrollo que siguió un modelo neoliberal, coherente con la orientación ideológica de los gobiernos colombianos desde los noventa en adelante, como pocos en América Latina. Sin embargo, cabe acotar que el contexto económico de auge en los costos de las materias primas que impregnó a toda la región, y que también benefició a Colombia, fue aprovechado por el Estado para la implementación de políticas sociales. Ese es el aspecto que establece un punto de contacto (ubicado en la primera mitad del periodo) entre el neodesarrollismo del momento, y el modelo neoliberal colombiano (Carcanholo, 2019, p. 48). El viento a favor del gobierno y del gasto, derramó en las regiones (con una lógica diferente a la apuntada por la

⁵⁵ Tanto Álvaro Uribe como Juan Manuel Santos fueron dirigentes del Partido Liberal colombiano, que junto con el Partido Conservador es una de los dos grandes partidos tradicionales. Posteriormente, miembros fundadores en 2005 del Partido de la Unidad Nacional o Partido de la U, que tuvo a Uribe como líder principal hasta el ascenso a la presidencia de Santos quien gobernó con una coalición encabezada por el Partido de la U, el Partido Conservador, Cambio Radical y otros ubicados en diferentes lugares del espectro político. Santos se mantiene en la actualidad como referente del Partido de la U, mientras que Uribe fundó en 2013 el partido Centro Democrático.

izquierda progresista), aunque fue canalizado con una actitud conservadora que persiguió el saneamiento de la fiscalidad territorial, más abierta a la interacción comercial y a la preeminencia del mercado sin alterar el nivel de autonomías ya instruido por la Constitución.

Para identificar la implementación de las políticas recentralizadoras, su trayectoria y efectos en el Estado colombiano seguimos el trazo legislativo, donde destacan como nodos principales la reforma a la Constitución, mediante el consenso parlamentario y los denominados Actos Legislativos, y, de decretos y directrices emitidas por ministerios y agencias nacionales que transformaron fundamentalmente los criterios para la asignación de recursos dentro del esquema unitario. De igual forma, y para acumular cifras y tablas, nos valemos de la disponibilidad de informes y documentos públicos, útiles a los efectos para seguir la pista de la evolución de los recursos propios y recibidos que son gestionados por los órganos subnacionales.

5.2.1. *Presidencia fuerte y tutora*

En el periodo que estudiamos encontramos dos estrategias de recentralización para el caso colombiano: la primera respondió a una intención política en tanto se impulsó la afirmación del poder público nacional y específicamente del presidente como principal decisor político, dividida en dos etapas con diferencias sustanciales: el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) caracterizado por un hiperpresidencialismo “neopopulista” y el de Juan Manuel Santos (2010-2018) con un estilo más moderado y abierto a la concertación entre los partidos representados en el Parlamento.⁵⁶ Esta intención política estuvo marcada por la intervención del gobierno nacional en la órbita de la responsabilidad municipal y departamental, a través de los Consejos Comunales de Gobierno (CCG), el Sistema de Compensación y los cupos indicativos que permitieron a los congresistas proveer de recursos a organizaciones de forma discrecional. La segunda con una intención pragmática que introdujo cambios en la fiscalidad nación/territorio y en el modelo de descentralización dando un mayor papel orientador al poder nacional, con la premisa de abordar falencias en la capacidad gestora de departamentos y municipios mediante transferencias de destinación específica, ajuste de desequilibrios territoriales, y combate a la corrupción, así como

⁵⁶ Consideramos que a los fines de una comprensión más ordenada de este trabajo no incluir una etapa para el periodo del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), pues si bien durante esta gestión se reforma el sistema de participaciones (2001), fueron apenas dos años los señalados con cambios en ese sentido y que no son representativos de los 16 gobernados por Uribe y Santos en los que sí encontramos una explicación amplia de los argumentos que aborda esta investigación.

un mayor control de las inversiones nacionales e internacionales en el territorio. En cuanto a esto la reforma del sistema de participaciones y regalías tiene principal importancia.

5.2.1.1 Estado comunitario y CCG (2002-2010)

Entre la administración Uribe y la de Santos hay diferencias sustanciales en su comportamiento político y en las prioridades de su agenda. Para explicar este ítem de hiperpresidencialismo y el rol que jugaron los CCG como estrategia de afirmación del poder político central en el territorio, consideramos pertinente referirnos a lo ocurrido en las dos gestiones de gobierno uribista, toda vez que la distancia con la práctica política de Santos y el estilo desarrollado por este, que veremos más adelante, hace innecesario escrutarse este aspecto en la totalidad del periodo estudiado. Además, que no es finalidad de esta investigación hacer una caracterización pormenorizada de los gobiernos de los países analizados sino identificar los momentos y medidas claves en la derivación de la recentralización.

“Estado comunitario” llevó por nombre el núcleo de la estrategia que la administración Uribe suscribió en su primer plan nacional de desarrollo donde enmarcó la plataforma de los CCG y la articulación tutelada directamente por actuación del Ejecutivo central en las regiones con la prioridad de la inversión social (experiencia desarrollada en su época como gobernador del departamento Antioquia entre 1995 y 1997), desarrollo económico y social, y la política de “seguridad democrática” llevada a cabo para el combate a la guerrilla y liberar zonas controladas por organizaciones beligerantes y grupos irregulares. Leyva (2012, p. 121) considera que ante la “inexistencia de otros mecanismos institucionales de alcance nacional y la ausencia de voluntad para desarrollarlos, [los consejos comunales] fueron la estrategia central del presidente para crear un mecanismo intergubernamental que le permitiera competir con los políticos bisagra por el poder regional y entablar relaciones directas con los alcaldes”. Análisis críticos como el de Vallejo (2003, p. 122) sostienen que, a pesar de ser una figura novedosa en el programa de gobierno colombiano, no organiza estructural ni orgánicamente a la sociedad para sea parte de la toma de decisiones y orientación de la política, sino para que integre el encuentro puntual organizado por el presidente donde se propone, ejecuta y evalúa con una cooperación mayor en el nivel municipal que en el departamental. Esta mirada del Estado comunitario con el líder del Ejecutivo en el centro, concuerda con la caracterización de democracia delegativa de O’Donnell (1994, p. 12): “El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses”; el liderazgo paternalista que está por encima de los partidos, eventualmente de los otros

poderes para cumplir los fines de su proyecto y con licencia para “una elaboración de políticas rápida, pero a costa de una mayor probabilidad de errores de gran envergadura, de una implementación arriesgada” (Ibíd, p. 15). En este relacionamiento con el territorio y los ciudadanos, la atención del presidente estaba más en lo municipal que en lo departamental. Expresamente había una crítica hacia la existencia de varios departamentos, alentada por el discurso de ahorro, austeridad administrativa y recorte del Estado (tal como estaba previsto en la organización político-territorial del país), y la idea de unificar varios departamentos con un criterio de asociación para optimizar los gastos burocráticos. Esto no prosperó, aunque no deja de ser un dato llamativo en la carrera de un dirigente que antes de ser presidente había ejercido como gobernador y congresista. Sin embargo, en el documento programático de la campaña electoral de Uribe estuvo presente una revisión a fondo de la estructura departamental y una preferencia por la defensa del municipio, coherente con la lógica del contacto directo y de una presidencia competitiva en todo el territorio.⁵⁷

Los CCG fueron puestos en marcha con efecto inmediato. El primero se realizó el 10 de agosto de 2002 en la ciudad de Pasto, departamento de Nariño, tres días después de asumir como presidente: “vamos a experimentar un mecanismo de trabajo entre los gobiernos municipales, departamentales, el Gobierno Nacional de cara a la comunidad”, dijo (Uribe, 2002). Él mismo expresaría la pauta de estos encuentros: prioridad para los temas sociales, intervenciones breves tanto para autoridades como para ciudadanos comunes, respuestas cortas a los que se le solicite,

⁵⁷ Citamos los puntos referidos en el “Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez” (2001): 10: El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno sus respectivas unidades de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación.

11: Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del gobierno central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central.

12: Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahorren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas. (Subrayados nuestros).

registro en acta y seguimiento exhaustivo de las tareas dispuestas al gobierno nacional, departamental y municipal. ¿Cómo funcionaba este mecanismo? Enmarcado en un discurso de participación directa y de contacto con la población, el despacho de la presidencia convocaba a ministros, directores de entes descentralizados y autónomos, gobernador del departamento, alcaldes, gremios y población en general, quienes se daban cita para escuchar el informe del presidente, sus preguntas a la comunidad y manifestar necesidades en todas las áreas de la vida pública. Primero únicamente los sábados y luego también podían realizarse los domingos y días feriados, desde las 9 de la mañana hasta las 7 de la noche inclusive. El aspecto neurálgico era la cobertura mediática del encuentro, transmitido por televisión, radio y luego redes sociales en directo, con el impacto correspondiente en la prensa escrita al día siguiente. La idea de presentar una plataforma conjunta de gobierno abierto al diálogo con la gente fue muy atractiva y granó importante popularidad al presidente como exitoso comunicador y “solucionador” según Cárdenas (2010), Bonilla, Uribe y Rincón (2013) y Sierra (2011), lo que le permitió potenciar una figura fuerte, carismática e imprescindible (Patiño y Cardona, 2009, p. 166). Sin embargo, tenía un efecto de coacción ante los gobernantes territoriales a quienes se les exigía información precisa y se les asignaban tareas en sus áreas de competencias, generando una suerte de *by-pass* entre el presidente y los reclamos sociales.⁵⁸ En total se realizaron 306 consejos comunales en todo el país, tanto en ciudades principales y metrópolis, como en corregimientos de las zonas rurales más alejadas. Más de 3000 horas en directo por radio y televisión estatal (*Reuters*, 25/07/2010). Paulatinamente los Consejos Comunales de Gobierno se desplegaron a otras áreas como participación de la mujer, juventud, seguridad y comunidades afrocolombianas e indígenas.

El documento de conformación de los CCG instruye la directriz a las autoridades subnacionales sobre su desempeño en estos encuentros. Una relación de verticalidad que no dejó de tener oposiciones pero que se llevó a cabo a pesar de las tensiones:

El gobernador o alcalde, según sea el caso, debe tener cifras claras; número de cupos educativos faltantes para llegar a la plena cobertura escolar en primaria y secundaria, número de municipios sin biblioteca pública, número de municipios sin banda de música y escuelas de música, necesidades en vías nacionales, proyectos especiales, faltante para llegar al 100 por ciento en el

⁵⁸ El término *by-pass* en esta oportunidad sigue la misma acepción propuesta por Thwaites (2009) y que usamos en el caso de Venezuela para denotar un “by-pass institucional”.

cubrimiento del Sisben [Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales], necesidades en acueducto y alcantarillado, etc. (*Siete Días Boyacá*, 1/03/2019)

Este *by-pass* estuvo signado también por episodios donde la intervención presidencial se excedía de las competencias propias del ámbito gubernamental y trascendía hacia la justicia. Escalante (2012) en un estudio sobre la política de participación ciudadana durante las dos administraciones uribistas, cita un suceso en el que el mandatario ordenó la detención del secretario de gobierno de la ciudad de Buenaventura, departamento Valle del Cauca, en pleno encuentro comunitario sobre seguridad. Lo reproducimos *in extenso*:

El consejo de seguridad que adelantaba el Presidente de la República en Buenaventura ocurría con toda normalidad. Iban 30 minutos de la reunión cuando de repente, el Presidente señaló de “indigno de ejercer sus funciones” al secretario de gobierno del municipio, Adolfo Chipantiza. Según el Jefe del Estado había recibido una información gravísima que ameritaba la acusación. El funcionario tenía vínculos con el narcotráfico. Como prueba el Presidente le pidió a su fuente, al comandante de la Brigada Fluvial de Infantería de Marina Número Dos, capitán de Navío, Héctor Pachón, que revelara en público la información que tenía. El oficial tomó el micrófono y lo denunció. Dijo que el secretario de Gobierno del municipio le pidió devolver una gran cantidad de cocaína que había sido incautada en el puerto.

Según el capitán Pachón, el secretario de gobierno, le propuso “que hiciéramos el cambio de una droga que habíamos acabado de incautar para evitar que se presentaran algunas muertes y algunas amenazas”. El Presidente, entonces, en tono firme pero sereno, preguntó: “¿Quién representa aquí a la Fiscalía? ¿Hay alguien de los jueces de la República? ¿Ustedes pueden ayudar a la Fiscalía en un procedimiento, señor director del [Departamento Administrativo de Seguridad] DAS (Andrés Peñate)? Como no hay representantes de los jueces de la República voy a pedir lo siguiente: que el DAS, que tiene facultades de Policía Judicial, con el apoyo de los funcionarios de Fiscalía y de CTI, con la vigilancia de la Procuraduría y con su testimonio, conduzcan al secretario de Gobierno, ya, a donde los jueces, para que los jueces dispongan lo que deben disponer, que es capturarlo, porque nosotros tenemos que dar una batalla efectiva y con lealtad con la Patria, una batalla contra el narcotráfico. Procedamos, hágalo por favor, usted señor coronel, jefe de seguridad de la Presidencia lo conduce, lo conduce allá y nosotros seguimos con el consejo. (*Semana*, citado por Escalante, 2012, p. 81)

En la puesta en escena del CCG los actores institucionales del nivel intermedio y municipal no eran parte preponderante de la discusión. El diálogo se daba de forma unidireccional. La prioridad era el contacto del presidente con la ciudadanía y la asignación de tareas para solucionar

problemas identificados durante el encuentro, el escenario “privilegiado” del poder y el pueblo (González, 2010, p. 16). En palabras del ex alcalde de Bogotá, Luís Eduardo Garzón (2004-2008):

El solo hecho de que termine siendo reemplazado el gobernante local por el nacional, es sumamente negativo, porque esto releva la responsabilidad del Alcalde o del Gobernador y es el Presidente quien termina asumiendo funciones que no le corresponden. (*El Universal*, 10/08/2010)

Existen consideraciones a los resultados efectivos de los CCG en Colombia, también voces a favor como la del gobernador del departamento del Atlántico, Eduardo Verano (2008-2011), quien sostuvo que son “los gobernadores quienes conocen a fondo la problemática de su región y quienes orientan los CCG para encontrar una solución conjunta”. O el gobernador del departamento de Cundinamarca, Andrés González (2008-2011), que los consideró espacios donde “se suman autoridades, se suman voluntades. Es una oportunidad para unificar políticas del orden nacional con las del orden departamental y municipal” (Ibídem). El relacionamiento directo del presidente con los gobernantes y las comunidades permitía saltar problemas existentes entre alcaldes de una región o entre el gobernador y las autoridades municipales en la búsqueda de soluciones. Si bien los CCG fueron una estrategia que reposicionó al Estado nacional en el territorio con el predominio de un presidente popular con gran capacidad de comunicación y trato directo con la población, al tiempo que generaba una oportunidad relevante de exposición a través de los medios de comunicación ayudando a sostener su aprobación en niveles favorables, hay autores que sostienen que su desempeño para la resolución de los problemas que abordaban no fue del todo eficaz (Ballén, 2009); otros resumen que su impacto fue únicamente a la esfera comunicacional (De Vengoechea, 2008). Los números oficiales indican una efectividad casi total. Analizamos las estadísticas disponibles del primer periodo de gobierno. 90,23% de efectividad en los 124 Consejos Comunales de Gobierno realizados (2002-2006): 2346 tareas definidas, 1030 cumplidas, 1087 en ejecución y 229 en proceso de inicio (DNP, 2007, p. 420). Para observar en detalle las materias tratadas en los CCG que derivaron en tareas para todo el estamento público, la asignación de responsabilidades y el tipo de entidad apoyada con la ejecución de estas acciones, nos apoyaremos en datos de Leyva (2012) y su análisis en profundidad de las actas de los encuentros 122 al 297, ilustrados en los siguientes gráficos:

Gráfico N° 7: Temas de las tareas asignadas en los consejos comunales de gobierno

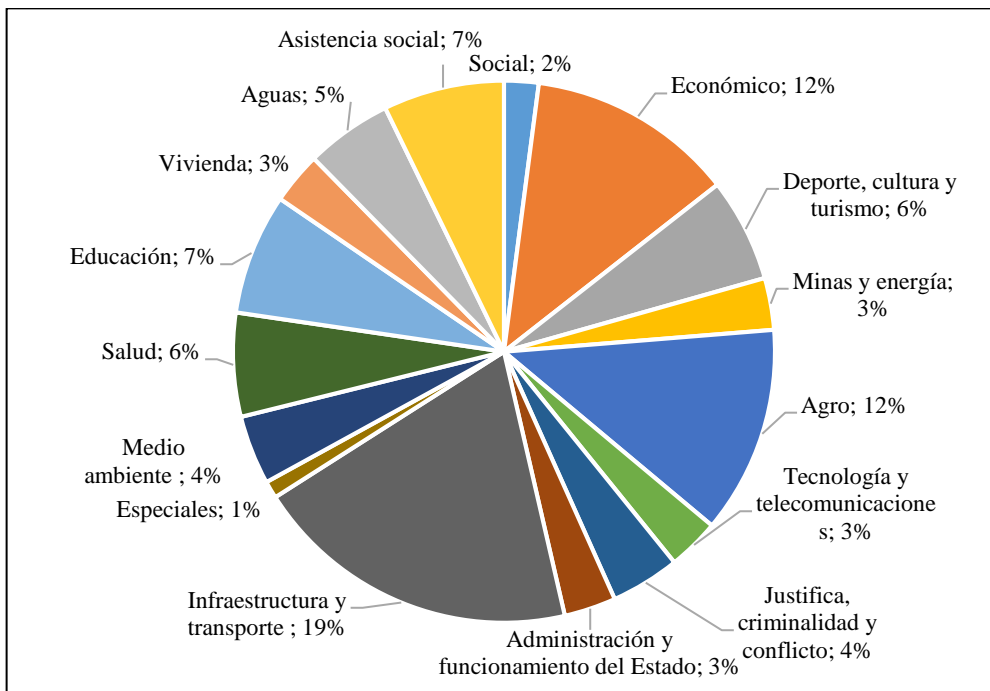


Gráfico N° 8: Nivel de gobierno responsable de las tareas

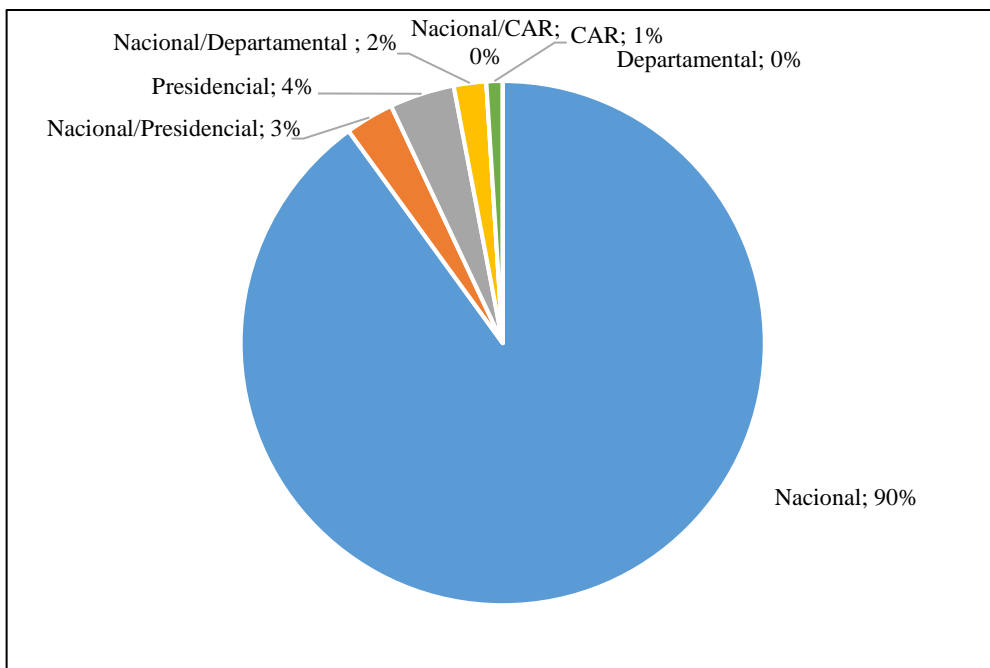
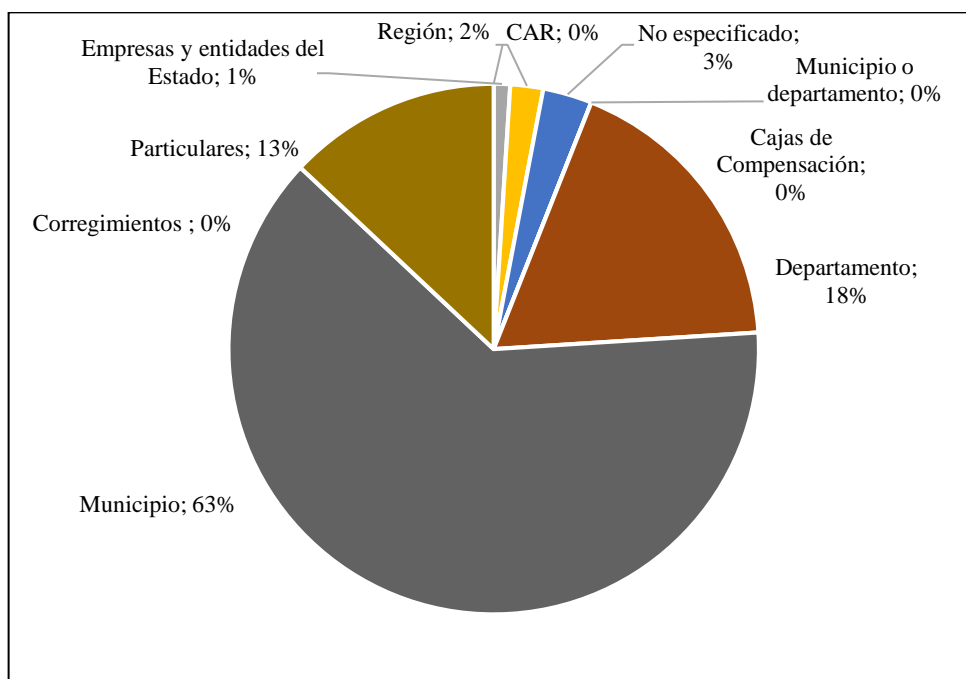


Gráfico N° 9: Entidad apoyada con las tareas



Fuente: Leyva (2012, pp. 127, 129 y 131)

Vemos que el universo temático fue abordado en su totalidad, con mayor énfasis en las áreas de infraestructura y transporte (19%), economía y agro (12% c/u) y educación y asistencia social (7% c/u), donde las capacidades y recursos nacionales en obras y servicios es determinante al no ser algunos de ellos aspectos descentralizados (exceptuamos educación). Nótese que administración y funcionamiento del Estado (3%) se encuentra entre los últimos ítems, lo que nos permite inferir que no era un eje clave en la discusión y que coincide con la no transformación ni reducción de competencias administrativas del nivel subnacional. Eran abordadas desde arriba pero normativamente mantenían su autonomía. Es por eso que en la adjudicación de responsabilidades no sorprende que lo nacional tenga casi la totalidad de las tareas asignadas con 9 de cada 10; el 1 restante está repartido entre la Presidencia con 4%, la competencia nacional/presidencial con 3%, la nacional/departamental con 2% y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) con 1%. El nivel municipal no aparece como responsable/coordinador de tareas. Como sostuvimos anteriormente, la idea de presentar al Estado, en persona de su presidente, como un solucionador poderoso, accesible, rápido y eficaz de los problemas y requerimientos de la sociedad, fue el objetivo. Los mayores beneficiados eran los municipios, con mucha distancia de los departamentos, específicamente los más pequeños (categoría 4, 5 y 6, menores de 40 mil habitantes) en 50%, con menores capacidades institucionales y más dependientes de la

intervención nacional, seguidos por los grandes (categoría especial y 1, más de 100 mil habitantes) en 12%, y un 11% los medianos (categoría 2 y 3, entre 30 y 100 mil habitantes). El restante se divide entre varios municipios (22%) o medidas que los beneficiaron a todos en general (5%) (Leyva, 2012, p. 130).

Sortear los caminos de planificación y coordinación intergubernamental formales para plantear la realización expedita de tareas propias de toda la administración pública, incluidas naturalmente aquellas de competencia administrativa y política de los gobiernos subnacionales, es una forma de influir y orientar directamente responsabilidades de su ámbito y generar un peso en la toma de decisiones. La preferencia por esta cadena de transmisión mediática no institucionalizada que se instaló como mecanismo dominante de relacionamiento no entre departamentos o entre municipios, o en una relación vertical nación/departamento/municipio, sino entre el presidente y ellos, si bien no afectó normativa ni estructuralmente la autonomía propia de lo local, rejerarquizó el peso del Estado central, y de la Presidencia primordialmente, quien obtuvo un espacio estelar con esta práctica *top-down*. Rol dominante el de los entes nacionales en contraste con el periodo de mayor avance de la descentralización en la década de los noventa (Restrepo, 2006). Esto nos permite identificar una estrategia recentralizadora en lo administrativo y político de baja intensidad cuya finalidad era el reposicionamiento del poder nacional mediante la afirmación de una orientación paternalista en las labores de todo el aparato estatal y no el vaciamiento de competencias o la desaparición de lo subnacional.

5.2.1.2. La paz y la Presidencia como el centro del diálogo nacional

De la fuerte impronta presidencial de los periodos de Álvaro Uribe pasamos a una época de concertación, trabajo colectivo y colegiado entre partidos durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018). El sucesor en el cargo del anterior presidente, candidato de su partido, desde el primer momento declinó continuar el proyecto de Estado comunitario y que la plataforma de los CCG pasarían a un nuevo relacionamiento con el territorio a través de las nuevas tecnologías de la información y los llamados “Acuerdos para la Prosperidad”: mesas de trabajo de dos días entre funcionarios nacionales, regionales y gremiales, con un enfoque sectorial y una agenda formal, sin el papel protagónico del presidente quien participaba al segundo día para escuchar las relatorías, sino más bien de los ministros y autoridades sectoriales. Sus conclusiones eran articuladas en los planes de desarrollo territorial regionales, lo que le otorgaba a este plan una cualidad de diálogo nación/departamento basado en el buen relacionamiento de las élites. Se evitó la práctica del *by-*

pass y la participación abierta de la sociedad como parte del cambio de estilo en el gobierno. Estas instancias presidenciales/territoriales tuvieron corta vida y se redujeron a gabinetes ministeriales en las regiones. Suscribimos la diferenciación que establece Rodríguez (2014, p. 98) sobre ambos estilos:

[...] más que por un proyecto ideológico definido, Santos y Uribe se distinguen por las facciones del bloque dominante a las que representan, pero, sobre todo, por su tono en la manera de aparecer públicamente: uno prudente, conciliador y moderado; el otro verborágico, irascible y extremista.

En atención a las capacidades administrativas del territorio, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010-2014) erigió el Programa Para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial planificado entre 2012 y 2018, financiado mediante la concreción de una operación de crédito público y préstamo del Banco Mundial⁵⁹ con el fin de apoyar el fortalecimiento institucional del segundo y tercer nivel de gobierno. Fue el ítem más importante del programa de gobierno en cuanto al apoyo a las capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos subnacionales, priorizando municipios-víctimas del conflicto armado, que puso en relieve el interés del gobierno en apoyar la descentralización (DNP, 2015). Se reforzó la Dirección Nacional de Planeación (DNP) como rectora de la planificación y coordinación, y se creó la Subdirección Territorial y de Inversión Pública por Decreto 1.832 del 31/08/2012. Un estudio en detalle realizado por Maldonado (28/11/2017) sostiene que este plan se basó en un diagnóstico donde prevalecieron consideraciones generales sobre la poca capacidad de las entidades territoriales por encima del aspecto técnico, lo que derivó en un bajo nivel de concreción de las metas sin resultados relevantes.

[...] el DNP no realizó una labor de coordinación de la asistencia técnica de las entidades nacionales a entidades territoriales y se concentró en sus acciones internas y en el crédito con el Banco Mundial, con algo de coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de las TIC, pero completamente aislados de los ministerios y entidades sectoriales donde se concentran los recursos del SGP. (Maldonado, 28/11/2017)

⁵⁹ Documento CONPES 3765 de agosto 2013 que autoriza al gobierno nacional una operación de crédito público hasta por 70 millones de dólares; y contrato NO 8320-CO con el Banco Mundial de diciembre 2013 por 70 millones de dólares.

Otras iniciativas en la orientación de la política territorial desde el centro eran de naturaleza normativa con énfasis en la modernización de los planes de ordenamiento territorial y la capacitación técnica de alcaldías y departamentos con deficiencias en el cumplimiento de sus planes de desarrollo, y gestión administrativa y fiscal; así como los denominados “Contratos Plan para la Paz”, programa para el direccionamiento estratégico de los recursos asignados por la nación según proyectos presentados a demanda por entes subnacionales en el contexto del escenario posconflicto de reparación y apoyo al territorio (DNP, 2018).

A diferencia de la gestión Uribe y la construcción del “Estado comunitario” donde el rol del presidente y la interacción paternal con las comunidades era una estrategia de mucha importancia, el esfuerzo político del gobierno Santos estuvo puesto en los acuerdos de paz con las FARC-EP y el ELN en la búsqueda de una solución al conflicto armado más antiguo del continente. Del ataque frontal durante el uribismo para erradicar a las fuerzas irregulares, al concierto de un acuerdo, lo que como advierten González, Rodríguez y Velásquez (2008), era determinante en la vida de la periferia del país. Desde 2012 se instaló un proceso de diálogo y negociación, conocido como “Diálogos de Paz”, que exigió toda la atención y esfuerzo político del gobierno nacional, así como su solicitud recurrente de apoyo a las regiones y su capital político para avanzar en ese camino que concitó no pocos retrocesos y tensiones pero que terminó en la firma de un primer tratado entre las FARC y el gobierno en septiembre, y otro definitivo en noviembre de 2016, con garantías en la vida civil y política, exoneración de cargos penales y revisión de procesos ante la justicia, que representó un hito en la historia del país.

5.2.1.3. Asignaciones discrecionales mediante cupos indicativos: reglas informales de juego

El 7 de agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el "Referendo contra la Corrupción y la Politiquería", que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios.

“Manifiesto Democrático - 100 Puntos Álvaro Uribe Vélez” (2001)

Aunque el principal rasgo del sistema político colombiano es su presidencialismo y unitarismo, el Congreso tiene un papel estelar que ubica a los parlamentarios en una posición de privilegio en cuanto a su influencia en los gobiernos de las regiones que los eligen. De tal manera que reviste importancia para analizar el camino de la recentralización. En este apartado

revisaremos la acción de los legisladores como guardianes de un pedazo de la torta presupuestaria asignada a discreción saltando la planificación y el recorrido correspondiente a una transferencia por crédito adicional. El Congreso como ente recentralizador.

Antes de la Constitución de 1991 se estableció un mecanismo para que los congresistas pudieran disponer de una partida de dinero a expensas del presupuesto nacional, a ser usada de forma discrecional en el departamento o municipio que los eligió. Estas partidas se llamaban “de inversión social regional”, mejor conocidas como “auxilios parlamentarios”, un esquema propicio para el clientelismo ampliamente cuestionado por el sistema político ante la posibilidad de adjudicar estos recursos a personas naturales y jurídicas sin más criterio que el definido a voluntad del legislador.

Durante la reforma a la Carta Magna se estableció en el artículo 355 una prohibición expresa a este método de asignación de recursos. Sin embargo, en el programa de inversiones del presupuesto nacional de 1995-1998 fue suscrito un mecanismo de distribución de partidas a los departamentos por medio de “cupos indicativos”.⁶⁰ Estos “cupos” diseñados por la dirección de planificación del gobierno nacional eran asignados a los congresistas de esos departamentos como parte del “buen relacionamiento” entre el Ejecutivo y Legislativo (Duque, 2014, p. 108). Es decir, un segmento del presupuesto destinado a la negociación y el acuerdo discrecional, con el correspondiente impacto en obras públicas ejecutadas en el territorio fuera de la órbita de coordinación intergubernamental formal.

En 2001 se planteó el modelo de los “cupos indicativos”. Ahora no para personas naturales y jurídicas en general, sino en beneficio de entidades públicas en el territorio como “recursos de inversión social regional”. Quien defendió este cambio fue el entonces ministro de hacienda del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y luego presidente Juan Manuel Santos; y quien se opuso a su implementación, demandando sin éxito su inconstitucionalidad ante la Corte, fue el entonces candidato y posterior presidente, Álvaro Uribe. La Justicia respaldó este modelo en

⁶⁰ Artículo 24 de la Ley 188 (2/06/1995) Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998. Los cupos indicativos en ese entonces eran asignados para obras en infraestructura mediante una tabla a los departamentos y los municipios de una categoría específica, siguiendo la categorización vigente. Una regulación presente era que “El Fondo de Cofinanciación de Vías garantizará que al menos el 15% de los cupos indicativos señalados para cada departamento o distrito se destinen a inversiones en construcción, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura de carreteras de la red terciaria”.

Sentencia C-1168 del 6/11/2001 apelando, entre otros argumentos, a la buena fe de los parlamentarios:

[...] las partidas acusadas de los artículos 2º y 3º de la Ley 628 de 2000 no vulneran en sí mismas la Constitución, ya que constituyen legítimas partidas de desarrollo regional y no configuran entonces auxilios parlamentarios. Sin embargo, ese mismo análisis ha puesto en evidencia también que esas partidas, para poder ser ejecutadas, tienen que realmente promover el desarrollo armónico de las regiones (CP art. 334), ajustarse a los principios de planeación y legalidad del gasto (CP arts. 339, 345 y 346), y no deben constituir instrumentos de desviación de poder. (SCJ, 6/11/2001)

Uribe mantuvo su oposición al uso de este recurso dentro del Congreso, no obstante, la fragmentación partidaria, la necesidad de negociación y la negativa de la Corte, dejó en funcionamiento este sistema. Los fondos para cupos indicativos existieron con otras denominaciones en el plan de desarrollo 2002-2006 como “inversiones regionales por sectorizar”. En 2003 durante su primer periodo Uribe impulsó la abolición de los cupos indicativos mediante referendo, sin éxito. En su segunda gestión el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) contuvo una batería de proyectos (artículo 130, Ley 1.551 del 24/07/2007) y un listado de obras producto de la negociación con los grupos parlamentarios, a los fines de que algunos serían financiados mediante una operación de crédito público, con los recursos de los cupos.⁶¹ Durante la administración Santos la lógica fue distinta y este privilegio operó como un vehículo de apoyo a medidas del gobierno:

[...] mientras en periodos anteriores se establecían unos montos fijos para que los congresistas dispusieran durante su periodo de 4 años en el parlamento, en el periodo de Santos se empezó a modificar esta asignación, haciéndolo cada vez que se necesitaba dar tránsito en el Congreso a algún proyecto importante para el gobierno. Además, los congresistas lo que hacían con ellos era favorecer a aquellos alcaldes que hacían parte de su grupo político, acelerando el proceso de aprobación técnica de los proyectos que ellos envían. Pero, además, controlan los procesos de adjudicación de los proyectos en su ejecución, presionando a los alcaldes para

⁶¹ Artículo 129: Proyectos por Viabilizar. El Gobierno Nacional acompañará a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos del Anexo que, aun cuando no están incluidos en el presente Plan Nacional de Inversiones, sean importantes para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones, y para seguir avanzando en las metas de la agenda interna y la Visión Colombia Segundo Centenario, para su posterior inclusión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

adjudicarlos a los contratistas de su preferencia, quienes, además, ofrecen una compensación económica a cambio a los congresistas. (Leyva, Mejía y Olaya, 2015, p. 22)

A diferencia de los auxilios parlamentarios, los cupos indicativos son partidas ya previstas inicialmente en la sección de gastos de inversión del presupuesto nacional pero que son asignadas al congresista discrecionalmente por el Ejecutivo nacional para que coordine la ejecución a nivel local.⁶² Queda entonces facultado el congresista para definir la orientación del proyecto u obra a financiar, el municipio beneficiado y su articulación directa con el alcalde. En palabras del ex ministro de hacienda Juan Camilo Restrepo, el parlamentario “orienta, direcciona y usufructúa los méritos políticos que se derivan de su ejecución. Queda convertido en un intermediario privilegiado de una o unas determinadas apropiaciones presupuestales” (Restrepo, 22/02/2018).

Los presidentes colombianos no pueden gobernar solos ni expedir decretos no condicionados, y su poder legislativo se deriva más de las dinámicas específicas de poder y de intercambios de incentivos en cada legislatura que de poderes prefigurados. De aquí la importancia del tamaño y de la cohesión de las coaliciones de gobierno, que se convierten en las verdaderas autopistas de gobernabilidad y que con frecuencia están inmersas en las lógicas de intercambio clientelar. (Duque, 2014, p. 117)

Al ser contar este esquema con una gran discrecionalidad que no permite a los municipios beneficiados estimar ni prever los rubros en los que se realizará la inversión, por su condición de recursos “propiedad” de los congresistas, se convierten en un ítem presupuestal difícil de escrutar.⁶³ Una herramienta de este tipo es abiertamente proclive a derivar en instrumento del clientelismo para provecho de la agenda parlamentaria del gobierno, generando desequilibrios en las inversiones territoriales y desigualdades en la relación legislativo-Gobiernos subnacionales. Investigadores como Ardila y Azuero (31/03/2014) y Luna (2017) han seguido en profundidad el impacto y las asimetrías que generan estas asignaciones especiales vía acción parlamentaria, así

⁶² Siendo oposición al gobierno de Santos, el uribismo se refirió coloquialmente a los cupos indicativos como la “mermelada” que repartía el gobierno para comprar votos en el Parlamento. Paradójicamente, senador del Centro Democrático propusieron en 2014 que una quinta parte del Presupuesto Nacional en inversión quedara en la órbita de la iniciativa parlamentaria. Una suerte de legalización de la práctica de los cupos indicativos. Sin embargo, no prosperó y fue rechazado (*El Espectador*, 26/09/2014).

⁶³ Restrepo (22/02/2018) profundiza sobre las normas y principios constitucionales y presupuestales de Colombia que son violentados con esta práctica a los ojos de la autoridad ministerial en Hacienda y la Dirección Nacional de Presupuesto.

como las ventajas electorales de las que se hacen los legisladores que las articulan. No afecta directamente la competencia política ni los procesos de toma de decisiones del territorio toda vez que se encuentra en la esfera del presupuesto nacional en tanto son partidas reservadas con fines de negociación política dentro de las reglas de juego informales impuestas por el sistema político, pero sí la posibilidad de que estos recursos sean distribuidos entre todos los departamentos y municipios siguiendo los criterios de coparticipación ya institucionalizados. En ese sentido, afecta la fiscalidad subnacional al no ser los gobiernos locales receptores de estos recursos, sino que priva la relación entre el Ejecutivo-Congreso donde además este último termina ganando peso en el territorio por su actitud “gestora”. Lo clasificamos como una medida recentralizadora en el ámbito fiscal de mediana intensidad en tanto el gobierno nacional tutela la asignación de recursos evitando incorporarlos a la bolsa coparticipable e incidiendo directamente en la inversión pública territorial.

5.2.2. Recentralización en lo fiscal y administrativo de baja y mediana intensidad

En Colombia, al igual que en varios países unitarios, el gobierno central controla los fondos participables y asignaciones extraordinarias. Las asigna dentro del presupuesto (Sistema General de Participaciones) o apelando a mecanismos extrapresupuestales (Sistema General de Regalías). En todos los casos, la nación es quien transfiere al nivel departamental y al municipal, y asigna los criterios para que el territorio reciba su cuota correspondiente.

Colombia: SGP (Ordinarios) – SGR y extraordinarios

$N \rightarrow D$

$N \rightarrow M$

La siguiente síntesis cronológica pretende explicar la trayectoria de la adecuación legislativa que hizo posible el proceso de recentralización administrativa y fiscal en el periodo que estudia este trabajo. Es una línea que recoge los cambios más importantes en la materia y que sirven para identificar los nodos principales del proceso de recentralización. Muchas otras leyes y normas se desprendieron de esta batería reglamentaria, no fueron citadas para manejar un número reducido que facilitara la comprensión.

1993: *Ley 60*. Determinó la asignación de recursos a los niveles subnacionales y estableció las competencias de uso a través de dos canales: situado fiscal y participación municipal.
[Crisis fiscal de 1999]

- 2000: *Ley 617*. Estableció la categorización de las entidades subnacionales, la implementación de normas para el saneamiento fiscal, control del endeudamiento subnacional y alivio a la deuda subnacional; reforma para la creación de municipios, regulación del fisco municipal y departamental, reglas de transparencia.
- 2001: *Acto Legislativo 01*. Primer nodo importante. Eliminó la Ley 60 de 1993 y creó el SGP; *Ley 715* que reglamentó el SGP.
- 2003: se impuso un marco fiscal de mediano plazo y un compromiso de seguimiento a finanzas del sector público desde el gobierno central.
- 2007: *Acto Legislativo 04*. Reforma al SGP, modificó la ley para mantener topes a las transferencias; monitoreo, control y establecimiento de metas para la gestión subnacional; regulación de prestación de servicios.
- 2008: *Decreto 028*. Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de Recursos del SGP. *Decreto 1525*. Normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.
- 2011: *Acto Legislativo 03*. Consagra la sostenibilidad fiscal como parámetro obligatorio para la planificación y ejecución de los tres poderes públicos en todos sus niveles. *Acto Legislativo 05*. Segundo nodo importante. Crea el SGR modificando los artículos 360 y 361 de la Constitución de 1991. Crea el Fondo de Desarrollo Regional y Compensación Territorial. *Ley 1454*, Orgánica de Ordenamiento Territorial. Establece que el FCT esté bajo el control del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Define criterios para garantizar la distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada, y los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los gobiernos subnacionales.
- 2012: *Ley 1530*. Organización y funcionamiento del SGR. *Decreto 1949*. Reglamenta parcialmente la Ley 1530 en materia presupuestal. *Ley 1551*. Moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios, actualizando la categorización implementada en la Ley 617 de 2000.
- 2013: *Decreto 934*. Tercer nodo importante. Establece la competencia exclusiva del gobierno nacional para decretar zonas excluidas y restringidas de minería. No es posible hacer directa ni indirectamente el Ordenamiento Minero, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades nacionales. Prohibición a los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales de legislar en la materia.

- 2017: *Acto Legislativo 04*. Reforma parágrafos de artículo 361 de la Constitución para incluir las regalías dentro del marco para el posconflicto dando financiamiento a proyectos de infraestructura en las zonas más afectadas. Los recursos provienen los destinados para el ahorro y el pasivo pensional de los entes territoriales, administrados por órganos colegiados de administración y decisión departamentales y municipales.
2018. *Ley 1942*. Bienal de Regalías. Aumentó distribución de recursos a las regiones. Creó la figura de obras por regalías, que permite agilizar la inversión en los municipios y departamentos mediante acuerdos entre la empresa privada y las administraciones locales para emprender obras de desarrollo.

5.2.2.1. El centro corrige: el camino de la sostenibilidad fiscal

La historia reciente de Colombia, y más específicamente del periodo que estudia este trabajo, da cuenta de un consecutivo accionar gubernamental en búsqueda de la responsabilidad fiscal, en línea con la implementación de sus planes de desarrollo y el modelo a seguir. A finales de los noventa, con un marco de crisis económica, el gobierno optó por hacer correcciones en la vida fiscal del territorio cuya autonomía había sido ampliada con la Constitución de 1991. Aun cuando el gasto subnacional no era el mayor impulsor de la deuda pública ni del déficit fiscal nacional, como lo enfatizan (Repetto, 2006; y Leyva, 2012; Ayala, Bonet y Pérez, 2014), parte del programa de recortes estaba enfocado en disciplinar el ejercicio de los entes departamentales y municipales que se encontraba minado por la disminución de los ingresos tributarios (principal fuente de recursos propios en el territorio) y el incremento de los gastos de funcionamiento ocasionando desbalances (Álvarez y Restrepo, 2015, pp. 18-19). En ese sentido la Ley 617 (6/10/2000), que establece la categorización subnacional, vino a corregir desde el centro exhortando a departamentos y municipios incorporar en sus planes anuales un programa de ajuste fiscal y transparencia con miras a colaborar en la normalización de las cuentas nacionales.⁶⁴ También agregó máximos en los gastos de funcionamiento de asambleas y contralorías departamentales, gobiernos, concejos y personerías municipales, contralorías distritales y municipales; control de endeudamiento y reforma en la creación de municipios. De esta forma el

⁶⁴ Hacemos referencia al Capítulo VII de la Ley 617 que suscribe un marco para que la Nación sirva de garantía a los gobiernos territoriales para la restructuración de sus compromisos de deuda bajo el control del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

poder nacional puso un corsé regulatorio a los órganos locales y se hizo con la pauta del comportamiento presupuestal en base a sus intereses fiscales.

La Ley 617 del 2000 representa un hito importante que saca de juego el endeudamiento como posibilidad de financiamiento de los niveles territoriales al establecer fuertes restricciones (Barreto y Hernández, 2018, p. 41) y permitir la posibilidad de asociaciones municipales y departamentales como mecanismo para ahorrar en prestación de servicios e incluso tareas administrativas, permitiendo hacer contrataciones entre sí.

Artículo 18: Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

Artículo 25: Los departamentos podrán contratar con otro u otros departamentos o con la Nación, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo. Con el mismo propósito, los departamentos podrán asociarse para la prestación de todos o algunos de los servicios a su cargo.

¿Cómo vino a incidir esta nueva regla? La racionalización del fisco subnacional fue una importante transformación que potenció el trabajo del Ejecutivo central como ordenador del gasto en el territorio con un efecto casi inmediato en las cuentas, mostrando un balance positivo en la caja de los departamentos y municipios, disminuyendo los gastos de funcionamiento y manteniendo el gasto social, pero al mismo tiempo impulsando un incremento en la dependencia de las transferencias nacionales que afirmaba la influencia del poder nacional. Es decir, por un lado, la mejora de la caja vía reacomodo fiscal, pero por otro la influencia central *in crescendo*. Blöchlinger y Petzold (2009) a partir del estudio de un número grande de países, afirman que existe una tendencia que demuestra que las transferencias nacionales crecen más que los recursos propios a nivel territorial, lo que abona la relación de dependencia y da pie a los gobiernos locales a generar en algunos casos una planeación donde sea costumbre gastar más. El corsé fiscal del gobierno colombiano detuvo cualquier exceso en ese sentido, de camino a la normalización de las cuentas. Las siguientes tablas nos permiten ver con claridad este punto:

Tabla N° 21: Balance fiscal de gobiernos departamentales en Colombia (1995-2003)
en millones de pesos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos	2.661.961	3.592.833	4.419.939	4.726.472	5.530.675	6.279.641	7.236.367	8.164.261	9.040.242
Ingresos corrientes	2.568.390	3.385.209	4.159.865	4.506.707	5.379.412	6.138.311	7.170.408	8.058.051	8.986.021
Ingresos tributarios	876.153	1.068.783	1.286.551	1.311.402	1.579.642	1.810.086	1.925.318	2.195.103	2.509.508
Ingresos no tributarios	114.611	215.133	299.731	283.511	313.125	304.183	280.696	401.696	553.012
Ingresos por transferencias	1.577.626	2.101.293	2.573.583	2.911.794	3.486.645	4.24.42	4.964.395	5.461.251	5.923.501
Ingresos de capital	93.571	207.624	260.074	219.765	151.263	141.330	65.959	106.211	54.221
Gastos	2.689.404	3.976.864	4.937.909	5.047.491	6.007.869	6.700.537	7.230.452	8.099.232	8.609.147
Gastos corrientes	2.252.295	3.191.897	3.728.570	4.461.795	5.322.219	5.770.433	6.483.134	6.946.104	7.212.224
Funcionamiento	1.576.058	2.333.452	2.743.178	3.267.936	4.224.783	4.437.449	5.157.692	5.567.869	5.666.257
Gasto social	2.281	25.362	107.686	69.515	157.063	303.236	404.507	510.740	701.968
Intereses y comisiones de deuda pública	173.253	224.601	279.158	394.710	335.797	378.514	253.490	253.033	225.578
Gastos por transferencias	500.703	608.481	598.547	729.635	604.577	651.235	667.445	614.462	618.421
Gastos de capital	437.109	784.967	1.209.339	585.696	685.650	930.104	747.319	1.153.128	1.396.923
Préstamo neto	5.634	-7.151	-54.419	-7.210	-41.160	-150.446	9.102	80.293	5.086
Ajuste por transferencias	15.181	30.202	27.704	69	0	0	0	0	0
Déficit o superávit total	-17.896	-346.679	-435.846	-313.741	-436.034	-270.451	-3.187	-15.264	426.008

Tabla N° 22: Balance fiscal de gobiernos municipales en Colombia (1995-2003)
en millones de pesos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos	2.488.404	3.508.499	4.966.795	5.577.248	6.349.817	7.017.780	7.510.274	9.254.949	11.731.125
Ingresos corrientes	2.421.398	3.276.585	4.570.747	5.261.971	6.148.801	6.810.911	7.386.160	9.085.032	11.651.273
Ingresos tributarios	1.037.295	1.403.220	1.831.958	2.331.653	2.702.577	2.885.107	3.104.591	3.541.980	4.358.781
Ingresos no tributarios	301.681	448.960	897.542	665.108	620.615	650.333	394.609	551.183	776.093
Ingresos por transferencias	1.082.423	1.424.404	1.841.247	2.265.210	2.825.609	3.275.470	3.886.960	4.991.868	6.516.398
Ingresos de capital	67.006	231.914	396.048	315.277	201.016	206.869	124.114	169.917	79.852
Gastos	2.657.230	4.20.93	5.267.454	5.963.562	7.881.417	8.113.483	7.807.829	9.303.568	11.571.628,8
Gastos corrientes	1.860.929	2.555.410	3.206.637	4.043.056	4.895.838	5.460.629	6.225.285	7.021.163	8.986.773,7
Funcionamiento	1.377.802	1.876.863	2.006.879	2.830.286	3.475.123	3.615.429	3.981.682	4.553.070	6.158.888
Gasto social	12.708	15.057	167.448	287.808	481.643	605.130	804.891	1.122.708	1.442.786
Intereses y comisiones de deuda pública	259.377	344.835	381.712	453.667	518.154	408.942	354.595	385.253	374.723,9
Gastos por transferencias	211.042	318.656	650.598	471.295	420.918	831.128	1.084.117	960.132	1.010.376,1
Gastos de capital	796.301	1.464.683	2.060.817	1.920.506	2.985.579	2.652.854	1.582.545	2.282.406	2.584.855,1
Préstamo neto	1.768	5.485	6.961	3.197	-1.040.659	-88.380	-13.215	-72.761	-880
Ajuste por transferencias	11.700	600	0	0	0	0	0	0	0
Déficit o superávit total	-158.893	-516.480	-307.620	-389.511	-490.940	-1.007.324	-284.340	24.141	160.376,3

Fuente: Ayala, Bonet y Pérez (2014).

El ahorro y el saneamiento fiscal perseguido por esta ley derivó en una medida recentralizadora de baja intensidad. Constituye el antecedente del primer nodo recentralizador que encontramos en el periodo estudiado para el caso colombiano: el Sistema General de Participaciones (SGP) creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y reglamentado por la Ley 715 del mismo año.

5.2.2.2. SGP y el rearmado del esquema de asignaciones, con la tutela nacional

La Constitución de 1991 indica que el 46% de los ingresos corrientes de la nación (ICN) deben ser transferidos a las entidades territoriales. La Ley 60 de 1993 apuntó en esa dirección estableciendo el situado fiscal para los departamentos y la participación municipal como canales de flujo de estos recursos, con una asignación de 23% con crecimiento anual hasta llegar al 24,5% de los ICN para los departamentos, y 15% con igual crecimiento hasta el 22% de los ICN para los municipios. De esta manera los legisladores buscaron dar curso a la distribución, pero el esquema fue reformado en el marco de la crisis fiscal anteriormente comentada. El Acto Legislativo 01 de 2001 instaló el SGP como herramienta que nuclea las dos ramas de transferencias en una única “bolsa” agregando cambios sustantivos que repotenciaron el rol del Ejecutivo central, y en especial el del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la orientación del gasto de los entes territoriales y el papel del Congreso como revisor, cada cinco años, del total de la distribución y los criterios dispuestos. Algunas diferencias relevantes:

- Del 46,5% de los ICN a ser transferidos, se pasó a una tasa de crecimiento estimada por la inflación anual más un porcentaje que inicialmente fue del 2 al 3, y luego un promedio de los ICN de los cuatro años anteriores.
- Se estandarizó la destinación en el segundo y tercer nivel de gobierno.
- Los criterios de distribución pasaron de un porcentaje mínimo base más otro variable según usuarios del sistema de salud y población potencial por atender, a un sistema de indicadores que priorizó la eficiencia administrativa y fiscal.
- Distinto de lo marcado por la Ley 60 de 1993 que disponía una cantidad determinada de recursos distribuida entre departamentos y municipios que debían ser asignados por sectores, el SGP vino a establecer primero la asignación de recursos por sectores que luego sería distribuida en los entes subnacionales.

En la siguiente tabla podemos ver los cambios normativos en la coparticipación de los recursos.

Tabla N° 23: Transferencias a las entidades territoriales en Colombia

	Constitución Política (Arts. 356 y 357) Ley 60 de 1993	Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001	Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007
Tipo de distribución según destino	Situado fiscal: Departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta Participaciones municipales: Municipios.	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos	Sistema General de Participaciones (SGP): Municipios y departamentos
Crecimiento de las transferencias	El Situado Fiscal se calculaba como un porcentaje de los ICN: 1994 (23%), 1995 (23,5%) y 1996 en adelante (24,5%) Participaciones municipales para inversión en sectores sociales tendrá los siguientes porcentajes de los ICN: 1994 (15%) y entre 1995 y 2001 1% hasta llegar a 22%	El crecimiento del SGP 2002-2005: inflación+2%; y 2006-2008: inflación+2,5%. A partir del 2009: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores Se consagraba que cada 5 años, a iniciativa del Congreso, se podría revisar el monto y los criterios de distribución	El crecimiento del SGP 2008-2009: inflación+4%; 2010: inflación+3,5%; y 2011-2016: inflación+3%. 2017 en adelante: promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores Sector educación: 2008-2009: inflación+5,3%; 2010: inflación+5,1%; y 2011-2016: inflación+4,8%
Asignaciones mínimas por sectores	Situado fiscal: Educación: 60% Salud: 20% Educación y salud (según metas de cobertura y demás fuentes de financiación): 20% Participaciones municipales: Educación: 30% Salud: 25% APSB: 20% Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre: 5% Libre inversión: 20%	Educación: 58,5% Salud: 24,5% Propósito general: 17%	Educación: 58,5% Salud: 24,5% Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB): 11,6% Propósito general: 5,4%
Mecanismo de distribución	Asignación geográfica primero (departamentos y municipios) y luego asignación sectorial (educación y salud)	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios)	Asignación sectorial primero (educación, salud y otros) y posteriormente asignación geográfica (departamentos y municipios)

Criterios de distribución de los recursos	<p>Situado Fiscal:</p> <p>15% en partes iguales para departamentos, distrito capital y distritos de Cartagena y Santa Marta.</p> <p>85% según: a) porcentaje variable equivalente a la suma de gastos de atención de usuarios actuales de salud y educación; y b) en proporción a la población potencial por atender</p> <p>Participaciones municipales:</p> <p>40% según población con NBI.</p> <p>20% proporcional al grado de pobreza del municipio con respecto al promedio nacional</p> <p>22% participación poblacional del municipio en el total nacional.</p> <p>6% proporcional a la eficiencia fiscal (variación positiva de la tributación per cápita).</p> <p>6% por eficiencia administrativa (menor costo administrativo per cápita por la prestación de los servicios públicos domiciliarios).</p> <p>6% progreso en calidad de vida (variación del NBI)</p>	<p>Sector educativo:</p> <p>Por población atendida.</p> <p>Por población por atender en condiciones de eficiencia.</p> <p>Por equidad.</p> <p>Sector salud:</p> <p>Por población por atender.</p> <p>Por equidad.</p> <p>Por eficiencia administrativa</p> <p>Propósito general:</p> <p>Por pobreza relativa.</p> <p>Por población urbana y rural.</p> <p>Por eficiencia fiscal.</p> <p>Por eficiencia administrativa.</p>	<p>Sector educativo:</p> <p>Por población atendida.</p> <p>Por población por atender en condiciones de eficiencia.</p> <p>Por equidad.</p> <p>Sector salud:</p> <p>Por población por atender.</p> <p>Por equidad.</p> <p>Poe eficiencia administrativa.</p> <p>APSB:</p> <p>Déficit de coberturas.</p> <p>Población atendida.</p> <p>Esfuerzo de las entidades territoriales en la ampliación de coberturas.</p> <p>Nivel de pobreza.</p> <p>Cumplimiento de la eficiencia fiscal y administrativa.</p> <p>Propósito general:</p> <p>Pobreza relativa</p> <p>Población urbana y rural</p> <p>Eficiencia fiscal</p> <p>Eficiencia administrativa</p>
Mecanismos de seguimiento y control de los recursos	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Deficiencia en el control de la ejecución de los recursos.	Estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP (Decreto 028 de 2008).

Fuente: Ayala, Bonet y Pérez (2014)

La legislación del SGP incluyó además que en los ejercicios fiscales donde la economía tuviera un crecimiento mayor del 4%, los fondos participables crecerían los puntos en los que fuera superada esa cifra, no obstante, si el crecimiento no llegaba a la meta estimada en el presupuesto anual, la hacienda nacional cubriría el restante para cumplir con la pauta de la inflación más el dígito porcentual que fuera el caso. De manera tal que el papel de planeación de la política fiscal y económica en general de la administración nacional, vino a ser por demás determinante en tanto

también beneficiosa para controlar las finanzas territoriales, siendo las transferencias la principal partida de ingresos. La descentralización fiscal con el SGP transitó hacia un modelo tutelado con una sectorialización preestablecida. Del 100% del recurso participable, 96% va a un subesquema donde el 83% de los recursos dispuestos son para salud y educación, rubros prioritarios en la agenda nacional, y un restante 17% de “libre destinación” para atender pasivos laborales, fondos de pensiones, saneamiento, agua potable, deporte, cultura y recreación. Con la reforma de 2007 al SGP, la partida “libre” se redujo a 5,4% y el otro 11,6% fueron destinados a saneamiento y agua potable, servicios retomados como prioritarios en la planificación central. El otro 4% del total participable es enviado especialmente para resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños del Río Magdalena (0,08), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) (2,9%) y alimentación escolar (0,5%).

El SGP se instaló en 2001 con una mirada transitoria hacia 2008, sin embargo, sufrió una modificación antes del plazo. La reforma hecha mediante el Acto Legislativo 04 y la Ley 1176 durante la segunda administración de Álvaro Uribe mantuvo el propósito de preasignar el caudal de recursos hacia las áreas estratégicas para la nación dentro de una lógica macro de austeridad y ahorro:

En la propuesta radicada por el Ejecutivo se estableció que las TT se liquidaran con la inflación causada más 3,5% para el periodo 2009-2010 y la inflación causada más 2% de 2011 en adelante. El Proyecto de Ley argumentó, entre otras razones, que con esta regla se reducía el riesgo de incumplir las metas de universalización de los servicios de educación y salud, y que también se evitaban los desequilibrios fiscales que se registraron en el pasado, originados por el hecho de vincular las TT en un porcentaje creciente a los ICN. En la exposición de motivos, también se argumentó que con esa regla de liquidación se esperaba alcanzar en 2010 la cobertura total en educación y salud, y una cobertura del 93% en la provisión de agua potable. (Lozano, Ramos y Rincón, 2007, p. 18)

La distribución de recursos se pautó de acuerdo un complejo entramado de 5 criterios y 42 subcriterios a ser identificados en los más de mil municipios y 32 departamentos para establecer los recursos a destinar, lo cual deriva en una difícil tarea de seguimiento y evaluación, y dentro de los sectores, también una serie de subcriterios a ser considerados. Este híper-control no dejó de tener un correlato negativo: Concha y Zapata (2016, p. 144) demuestran ante tal cantidad de fuentes de información necesitadas por planeación nacional, los gobiernos municipales pudieron “jugar” o modificar la realidad de algunos criterios a su conveniencia para recibir más recursos del

SGP en determinadas áreas de su interés aun cuando esto pueda ser en detrimento de la realidad económica y social del municipio. En búsqueda de incrementar el control sobre la planeación y ejecución local de los recursos, la administración Uribe reformó el artículo 356 de la Constitución mediante Acto Legislativo 04 del 11/07/2007 para instalar el cumplimiento de las metas nacionales como criterio obligatorio en el reparto de las participaciones:

Artículo 3. Adiciónense al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos: El gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

[...] Adiciónense al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos: Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar. (Acto Legislativo 04 de 2007)

En esa línea, para consolidar la observación de los órganos fue decretada una Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de Recursos del SGP (Decreto 028 de 2008) con el objeto de supervisar el control del gasto, los riesgos eventuales y la continuidad de la cobertura y calidad de los servicios financiados vía transferencia, a cargo de los ministerios sectoriales y la DNP.

Tabla N° 24: Distribución del SGP según criterios y subcriterios de asignación

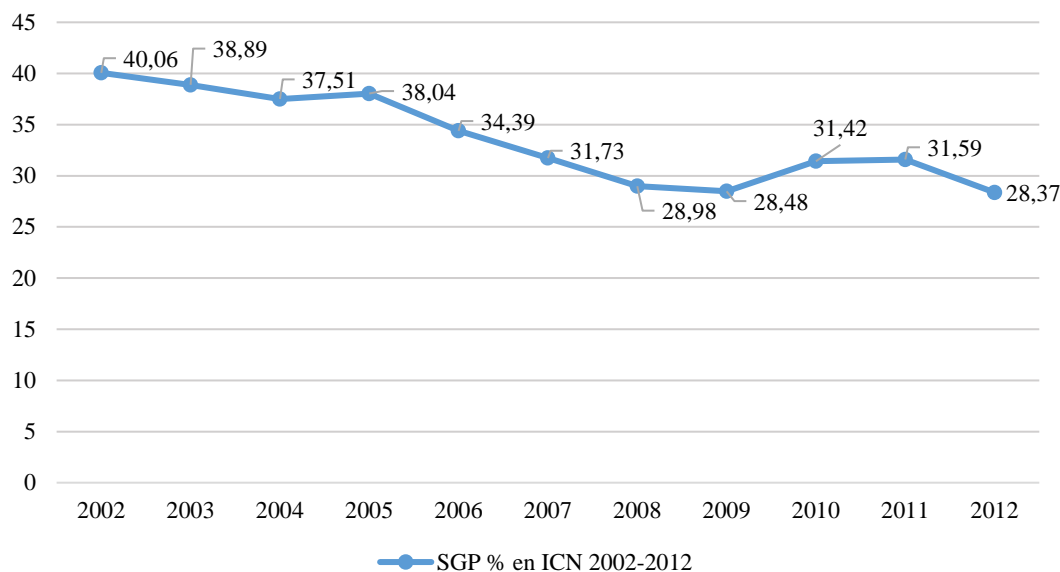
Criterio	Subcriterio		
Eficiencia	4%	Matrícula atendida según condiciones de desempeño	17,96%
		Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño	8,98%
		Eficiencia administrativa	3,44%
		Compensaciones	8,80%
		Ampliación de cobertura	5,72%
		Eficiencia APSB	11,19%
		Eficiencia fiscal	21,65%
		Eficiencia administrativa	21,65%
		Reducción deserción	0,62%
		Total eficiencias	100%
Coberturas	76%	Asignación población atendida	64,71%
		Población por atender	8,63%
		Asignación total calidad	2,89%
		Asignación total régimen subsidiado	20,66%
		Población por atender	0,78%
		Déficit de coberturas	2,18%
		Matrícula ponderada por dispersión geográfica	0,13%
		Total coberturas	100%
Población	7%	Complemento prestación de servicios	5,69%
		Población atendida	20,22%
		Población menor de 25.000 habitantes	11,31%
		Población todos	55,22%
		Población resguardo	7,55%
		Total población	100%
Pobreza	9%	Matrícula oficial atendida	11,54%
		Número de sedes con matrícula atendida	4,31%
		Pobreza relativa y equidad	8,29%
		Pobreza APSB	10,20%
		Pobreza relativa menor a 25.000 habitantes	13,65%
		Pobreza relativa todos	44,43%
		Matrícula ponderada pobreza	4,57%
		Pobreza primera infancia	3,00%
Total pobreza	100%		

Otros	3%	Compensación Decreto 317 de 2007	2,36%
		Asignación complemento a la población atendida	12,43%
		Cancelaciones prestaciones sociales del Magisterio	43,09%
		Reconocimiento Deuda art. 148, Ley 1450/2011	0,00%
		Ahorro aporte patronal	0,01%
		Adicional excedentes aportes	0,02%
		Aportes patronales	21,38%
		Compensación deuda	0,23%
		Compensación ajuste metodológico población atendida y déficit de coberturas	0,00%
		Compensación deporte	2,08%
		Compensación cultura	1,56%
		Kilómetros de ribera	2,59%
		Decreto 946 de 2006 (ahorro en Fonpet)	14,26%
		Total otros	100%

Fuente: Evaluación del Sistema General de Participaciones, consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. Econometría (2014)

De tal forma que el ajuste habilitó al gobierno central a diseccionar detalladamente las asignaciones, evitando casi en su totalidad la libre asignación por parte de departamentos y municipios, y además hizo posible realizar las transferencias sin estar supeditado al porcentaje constitucional del 46,5% de los ICN: el crecimiento en términos reales de la distribución de recursos fue importante con un 3,4% de promedio anual entre 2002 y 2012, 38,9% de aumento en total con un promedio superior al 5% del PIB; pero respecto de los ICN en ninguno de los años de la década superó el umbral del 40%. La influencia *in crescendo* de las transferencias como principal recurso de los gobiernos subnacionales evidenciada se mantuvo con el SGP.

Gráfico N° 10: SGP porcentaje en ICN 2002-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Ayala, Bonet y Pérez (2014)

El marco de transferencia de las participaciones también ha estado sometido a tensiones entre las organizaciones sociales y el gobierno. En 2017, por ejemplo, un conflicto con el sector docente que devino en prolongado paro nacional de la educación, llevó al entonces presidente Juan Manuel Santos a comprometer una reforma del SGP para incrementar la porción de recursos en ese rubro. No obstante, luego de su salida del poder, el ajuste sigue pendiente. El importante porcentaje de recursos participables en Colombia por el orden de los 30%, los convierte en un punto neurálgico de la discusión presupuestal nacional.

Si bien el SGP como bolsa de transferencias en términos fiscales tuvo un avance positivo para el saneamiento de la caja nacional, mediante la implementación de una preasignación pormenorizada con un contingente de parámetros de complejo seguimiento exigidos a departamentos y municipios, disminuyó considerablemente la posibilidad de los gobiernos subnacionales de orientar estos recursos hacia fines que no fueran los predeterminados por planeación nacional. De acuerdo con los criterios de este trabajo, el SGP, indistintamente del logro en equiparación del gasto y recuperación de la estabilidad fiscal, con diversas reformas que encarar para mejorar en el futuro (Concha y Zapata, 2016, p. 158), se inscribe en una estrategia recentralizadora fiscal de baja intensidad: no absorbió competencias ni funciones propias del nivel local, tampoco intervino la administración; sí orientó la asignación de las transferencias siguiendo lógicas de la gestión central enmarcadas en el plan de desarrollo nacional. Por su parte, la

Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de Recursos del SGP, un corsé normativo para seguir parámetros y criterios de calidad y transparencia emanados desde el centro que condicionan la entrega de recursos, se inscribe como medida recentralizadora administrativa, también de baja intensidad.

5.2.2.3. *SGR, la bolsa de las regalías*

Como muestran las Tablas N° 21 y 22, las asignaciones por transferencias representan la mayor fuente de recursos para departamentos y municipios en Colombia. Otra fuente importante, pero que no hace parte del presupuesto general de la nación ni del SGP, aunque sí del Plan Nacional de Desarrollo, son las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y el subsuelo (hidrocarburos en su gran mayoría) en algunos sitios del territorio. La Constitución de 1991 en su artículo 332 declaró estos recursos como propiedad del Estado, y en su artículo 360 a los departamentos y municipios productores y conductores de la explotación de recursos naturales como partícipes de las rentas y compensaciones. A partir de ahí el gobierno nacional obtuvo amplio margen para armar el marco de recaudación por la actividad económica asociada a estos rubros, definir su forma de distribución a nivel subnacional e indicar su destino específico. La Constitución permitió diferenciar las regalías “directas” y las “indirectas”. Las primeras destinadas a los territorios productores y conductores, y las segundas para el resto, asignadas mediante el Fondo Nacional de Regalías (FNR) con objeto de financiar la promoción de la minería, la preservación del ambiente y proyectos varios de inversión regional (artículo 361). Para gestionar estos recursos por “regalías indirectas” el Congreso a través de la Ley 141 de 1994 creó el FNR con una Comisión Nacional de Regalías adscrita al Ministerio de Minas y Energía, como administradora que jerarquizaba la adjudicación midiendo la densidad poblacional y el índice de pobreza. Este modelo “coordinador” (Escobar y Villa, 2016, p. 20) priorizó el reparto hacia los territorios productores y conductores, ocasionando disparidades entre los otros (Castellanos y Cuéllar, 2011; Garcés y Espitia, 2009) y una alta concentración del 70% de los recursos entre 2002 y 2011 en 7 de los 32 departamentos, donde se ubicaba la zona minero energética.⁶⁵ El desequilibrio llegó a tal nivel que departamentos donde vivía el 2,7% de los habitantes del país, obtuvieron en ese periodo el 34% de lo repartido por regalías a nivel nacional (en general el 80%

⁶⁵ Estos son Arauca Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander.

llegaba solo a localidades con el 17% de la población), y menos de 500 de los 1102 municipios recibían aportes (Londoño y Piedrahita, 2016, pp. 43-44).

La Ley 141 de 1994 indicaba que un mínimo del 80% de los recursos por regalías debía ser destinado al apoyo territorial para la cobertura mínima de los servicios públicos básicos: educación, salud, saneamiento básico y lucha contra la mortalidad infantil. Ninguno de los municipios beneficiados logró las cuatro coberturas (DNP, 2013). Esto fue ajustado mediante la Ley 756 de 2002 que estableció un mínimo del 75% para los municipios y del 60% para los departamentos, siguiendo el criterio anterior. Existe literatura que da cuenta de la mala administración de estos recursos por parte de los gobiernos subnacionales y su opaco impacto en la atención de las necesidades locales (Moyano y Wright, 2016, p. 203) lo que, aunado a la desigualdad de distribución, cubrió de críticas el modelo y abonó el terreno para su reforma.

La persistencia y profundización de esta situación terminó por manifestarse en ineficiencias, irregularidades y todo tipo de tropelías en la asignación y el uso que se hizo de estos recursos, tanto de las que se destinaron a las regiones minero energéticas como de las que se canalizaron a través del Fondo Nacional de Regalías. (Barreto y Hernández, 2018, p. 5)

Con la finalidad de estabilizar los ingresos territoriales y equilibrar la distribución de los recursos, el gobierno de Juan Manuel Santos impulsó la reforma de los artículos 360 y 361 de la Constitución por medio del Acto Legislativo 05 de 2011 que creó el SGR como reemplazo del FNR cuyo modelo operativo quedó suscrito con la Ley 1530 de 2012. La norma estableció un presupuesto de aprobación bianual por parte del Congreso y un grupo de fondos de cofinanciación para apoyar planes sociales y de estímulo económico regulados vía decreto presidencial: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (10%); Fondo de Pensiones Territoriales (10%); Fondo de Ahorro y Estabilización (hasta el 30%); y Fondo de Compensación Regional y de Desarrollo Regional que se compartían los recursos de las asignaciones directas formando un apartado de recursos de inversión con mínimo del 50% del total.⁶⁶ La reforma reordenó la participación del Estado nacional y subnacional: son órganos del consejo rector del SGR la DNP, que lo preside; el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; dos gobernadores y dos alcaldes (uno por los departamentos productores y otro electo en asamblea de

⁶⁶ Decretos 1.073, 1.074, 1075, 1.076 y 1.077 del 22 de mayo de 2012. Modificados luego por Decreto 1.541 del 17 de julio de 2012.

gobernadores/alcaldes, respectivamente); un senador y un diputado en calidad de invitados permanentes.⁶⁷ Cambió de diferenciación entre regalías directas e indirectas, a un modelo de regalías directas (misma concepción), específicas (municipios más pobres, 1084 de 1102), regionales (fondos de desarrollo y de compensación), y regalías de ciencia, tecnología e innovación. Elevó el papel de coordinación del Estado nacional con mayores exigencias para la captación de estos recursos. Al igual que con la implementación del SGP, el SGR vino a ser la “bolsa” de todas las regalías manejadas exclusivamente bajo criterios diseñados por el poder central para introducir una equidad *top-down*. Algunos aspectos de la nueva orientación:

- Regalías para la inversión y el ahorro
- Atención a los pasivos pensionales
- Financiamiento de proyectos de desarrollo social y ambiental
- Fondos para educación, ciencia, innovación y tecnología
- Fiscalización de la explotación de recursos naturales y ordenamiento cartográfico y geológico

Esta reforma a la Constitución dio vida a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) sin personería jurídica pero que desempeñan funciones públicas a nivel sectorial, regional, departamental y municipal, para definir los proyectos de inversión a financiarse con el SGR, competentes de evaluar, aprobar y priorizar la conveniencia de su financiación y designar su ejecutor de naturaleza pública. Estas instancias cuentan con agentes nacionales y locales. En ese sentido el Decreto 1.252 del 14/06/2013 instruye que el presidente de la República designará un representante del gobierno nacional a modo de comisario en estas instancias como único interlocutor con las contrapartes locales. Si bien estos funcionarios son delegados burocráticos para cuestiones administrativas nación-departamento y nación-municipio, y no revisten competencias de orden político que socaven la autonomía territorial, son los encargados de viabilizar los proyectos de inversión resguardando los intereses del Plan Nacional de Desarrollo. No son responsables de la ejecución de los proyectos. Es decir, participan en la mesa para definir qué sí o qué no se lleva a cabo, pero no son subsidiarios ante una mala o buena implementación de las obras.⁶⁸ Los municipios parte de los OCAD departamentales y regionales son elegidos por

⁶⁷ Artículo 4 de la Ley 1.530 del 17/05/2012.

⁶⁸ Artículo 4 del Decreto 1.252 del 14/06/2013.

convocatoria anual de la comisión rectora nacional normada mediante Decreto 1075 del 22/05/2012, quedando imposibilitado cualquier método *bottom-up* por iniciativa de las asociaciones de alcaldes. De igual forma, son parte de los OCAD regionales miembros del Congreso. En específico dos senadores con más del 40% de la votación en su departamento, y dos diputados. Es una constante en el relato colombiano la disposición activa del legislativo en la asignación de las rentas, como ya se vio con los cupos indicativos. Un delegado de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y un representante de las comunidades indígenas son también parte como invitados permanentes con voz y sin voto; corresponde al Ministerio del Interior determinar los departamentos donde tienen representación tales comunidades.⁶⁹ La amplia normativa del SGR contempla la posibilidad de invitar comisiones técnicas públicas o privadas para consulta ante determinados proyectos con recomendaciones no vinculantes, sin embargo no cuenta con mecanismos de participación ciudadana directa o indirecta toda vez que no son invitados permanentes de los distintos niveles las organizaciones sociales o consejos comunitarios. Si bien la ley permitió la creación de comités consultivos donde pueden estar gremios profesionales, institutos técnicos y académicos, autoridades de la jurisdicción y organizaciones sociales, no estableció la obligatoriedad de convocar a estos entes y les da un carácter no vinculante.⁷⁰ En todo caso son instancias prescindibles. El mecanismo más apuntalado por los representantes del gobierno nacional como medio de participación es una plataforma virtual que contiene un mapa interactivo denominado MAPAregalías para seguir el estatus de los proyectos a nivel nacional. Estas “Veedurías Ciudadanas” o “Auditorías Visibles”, en palabras del director de la DNP, Simón Gaviria, son un instrumento de rendición de cuentas fluido y abierto al público como esfuerzo de transparencia (DNP, 2015b), pero no constituye una instancia de participación al no incluir la sociedad organizada en la toma de decisiones.⁷¹ La secretaría técnica en todos los niveles está a cargo del DNP excepto en los fondos sectoriales donde es responsabilidad del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), ahora Ministerio de Ciencias.⁷² En pocas

⁶⁹ Artículo 6 de la Ley 1.530 del 17/05/2012 y Artículo 6 del Decreto 1.075 del 22/05/2012.

⁷⁰ Artículo 57 de la Ley 1.530 del 17/05/2012.

⁷¹ MAPAregalías es un proyecto del gobierno colombiano con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo lanzado en 2014 que da a los ciudadanos la posibilidad, por medio de georreferenciación, monitorear las inversiones por regalías en tiempo real, agregar fotos. Muestra datos financieros del proyecto, responsables y avances.

⁷² Antes llamado Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, coordinador del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Ascendido por la Ley 1286 de 2009 a Departamento Administrativo con rango ministerial. Mediante Ley 1951 de diciembre de 2019 pasó a ser el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

palabras los OCAD son un espejo del alto consenso político para la toma de decisiones instalado por la administración Santos, diametralmente distinto de su antecesor pero en sintonía con la tradición, en favor de los intereses nacionales por encima de los provinciales y con la limitación de algunos de los actores locales (afrocolombianos e indígenas) y la exclusión de otros (participación ciudadana).

Sectores intervinientes en el SGR

Comisión Rectora

DNP – Min. Minas y Energía – Min. Hacienda – Colciencias – OCAD

Tabla N° 25: Conformación de los OCAD

Nivel	Municipal	Departamen tal	Regional	Nacional/Sector ial
Nacional	Delegado Gov. nacional	2 ministerios	DNP + Ministerio de Ambiente + 3 Ministerios	DNP + 3 ministros + Colciencias
Departamental	Gobernador	Gobernador	Gobernadores	1 Gobernador por Dpto. vinculado
Municipal	Alcalde	10% alcaldes del Dpto.	2 alcaldes por Dpto. + 1 por ciudades capitales	
Academia				4 universidades públicas + 2 privadas
Invitados permanentes			2 senadores + 2 Diputados + 1 repr. Afrocolombianos + 1 repr. Indígenas	
Secretaría Técnica	DNP	DNP	DNP	Colciencias

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 1530 del 17/05/2012 y Decreto 1075 del 22/05/2012.

A manera de instancia de control interno del SGP el Acto Legislativo 05 de 2011 dispuso la conformación de un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías (SMSCE) instrumentado en el artículo 99 de la Ley 1530 de 2012 y reglamentado por Decreto 414 del 12/03/2013. Financiado con el 1% del SGP, el SMSCE está dirigido por la DNP y la Contraloría General de la República (CGR). Todas estas acciones hicieron parte del impulso de una cultura de responsabilidad fiscal territorial con un fuerte tutelaje desde el gobierno nacional para cumplir las metas y encaminar el PND.

Los pilares de esta cultura son la regulación del endeudamiento y el control del gasto, acorde con el recaudo de ingresos propios y la capacidad real de pago. Esto, en un entorno de relaciones fiscales intergubernamentales que les asegura a los territorios un incremento real estable de sus ingresos por transferencias nacionales y les permite mitigar los efectos de caídas bruscas de sus ingresos por regalías mediante mecanismos de ahorro claramente establecidos. (Escobar y Villa, 2016, p. 30)

La acción de esta bolsa de regalías impactó rápidamente el reparto. De la concentración de la gran mayoría de las regalías en los 7 departamentos productores y conductores, se pasó a una realidad más diversificada donde hubo beneficios con mayores cantidades para departamentos y municipios que antes estaban al margen. En este nuevo contexto de fortalecimiento de las finanzas territoriales la mayoría de los recursos han sido canalizados por los OCAD regionales (varios departamentos, 37.3%) y departamentales, sin embargo, es el tercer nivel de gobierno el mayor proponente de proyectos financiados por regalías, obteniendo una cifra ligeramente superior (26.2%) a la de los departamentos (24.7%), como se explica en la Tabla N° 26. En síntesis, la lógica del centro aplicada en esta nueva distribución de regalías con el criterio de optimizar los recursos generó una mejora en el reparto equitativo en el territorio y fortaleció la disponibilidad financiera de los departamentos al ser los mayores receptores sobre los municipios.

Tabla N° 26: Regalías totales por departamentos (billones de pesos colombianos)

Recursos asignados/periodo	Departamentos	
	2002-2010	2012-2018
Más de \$4	2	0
De \$3,2 a \$4	2	1
De 2,4 a \$3,2	3	4
De \$1,6 a \$2,4	6	10
De \$0,8 a \$1,6	0	8
De \$0 a \$0,8	19	11*
Total	32	34*

*Agrega Bogotá D.C. y corporaciones regionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de DNP (2013) para el periodo 2002-2010, y CGR (2017) para el 2012-2018.

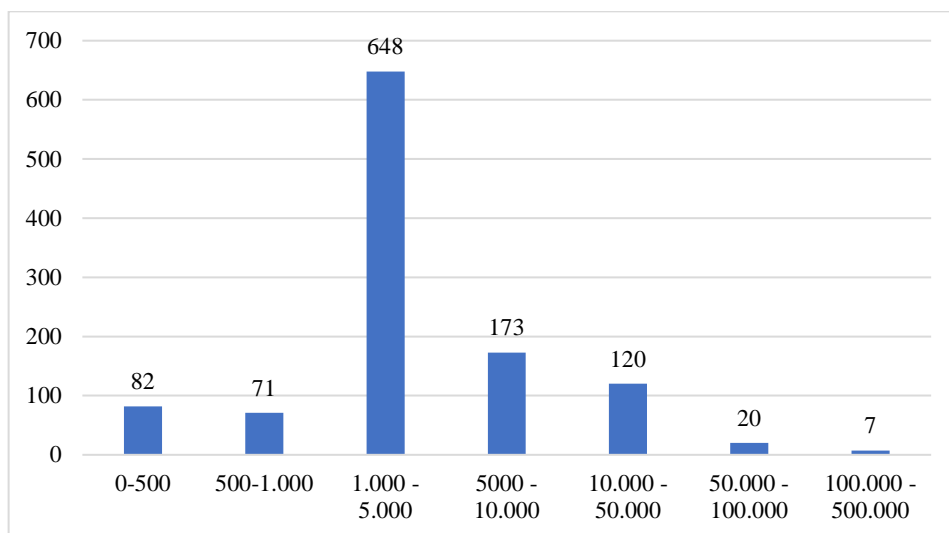
Tabla N° 27: Cantidad de proyectos y recursos aprobados por nivel OCAD en SGR 2012-2018 (millones de pesos)

Nivel OCAD	Cantidad proyectos	Recursos asignados	%
Regional	1567	13.639.459	37.3
Municipal	9319	9.600.323	26.2
Departamental	2854	9.047.892	24.7
Ciencia, Tecnología e Innovación	347	2.837.473	7.8
Cormagdalena*	43	295.845	0.8
Corporaciones regionales	122	153.029	0.4
Plan Nacional de Paz	151	1.022.314	2.8
Total	14.403	36.596.335	100

* Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena

Fuente: Elaboración propia con datos de DNP (2019).

Gráfico N° 11: Número de municipios según el monto asignado de recursos del SGR 2012-2018 (millones de pesos)



* 1.122 entidades locales: 1.103 municipios (incluye los 8 distritos especiales que se cuentan también como municipios), las 18 áreas no municipalizadas y la isla de San Andrés.
Fuente: CGR (2017, p. 80).

Más de la mitad de los recursos desde la entrada en funcionamiento de este Sistema se ha dirigido a los rubros que también prioriza el SGP: agua potable y saneamiento, transporte, educación, vivienda e infraestructura, y salud y protección social (en ese orden de disposición). Pero no todos los resultados del SGR son positivos y tuvo resistencias de aquellos gobiernos locales que eran, con el anterior modelo, los principales beneficiarios (Estupiñán citado por Sánchez, 2016, p. 98). De acuerdo con la CGR en informe de julio de 2017, quedó en evidencia que en el 70% de los concursos de licitación para los casi 10 mil proyectos financiados vía regalías desde la puesta en marcha del Sistema en 2002, se presentó un único oferente (CGR, 2017, p. 83).⁷³ Y esto es indistinto de las características institucionales de los departamentos, puesto que en aquellos con una institucionalidad menos profesional o con una estructura administrativa más pequeña como el de Quindío, por ejemplo, el 62% de los montos contratados fueron en licitaciones

⁷³ Paradójicamente, el 71% de las contrataciones se hizo vía concurso: un 60% por medio de licitación pública, 6% selección abreviada y 5% concurso de méritos. Mientras que las adjudicaciones directas fueron el 28% y el 1% sin modalidad de contratación (CGR, 2017, p. 85).

sin pluralidad de oferentes; lo que también se evidenció en Bogotá D.C., donde este valor llegó a 55% (Ibíd., p. 86). Las irregularidades y la corrupción son sombras en el éxito del reparto más equilibrado. Otro aspecto es que los gobiernos departamentales, que captan el 70% de los recursos, priorizaron durante ese periodo pequeñas obras locales dejando a un lado proyectos de alto impacto regional. El 30% de los proyectos interdepartamentales y el 63% de los proyectos departamentales estuvieron focalizados en un solo municipio (Ibídem). De tal forma que la concentración pasó de ser una condición estructural del sistema, a ser el efecto de la planificación y ejecución regional. Algunos autores consideran esta práctica un “enorme desperdicio” de recursos (Espitia, et al., p. 319) y una relación débil entre las asignaciones por regalías a los municipios y la incidencia directa de estos proyectos en la superación de pobreza (Moyano y Wright, 2016, p. 224). Otros identifican vulnerabilidades en los “yerros” institucionales establecidos desde el gobierno nacional:

i) el Fondo de Ahorro y Estabilización, que se concibió como el mecanismo para hacer la política contra cíclica, fue diseñado para que los municipios y departamentos recibieran recursos del ahorro en la época de escasez pero los demás recursos del Sistema continuaron asignándose como un porcentaje fijo de una renta variable, lo cual les otorga un carácter procíclico; ii) los porcentajes que proliferaron en la reforma de la Constitución y en la Ley reglamentaria hicieron inflexible el gasto como quedó plenamente demostrado luego de la reducción de precios del petróleo y el carbón desde mediados del 2014; iii) ha continuado la atomización del gasto entre múltiples actores y proyectos de muy baja cuantía; y, iv) la operación del Sistema es engorrosa y lenta, debido a la beatificación del “proyecto” como único mecanismo para asegurar la buena calidad del gasto y de los OCAD como los entes que verifican su correcta aprobación. (Barreto y Hernández, 2018, p. 6)

Exitoso en tanto extremó el consenso nacional al incluir a todos los actores políticos para darle estabilidad el SGR y hacer del reparto una acción colegiada, altamente coordinada, más equilibrada y con mayor cobertura; pero vulnerable por la atomización y especificaciones de contratación establecidas por los OCAD que permitieron se presentara un único oferte en el 70% de las licitaciones. Excluyente en cuanto los municipios no son parte de las decisiones sectoriales, las comunidades afrocolombianas e indígenas locales son “invitados” sin voto y no habilita la participación ciudadana. Las luces y grises del SGR son directa responsabilidad de la administración central. La periferia, que aporta estos dineros por la explotación de sus recursos naturales, acata el diseño y sigue las instrucciones. No estuvo exento de resistencias territoriales, fundamentalmente de aquellos municipios productores que son los mayores afectados por el impacto ambiental de la actividad industrial de explotación de recursos naturales (Gnecco, 2014).

La siguiente tabla provee datos que evidencian la variación positiva de las transferencias en general con respecto a los ingresos corrientes (propios). Destacamos las regalías que en el caso de los departamentos crecieron seis veces más y en los municipios casi la misma proporción.

Las reglas de disciplina fiscal y el control de las transferencias siguiendo los nuevos criterios del SGP y el SGR, estabilizaron las cajas en términos generales y evitaron durante dos décadas el déficit en las cuentas del nivel departamental y municipal. También proyectaron en gran manera un incremento sostenido de los giros de la nación como principal fuente de recursos, lo que derivó en mayor dependencia del Estado nacional. Como asegura Restrepo (2006): es cierto que los sistemas de transferencias instalados en Colombia tienen la “vocación” de redistribuir los recursos de forma más equitativa, y amplificar las posibilidades que tiene la periferia de recibir aportes, como también es cierto que este diseño se hizo de manera tal de favorecer la concentración de las decisiones en el Estado nacional. El SGR reafirma al Ejecutivo central y a los actores nacionales como ordenadores del gasto de los ingresos por regalías y arma un entramado normativo para su entrega. Al igual que el SGP, lo calificamos como medida recentralizadora en lo fiscal de baja intensidad.

Tabla N° 28: Principales cuentas de las entidades territoriales (millones de pesos)

Cuentas	1996	2001	2015	Variación %	Crecimiento promedio anual (1996-2001)	Crecimiento promedio anual (2002-2015)
Departamentos						
Ingresos totales	6.541.640	11.067.831	22.030.176	236,8	9,9	5,2
Ingresos corrientes	3.344.401	3.427.578	6.705.043	100,5	-0,7	4,7
Ingresos capital	3.197.239	7.640.253	15.325.133	379,3	17	5,3
Transferencias	2.270.870	5.835.711	8.675.220	282,0	17,3	2,6
Del nivel nacional	2.186.337	5.732.294	8.675.220	296,8	17,6	2,8
Otras transferencias	84.533	103.417	-	-	5,8	90,0
Cofinanciación	-	178.962	578.364	223,2	53,3	17,0
Regalías	723.853	1.188.410	5.101.616	604,8	12,7	11,7
Otros	202.517	437.169	969.933	378,9	19,4	6,6
Gastos totales	6.382.672	9.993.396	24.602.472	285,5	7,4	5,4
Déficit/Ahorro	646.918	1.074.999	3.241.508	401,1	16,6	9,4
Municipios						
Ingresos totales	12.019.266	15.495.847	49.775.514	314	6,4	7,6
Ingresos corrientes	6.114.337	6.502.463	19.294.709	215,6	0,4	6,9
Ingresos capital	5.904.929	8.993.384	30.480.805	416,2	11,5	8,1
Regalías	411.973	758.478	2.878.614	598,7	13,0	11,0
Transferencias nacionales (SGP)	2.821.738	5.982.062	21.460.742	660,6	17,1	7,4
Cofinanciación	759.924	195.332	1.197.705	57,6	-35,2	19,2
Otros	1.911.295	2.057.512	4.943.745	158,7	9,8	9,2
Gastos totales	15.468.408	16.532.747	52.522.224	239,5	3,1	7,7
Déficit/Ahorro	308.130	1.697.713	12.275.661	3.883,90	19	10,5

Fuente: Bonet, Moreno y Pérez (2018).

5.2.2.3.1. Regalías para el posconflicto

Luego de firmado el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” en 2016, y como parte del compromiso asumido por el gobierno, la administración de Juan Manuel Santos ubicó en su horizonte estratégico el financiamiento de obras en los territorios más golpeados por el histórico conflicto con la guerrilla y los grupos paramilitares. La prioridad fue la dotación de recursos, para ello se reformó el artículo 361 de la Constitución con el Acto Legislativo 04 de 2017 incluyendo las regalías dentro del marco para el posconflicto otorgando financiamiento a proyectos de infraestructura (con énfasis en la

construcción y adecuación de vías de transporte) en las zonas más afectadas. En concreto la reforma estableció que el 7% del total de ingresos corrientes y el 70% de los ingresos por rendimientos financieros del SGR (excepto los generados por asignaciones directas) deben destinarse hasta el año 2037 a la financiación de proyectos de inversión que incluye aquellos destinados a la reparación de las víctimas del conflicto. De igual forma los saldos de los fondos sectoriales para 2017 fueron destinados a este propósito.

El reordenamiento disminuyó los recursos para el ahorro y el pasivo pensional de los entes territoriales administrados por OCAD departamentales y municipales. Esto acrecentó el peso fiscal del conflicto interno en Colombia, un país con uno de los gastos en defensa y seguridad más elevados del mundo (3,4% del PIB en 2016).⁷⁴ Una particularidad es que estos recursos, fijados por el DNP dentro del presupuesto bianual del SGR, se ubican en una “subbolsa” para proyectos por concurso. De tal forma que no son distribuidos siguiendo los parámetros establecidos para los departamentos y municipios, aunque sí cuentan con un OCAD Paz donde el poder nacional en general, y la Presidencia en particular, tiene un peso determinante. El resto de los miembros, tanto subnacionales como invitados del Congreso, son designados con los mismos criterios de los anteriores OCAD. Para dar inicio a este trabajo, de forma transitoria el presidente contó con la facultad de designar a los gobernadores y alcaldes hasta que éstos concurrieran a los espacios de elección de sus representantes coordinados por el Ministerio competente.

Tabla N° 29: Conformación OCAD Paz

Nacional	MHCP + DNP + Presidencia
Departamental	2 gobernadores
Municipal	2 alcaldes
Invitados permanentes	2 senadores + 2 diputados
Secretaría técnica	DNP*

* Entre 2017 y 2018 la secretaría estuvo a cargo del MHCP. Desde 2019 pasó a la DNP.
Fuente: elaboración propia en base a Acto Legislativo 04 de 2017 y Decreto 1534 del 15/09/2017.

⁷⁴ Para el mismo año los países de la OCDE gastaban un promedio del 2,2% en el mismo rubro, los de la Unión Europea 1,5%, América Latina y el Caribe y Asia Meridional 2,2%, según datos del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo citado por Barreto y Hernández (2017, p. 64).

Con la asunción del nuevo presidente Iván Duque en 2019, el OCAD Paz mantuvo la misma estructura, sin embargo, fue designado como representante de Presidencia el consejero presidencial para la estabilización y la consolidación que pasó a liderar esta instancia siguiendo las prioridades de la “Política de Paz con Legalidad” de la administración entrante. Esto supuso un peso aun mayor del gobierno central. No obstante, la implementación del cambio en el OCAD Paz fue transitorio mientras se gestaba una transformación drástica a la lógica del SGR con el apoyo mayoritario de las cámaras.

5.2.2.3.2. *Nueva reforma y mayor centralización*

Si bien el periodo de estudio de este trabajo es del año 2000 al 2018, nos parece pertinente mencionar como complemento la nueva reforma al SGR que además acrecienta el papel de la Presidencia y del poder nacional como coordinador-líder de la asignación de los recursos.

Con el Acto Legislativo 06 del 26/12/2019 y en medio de una intensa crisis política que tuvieron como contexto movilizaciones sociales y protestas contra la administración Duque, el artículo 361 de la Constitución fue nuevamente reformado para cambiar el SGR. La reforma establece un cambio en la distribución en los ingresos corrientes del SGR y mayor discrecionalidad al eliminar los fondos previstos en 2011: 20% para departamentos y municipios productores y conductores; 5% extra para municipios productores; 15% para los municipios más pobres del país, los cuales deberán destinar un mínimo del 2% a proyectos sobre ambiente y desarrollo sostenible siguiendo una estrategia nacional; 34% para proyectos de inversión en departamentos, municipios y distritos priorizando proyectos de alto impacto regional; 1% conservación de áreas ambientales estratégicas y lucha contra la deforestación; 20% para ciencia, tecnología e innovación; 2% para funcionamiento del Sistema, fiscalización de las inversiones y cartografía geológica del suelo; 1% para el SMSCE; el remanente (5%) para ahorro, pasivos pensionales y estabilización de la inversión. Los recursos para cumplir con el acuerdo de paz son garantizados por el gobierno nacional como intangibles, con el 7% del total de regalías, aunque no está presente en la distribución inicial. El Acto Legislativo menciona el OCAD Paz, por lo que se puede inferir en los OCAD se mantendrán como instancia de toma de decisiones en la planificación, adjudicación y evaluación de proyectos. La administración central con los respectivos decretos reglamentarios regulará este aspecto. Hasta entonces los Actos Legislativos 05 de 2011 y 04 de 2017, con sus leyes reglamentarias, seguirán organizando el SGR.

Esta reforma inclina la balanza a favor de los departamentos, y en especial de los municipios, productores y conductores, un poco en sintonía con el viejo FNR. Si bien la eliminación de los fondos sectoriales y la mayor discrecionalidad puede generar ahorro en burocracia en tanto son menos estructuras a financiar, y mejorar el porcentaje de ejecución presupuestaria, prescindir de este andamiaje institucional puede ir a contrapelo de las severas observaciones de la CGR que han cubierto de críticas la adjudicación de las regalías. Otro dato es la disminución a la mitad de los recursos para ahorro y estabilización (antes mínimo 10%, ahora 5%) que recorta el caudal ante eventuales crisis de las finanzas territoriales.

Desde su creación en 2011 y con los distintos cambios implementados en la breve vida institucional del SGR, se evidencia su atomización y comportamiento como caja extra-presupuestal del Estado nacional con una fuerte impronta del presidente y donde la cuota reglamentaria de representantes del territorio viene a cumplir con el consenso del sistema político necesario para darle estabilidad siempre en una lógica *top-down*.

El marco aportado por este trabajo de investigación nos permite identificar en el SGR una acción recentralizadora fiscal de mediana intensidad en tanto significó una reforma estructural de arriba hacia abajo con alto impacto en el territorio al diversificar la distribución de las regalías con criterios del PND, modificar el relacionamiento nación-entidades subnacionales con la institucionalización de los órganos colegiados, tutelar el desenvolvimiento de éstos orientando la planeación, viabilización y adjudicación de los fondos, y canalizar el caudal para corresponder a fines estratégicos nacionales como el plan para la paz.

5.2.2.4. *Control del suelo*

Una acción recentralizadora relevante en la cronología de hechos de esta naturaleza en Colombia, ha sido la concentración de la decisión sobre el uso de los suelos para explotación de recursos naturales por parte del Estado central. Amparada en el principio de la unidad nacional, el Código de Minas, Ley 685 del 15/08/2001, en sus artículos 34, 35, 36 y 37, estableció que la creación de zonas excluidas y restringidas de minería es una competencia exclusiva de la autoridad nacional minera y ambiental. La norma imposibilitó que autoridad alguna en el plano regional o local pudiera declarar parte de su territorio como excluido de minería, extendiendo la prohibición a los planes de ordenamiento territorial que estarían reglamentados por la correspondiente ley orgánica una década después (Ley 1.454 del 28/06/2011). Partiendo de ese punto, durante su primera administración el presidente Juan Manuel Santos emitió el Decreto 934 del 05/05/2013

para reglamentar la prohibición de las entidades territoriales y afirmar el papel rector del poder nacional, en específico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, en el marco de su política de “prosperidad democrática” donde el sector minero-energético era uno de los pilares del crecimiento económico. Con este instrumento normativo del artículo 37 de la Ley 685, el gobierno central se reservaba, sin consulta ni coordinación con el territorio, la potestad de asignar permisos y concesiones de explotación en toda la nación, omitiendo cualquier prohibición instruida por el poder local. En un contexto regional de apertura de grandes inversiones extractivas en el territorio, estimuladas por el fuerte incremento de los precios de las materias primas, y en especial del rubro minería y energía entre el año 2000 y 2015, esta normativa trajo consigo una expansión que anulaba cualquier participación directa o indirecta de los gobernadores, alcaldes y cuerpos deliberantes subnacionales, en el ordenamiento de la actividad minera que estuviera dentro de su jurisdicción, y que ponía por encima los intereses del mercado a través de las inversiones nacionales y extranjeras instaladas en el territorio.

Artículo 2: Dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, a través del Ordenamiento Territorial no es posible hacer directa ni indirectamente el Ordenamiento Minero, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades nacionales.

Parágrafo 1. En desarrollo de la anterior prohibición, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanentemente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales respectivamente, por exceder el ámbito de sus competencias.

Parágrafo 2. Las prohibiciones que se establezcan en los mencionados instrumentos de ordenamiento del territorio en violación de la ley, no podrán ser oponibles, aplicadas o exigidas a las actividades mineras, por ninguna autoridad. (Decreto 934 del 05/05/2013)

Ante esta iniciativa de concentración en la autoridad nacional y avasallar la autonomía territorial, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-123 de 2014, interpretando el marco establecido en la Constitución.⁷⁵ para establecer el proceso de autorización de las

⁷⁵ Artículo 288: La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

actividades mineras a nivel nacional exigiendo al gobierno que exista un acuerdo con las autoridades territoriales de las zonas productoras en materia de protección ambiental y también para los proyectos de exploración donde se tiene que validar a la entidad territorial en el ámbito de su jurisdicción aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Conclusión de la Sentencia:

[...] el artículo 37 de la ley 685 de 2001 (Código de Minas) estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera (cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado) se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

No obstante, el Decreto subsiguiente emitido por la Presidencia (2.691 del 23/12/2014) con miras a corregir la disposición anterior y adecuarse a la Sentencia, no estableció un mecanismo de consulta y coordinación para todos los proyectos de impacto territorial de esta naturaleza. Vino a dar pauta del procedimiento a seguir por las autoridades territoriales para establecer las medidas de protección ambiental, desarrollo socio-económico sostenible, y de salud de la población en el marco de la autorización de actividades de exploración y explotación minera. Es decir, se predispone que existirá la ejecución de los proyectos de exploración y explotación y en ese sentido se acuerda con el territorio una serie de medidas, a través de mecanismos dispuestos y controlados por la autoridad nacional, para disminuir el impacto ambiental y no afectar el ordenamiento local. Una reforma tibia que buscó superar el llamado de atención de la Corte pero que no jerarquiza el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado por los municipios, por encima de los intereses nacionales en materia de inversiones minero-energéticas.

Artículo 3: Los concejos municipales o distritales podrán solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía, previo acuerdo municipal o distrital, medidas de protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, en áreas previamente delimitadas de su circunscripción territorial.

La instancia de coordinación solo existe cuando el legislativo local informa tener la intención de establecer medidas de protección para su jurisdicción e inicia el trámite ante el Ministerio de Energía y Minas. Esta intención no puede ser únicamente política o amparada en consulta popular (Ley 134 de 1994), sino que debe estar soportada en estudios técnicos elaborados y financiados por el municipio que analicen los efectos del proyecto minero (artículo 4, Decreto 2.391 del 23/12/2014). Es el gobierno local y no el nacional o el oferente-inversionista, quien debe asumir los costos de la evaluación del proyecto. Si bien la medida descentraliza al municipio la realización del estudio técnico, también le carga su peso económico a una entidad que en la mayoría de los casos depende en buena parte de los ingresos por transferencias y cuya eficiencia técnica no es tan elevada como la de las agencias nacionales. Otro dato no menor es que buena parte de los municipios con potencial minero-energético están entre los más pobres y dependientes del gobierno central. Aun cuando el proyecto de exploración o explotación no sea iniciativa del municipio, para lo que existen bajas probabilidades puesto que en Colombia operan grandes corporaciones estatales y privadas que se dividen este mercado, deben financiar su estudio técnico.⁷⁶ Esto da pie a un desequilibrio favorable para el gobierno nacional que queda facultado para discrepar con el informe técnico y solicitar corrección del trámite 15 días después de informado el municipio pudiendo cancelarlo (artículo 6). De un espacio de coordinación y concurrencia de las partes a una transacción burocrática donde el más grande dispone, valora y decide si la solicitud del chico es o no procedente (artículo 9).

La omisión del carácter vinculante de las consultas populares realizadas por los gobiernos locales fue uno de los puntos que generó mayores tensiones con el territorio porque vulnera lo expresado en la Constitución de 1991:

Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

⁷⁶ Es de hacer notar que el SGR dispone de un presupuesto del 2% de sus ingresos totales para proyectos de exploración y cartografía del subsuelo, pero que quedan en la órbita del gobierno nacional. El Decreto no da la opción que el SGR puedan transferir recursos de esta partida para cumplir con los fines referidos.

De acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo (2015, p. 150) que analiza la vulneración de los derechos humanos con la explotación minera legal e ilegal en el territorio colombiano, los mecanismos de participación ciudadana estuvieron apenas en el 10,5% de los 6.514 trámites de licenciamiento ambiental entre el 2000 y 2013. La Corte Constitucional reconoció la importancia de este hecho en la Sentencia T-445 del 19/08/2016 y ordenó a ministerios, contraloría e institutos de investigación una mesa interdisciplinaria para determinar el impacto de la actividad minera en el territorio no solo en lo ambiental sino también en lo social (Ayala et. al., 2019). Un hito en esa línea fue el aval del Tribunal Administrativo del departamento del Meta en marzo de 2017 a un proceso de consulta popular en el municipio de Cumaral en relación con la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en su jurisdicción, respondido con acción de tutela ante la Corte Constitucional por la multinacional petrolera Mansarovar Energy Colombia Ltda., empresa de capitales indios y chinos que desarrollaba en la zona el Contrato de Exploración y Producción de Hidrocarburos 009 de 2012 suscrito con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), argumentando violación al debido proceso en la convocatoria de consulta popular y no acatar el régimen legal que diferencia las competencias territoriales de las nacionales. Ante ese hecho la Corte Constitucional marcó precedente vía Sentencia SU-095 del 11/10/2018 anulando la decisión del Tribunal por violación directa de la Constitución por no considerar las competencias radicadas en el gobierno nacional (en este caso a través de la ANH) respecto a los recursos del subsuelo. Citamos en extenso:

[...] la existencia de límites competenciales para la procedencia de consultas populares territoriales específicamente relacionados con la materia objeto de consulta hace que no pueda ser sometido a decisión de la entidad territorial la decisión unilateral de explotación de los RNNR [Recursos Naturales No Renovables]. Por ello, en el caso subexamine el Tribunal Administrativo debió evaluar en forma previa, integral y estricta las competencias de las entidades territoriales respecto a los recursos del subsuelo. La Sala Plena estima que el Tribunal del Meta con la decisión que adoptó, de declarar constitucional el texto de la pregunta a elevar a consulta popular en el Municipio de Cumaral, desconoció en forma específica postulados de la Carta Constitucional como son los artículos 80, 332, 334, 360 y 361, relacionados con el subsuelo, los RNNR, la contraprestación económica a título de regalía en razón de su explotación y la propiedad y competencias del Estado, por lo que el Tribunal aplicó indebida e irracionalmente los principios constitucionales referentes a ordenamiento territorial, al analizarlos e interpretarlos aisladamente, sin realizar una lectura sistemática a nivel constitucional. Para esta Sala, tal como lo manifiesta la parte accionante y varios intervinientes, el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, pues fundamentó su decisión en interpretaciones erradas

de la jurisprudencia, al considerar que existe un derecho absoluto de los municipios sobre los recursos del subsuelo, desconociendo competencias del nivel nacional, radicadas en cabeza del gobierno nacional central, y también apartándose de los principios de coordinación y concurrencia dispuestos en el artículo 288 de la Constitución Política. En tal sentido, la decisión del Tribunal accionado en el caso, resulta contraria a los pronunciamientos de la Corte y lo amparado por la cosa juzgada constitucional que prevalece respecto de la interpretación que sobre el tema puedan hacer otros órganos judiciales, pues a la Corte Constitucional se le ha encargado la guarda de la supremacía de la Constitución. (Sentencia SU-095 del 11/10/2018)

La disputa evidenció que el marco de participación ciudadana en este tipo de situaciones de gran importancia en la vida municipal era inexistente, y permitía conflicto entre los niveles de gobierno, por lo que en la Sentencia se incluyó exhortación al Congreso para definir uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia entre nación y territorio. Básicamente a modificar la poca flexibilidad del Decreto 2.391 de 2014. Existe un proyecto de ley (060 de 2014) que busca crear la “Licencia Social de Operación” para permitir un esquema de diálogo y participación gobierno-sociedad nación-territorio que viabilice el acuerdo social en los proyectos de minería, no obstante, no ha sido aprobado a la fecha. Autores como Martínez (2014) profundizan sobre este conflicto de intereses centro-periferia. No obstante, la acción del gobierno y del Congreso no ha ido en esa dirección porque mediante Ley 1.757 del 06/07/2015 ordenan que solo podrán ser objeto de consulta popular las materias de competencia de la respectiva corporación o entidad territorial, exceptuando las siguientes: a) Las que sean de iniciativa exclusiva del gobierno nacional, de los gobernadores o de los alcaldes; b) Presupuestales, fiscales o tributarias; c) Relaciones internacionales; d) Concesión de amnistías o indultos; e) Preservación y restablecimiento del orden público. Es decir que aquello que no compete al nivel territorial, como la minería, por ejemplo, queda excluida y sometida a la norma expedida para tal caso. Antes de la Ley 1.757 la Constitución solo prohibía llevar a consulta pública preguntas que modificaran la Constitución.

Esta acción recentralizadora se encuentra en el ámbito administrativo, en tanto tutela la aplicación del POT municipal que es una competencia de la entidad subnacional, inhabilita la consulta popular como mecanismo autónomo vinculante de acuerdo social entre los habitantes del territorio y su gobierno, y adjudica el costo de los informes técnicos en detrimento de la hacienda local. Una medida de mediana intensidad porque más que un ajuste operativo para orientar la política territorial es un corsé normativo que tutela la administración local en este aspecto con una

relación dominante por parte de la nación. De la misma forma, en el control a los gobiernos subnacionales para instrumentar los mecanismos de participación ciudadana directa como la consulta popular establecida por la Constitución y luego limitada por la ley y sentencias judiciales como se ha visto en el caso anteriormente expuesto, identificamos una estrategia recentralizadora política de mediana intensidad donde la nación define qué se puede consultar y qué no, cómo hacerlo y da la pauta a departamentos y municipios para que estas instancias de participación no afecten las decisiones del PND.

5.2.3. Cueste lo que cueste: los AII y las grandes inversiones en el territorio

Las grandes inversiones internacionales en el territorio han sido un estadio dinamizador de la economía controlado por el poder nacional en Colombia. En el periodo que estudiamos las dos administraciones presidenciales defendieron en sus planes de desarrollo que los acuerdos internacionales de inversión no solo son centrales para el crecimiento económico de las regiones, sino un rubro donde el Estado nacional debe estar presente, dar garantías al inversor y estimular su proliferación.⁷⁷ En ese sentido, si bien Colombia ha tenido dificultades por su contexto de conflicto interno prolongado, una de las herramientas para hacerle frente a esta situación ha sido la destinación de recursos con miras a mejorar las condiciones de interconexión y transporte en la periferia (como hemos visto en el caso del nuevo reparto de las regalías), derramando además en mayores posibilidades de generar negocios dentro del territorio. Sin embargo, en la dinámica de toma de decisiones y control de estas inversiones, la balanza siempre está a favor del Ejecutivo central con una actitud favorable al mercado. En este apartado vamos a mirar brevemente cómo en los últimos tiempos el nivel subnacional ha estado excluido del proceso de aprobación de instalación de grandes proyectos extranjeros en el territorio, contradiciendo la Constitución que

⁷⁷ Los AII, en el marco de la nueva gobernanza global, han sido un horizonte estratégico en la persecución de mayor desarrollo en el territorio. Para eso la legislación colombiana de los últimos tiempos es condescendiente en el área de las materias primas en general y en la de la minería en particular. Es por ello que se hace relevante mirar la variable de inversión privada extranjera en el territorio en tanto Colombia no registra incidencia positiva en el crecimiento del PIB departamental por efecto de las transferencias nacionales y las grandes inversiones públicas. Por el contrario, existe evidencia en base a los informes públicos de la Dirección Nacional de Estadística que sostienen la concentración económica histórica en pocos departamentos, 4 de 32 concentran el 60% del PIB (Benavides y León, 2015). El nuevo esquema de coparticipación dirigido por el ejecutivo central (SGP) vino a aminorar las brechas, como vimos antes, más no impulsó un nuevo paradigma de desarrollo cuyo eje fuera el rol del Estado como actor-inversor. Este papel se dejó a la dinámica económica privada, donde entra en juego la inversión foránea y la lógica de respeto y promoción de los AII.

sostiene la coordinación con los entes locales y el derecho a la consulta popular articulada por los gobiernos de los diferentes niveles como mecanismo de participación ciudadana directa para escuchar la opinión de los vecinos, lo cual en algunos casos ha derivado en conflictos dirimidos en las instituciones de justicia no siempre a favor del municipio. También la vulneración de la consulta previa, único mecanismo de las comunidades étnicas para ser parte de la toma de decisiones sobre el destino de los territorios ancestrales. El impacto ambiental de estas inversiones es el principal elemento resistido por parte de las comunidades territoriales, en ese sentido, tiene relevancia ver cómo el interés del Estado nacional en defensa de las inversiones minero-energéticas (fundamentalmente municipios rurales y comunidades étnicas) en el territorio ha derivado en una dinámica en la que identificamos una estrategia recentralizadora que socaba el derecho a consulta ciudadana y el rol articulador del municipio.

De acuerdo con (Borrini-Feyerabend et al., 2013), la mirada sobre gobierno y derechos políticos territoriales, entendidos estos como consecuencia de la autonomía política reconocida mediante el proceso de descentralización, comprende revisar las “interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y otros interesados”. En Colombia los derechos políticos territoriales se han encontrado en tensión con los intereses de desarrollo nacional y su promoción de inversiones enfocadas prioritariamente en la extracción minero-energética, afectando en su mayoría a comunidades étnicas y municipios rurales que hacen vida en entornos ambientales ricos en estos recursos. Por lo que se hace necesario hablar de la consulta popular y la consulta previa por ser los únicos mecanismos donde los gobiernos locales y las comunidades étnicas tienen incidencia en la orientación de estas grandes políticas de inversión toda vez que la autoridad nacional no cuenta con espacios de interacción con las autoridades locales para definir la realización de estos proyectos en sus territorios. En lo que respecta al periodo que estudia este trabajo, pasamos a revisar lo concerniente a las administraciones Uribe y Santos.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe (2003-2010) la minería y los hidrocarburos entraron en una fase de auge que fue acogida por el impulso a la política de “confianza inversionista” que promovió la administración central para atraer inversión extranjera directa, flexibilizando aspectos fiscales, administrativos y laborales que derivaron en un incremento notable de la actividad con impacto en los departamentos y municipios productores que se vieron beneficiados por el aumento de las regalías, ocasionando desequilibrios por la asignación de rentas con respecto al resto del

país como revisamos anteriormente. La Tabla N° 30 permite apreciar el comportamiento de los rubros minería y petróleo, ubicados muy por encima del resto de sectores económicos.

Tabla N° 30: Inversión extranjera directa en Colombia por sectores (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Manufactureras	326	256	5.538	706	1867	1374	581
Minas y canteras	627	1.246	2.165	2123	1100	2116	3054
Transporte: almacenamiento y comunicaciones	-47	481	1.001	832	414	746	348
Establecimientos financieros	243	244	244	426	1319	1235	720
Comercio, restaurantes y hoteles	222	202	304	566	803	1029	634
Construcción	-8	74	155	139	210	324	261
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	8	3	4	16	40	67	28
Servicios comunales	40	-6	-19	20	40	73	88
Electricidad, gas y agua	68	88	-251	-42	-77	29	-973
Petróleo	321	528	1.236	1.870,00	3333	3603	2428
Total	1800	3116	10377	6656	9049	10596	7169

Fuente: Ramírez (2010).

Para el cierre de 2010 la inversión foránea creció casi cuatro veces. La consulta popular no fue un instrumento promovido desde la Presidencia toda vez que los consejos comunitarios y la comunicación directa entre la jefatura del Estado y el territorio representó el principal canal “inclusivo” donde se coordinaba, en un marco *top-down*, las grandes directrices para la instalación

de las inversiones en la periferia. Al final de su mandato Uribe emitió la Directiva 01 del 26/06/2010 sobre la “garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales” donde instruyó al gobierno sobre las acciones que requerían consulta previa y las que no, decisión que generó controversia por el desconocimiento de algunas regulaciones a las que se sometía el Estado colombiano tras suscribir el Convenio 169 de la OIT (Comisión Colombiana de Juristas, 2010) vulnerando el derecho de las comunidades étnicas a ser informadas y establecer su proceso de consulta en cuyos territorios se realizaban proyectos de exploración y explotación, principalmente minero-energética. El gobierno de Juan Manuel Santos no fue distinto en este aspecto. El PND de su segunda administración (2014-2018) destacó como principal estrategia de crecimiento económico este rubro y en función de eso le asignó un presupuesto mayor al de las otras estrategias. Esta interacción Mercado-Estado-Territorio, apuntalada en su mayoría por grandes proyectos privados de explotación, se articuló con “leyes y políticas contradictorias [que] han sido la principal fuente de conflictos entre la industria minera y las comunidades étnicas del país, a pesar de que la constitución política y los acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Estado” (Ayala et. al., 2019, p. 196).

De los títulos mineros que se expidieron en el país, la gran mayoría de estos, no fueron informados a las comunidades, por no existir un mandato legal que exija, que la autoridad minera deba consultar o concertar con las comunidades, como etapa previa a la expedición de los títulos mineros o la suscripción de los contratos de concesión. En este sentido, en diferentes lugares de Colombia, las comunidades desconocen quienes son las personas o empresas titulares de los contratos o títulos para la exploración y/o explotación minera en sus territorios. (Ibíd., p. 329)

En Colombia el gobierno nacional tiene el monopolio de la autorización de concesiones en todo el territorio a través de la Agencia Nacional Minera (ANM) y Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). El proceso de licenciamiento no contempla mecanismos de diálogo con las autoridades subnacionales salvo que sea recurrido por éstas o por una persona natural. En todos los casos, las autoridades de las agencias son las únicas competentes para dar inicio o no al desarrollo de las concesiones a menos que la justicia determine lo contrario, dando pie a una relación dominante a favor de la nación sorteando muchas veces la protección del ambiente, principal elemento de discrepancia con los actores locales (Garcés y Rapalino, 2015, p. 54). La Constitución de 1991 sustenta el derecho de las comunidades a participar en la toma de decisiones de medidas que afecten su contexto ambiental:

Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (Constitución Política, 1991)

La Ley 99 de 1993 (que creó el Ministerio del Medio Ambiente) jerarquizó la audiencia pública administrativa como mecanismo previo de participación ciudadana (artículo 72) donde el departamento y el municipio tienen derecho a ser parte de las definiciones de impacto ambiental:

Artículo 72: El Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro, cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la ley o a los reglamentos, podrán solicitar la realización de una audiencia pública que se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva..⁷⁸

Además, el artículo 76 de esa ley hizo de la consulta previa una herramienta de obligatorio uso para hacer parte de las decisiones a las comunidades indígenas y afrocolombianas, siempre con solicitud antepuesta por la comunidad interesada siguiendo un procedimiento burocrático instalado desde arriba que contempla un registro para participar de la instancia (que no necesariamente debe desarrollarse en la localidad lo que permite instalar las reuniones de evaluación del proceso en cualquier otro lugar) y no como un espacio generado automáticamente desde la parte solicitante de la concesión, según instruye el reglamento correspondiente dictaminado vía Decreto 330 de 2007. Con ese telón de fondo y a pesar de las reguladas posibilidades de diálogo, las instancias de encuentro solo se generan a partir de un conflicto entre las partes y no como un espacio de concertación. El devenir normativo ha priorizado el impulso a las inversiones minero-energéticas que siguen siendo una de las principales fuentes de recursos del Estado nacional. Es por ello que a través del Decreto 1.956 del 5/10/2015 la Presidencia de la República limitó la consulta solo a aquellos casos que la autoridad competente considere necesario

⁷⁸ La ley también posibilita la solicitud de información por parte de cualquier persona natural o jurídica en su artículo 74.

(artículo 2.2.1.2.7.18). El recorrido procedimental es una de las debilidades que obstaculiza la realización de consulta a la ciudadanía. En cuanto a las consultas populares entre 1994 y 2013 apenas 34 fueron instrumentadas desde el Municipio. En esa fecha ni los departamentos ni la nación hizo uso del mecanismo. Solo tres de estas en materia de prohibición de actividades de exploración y explotación de recursos naturales, sin embargo, importantes en tanto marcaron precedentes con respecto de la decisión local de aprobar o vetar los grandes proyectos de inversión minero-energéticos que tenían la venia de la nación: el primero realizado en el municipio Piedras, departamento de Tolima (2013) con una decisión mayoritariamente a favor del “No” por parte de la comunidad; lo mismo en la segunda consulta, dentro del municipio Tauramena, departamento de Casanare (2013); y la tercera consulta en el departamento de Monterrey, también Casanare (2014), esta vez suspendida por el Consejo de Estado de Colombia al admitir una acción de tutela de la petrolera estatal Ecopetrol que argumentó el potencial económico del proyecto afectado por la consulta, los compromisos adquiridos antes del proceso de consulta y el exceso de las competencias municipales. De tal forma evidenciamos el rol definitivo del poder nacional como decisor final en ejercicio de su competencia exclusiva, por encima de cualquier precepto constitucional, y en desmedro del municipio y de este mecanismo de participación instrumentado desde el municipio. Estos casos son profundizados por Garcés y Rapalino (2015, pp. 58-59), quienes sostienen el sometimiento de la voluntad local a este rubro estratégico para la economía nacional. Está inscrito en un marco similar al del Decreto 934 de 2013 que recentraliza la competencia del ordenamiento territorial en materia de minería. Sin embargo, la iniciativa de consulta popular fue implementada por los municipios hasta llegar a 70 procesos realizados a 2017, siete de ellas suspendidas. En 2017 cinco de diez fueron sobre actividad minera en el territorio con resultado negativo para las empresas concesionarias (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018). En cuanto a la consulta previa el panorama se ha mostrado también desalentador para las comunidades étnicas proponentes. Citamos informe de la Defensoría del Pueblo (2015, p. 151):

[...] se observa la vulneración al derecho fundamental a la consulta previa, por cuanto el Estado adjudica títulos mineros en territorios étnicos desconociendo los derechos de los grupos protegidos sobre sus territorios; esto se predica no de la normatividad actual, sino del desarrollo jurisprudencial que ha exigido este mecanismo en las etapas del proceso de concesión, exploración y explotación; razón por la cual la Defensoría del Pueblo coadyuvó la demanda de nulidad de las resoluciones que establecieron las Áreas Estratégicas Mineras.

Es necesario mirar los avances de las observaciones hechas por la Corte Constitucional: la actuación de la autoridad minera no puede socavar derechos y garantías de pueblos indígenas, demás comunidades e individuos (Sentencia C-273 de 2016); la participación de los interesados debe ser representativa, activa y eficaz (Sentencia C-389 de 2016); que garantice la concertación entre actores y la salvaguarda del ambiente (Sentencia C-035); y la Sentencia C-445 del mismo año, muy conocida en la materia, porque afirma que los municipios tienen potestad constitucional de regulación del suelo más no del subsuelo, lo cual es competencia de la nación, pero sí, al ser ordenadores del suelo, tienen derecho de participar en las decisiones estatales respecto de la aprobación minera en el territorio, pudiendo prohibir la actividad minera. Este último un controvertido dictamen en favor de los gobiernos municipales y comunidades étnicas a contrapelo de la tradición centralista. Empero, no ha sido ese el accionar del Estado central, afín al ejercicio de autoridad no compartida y la subordinación de la actuación territorial. La Sentencia C-T361 de 2017 da cuenta que la participación ciudadana y la intermediación del municipio sigue siendo vulnerada pues solo se establecen instancias de diálogo entre las partes (Inversor-Estado-Comunidad) para dirimir un conflicto que obstaculiza el desarrollo de la actividad minera por oposición de la comunidad, y no porque exista realmente un proceso de toma de decisiones incluyente donde el municipio y los actores locales sean tomados en cuenta durante la planificación, viabilización y evaluación del proyecto de inversión.⁷⁹

5.2.4. Consulta previa: retrocesos en la desconcentración del Estado

Como parte de la política de justicia transicional en Colombia a la luz del impacto del conflicto armado en el territorio y en específico de las comunidades étnicas desplazadas de sus lugares de origen, la Ley 1.448 de 2011 reglamentada por los Decretos 4.633 y 4.635 de 2011, introdujeron un marco de reparación con el objeto de restituir las áreas geográficas a sus habitantes originarios. Con ese objetivo fue creada la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas con competencia para coordinar junto a los ministerios de defensa, interior y agricultura, y la fuerza pública los procesos de restitución (artículo 32). Estas unidades se desconcentraron hacia los departamentos con papel relevante en la gestión de los casos. Un hito al

⁷⁹ Sentencia sobre el derecho de participación en la expedición de la delimitación del Páramo de Santurbán con fines de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, zona que vincula a 30 municipios entre los departamentos Santander y Norte de Santander, enclave estratégico de biodiversidad y fuente hídrica.

respecto fue el primer fallo de la justicia en beneficio de la comunidad Emberá Katío en la zona del resguardo Tahamí del Alto Andágueda, departamento de Chocó, apoyado en el resultado de un proceso consulta previa para la restitución del territorio, y donde se anularon licencias otorgadas por la ANM a las multinacionales Anglogold Ashanti (Inglaterra), Continental Gold (constituida en Canadá, ahora de capitales chinos) y Exploraciones Chocó Colombia (filial de Glencore, Suiza), que explotaban la zona con un importante impacto ambiental (CGR, DP y PGR, 2016).⁸⁰ Proceso recurrido ante el Tribunal por la Procuraduría General de la República y la ANV en defensa de las licencias otorgadas, sin éxito. Empero, no todas las decisiones han sido a favor de las comunidades demandantes. Los intereses del Estado nacional y su política de promoción de la minería en el territorio salieron al cruce de esta situación con una reacción recentralizadora en las instancias de control administrativo y también en la Justicia. Como ejemplo emblemático encontramos el reclamo de restitución de tierras realizado por el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina y Popular del Alto Atrato (Cocomopoca), ubicado entre los municipios Atrato, Bagadó, Cértegui y Lloró del departamento de Chocó, con similar situación al de la comunidad Emberá Katío Sin embargo. En este territorio se desarrolla el megaproyecto de minería conocido como “Proyecto Dojurá” que contempla la explotación de una extensión de 37.000 hectáreas entregadas en concesión a la Continental Gold (China) y la Anglogold Ashanti (Inglaterra). La demanda de restitución de Cocomopoca tuvo como respuesta una decisión negativa por parte de la Justicia en contradicción con la jurisprudencia reciente (Velásquez y Nossa, 2018) que derivó en presiones desde el territorio y la persistencia ante la instancia legal de los representantes de la comunidad sin avances. El gobierno nacional se hizo parte del cambio de reglas y en 2015 decretó la creación de una oficina de Asuntos Ambientales, Minero Energéticos e Infraestructura (AMEI) dentro de la Unidad de Gestión de Tierras para rever los procesos de restitución desde un punto de vista técnico. Autores vinculados al análisis de estos procesos consideran que fueron chequeos de control instalados para un mayor de la restitución de tierras que pudieran afectar “temas sensibles de la agenda nacional [el minero-energético en el PND] y han evidenciado cómo los intereses económicos sobre la tierra sí han tenido un vínculo (y en el menor de los casos) han reportado un beneficio, del conflicto armado” (Verdad Abierta, 29 de diciembre de 2015).

⁸⁰ Sentencia 007 del 23/09/2014 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia.

AMEI fue creado para “blindar” el proceso de imprecisiones sobre el tema y garantizar los derechos de las víctimas. Pero, en la práctica, este grupo está supervisando las demandas de restitución en las que se encuentren traslapes del predio con títulos mineros o concesiones de hidrocarburos. (Botero, 16 de febrero de 2016)

Como consecuencia de la implementación de esta medida las demandas de restitución de tierras en general disminuyeron con respecto a los primeros años de la Ley 1.448 de 2011.

Tabla N° 31: Comportamiento anual recepción de solicitudes de inscripción registro de restitución de tierras

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cantidad	7179	23405	28686	21020	12158	11287	8657	7841
%	6	19	24	17	10	9	7	7

Fuente: Elaboración propia con datos de Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (2019)

Seguido de esto, en 2017 la Unidad de Restitución de Tierras informó que la solicitud de restitución en territorios con licencias de minería representa un riesgo para el Estado, sus AII y la política de promoción de inversiones. Medida que estuvo acompañada meses después de la eliminación de la dirección departamental de la Unidad de Restitución de Tierras en Chocó y el pase de sus funcionarios y procesos en curso a otras direcciones territoriales en el país.

[...] la entidad encargada de hacer operativas las demandas de restitución territorial en favor de los grupos étnicos en Colombia, reconoce que su trabajo (y las normas que definen el contenido y alcance de su mandato, es decir la Ley 1448 y los Decretos 4633 y 4635 de 2011), se encuentra supeditado a la no afectación de intereses privados transnacionales, en tanto existen compromisos legales internacionales que, según se colige, serían jerárquicamente superiores que aquellos relacionados con la justicia transicional. (Unidad de Restitución de Tierras citada por Velásquez y Nossa, 2018, p. 116)

La situación descrita si bien no refiere a una competencia de los gobiernos municipales y departamentales, o a un aspecto propio de la autonomía política local, y por tanto no estamos ante un caso de recentralización de atribuciones de las entidades subnacionales, sí nos permite evidenciar una lógica recentralizadora para incrementar el control de decisión sobre la gestión de

aquellos territorios donde los grandes proyectos de inversión, en el marco de la protección de los acuerdos del gobierno nacional con capitales globales, se imponen por encima de los intereses de comunidades locales, en este caso étnicas, y su derecho a la consulta previa impulsado principalmente por la preocupación del impacto ambiental que estas inversiones de corte extractivo tienen en el territorio. En ese sentido identificamos una medida recentralizadora de baja intensidad en lo administrativo en tanto el gobierno nacional corrige y reorienta para afirmar su dominio sobre órganos desconcentrados en el territorio como ocurrió con la creación de la AMEI y la eliminación de la dirección departamental de la Unidad de Restitución de Tierras en el departamento del Chocó.

5.2.5. Una secuencia en la recentralización de Colombia

La orientación de los planes de desarrollo siguiendo el modelo identificado en Colombia, puso como aspecto principal el ajuste fiscal y la disciplina en las cuentas del Estado, así como un comportamiento de apertura para el mercado y su interacción en el territorio. Esto no evitó una mayor distribución de los recursos entre las regiones y municipios. Sí un mayor control que en términos generales derivó en que no se lograra al tope de los dineros a distribuir, según establece la Constitución con el uso de los ICN como indicador central. Es así como en la subdimensión fiscal, donde observamos la evolución de las transferencias SGP-SGR e ingresos propios, se evidencia un incremento importante a favor de los departamentos y municipios, por tanto no se puede hablar de recorte o concentración de recursos, pero sí de la consolidación de la dependencia central para la mayoría de los municipios y departamentos, sobre todo aquellos con menores capacidades productivas, lo que los limita a gastar e invertir en otras áreas de interés que no sean las establecidas por el gobierno nacional.

En esta cronología identificamos dos nodos principales del proceso de reafirmación del Estado nacional con una lógica de corrección, pero también de control. El primero es la creación del SGP con su posterior reforma que permitió ajustar la entrega de recursos que se hacía vía situado fiscal y participación municipal. El segundo es la creación del SGR inspirado en una lógica de igualación del reparto en la transferencia de lo recaudado por concepto de explotación de bienes no renovables. Ambas medidas, si bien ampliaron la cantidad de recursos entregados para la ejecución a nivel subnacional, también ampliaron la capacidad del centro de mando para orientar, filtrar y controlar esos haberes.

A diferencia de la experiencia venezolana donde las profundas transformaciones generadas desde la Presidencia de la República alteraron el orden constitucional y la estructura orgánica del

Estado, en Colombia encontramos un marco más cercano a la razón político-pragmática con una actuación colegiada, donde se prioriza el consenso del sistema político. Y esto, es lo interesante, no impidió la revitalización de la Presidencia hasta llegar a un punto donde se retrocedió con la descentralización y se reorganizaron las relaciones nación/territorio siguiendo criterios de disciplina fiscal y apertura al mercado.

Tabla N° 32: Trayectoria de las políticas recentralizadoras en Colombia

Año	Medida o política implementada	Efecto	Dimensión	Sub-dimensión	Intensidad
2001	Creación del SGP (Acto Legislativo 01 y Ley 715)	Reordenamiento de la asignación de las transferencias a los entes territoriales	Político-pragmática	F	B
2001	Implementación de los cupos indicativos	Asignación directa a congresistas para inversión en el territorio y omisión del ente subnacional como receptor de estos recursos	Político-pragmática	F	M
2002	Creación de los Consejos Comunales de Gobierno	Influencia y coacción del gobierno nacional en competencias propias del ámbito departamental y municipal	Político-ideológica	A-P	B
2007	Reforma del SGP (Acto Legislativo 04)	Incorporación de criterios nacionales de disciplina fiscal y optimización de administración	Político-pragmática	F	B
2008	Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control de Recursos del SGP	Corsé normativo con parámetros y criterios de calidad y transparencia	Político-pragmática	A	B
2011	Creación del SGR (Acto Legislativo 05)	Reforma del reparto de regalías, distribución equitativa siguiendo criterios del centro	Político-pragmática	F	M

2013	Reglamentación para establecer zonas excluidas y restringidas de minería (Decreto 934)	Competencia exclusiva del gobierno nacional para decretar zonas de minería afectando ordenamiento territorial municipal	Nuevo orden económico	A	M
2015	Reglamentación de la consulta previa (Decreto 1.956)	Limitación para habilitar el mecanismo	Nuevo orden económico	A-P	B
2017	Reforma del SGR (Acto Legislativo 04)	Regalías para el posconflicto	Político-pragmática	F	M
2019	Reforma del SGR (Acto Legislativo 06)	Retroceso del modelo reparto más favorable para departamentos, y municipios productores y conductores	Político-pragmática	F	M

De las 10 medidas relevadas, 6 están en la subdimensión fiscal, 4 administrativas y 2 políticas. 5 son de baja intensidad y 5 de mediana intensidad. Coincidente con nuestro relato sobre el camino recentralizador en Colombia, el punto de partida estuvo en el ámbito fiscal, inspiradas por un plan de ajuste y saneamiento de las cuentas promovido desde el gobierno nacional y al que se incorporó la dimensión administrativa a través de extensas normativas que encorsetaron el comportamiento de los gobiernos territoriales para cumplir con las metas nacionales. La orientación de las políticas recentralizadoras resumidas en la Tabla N° 32 afirman que el proceso de recentralización tuvo su impulso en acciones ubicadas en la dimensión político-pragmática. 7 de las 10 medidas están en ese lugar, luego 2 en la dimensión del nuevo orden económico y las inversiones en el territorio, y 1 en la dimensión político-ideológica.

Como ha desarrollado este capítulo, estas metas fueron alcanzadas en lo económico, diversificando el reparto de las transferencias del situado fiscal y de los recursos extraordinarios. Esto se debió a la introducción de dos nodos centrales del proceso recentralizador colombiano: el SGP y el SGR, ambos diseñados por el gobierno central y puestos en marcha durante el periodo estudiado con la intención de reorganizar las transferencias, orientar el gasto y ajustar, mediante una abundante serie de criterios administrativos, la gestión de estos recursos por parte de los departamentos y municipios que debían (y en la actualidad se mantiene) competir por el

cumplimiento de estos estándares fijados a nivel nacional para recibir transferencias en áreas estratégicas. En ese sentido no se encuentran diferencias entre las administraciones de gobiernos estudiadas en este periodo. Sí vamos a encontrar un contraste relevante en la implementación de una política recentralizadora que impactó la dimensión política de la descentralización, y es en la estrategia de relacionamiento intergubernamental establecida durante la administración de Álvaro Uribe (2003-2010) donde predomina la vinculación Presidencia/Municipio, disminuyendo el rol de los gobernadores como interlocutores regionales y potenciando un tutelaje de los actores del gobierno nacional, y del presidente en particular, en la asignación de tareas de toda índole a todos los niveles de gobierno, saltando (y debilitando) los mecanismos de RIG institucionalizados. No obstante, esta práctica no suprimió ninguna prerrogativa de los gobiernos territoriales ni disminuyó formalmente su autonomía política.

Siguiendo esto podemos observar entonces en el caso de Colombia una secuencia recentralizadora que inicia en lo Fiscal, sigue en lo Administrativo, pero no continúa en lo Político. Queda graficada de la siguiente forma: $F \rightarrow A$. Al ser mayoría las medidas recentralizadoras de baja y mediana intensidad, identificamos un escenario de recentralización parcial en tanto no se eliminaron prerrogativas de los gobiernos locales más sí se intervino el marco regulatorio para efectivizar el reordenamiento fiscal y administrativo, y se reorganizaron las RIG con predominio de la influencia de los actores del Estado nacional.

5.3. Venezuela y Colombia: cercanías y distancias en el camino recentralizador

A pesar de ser casos en principio tan diferentes, los países estudiados coincidieron en la puesta en marcha de un retorno del poder transferido y en un avance de la influencia del Ejecutivo sobre las entidades subnacionales y las atribuciones de sus autoridades legítimas. Luego de analizar en profundidad las experiencias que nos mostraron ambas realidades y que permiten establecer una comparación clara, podemos identificar diferencias y similitudes en la trayectoria de cada proceso de recentralización, toda vez que cada uno implementó una recentralización con rumbo y efecto distinto, siguiendo sus características institucionales propias. Ha quedado demostrado en el relato de Venezuela y Colombia, y en la observación de las políticas recentralizadoras siguiendo las dimensiones de análisis y la clasificación propuesta por este trabajo, que son justamente las características institucionales, ubicadas en las variables de contexto que valoramos al seleccionar los casos, lo que explica la naturaleza de cada proceso de

recentralización. En síntesis, los rasgos de la institucionalidad democrática de un país determinan el camino del retorno al centro y la reconfiguración de la relación nación/territorio.

Sus fuertes contrastes y estrategias antagónicas, influidas por el modelo de desarrollo que cada país ha perseguido en ese periodo, no impidieron parecidos en algunas tácticas y en el rol que jugaron actores del nivel nacional en determinados momentos. Ambos procesos se viabilizaron por medio de reformas estatales que comprendían cambios en la legislación y en los mecanismos de relacionamiento nación/territorio. Coinciden en que dieron al Ejecutivo nacional mayor discrecionalidad y en cada caso, salvando las diferencias que hacen a su sistema político, el Parlamento fue determinante en la articulación normativa de las políticas nacionales que posibilitaron la recentralización, y la Justicia falló a favor del Estado nacional en controversias donde el territorio reclamaba una disminución o intervención en sus competencias. No se evidenció actuación legislativa en medidas que, dentro de las reformas planteadas, pusieran a las entidades subnacionales en un puesto privilegiado en materia de autonomía de gestión y toma de decisiones, o captación de recursos propios.

Por otro lado, aunque con grandes disparidades en la forma como cada gobierno utilizó la plataforma de los medios públicos, coincidieron en que mientras el discurso de las autoridades nacionales hablaba de acercar el gobierno a la ciudadanía, por otro lado, se ponía en marcha una praxis centralizadora en beneficio de la concentración de poder.

En los aspectos que hacen a la dimensión de los AII y el impacto del nuevo orden económico en la relación nación/territorio, aun cuando han sido dos países gobernados por sectores políticos que se ubican en polos opuestos del espectro, ambos, siguiendo los métodos coherentes con su práctica política, priorizaron las transacciones con capitales extranjeros aun cuando esto significara la exclusión de entidades del segundo y tercer nivel en la planificación y toma de decisiones, o afectara atribuciones esenciales como la recaudación de impuestos o permisos y autorizaciones de la administración local. Esto también consigue su correlato en la subdimensión política, donde la vulneración del mecanismo de la consulta previa y la limitación del carácter vinculante de las autoridades locales y sus instancias de participación ciudadana en la toma de decisiones, fueron subordinadas a los proyectos que se trazaban a nivel nacional.

Hacemos un resumen en la tabla N° 33:

Tabla N° 33: Similitudes en el proceso de recentralización de Venezuela y Colombia

Características	Similitudes
Reforma estatal	Reajuste de la normativa de la descentralización para dar al Ejecutivo nacional mayor discrecionalidad e influencia sobre los órganos subnacionales
Rol del Congreso	Brazo operativo del Ejecutivo central y en menor medida del territorio
Comunicación estatal	Aunque con grandes contrastes en la forma, los medios públicos fueron plataforma para potenciar la influencia del Estado nacional en el territorio
AII	Negociación a nivel nacional de los acuerdos de inversión sin participación de los gobiernos subnacionales, y preferencia por impulsar su cumplimiento por encima de los intereses del territorio
Consulta previa	Vulneración del mecanismo y limitación del carácter vinculante de las autoridades locales y sus herramientas de participación ciudadana para la toma de decisiones
Justicia	Rol activo de las cortes supremas para validar la unidad de mando en el Estado y el predominio de las decisiones nacionales sobre los reclamos desde el territorio

Los dos países tienen un contraste sustantivo en cuanto a los caminos de transformación que experimentaron sus instituciones a partir del nuevo siglo. En Venezuela este cambio fue profundo, siguiendo la aspiración refundacional del gobierno chavista con miras a instalar el proyecto del Socialismo del Siglo XXI cuyo armado exige, entre otros aspectos relevantes, la construcción de un sistema de gobierno comunal planteado retóricamente pero inconcluso en la práctica. Coexisten entonces las estructuras de gobierno clásicas refrendadas por la Constitución de 1999 con el agregado de un aparato comunal dependiente del Ejecutivo nacional que recibe competencias y recursos que originalmente pertenecían a las entidades subnacionales. Por otro lado, en Colombia los cambios de la política territorial estuvieron dentro del marco institucional dispuesto por la Constitución de 1991. Los acuerdos informales o no escritos que fueron parte del empuje a la recentralización colombiana, se articularon a través del consenso del sistema político, proclive, durante el mandato de Juan Manuel Santos (2011-2018) a una actuación colegiada y de pacto entre partidos. En ese sentido, las políticas recentralizadoras más importantes como el ajuste

en el reparto de las transferencias y la protección a las decisiones nacionales en materia de inversiones en el territorio, correspondieron a un armado que encajó en las reglas que marca el sistema institucional vigente. Es así como la forma de implementación es uno de los principales contrastes. Por un lado el gobierno neodesarrollista y revolucionario de Venezuela impulsó el “Socialismo del Siglo XXI” en medio de un clima de nula coordinación política donde persistió el uso de las leyes habilitantes, los decretos presidenciales y las leyes y reglamentos aprobados por la mayoría oficialista en el Parlamento, muchas veces con normativas contrarias al espíritu de la Constitución que paradójicamente eran refrendadas por la Justicia, y en constante avasallamiento a los sectores opositores. La voluntad presidencial de instaurar las reformas estuvo por encima del diálogo entre sectores políticos y apeló al criterio del Ejecutivo nacional para efectivizar los cambios. Por otro, en Colombia privó la coordinación política aun en medio de situaciones controvertidas, fundamentalmente en el periodo presidencial de Álvaro Uribe (2003-2010) donde la figura presidencial era menos conciliadora que la de su sucesor. Las decisiones colegiadas fueron la constante en el proceso, siempre con el impulso del gobierno central, canalizadas por el Congreso y con la venia de la Justicia. En Colombia la recentralización fue un mecanismo para el ajuste de las cuentas territoriales, el ahorro, el saneamiento fiscal y el seguimiento de la gestión administrativa de los entes subnacionales, más coherente con el modelo neoliberal; y en Venezuela la recentralización fue vehículo para la concentración de poder presidencial siguiendo la inspiración político-ideológica.

Mientras que en Venezuela las medidas recentralizadoras iniciaron en reformas del plano administrativo, siguiendo por lo fiscal hasta llegar a la intervención de la autonomía política subnacional, en Colombia el proceso estuvo enfocado en lo fiscal y administrativo, sin menoscabo de las prerrogativas políticas salvo en aquellas áreas concernientes a la toma de decisiones que afecten los AII en el territorio (ordenamiento territorial, consulta previa, participación ciudadana). Aunque en ambos casos el vínculo entre los órganos del gobierno nacional y los territoriales se vieron afectados notoriamente, en Venezuela el escenario de recentralización total dejó en evidencia una dependencia absoluta de los municipios y estados a la voluntad política del gobierno nacional donde prava una lógica de afinidad partidaria tanto para el reparto de las transferencias como para el ejercicio autónomo de las competencias intervenido por comisarios nacionales que imposibilitan la gestión y la toma de decisiones en temas trascendentales a nivel local; distinto en Colombia, con un escenario de recentralización parcial marcado por la reconfiguración de la fiscalidad y de la orientación del desempeño administrativo del segundo y tercer nivel. Incluso, en

temas clave como la transferencia de las regalías, las RIG en Colombia encontraron un plus con la creación de los OCAD. No hacer parte de las reformas el marco de autonomía política de departamentos y municipios, permitió que las instancias de interacción nación/territorio siguieran funcionando correctamente. De tal manera, el impacto sobre la institucionalidad tiene una diferencia muy importante: el caso venezolano, donde hubo una intención de reformular todo el esquema de descentralización y posicionar a la Presidencia como actor determinante de la política, derivó en un retroceso de la institucionalidad democrática en el país, orquestado mediante la instalación de un proyecto político que vacía a los gobiernos municipales y estatales de sus competencias y atribuciones. Todo lo contrario, en Colombia, donde fueron los caminos institucionales los que permitieron las variaciones en las reglas de juego formales de la descentralización.

Tabla N° 34: Diferencias en el proceso de recentralización de Venezuela y Colombia

Diferencias		
Características	Venezuela	Colombia
Marco institucional	Incorporación de legislación y decretos/ley al margen de la Constitución de 1999 e instalación de un marco normativo disruptivo con miras a instalar el “Estado Comunal”	Dispuesto por la Constitución de 1991 para el tratamiento de las reformas estatales
Forma de implementación	Sin coordinación política con otros sectores. Uso de leyes habilitantes, decretos presidenciales y mayoría oficialista en el Parlamento	Predominio del consenso político y actuación colegiada. Reglas formales: Actos Legislativos, leyes de mayoría simple/calificada, y decretos presidenciales/ministeriales
Uso y orientación de la recentralización	Concentración de poder del Ejecutivo nacional para la instalación de la nueva institucionalidad del Socialismo del Siglo XXI	Mecanismo para el ajuste de las cuentas territoriales, el saneamiento fiscal y el control de la gestión administrativa de los entes subnacionales
Punto de partida y secuencia	A → F → P	F → A

Escenario	Recentralización total	Recentralización parcial
Efecto en la relación nación/territorio	Dependencia absoluta de los municipios y estados a la voluntad política del gobierno nacional.	Reconfiguración de la fiscalidad y de la tutela al desempeño administrativo del segundo y tercer nivel
Impacto en la institucionalidad	Retroceso de la institucionalidad democrática. Vaciamiento de competencias y atribuciones a los gobiernos municipales y estatales	Variaciones en las reglas de juego formales de la descentralización anterior

¿Qué aprendizajes nos dejan estas cercanías y distancias? Consideramos que los aspectos mencionados permiten ver que más allá de la necesidad administrativa o fiscal que pueda tener un gobierno nacional a la hora de entrar en un proceso de recentralización, prevalece el criterio político apegado o no al compromiso con la institucionalidad del país. La recentralización responde principalmente al razonamiento político de la élite gobernante (que en los casos trabajados son los presidentes y sus partidos o coaliciones) y su motivación de incrementar la concentración de poder. Las medidas identificadas tienen el objeto de mantener el control, manejar la cohesión desde el centro y organizar un proyecto de país con una mirada nacional donde las regiones son parte subordinada al criterio definido desde la capital.

5.4. Síntesis del capítulo

Este capítulo hace el corazón del trabajo, donde hemos desarrollado la revisión de los casos de estudio e incorporamos nuestro aporte empírico con miras a brindar un insumo que haga posible no solo la comprensión de los procesos de recentralización en Venezuela y Colombia durante el periodo mencionado, sino además contribuir al análisis de la recentralización como fenómeno complejo a partir de la clasificación de las políticas recentralizadoras, la identificación de su impacto en el relacionamiento nación/territorio y de una teoría secuencial de la recentralización.

Venezuela entró al nuevo siglo con la avanzada de un proyecto político refundacional que instaló desde el principio una serie de cambios en la dermis institucional con un fuerte correlato en el retroceso de la descentralización. Las leyes habilitantes, los decretos y la mayoría oficialista hicieron del Parlamento una arena controlada por la voluntad presidencial sacando del juego el diálogo y la coordinación no solo entre sectores políticos diversos, sino entre los actores nacionales y territoriales, donde la decisión del primero prevaleció en desmedro de los subnacionales. Las

medidas recentralizadoras tuvieron su inicio en la intervención del Ejecutivo nacional, recursos extraordinarios mediante, en asuntos propios de las competencias administrativas estatales y municipales. Esta práctica fue acompañada por un vaciamiento normativo de la autonomía en materia de captación de ingresos propios y transferencias nacionales intensificado con la asignación del situado fiscal condicionada por la afinidad política al partido de gobierno. La construcción del “Estado comunal” basado en el modelo del “Socialismo del Siglo XXI” con una apropiación de atribuciones subnacionales por parte de los CC, así como el nombramiento de comisarios políticos en estados y municipios gobernados por la oposición, fueron la guinda para coronar este escenario de recentralización total donde, por otro lado, y lejos de la retórica oficialista, se implementaba una política de liberalización del territorio para grandes proyectos de inversión extranjera asociados a la explotación ambiental donde los municipios y las comunidades en general fueron excluidos de la planificación, ejecución y toma de decisiones.

Entonces, la premisa ideológica prevaleció en mayor grado por encima de cualquier otro impulso salvo en los AII, donde privó cuidar el desembarco de capitales foráneos negociados por el gobierno aun cuando esto significara el desconocimiento de las entidades subnacionales, distante de la retórica progresista con la que se redactó la Constitución de 1999 que daba un posicionamiento importante a los entes subnacionales que poco a poco fue socavado hasta anular prácticamente su autonomía operativa.

La secuencia del caso venezolano fue **A** → **F** → **P**: primero se recentralizaron las competencias administrativas, luego la capacidad fiscal y por último la supresión de la autonomía política. En este escenario de recentralización total predominaron las medidas de alta intensidad (72%) sobre las de mediana (28%) y baja (6%) intensidad. El resultado es un retroceso profundo de las políticas de descentralización y la consolidación de una estrategia sostenida de concentración de poder y retorno del Estado nacional.

La narrativa de la recentralización en Colombia es distinta en muchos aspectos, comenzando porque su actitud recentralizadora estuvo motivada en reorganizar las cuentas territoriales para mejorar la hacienda nacional y evitar el descalabro de las cajas territoriales, como parte de un proyecto de país inspirado el modelo neoliberal donde la disciplina fiscal y la recuperación del territorio en un contexto de conflicto armado, estuvo dentro de las prioridades. El proceso de reforma que viabilizó la recentralización se llevó a cabo a través de una serie de ajustes normativos que inició con el reordenamiento de las transferencias ordinarias

(participaciones) y extraordinarias (regalías), pasando por la implementación de estrategias de control que acrecentaron la tutela de la burocracia técnica nacional sobre la burocracia departamental y municipal, hasta el control del ordenamiento territorial y la limitación de la consulta previa como vehículos para la instalación de proyectos de inversión extranjera en el territorio acordados por la nación sin concierto del territorio. Dentro de esa trayectoria de políticas recentralizadoras los matices se encuentran en el ámbito político por el estilo de las dos administraciones de gobierno analizadas en el periodo que va del 2000 al 2018. La primera mitad con el gobierno de Álvaro Uribe y la persistencia en usar trampolines mediáticos para que el presidente ganara influencia sobre los gobiernos subnacionales y dirigiera personalmente (*in situ*) la política a nivel nacional, y la segunda con el gobierno de Juan Manuel Santos donde en un contexto de resolución del conflicto armado y de concreción de un acuerdo de paz, se priorizó el diálogo y el acuerdo político dando paso a un accionar más colegiado y a la concertación en el Congreso.

Esto refiere que la lógica pragmática, persiguiendo fines fundamentalmente económicos (fiscales), estuvo por encima de cualquier otra motivación. La mitad de las 10 políticas relevadas fueron de baja intensidad y la otra de mediana intensidad. La secuencia es $F \rightarrow A$. La dimensión política quedó excluida porque no hubo retroceso en prerrogativas propias de esa área. Al ser mayoría las medidas recentralizadoras de baja y mediana intensidad, el escenario de recentralización que se configuró es parcial: no se eliminaron atribuciones antes cedidas a los gobiernos locales más sí se intervino el marco regulatorio con una lógica de reordenamiento fiscal y administrativo, y se reorganizaron las RIG con predominio de la influencia de los actores del Estado nacional.

En resumen, en Colombia encontramos una experiencia de reconcentrar el poder que consistió en la revitalización de la Presidencia hasta llegar a un punto donde se retrocedió con la descentralización y se reorganizaron las relaciones nación/territorio siguiendo criterios de disciplina fiscal y apertura al mercado.

Con parecidos y diferencias sustanciales, ambos casos demostraron que la recentralización y su efecto en la institucionalidad de los países depende de la decisión política de los gobiernos a la hora de poner en marcha decisiones que reposicionan al Ejecutivo central y limitan facultades de los órganos subnacionales, así como de la fortaleza de la institucionalidad democrática para canalizar estas reformas o perecer en el intento.

CAPÍTULO VI

RESPUESTAS EN EL CAMINO. A MODO DE REFLEXIONES FINALES

¿Cómo se generan procesos de recentralización en países latinoamericanos con grandes avances en la desconcentración del poder y de la distribución de los recursos en los niveles subnacionales? Esta investigación nos ha permitido verificar que son los rasgos del sistema político y las fortalezas o debilidades de la institucionalidad democrática de un país los canalizadores del despliegue de un proceso de recentralización, y determinan si su efecto en el Estado será parcial o total.

La recentralización, en su función de acrecentar la concentración de poder, puede ser proclive a la deriva en prácticas autoritarias por parte del gobierno. Permite que el Ejecutivo recobre el control en áreas cedidas y estimula su posición dominante. Sin embargo, no necesariamente la condición autoritaria es obligatoria para la aparición de recentralización, ni la recentralización debe devenir exclusivamente en un comportamiento autoritario. Dependerá del objeto de la recentralización, si tiene fines de reforma parcial o total, y de la institucionalidad que la enmarca.

Nos apoyamos en las siguientes afirmaciones demostradas en el estudio de casos:

- Los gobiernos hacen de la recentralización una estrategia para alcanzar sus proyectos de país, y para eso impulsan reformas que otorgan al Ejecutivo nacional mayor discrecionalidad e influencia sobre los órganos subnacionales con la finalidad de operar sobre un modelo de desarrollo que apunte y converja en el plano nacional y el subnacional.
- Las políticas recentralizadoras se llevan a cabo aún en un clima de alta promoción de la descentralización como logro histórico de la democracia. Los caminos se bifurcan: por un lado, el discurso que reivindica a las regiones y municipios, y por otro la praxis que concentra poder en el Ejecutivo nacional.
- El concierto necesario para aprobar y poner en marcha el retorno del Estado se concreta en la órbita de la élite política, a voluntad del presidente y su partido o coalición. Las regiones son parte subordinada.

6.1. Aprendizajes neurálgicos del camino

La revisión de la literatura nos brindó un marco teórico base para complementar nuestro aporte al estudio de la recentralización. Si bien la gran mayoría de estos insumos provienen de la observación empírica, otros ya considerados como clásicos del tema fueron útiles para impulsar lo propuesto por este trabajo, como sucedió con la teoría secuencial de la descentralización (Falleti, 2006) y la tipología de recentralización “sutil” o “explícita” (Dickovick y Eaton, 2004). Ambos fueron el punto de partida para pensar en la posibilidad de una trayectoria secuencial de la recentralización y una clasificación más específica de las políticas recentralizadoras, respectivamente.

De igual forma la acumulación hizo posible evidenciar en un plano general de toda la región, que la recentralización no hace retroceder el proceso de reforma del Estado al punto en el que se encontraba antes de iniciar la descentralización, sino que reformula el relacionamiento entre la nación y los entes subnacionales. Aunque uno de los casos desarrollados en este trabajo da cuenta de una recentralización de alta intensidad que modifica profundamente el mapa del Estado, tampoco se eliminaron los órganos subnacionales. Quiere decir que a pesar de la necesidad que puedan tener los gobiernos nacionales de introducir políticas que retornen competencias y recursos antes descentralizados, indistintamente de si atienden una intencionalidad política, pragmática o de cumplimiento con pactos de inversión foránea, no necesariamente van a involucionar hacia un Estado únicamente comandado desde el poder nacional. Esto responde al asentamiento de la cultura política territorial y de los intereses políticos locales en las últimas décadas, donde la descentralización hizo posible la legitimidad de las autoridades locales y de sus decisiones, y la actividad política desde y para el territorio, donde los partidos nacionales son paraguas y existen plataformas locales consolidadas. Es por ello que aun en los casos más extremos de recentralización, la autonomía política es la última dimensión en ser intervenida, en tanto es el ámbito más riesgoso en términos de conflicto político. De ahí validamos otro paradigma presente en el estudio de la recentralización: la dicotomía entre discurso y acción. Algunos países entraron a reformar sus constituciones y otros su marco legal donde en buena medida dejaron asentada la voluntad descentralizadora de los gobiernos y una filosofía de empoderar los entes subnacionales y la participación ciudadana. Se vio en mayor medida en aquellos gobiernos identificados con la izquierda (porque los del lado contrario no pusieron énfasis en esos cambios normativos). Sin embargo, llegado el momento, desplegaron una serie de medidas que reempoderaron el centro de mando e hicieron prevalecer la voluntad del poder nacional en general y del presidente en

particular, aun cuando vulneraría los principios suscritos anteriormente. Por un lado, la retórica en favor de la descentralización y la autonomía subnacional, por otro la acción real que condiciona ese avance.

En resumen, el aspecto donde más se diferencian las políticas de recentralización en gobiernos de izquierda y derecha es el abordaje de la dimensión política. En los primeros se encontró mayor cantidad de referencias a medidas implementadas que lesionan la autonomía política subnacional, como las transferencias condicionadas por afinidad política a gobiernos provinciales y municipales, el nombramiento de comisarios en el territorio o de secretarías *toderas* que chocaban con el margen de maniobra de las autoridades locales. Si bien del otro lado del espectro político se notaron también algunas iniciativas que buscaban hacer prevalecer la discrecionalidad del presidente y del poder nacional sobre el subnacional, estas no fueron el detalle más relevante de su camino recentralizador, sino la reforma en términos de gestión y fiscalidad.

Las dimensiones administrativa y fiscal cuentan con una vasta diversidad en las medidas adoptadas que responden al modelo de desarrollo y el diseño institucional de cada país. Desde nuevos impuestos nacionales con afectación en la recaudación municipal y limitaciones en el endeudamiento, hasta la introducción de normativas inspiradas en indicadores socio-económicos y de desempeño de la gestión para condicionar la entrega de recursos y limitar el crecimiento del Estado. Donde sí se asemejan, y esto lo podemos afirmar gracias al análisis de los casos de Venezuela y Colombia, es en la conducta de instrumentar los acuerdos de inversión en el territorio, así esto dificulte en términos políticos el relacionamiento nación/provincia, genere controversias legales y socave algunos principios hoy día esenciales como la consulta previa para las comunidades étnicas.

6.2. Los aportes de este trabajo para el estudio de la recentralización

Mirar de cerca la realidad de Venezuela y Colombia, dos Estados que a pesar de ser vecinos y compartir diversos rasgos históricos y culturales son tan diferentes en el diseño de su arquitectura institucional y el funcionamiento de sus relaciones intergubernamentales, hizo posible identificar distintas motivaciones, acciones y secuencias que caracterizaron una recentralización total y otra parcial.

Lo primero que hemos podido constatar es que la recentralización como proceso complejo y novedoso gana en comprensión al distinguir y organizar las políticas implementadas a través de las dimensiones de estudio que este trabajo propuso: las de corte político-ideológico que buscaron reempoderar al gobierno nacional absorbiendo responsabilidades y recursos antes gestionados por los órganos subnacionales con la finalidad de instalar un modelo de Estado semejante al expresado por la retórica del Ejecutivo; las político-pragmáticas con dos orientaciones, una de corrección y ajuste fiscal para el reordenamiento de las transferencias y cuentas territoriales en beneficio del balance de las finanzas nacionales, y otra de tutelar la gestión de las competencias administrativas subnacionales argumentando como justificación el bajo nivel técnico de la burocracia territorial y la lucha contra el despilfarro y la corrupción; y finalmente las medidas inherentes a los acuerdos de inversión en el territorio para cumplir negocios pactados por el gobierno central con capitales extranjeros, redituables para la recaudación nacional y el desarrollo económico, aun cuando el cumplimiento conlleva la liberalización del territorio, la vulneración de la participación ciudadana como los procesos de consulta previa, y excluya la coordinación con los gobiernos territoriales.

En ese sentido este trabajo ha hecho un aporte para la clasificación de las medidas o políticas recentralizadoras según su intensidad o impacto en el sistema institucional y las RIG: medidas o políticas de baja, mediana y alta intensidad. Este insumo permitió clarificar la identificación de dos escenarios posibles, uno de recentralización parcial y otro de recentralización total: posibilita comprender y diferenciar un esquema de corrección y reorientación de la descentralización, de una transformación más radical donde se vulneran las competencias y autonomías subnacionales.

Otro aporte de este trabajo es la identificación de dos posibilidades de secuencia de recentralización, una que parte en el plano administrativo y sigue en lo fiscal hasta llegar a la esfera política $A \rightarrow F \rightarrow P$, y otra que parte en lo fiscal y sigue en lo administrativo, pero sin afectar las prerrogativas políticas del nivel subnacional $F \rightarrow A$. Estas trayectorias fueron demostradas en los casos analizados por esta investigación, sin embargo, queda planteado como una posibilidad futura estudiar en otro trabajo si mediante el análisis casos diferentes en la región se encuentra un tipo de secuencia distinto, que pueda por ejemplo iniciar en el plano político, pasando por el vaciamiento de competencias administrativas y luego de recursos: $P \rightarrow A \rightarrow F$.

La clasificación de las políticas recentralizadoras, la diferenciación de los escenarios posteriores a la implementación de estas políticas y la identificación de una secuencia en los

eventos que hicieron posible la recentralización, conforman un marco de apoyo en la comprensión del fenómeno porque permiten encontrar una suerte de coherencia en el devenir de las estrategias recentralizadoras: aun cuando a primera vista puedan parecer una serie de actitudes centralistas desordenadas o desalineadas, responden a la edificación de un proyecto de país donde el Ejecutivo busca tener un papel estelar.

6.3. El cierre de dos casos: las experiencias de Venezuela y Colombia

6.3.1. Venezuela y la descentralización que fue

En Venezuela, a partir de una constante en la implementación de medidas de alta intensidad, con la lógica de introducir la refundación del Estado hacia el proyecto del Estado Comunal, evidenciamos cómo las estrategias recentralizadoras son usadas como instrumento desinstitucionalizante que desmanteló lo suscrito en la Constitución de 1999, impulsó el autoritarismo, y agregó capas de una legislación emergente que incorporó nuevos actores con carácter vinculante, receptores de recursos y competencias gubernamentales del nivel subnacional, como son los órganos comunales, los gobiernos paralelos delegados por el Ejecutivo central, las corporaciones regionales y los comisarios territoriales designados en zonas liberadas para la explotación de recursos naturales. Este marco configuró un Estado subnacional débil, con poco margen de actuación en lo administrativo y fiscal, que opera a merced de la afinidad política con el gobierno nacional para recibir recursos vía transferencias, una erosionada fiscalidad territorial mediante el vaciamiento de competencias para el recaudo de recursos propios, y la importante brecha que existe entre la cantidad de las transferencias recibidas por los estados gobernados por la oposición versus los gobernados por el oficialismo.

El escenario de recentralización total en Venezuela se configuró así: el gobierno nacional absorbió competencias de los gobiernos subnacionales, intervino la capacidad fiscal y se generaron instancias donde la autoridad local legítima y autónoma fue reemplazada por una autoridad designada. Esta serie de acciones tuvo un acompañamiento activo de la Presidencia como principal impulsor del nuevo modelo. Por tanto, la transformación del esquema de relacionamiento intergubernamental y de la política territorial apoyada en la concepción ideológica de un proyecto de país comunal donde el Estado planteado por la Constitución se va reemplazando por el nuevo Estado comunal aún inconcluso, dio paso a un nuevo contexto de gran recentralización donde la política territorial gira en torno a las decisiones emanadas desde el Ejecutivo,

La trayectoria identificada en la secuencia de la recentralización en Venezuela responde a una de las posibilidades planteadas en nuestra hipótesis inicial: inicia en lo administrativo, continúa en lo fiscal y sigue en lo político: **A** → **F** → **P**. El control de las atribuciones y responsabilidades administrativas seguido por las limitaciones a la fiscalidad territorial derivó en una descentralización política débil, con poco margen de acción, dependiente de las transferencias y directrices nacionales, y que conserva la elección popular de los representantes del gobierno territorial, pero con una autonomía avasallada desde el centro de mando. De igual forma, las medidas que condicionaron el accionar de las autoridades subnacionales, cuando no las suplieron directamente con delegados del poder nacional investidos de igual o más poder, completan el armado de este esquema de recentralización total que revierte el poder entregado durante el proceso de descentralización. No obstante, no se retorna al escenario predescentralización, porque los órganos subnacionales siguen existiendo y operan con un mínimo de competencias en materia de servicios y obras públicas que se mantienen en su ámbito de gestión.

6.3.2. El reacomodo de Colombia

El difícil contexto político y social de Colombia los últimos 60 años, con un conflicto armado entre el Estado y fuerzas beligerantes, hicieron de la descentralización colombiana un proceso particular y distinto del resto de la región, toda vez que estuvo minado de vulnerabilidades en vista de que el Estado no controlaba la totalidad del territorio y los ilegales mantenían cooptados algunos municipios para hacerse de los recursos y de la infraestructura pública. En ese sentido observamos en la recentralización colombiana una herramienta que usó el gobierno nacional para la recuperación de control en el territorio y de dinamización de la vida local a partir de la asignación equitativa de las transferencias ordinarias y de la integración de todas las regiones como receptoras de las transferencias por regalías. En eso se complementaron las políticas de ambos: el presidente Álvaro Uribe (2003-2012) tuvo por un lado una fuerte y continua presencia en el territorio apoyada en una elevada exposición mediática y de influencia sobre los gobernantes locales, acompañada de la reforma al SGP e implementación del SGR, y por otro con la política de seguridad democrática que hizo frente a los grupos armados irregulares; y el presidente Juan Manuel Santos (2013-2018) incorporó a los gobiernos locales a la toma de decisión de las asignaciones de las regalías en los OCAD, generó un mayor clima de cooperación partidaria, logró un acuerdo de paz con el mayor grupo armado e instaló una distribución de regalías para financiar el posconflicto. Estas medidas hicieron parte de un proceso de incorporación del territorio en el marco de un avance del Estado a nivel nacional donde, para efectos de esta investigación, el detalle más relevante es

que la descentralización política, no fue vulnerada. En otras palabras, para implementar un programa de cambios estructurales en las dimensiones administrativa y fiscal donde la nación ganó en influencia para poder cumplir sus objetivos, no fue necesario intervenir en las prerrogativas políticas de los departamentos y municipios. Entonces no necesariamente recentralizar contempla erosionar la descentralización, juega un papel principal la robustez de la institucionalidad democrática como garante de que lo antes cedido no sea anulado.

En Colombia, las políticas recentralizadoras no tuvieron la intención de refundar el Estado ni insertar un proyecto coherente con el programa ideológico del partido en el poder. Tampoco fueron estímulo para la deriva autoritaria del gobierno. Aun cuando los presidentes que gobernaron el país entre el 2000 y 2018 se encuentran en el mismo lugar del espectro político, sus estilos de gobierno fueron diferentes. En uno prevaleció la impronta personalista del presidente como centro neurálgico del poder gubernamental, en otro la acción colegiada y consensuada entre partidos era lo más resaltante. Sí tuvieron en común preservar la introducción de políticas que afirmaran la prevalencia del Ejecutivo, del Congreso y de las carteras nacionales sobre la planificación y evaluación de las políticas locales condicionando la entrega de transferencias ordinarias y extraordinarias al nivel de desempeño de los gobiernos departamentales y municipales siguiendo una serie de variables socio-económicas y de gestión, y reacomodando el mapa para obtener una distribución más equitativa. Las lógicas de las medidas implementadas respondieron a una motivación pragmática de ajuste en las cuentas subnacionales para sanear el déficit en el territorio y apoyar la estabilización de la hacienda nacional, coherentes con el modelo de desarrollo neoliberal apuntalado durante todo el periodo.

En la trayectoria de los eventos solo se identificaron medidas de baja y mediana intensidad, lo que configuró un escenario de recentralización parcial porque la implementación de los cambios no contempló transformaciones que conllevaran a la eliminación de instancias de gobierno subnacional o la intervención de gobernaciones y municipios. En el camino, algunas políticas dejaron claro la absoluta reserva del gobierno de compartir la decisión en algunos temas importantes de la agenda económica, como la explotación de los recursos minerales, donde la variable de la protección de las inversiones foráneas en el territorio cobra mucha relevancia porque queda en evidencia cómo el Estado nacional es quien define decisiones que impactan directamente la normativa territorial, como la reglamentación para establecer zonas excluidas de minería (Decreto 934, 2013) donde el ordenamiento municipal está supeditado al criterio nacional con el que se definen las instalaciones de grandes proyectos de inversión en el territorio financiados con

capitales extranjeros y estimulados discrecionalmente desde el Ejecutivo. También el condicionamiento del ejercicio de la consulta previa en las comunidades étnicas (Decreto 1.956, 2015) cobró vistosidad por ser un mecanismo de participación que se vio ampliamente limitado.

6.4. Un hallazgo extra: el rol de la justicia en la recentralización

Un aspecto que ocupó especial interés durante la concepción, justificación e implementación de las medidas recentralizadoras por los gobiernos nacionales fue el rol de la Corte como ente neutral en la resolución de las controversias pero que en ambos países aparece como un poder verificador de las decisiones que están en el ámbito nacional en su mayoría para convalidar el accionar del Ejecutivo y reafirmar la subordinación del territorio. Esto es especialmente interesante porque el camino de la recentralización es uno abierto mediante la reforma de leyes, reglamentos y una proliferación de directrices ejecutivas que ponen en la órbita nacional una serie de asuntos que antes gravitaban, total o parcialmente, en torno a las definiciones de las autoridades territoriales. En ese sentido es posible inferir que, dada la batería de medidas, las divisiones competenciales estarían claramente definidas, sin embargo, la recentralización también es un proceso de lucha política por preservar control en sus diferentes dimensiones y la pugna por el poder también se ha encontrado en la esfera judicial donde nación y territorio dirimen lo que escapa de la transacción entre distintos actores. Esta investigación demuestra que los fallos de la justicia han sido en su mayoría favorables al poder nacional.

Dos diferencias sustanciales: en Venezuela desde la elección del presidente Hugo Chávez la independencia judicial ha sido duramente cuestionada por la academia y organismos multilaterales. Si bien no ha sido parte de este trabajo analizar la naturaleza de los regímenes políticos, debemos destacar este aspecto para diferenciar este caso de Colombia donde la reputación de la división de poderes goza de mejor salud. Veamos algunos ejemplos:

En Venezuela la Sentencia 565/2008 de la Sala Constitucional reinterpretó el artículo 164 de la Constitución para devolver al Ejecutivo nacional la administración de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos, antes transferida a los Estados (LOD, Ley General de Puertos y Ley de Aeronáutica Civil del 17 de marzo de 2009). Y en Sentencia 1.493/2009 dejó sin lugar el reclamo del Estado Miranda que exigía la nulidad de la medida en defensa del carácter “tutor” del Ejecutivo nacional en reasumir las competencias del nivel subnacional “por razones estratégicas”. También en Sentencia 1.763/2011 dejó sin lugar un recurso del Municipio Baruta que señalaba como

inconstitucional la eliminación de las Juntas Parroquiales y la instalación de un “Estado Comunal”. En Sentencia 355/2017 la misma Sala avaló a la Comuna como entidad local y reafirmó la eliminación de las Juntas Parroquiales.

En Colombia la Corte Constitucional ha sido favorable con el Congreso en su carácter de agente con participación directa en el diseño de las políticas que impactan en el territorio. Mediante Sentencia C-1168/2001 convalidó la existencia de los cupos indicativos como partidas de desarrollo regional apelando a la “buena fe” de los parlamentarios que en este caso actúan como ejecutores de los recursos que asignan discrecionalmente a instituciones públicas dentro de su circuito electoral; y en Sentencia C-427/2002 respaldó la “amplia facultad del legislador para configurar el régimen de regalías” repartidas al territorio. Sin embargo, la Corte Constitucional también ha sido una instancia para reformular el accionar del Estado en la jurisdicción municipal, especialmente en términos de explotación económica/ambiental, que es un tema central de la política territorial en Colombia. En el caso del control de suelo y de la declaración de territorio exclusivo para minería, si bien la Justicia respaldó la exclusividad de esta competencia para el nivel nacional, ha exhortado la coordinación y acuerdo entre autoridades nacionales y subnacionales mediante Sentencia C-123/2014, ha ordenado a órganos nacionales constituir comisiones interdisciplinarias con participación de los gobiernos locales y actores en el territorio para definir el impacto de estas actividades a través de Sentencia T-445/2016, exhortando que esta participación subnacional sea representativa, activa y eficaz por medio de Sentencia C-389/2016. Incluso la Sentencia C-T361/2017 es uno de los recientes hitos pro descentralización porque a pesar de que el país vive en un contexto de recentralización en diferentes dimensiones estatales, la Justicia ha viró su posición en favor del territorio dando cuenta que el Ejecutivo ha vulnerado el papel intermediador del municipio y las políticas de participación ciudadana en instancias de coordinación inversor-Estado-comunidad ante situaciones de grandes proyectos de inversión extranjera en la periferia. En este caso puntual la Sentencia solicita un papel vinculante para el municipio y los actores locales. Si bien no necesariamente ha sido ese el devenir posterior del gobierno nacional, evidencia un respaldo a la descentralización. De manera tal que en Colombia hemos encontrado dos aspectos sustantivos: uno es que el rol de la Justicia no ha sido necesariamente el de perpetuar las decisiones favorables al Estado nacional en detrimento de los niveles subnacionales de gobierno, sino que ha tenido una manifestación reciente que busca corregir las asimetrías nación-territorio fundamentalmente en aquellas instancias donde se decide la explotación económica/ambiental de una zona. El otro es que a diferencia de Venezuela donde

la Justicia ha sido criticada por su escasa independencia, en Colombia la institucionalidad democrática ha hecho posible que los gobiernos locales puedan conseguir cambios a partir de pujas en los tribunales constitucionales.

Entonces cabe preguntarse: ¿es la justicia un apoyo de la recentralización bajo el argumento de la protección de la unidad nacional y de mantener la subordinación del territorio a los intereses del Estado? Este detalle nos parece importante y consideramos que parte de un próximo trabajo sobre recentralización debe dedicarse al estudio específico del rol de la justicia y de cómo las cortes constitucionales de los países deciden en beneficio o detrimento del nivel territorial y a favor o en contra de la descentralización.

6.5. La institucionalidad democrática en la recentralización

Como hemos visto, este estudio ha dejado preguntas abiertas. En la revisión de los trabajos empíricos de distintos autores y la narración de los casos de Venezuela y Colombia identificamos una variable interviniente con un papel central: la fortaleza del sistema institucional democrático en las lógicas recentralizadoras. El que la recentralización sea un proceso con el que aprendan a coexistir los distintos actores e incluso lleve a una asimilación temprana por parte de los gobiernos subnacionales cuando quieren entregar competencias que no pueden gestionar, o, caso contrario, el que conlleve a un conflicto de tensiones motivado por la asimetría en el trato con los actores locales donde se premia a los políticamente afines o el desconocimiento directo de la autonomía subnacional, nos da la pauta de que existe un marco que lo hace posible y este es la robustez o debilidad de la institucionalidad democrática. Ahí radica la principal diferencia entre los dos casos que tenían en común haber recentralizado, pero también en la revisión que hicimos de la literatura para mostrar el panorama de la región en términos de recentralización. Los países con una institucionalidad democrática más fuerte tienen mejores resortes para absorber el proceso de recentralización de una forma consensuada, que aquellos donde la institucionalidad democrática es frágil y priva la discrecionalidad del gobernante de turno.

De esa observación surge la siguiente pregunta: ¿Es posible estimar diversos modelos de recentralización a partir del estudio en profundidad las características de los sistemas políticos y su relacionamiento formal e informal con los entes subnacionales de gobierno? Forma parte de otro estudio revisar este aspecto y sugerimos abordarlo en oportunidades futuras.

6.6. Reflexiones finales

En Venezuela la recentralización ha sido un instrumento para el desmantelamiento de la institucionalidad democrática y el desconocimiento de las autoridades subnacionales legítimas, mientras que, en Colombia, a pesar de su conflicto interno y de sus desafíos de desintegración territorial, la robusta estructura burocrática nacional ha sido un resorte para la introducción de políticas recentralizadoras vía canales institucionales sin invadir el ámbito de las autonomías políticas locales. En Venezuela, la instalación del Socialismo del Siglo XXI y la transferencia de responsabilidades de gestión y recursos a organizaciones sociales afines al partido de gobierno, oficializaron el desconocimiento de las gobernaciones y alcaldías en ámbitos de su competencia, dejándolas como instancias testimoniales y con baja incidencia de administración y decisión política. Del otro lado, en Colombia la recentralización no solo mantuvo el reconocimiento de las autoridades departamentales y municipales, sino que potenció sus capacidades fiscales con medidas que lograron el saneamiento de las cuentas fiscales y la distribución equitativa de las regalías entre zonas no productoras ni conductoras.

Este estudio nos deja las siguientes reflexiones de cierre:

- Las políticas descentralizadoras no son irreversibles (Higueras y Navarrete, 2014, p. 182) por más que sean parte de la Constitución y estén apoyadas, al menos discursivamente, por todo el mapa político. Tampoco recentralizar significa volver al punto en el que se encontraba el Estado nacional antes de iniciar el proceso de descentralización, sino una modificación de la forma en la que el centro de mando interactúa con la periferia.
- La recentralización transforma la relación nación/territorio en sus distintas dimensiones por lo que las RIGs son el principal componente impactado por el influjo de estas estrategias.
- La institucionalidad democrática es un resorte que prioriza el consenso político en la introducción de medidas de recentralización y evita la violación de autonomías dispuestas en la Constitución.
- Los actores intervinientes no solo son el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. También juegan un papel importante el Congreso en tanto tiene voluntad de participar en el proceso de definición de la política territorial y la justicia como institución que dirime las controversias.

- Las estrategias recentralizadoras que persiguen el desconocimiento o intervención de la autoridad política local son la excepción y se encuentran en contextos de debilidad institucional.
- La baja calidad de la democracia permite la introducción de determinados mecanismos a través de políticas recentralizadoras que cooptan la estructura del Estado y de la institucionalidad, y anulan la autonomía territorial dejándola al servicio de los intereses del gobierno nacional.

Referencias bibliográficas

Libros, artículos, ensayos e informes

- Abrucio, F.; Grin, E. y Lopes dos Santos. (2020). La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas. En Grin, E. y Ruiz, J. (Eds.) *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Abrucio, F.; y Grin, E. (2016). Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 11. Recuperado de www.revista.cigob.net
- Aceves, L. y Reyes, N. (2012). Los Consejos Comunales en Venezuela, la disputa entre la centralización y la apropiación del poder popular. En Zaremborg, G. (coord.) *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local*, Volumen 1. Ciudad de México: Flacso.
- Acosta, A. (2012). El retorno del Estado. Primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas. *La Tendencia*, 13.
- Aduci, V. (2012). Los consejos comunales, participación política y autoritarismo en Venezuela. *Confluenze Rivista di Studi Iberoamericani*, 4(2). Recuperado de <https://confluenze.unibo.it/article/view/3443/2800>
- Aghón, G. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago de Chile:Cepal.
- Aguas, J. y Ramírez, J. (2018). *Escalafón de la Competitividad de los Departamentos de Colombia 2017*. Bogotá: Cepal.
- Aguilar, A. y Rodríguez, S. (2017, noviembre). Recentralización del impuesto predial y capacidades institucionales en los municipios mexiquenses. *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España.
- Aguilar, A. y Ramírez, K. (2020). El reflujo del centralismo en México. En Grin, E. y Ruiz, J. (Eds.) *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones*

- intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Cepal*, 82, pp. 157-171.
- Álvarez, S. (2015). *El proceso de descentralización en América Latina y Ecuador*. Quito: Alianza País.
- Andersson, K. (2003). What motivates municipal governments? Uncovering the institutional incentives for municipal governance of forest resources in Bolivia. *Journal of Environment and Development*, 12(1), pp. 5–27.
- Antía, F. (2011). Políticas sociales y desarrollo. Los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 40.
- Aranda, S. (1999). *América Latina: Transformaciones Fundamentales desde la Independencia*. Caracas:UCV-CENDES.
- Armesto, A. y Olmeda, J. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro Internacional*, LVII(1), pp. 109-148.
- Arconada, S.; Mosonyi, E.; Lander, E. (2016, agosto 7). *¿Por qué nos destituyeron del Consejo Rectoral de la Universidad Nacional Experimental Indígena del Tauca?* Recuperado de <https://www.aporrea.org/ddhh/a232052.html>
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política postneoliberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), pp. 232-246.
- Arellano, A. (2015). Posiciones refractarias al proceso descentralizador del Estado venezolano (1985-1988). Tesis de Maestría. Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela.
- Arocena, J. (2008). Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay. En Programa ART Uruguay (ed.), *Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local*. Cuadernos para el Desarrollo Local. 1(1), pp. 17-35.

- (2013). Descentralización: desafíos, contexto y el caso uruguayo. Ponencia. Recuperado de http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/Jose_Arocena_presentacion_0.pdf
- Ávila, F. y Córdova, E. (2017). Democracia y participación ciudadana en los procesos de la administración pública. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 82, pp. 134-159.
- Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador*. Quito: Abya- Yala.
- Ayala, J.; Bonet, J.; y Pérez, G. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional-Banco de la República, 205.
- Ayala, E. (2003). Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador. Del pasado a la situación actual. *Revista Ecuatoriana de Historia*, 9, 203-221.
- Ayala, H. et. al. (2019). Diagnóstico de la información ambiental y social respecto a la actividad minera y la extracción ilícita de minerales en el país. Recuperado por <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacin-ilicita-expertos.pdf>
- Azpur, J. (2016). ¿Una nueva oportunidad para la descentralización?. *Ideele Revista*, 262.
- Badia, J. (1979). El Estado unitario, el federal y el Estado regional. *Revista de Derecho Político*, 3, pp. 269-270.
- Ballén, R. (2009). La pequeña política de Uribe y sus grandes simulaciones. *Derecho y Realidad*, 14, pp. 37-148.
- Banko, C. (2008). De la descentralización a la “Nueva Geometría del Poder”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14(2), pp. 167-184.
- Baptista, A. (2010). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Barton, A.; Castelo, F.; Fau, M.; Saladino, A.; y Sartelli, E. (1999). Izquierda. Apuntes para una definición de las identidades políticas. *Razón y Revolución*, 5.

- Barreto, L. y Hernández, A. (2018). Descentralización y finanzas territoriales. *Cuadernos de Desarrollo*, 59.
- Barrientos, B. y Niño, R. (2017). Concentración del poder presidencial y crisis institucional: un análisis de los gobiernos de Fujimori, Menem y Uribe. *Revista Via Iuris*, 23, pp. 1-37.
- Batthyány, K. y Cabrera, M. (Coords.). (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Udelar-CSE.
- Becerra, D. y Castañeda, J. (2015). Recentralización y política comparada: territorio y Estado en los países andinos. Entrevista a Kent Eaton. *Politai*, 6(10), pp. 129-137. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14382>
- Biardeau, J. (2009). Del Árbol de las Tres Raíces al "Socialismo Bolivariano del siglo XXI" ¿Una nueva narrativa ideológica de emancipación?. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15(1), pp. 57-113.
- Blackman, A. (2003). El contexto público de la descentralización. En Carrión, F. (Ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Flacso-Ecuador, OEA, Parlamento Andino.
- Blair, H. (2000). Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries. *World Development*, 28(1), pp. 21–39.
- Blöchliger, H. y Petzold, O. (2009). Taxes or grants: what revenue source for sub-central governments? *Working Papers Economics Department*, 706.
- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Revista Brasileña de Estudios Urbanos y Regionales*, 2, pp. 39-53.
- (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure*, XXX(90), pp. 27-40. Recuperado de https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245798293.boisier__descentralizacion_0.pdf
- Bolos, S. (1995). Presentación. En Bolos, S. (Coord.). *Actores sociales y demandas urbanas*. Ciudad de México: Plaza Valdés/UIA.

- Bonilla, J.; Uribe, C.; Rincón, O. (2013). Álvaro Uribe Vélez. Cuando comunicar es gobernar. En Ponce, M. y Rincón, O. (Eds.), *Caudillismo, e-política y teledemocracia: Comunicación de gobierno en América Latina*, pp. 117-146. Montevideo: Fin de Siglo y Universidad Católica del Uruguay.
- Bonvecchio, A.; Becerril, V.; Carriedo, A.; Landaeta, M. (2011). El sistema de salud en Venezuela. *Salud Pública México*, 53, pp. 275-286.
- Borja, J. (1987). “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”. En Borja, J. y otros, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: Flacso.
- Borja, J. y Calderón, F. (1989). *Descentralización y democracia, gobiernos locales en América Latina*. Santiago: CLACSO.
- Borón, A. (2008). *Socialismo siglo XXI: ¿Hay vida después del neoliberalismo?* Buenos Aires: Ediciones Luxemburgo.
- Bracho, F. (2008). Lo “socialista” como enemigo de lo indígena: el caso venezolano. *Polis Revista Latinoamericana*, 19. Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/3938>
- Brewer-Carías, A. (1980). *Evolución del régimen legal de la economía 1939-1979*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- (2004). *La federación centralizada en Venezuela: una contradicción constitucional*. Recuperado de www.allanbrewer-carrias.com
- Bresser-Pereira, L. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma general brasileira na perspectiva internacional*. San Pablo: Editora 34.
- Briceño, H. (2004). *Los Consejos Comunales y la Democracia Participativa en Venezuela*. Recuperado de www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2013/pdf/B102_ch2.pdf
- Briceño, H. y Maigon, T. (2015). *Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela*. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung.

- Bringel, B. y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Cuaderno CRH*, 29(3), pp. 27-45.
- Burbado, F. (2015). Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas. *Íconos*, 52, pp. 19-41. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1670/1298>
- Burdeau, G. (1972). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Cálix, J. (2006). Los enfoques de desarrollo en América Latina hacia una transformación social-ecológica. *Análisis FES Transformación*, 1. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12549.pdf>
- Calderón, F. y Borja, J. (1989). *Descentralización y democracia, gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: Clacso-Sur.
- Camejo, A. y Gallicchio, E. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 7(4), pp. 249-267.
- Carcanholo, M. (2019). Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo en América Latina, pp. 34-51. En Vidal, P. (Ed.) *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina*.
- Carbonell, M. (2003). *Neoconstitucionalismos*. Madrid: Trotta.
- Cárdenas, E. (2010). ¿Polarización de la opinión pública en Colombia? En Rojas, H.; Pérez, I. y Gil, H. (Eds.), *Comunicación y comunidad*. Bogotá: Universidad Externado.
- Cardona, P. y Patiño, L. (2009). El neopopulismo: una aproximación al caso colombiano y venezolano. *Estudios Políticos*, 34, pp. 163-184.
- Carrera, A. (2015). La recentralización del impuesto predial. Retroceso del federalismo fiscal en México. *Revista Alcaldes de México*, 60, pp. 18-19.

- Carrión, F. (2003). La descentralización andina: ¿tema supranacional?. En Carrión, F. (Ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Flacso, OEA, Parlamento Andino.
- Carrión, F. y Haas, J. (1995). *¿Descentralizar en América Latina?*. Quito: PGU-GTZ.
- Carrión, F.; Dammert, M. y Villaronga, B. (2008). La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado. En Carrión, F. y Villaronga, B. (Comp.). *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: Flacso Ecuador.
- Casalis, A. y Villar, A. (2011). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En García, D. y Peirano, M. (Comps.) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Idisa, Flacso y Editorial Ciccus.
- Castellanos, D. y Cuéllar, M. (2011). Reforma a las regalías: ¿hacia una menor disparidad regional? *Semana Económica*, 795.
- Castillo, L. (2007). *Potencialidades de la descentralización fiscal en Venezuela*. Santiago de Compostela: USC.
- Cedice. (2018). *La zona de desarrollo estratégico nacional “Arco Minero” del Orinoco: Viaje al corazón de las tinieblas en Venezuela*. Caracas: edición de autor. Recuperado de http://paisdepropietarios.org/propietariosve/wp-content/uploads/2018/07/PDP_informe_arcomineroDIGITAL.pdf
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2007). *La descentralización y la democracia local*. Barcelona: Autor.
- Chacón, M. y Sánchez, F. (2005). *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. Documento CEDE, 33. Universidad de Los Andes.
- Chaguaceda, A. y Cilano, J. (2011). Democracia participativa versus autoritarismo: confluencias recientes en el progresismo latinoamericano. *Cuestiones Políticas*, 46(27), pp. 55-81.
- Chamorro, M. (2016). Participación ciudadana en américa del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil. *CES Derecho*, 7(1), pp. 27-38.

- Clacso. (2012). Introducción. En Thwaites, M. (ed.) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, pp. 7-16. Santiago de Chile: Clacso y Editorial Arcis.
- (2018). Introducción. En Leal, J. y Sañudo, M. (2018), *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*, pp. 11-22. Buenos Aires: Autor.
- Cohen, J. y Peterson, S. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Coiam. (2 de junio de 2014). *Segundo Comunicado de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Venezolana*. Recuperado de <http://www.hutukara.org/index.php/noticias/732-segundo-comunicado-de-la-coordinadora-de-organizaciones-indigenas-de-la-amazonia-venezolana-coiam>
- Coidehciu. (27 de noviembre de 2019). Entrevista: alertan sobre la continuación de matanzas a comunidades indígenas. Recuperado de <https://codehciu.org/entrevista-alertan-sobre-la-continuacion-de-matanzas-a-comunidades-indigenas/?fbclid=IwAR2hzF4eMViClolw02CuoAFvQe10aNvQ3aEzu842426LAOCN0VAQWLEtT5w>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2010). *Boletín Nro. 4: Serie sobre el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes*. Recuperado de https://www.coljuristas.org/documentos/boletines/bol_n4_consulta_previa.pdf
- Concha, J. y Zapata, G. (2016). Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. En Bonet, J. y Galvis, L. (Eds.) *Sistemas de transferencia subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco de la República de Colombia.
- Coraggio, J. (2004). *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. La participación en juego*. Quito: Flacso.

- Corbetta, O. (2007) *Metodología y técnicas de investigación social*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
- Correio, M. y Naizot, A. (2016). La “reforma democrática del Estado” ecuatoriano: entre centralismo y apertura participativa (2008-2015). *Cuadernos Prolam/USP*, 15(28), pp. 73-92.
- Cortés, M. (2010). *La reforma administrativa: análisis de su evolución en la alternancia*. Tesis de maestría. Tecnológico de Monterrey. Recuperado de <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/629268/33068001087192.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- (2012). El leviatán criollo. En Thwaites, M. (ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, pp. 93-116. Santiago de Chile: Clacso y Arcis.
- Cravacuore, D. (2014). La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis. *Estado Abierto*, 2(1), pp. 167-190.
- (2015). Recentralización en América Latina. El caso colombiano. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 9.
- (2017). La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis. *Estado abierto*, 2(1), pp. 167-190.
- (2020). La recentralización municipal en Argentina. En Grin, E. y Ruiz, J. (Eds.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cravacuore, D.; Grin, E.; y Ruiz, J. (2020b). Descentralización, relaciones Intergubernamentales y recentralización: marcos claves hacia el debate del federalismo En los países americanos. En Grin, E. y Ruiz, J. (Eds.) *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo.
- Darembaum, N. (2003). Chávez y la democracia protagónica. *Letras Libres*, 50, pp. 32-37.

- Daughters, R. y Harper, L. (2007). Reformas de descentralización fiscal y política. En Lora, E. (ed), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, pp. 246-296. Washington: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- D'Elia, Y. (2010). *En defensa de la descentralización en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- De Chueiri, V. y Valencia-Tello, D. (2013) Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Díkaión*, 23(1), pp. 171-194. DOI: 10.5294/DIKA.2014.23.1.7
- De Mattos, C. (1990). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos de Economía*, 14, pp. 173-194
- De Vengoechea, A. (2008). El misionero enviado de dios y el finquero de Colombia. En Rincón, O. (Ed.), *Los tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia [Crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar]*, pp. 135-148. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung y Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Dickovick, T. y Eaton, K. (2004). La política de recentralización en Argentina y Brazil. *Latin American Research Review*, 1(1). Recuperado de <http://lasa.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol39no1/Eaton.pdf>
- Dickovick, T. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- (2013). Centro resurgente en América Latina: estrategias de los gobiernos nacionales después de la descentralización. *La revista de estudios para el desarrollo* [En línea]. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/00220388.2013.797073>
- Duarte, C. (2011). Descentralización y recentralización en Colombia: fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno. Recuperado de <https://descentralizacioncolombia.files.wordpress.com/2012/03/0-descentralizacic3b3n-y-recentralizacic3b3n-en-colombia-fases-y-disyunciones-en-la-implementacic3b3n-de-un-modelo-neoclc3a1sico-de-gobierno.pdf>

- (2012). Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico. En *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*, pp. 301-330. Cali: Universidad Icesi.
- Duque, J. (2014). ¿Presidentes legislando?: las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), pp. 77-123.
- Eaton, K. (2004). *Politics Beyond the Capital: The design of subnational institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.
- (2013). The centralism of “Twenty-First-Century Socialism”: Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 45(3), pp. 421- 450.
- Ellner, S. (2012). Latin American unity takes center stage at Cartagena Summit. *NACLA, Report on the Americas*, 45(2), pp. 9-11.
- (2013). Las complejidades de la izquierda radical latinoamericana en el poder: experiencias y desafíos en el siglo XXI. *Cuadernos del Cendes*, 84(30), pp. 1-28. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40330936002>
- Errejón, I. (2012). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Recuperada de <https://eprints.ucm.es/14574/1/T33089.pdf>
- Escobar, A. y Villa, A. (2016). Finanzas públicas territoriales y diseño de la política fiscal. *Economía Colombiana*, 347. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>
- Espitia, J.; Ferrari, C; González, J; Et. Al. (2019). El gasto público en Colombia. Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 21(40), 291-326.
- Faguet, J. (2013). *Descentralización y democracia popular. Gobernabilidad desde abajo en Bolivia*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- Falleti, T. (2004). *A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin American cases in comparative perspective*. Working Paper

- Helen Kellogg Institute for International Studies, 314. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.352.4641&rep=rep1&type=pdf>
- (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 183(46), 317-352. Recuperado de https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/121049/mod_resource/content/1/falleti2006-2.pdf
- (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2013). Decentralization in time: a processtracing approach to federal dynamics of change”. En Benz, A. y Broschek, J., *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*, pp. 140-166. Oxford:Oxford University Press.
- Falleti, T.; González, J.; Lardone, M. (Eds.). (2012). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba:Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Feres, M. (2008). *Gobiernos progresistas y movimiento sindical. La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ferrer, L. (2012). La parafiscalidad: un hecho de co-responsabilidad social empresarial o intervencionismo por parte del Estado. *Anuario*, 35, pp. 18-44.
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 15. Caracas:CLAD.
- (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Fontaine, G. y Fuentes, J. (2011). Transición hacia el centralismo burocrático. En Bonilla y Luna (eds.), *Estado del país: Ecuador 1950-2010*. Quito: Flacso, pp. 247-262.
- Freigedo, M. (2015). *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos*. Tesis doctoral. FLACSO, México.

- Freigedo, M.; Milanesi, A. y Fuentes, G. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguaya bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *RIEM*, 16, 53-78. Recuperado de <http://oaji.net/articles/2017/5107-1514378180.pdf>
- Fuentes, H.; Matos, E.; Montoya, J.; y Quesada, J. (2015). *Didáctica: lógica de investigación y construcción del texto científico*. Bogotá: Universidad Libre.
- Furlán, J. (2012). *Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica*. Córdoba: Celadel.
- Gaitán, F. (2014). *Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Ilpes.
- Galindo, M. y Medina, F. (1995). *Descentralización fiscal en Bolivia*. La Paz: Cepal.
- Gálvez, V.; Hoffman, C.; Mack, L. (1998). *Experiencias de participación democrática y poder local en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Flacso.
- Gamboa, A. (2020). Salud de calidad: una demanda constante en los municipios. *Bien Común*, 299, pp. 43-51.
- Garcé, A. (2007). El trampolín de Tabaré. La gestión del Frente Amplio en Montevideo como ensayo general para el gobierno nacional. *Nueva Sociedad*, 212, pp. 120-133.
- Garcés, J. y Espitia, J. (2009). Análisis de agrupaciones departamentales y municipales en Colombia para el periodo 1993-2005, identificadas a partir de indicadores relacionados con regalías. *Administración & Desarrollo*, 37(54), 81-107.
- Garcés, M. y Rapalino, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), pp. 52-62.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2).
- (2011). La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. En De Luca, M. y Malamud, A. (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 115-128). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- Giraudy, M. (2006). *La racionalidad política en la distribución de los fondos federales para obras públicas: los gobiernos de Menem y De la Rúa*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Torcuato Di Tella.
- Gnecco, A. (2014) *Eficacia de la Ley de Regalías en la Guajira*. Trabajo de grado. Universidad Libre. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/7706/GneccoGomezAlvaroJose2014.pdf?sequence=1>
- Goldfrank, B. (2011). Los Consejos Comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 39. Recuperado de <http://www.flacso.org.ec/docs/i40goldfrank.pdf>
- González, D. (2009). Venezuela ante la baja de los precios del petróleo. *Nueva Sociedad*, 221, pp. 4-13.
- González, F. (2010). Gracias, general Uribe, por salvar la patria. *Cien Días*, 70, pp.14-17.
- González, F. (2013a). Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. *Provincia*, 30, pp. 103-114.
- González, L. y Mamone, I. (2014). Presiones fiscales y conflicto político en Argentina: la intensificación de las tensiones entre un primus y sus pares. *Revista de Ciencia Política*, 34(1), pp. 3-36
- González, M. (2011a). *Una aproximación al Estado Comunal*. Conferencia para Red de Municipalistas de Venezuela. Recuperado de <https://es.slideshare.net/ciudadanolibre/el-estado-comunal1>
- (2013b). *Acerca del Estado Comunal*. Recuperado de https://www.academia.edu/38655631/Acerca_del_Estado_Comunal
- González, R. (2009). Lo local en la teoría y en la política. *Polis*, 8(22), pp. 67-80. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v8n22/art05.pdf>
- González, E.; Rodríguez, C.; Velásquez, F. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia*, 191, pp. 172-225.

- Granato, L. (2015). Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18, 36, 117-134. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>
- Grindle, M. (2000). *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gudynas, E. (2011) El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. En varios autores, *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Guédez, Y. (2009). Misión Barrio Adentro I: cinco años del modelo de atención primaria en salud de la República Bolivariana de Venezuela. *Revista de Salud Pública*, 13(1), pp. 49-59.
- Guerrero, R. (2018). *Estado unitario y autonomía*. Quito: Flacso. Recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1263580281.ESTADO_UNITARIO_Y_AUTONOMIA.pdf
- Guillen, A. et al. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1), pp. 179-193.
- Gutiérrez, F. (2018). Tierra, territorio y paz sostenible: retos en una perspectiva comparada. En Gutiérrez, F. (Ed.), *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Harnecker, M. (2001). *La izquierda latinoamericana y la construcción de alternativas*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/233239.pdf>
- (2014). Los desafíos de la izquierda latinoamericana. *América Libre*, 12. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140918020441/ReinventarLaIzquierda.pdf>
- Hartmann, J. (Ed.) (1980). *Vergleichende Politische Systemforschung [Investigación comparativa sobre sistemas políticos]*. Colonia: Böhlau.
- Hernández, J. (2011a). El Estado comunal. *Anuario de Derecho Público del Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila*, 4, pp. 99-133. Recuperado de

http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ADPUB-MONTEAVILA/4/ADPUB_2011_4_99-133.pdf

- (2011b). *La regulación de los hidrocarburos en Venezuela: situación actual y propuestas de reforma*. Recuperado de <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/INV-III-004-Regulacion-Hidrocarburos-venezuela-III-This-one.pdf>
- (2015). *Breves comentarios a la reforma del régimen de la gestión comunitaria de servicios, bienes y otras atribuciones*. Recuperado de <https://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Nuevo%20Decreto%20Ley%20Transferencia%20JIHG.pdf>
- (2016). Gobiernos locales en Colombia. En Ruano, J. y Vial, C. (Eds.) *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago: CLAD y Universidad Autónoma de Chile.
- Hernández-Mendible, V. (2017). La nulidad del decreto del arco minero del Orinoco y de los actos jurídicos que los ejecuten. *Revista Tachirense de Derecho*, 3.
- Higueras, V. y Navarrete, B. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *UAEM*, 66, pp. 179-202.
- Holcombe, R. y Zardkoohi, A. (1981). The determinants of federal grants. *Southern Economic Journal*, pp. 393-399.
- Isidoro, A. (2015). Estrategias territoriales de control político en Venezuela. *Iberoamericana*, 59, pp. 157-170.
- Jiménez, J.; Montero, R.; y Pinilla, D. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de Economía Institucional*, 17(33), pp. 133-160. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v17n33.06>
- Lalander, R. (2011). ¿Descentralización socialista? Reflexiones sobre democracia radical, participación política y el neoconstitucionalismo del siglo XXI en Bolivia, Ecuador y Venezuela. *Politeia*, 34(47), pp. 55-88.

- Lander, L. (2007). El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. *Revista OSAL*, 22.
- Lander, L. y Maya, M. (2010). Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), pp. 537-553.
- Lee, F. (2000). Senate representation and coalition building in distributive politics. *American Political Science Review*, 94(1), pp. 59-72.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En: Acuña, C. H. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 209-248). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Lenin, V. (2009). *El Estado y la revolución*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los Consejos Comunales de Gobierno. *Análisis político*, 76, pp. 119-138.
- Leyva, S.; Mejía, C.; y Olaya, C. (2015). *El proceso de descentralización en Colombia: escenarios de relaciones intergubernamentales*. Trabajo presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Recuperado de <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Ponencia-ALACIP-1.docx.pdf>
- León, G. y Benavides, H. (2015). Inversión pública en Colombia y sus efectos sobre el crecimiento y la convergencia departamental. *Revista Dimensión Empresarial*, 13(1), pp. 57-72
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Lizbona, A. (noviembre, 2009). *Venezuela, un federalismo centralizado y sus efectos sobre el sistema de partidos*. Trabajo presentado en la V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires. Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/lizbona.pdf

- Lodola, G. (2004). Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina. *Diálogo Político*, 3, pp. 11-37.
- (2011). Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En De Luca, M. y Malamud, A. (eds.) *La política en tiempo de los Kirchner*, pp. 215-225. Buenos Aires: Eudeba.
- López, M. (2018). Socialismo y comunas en Venezuela. *Nueva Sociedad*, 274, pp. 59-70.
- Londoño, H. y Piedrahita, E. (2016). Balance del mandato constitucional de descentralización sobre las finanzas territoriales 1990-2014. *Economía Colombiana*, 347. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/640121/REC-347-Interactivo.pdf/d522c70c-61fb-47e7-821c-4a8ae96b2323>
- Luna, C. (2017). *La incidencia de los cupos indicativos en las relaciones Ejecutivo-legislativo en la ley anual de presupuesto*. Tesis de grado. Universidad del Rosario. Colombia. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12799/1010196456-2017.pdf?sequence=1>
- Madrid, N. (2008). *Descentralización, participación ciudadana y desarrollo local urbano en Venezuela: nuevas articulaciones entre gobierno local y comunidades a raíz de la creación de los consejos comunales*. Recuperado de <https://www.caf.com/media/3125/InformeFinalNormaMadrid.pdf>
- Magri, A. (30/11/2015). Descentralización y desarrollo local: dilemas y desafíos. Ponencia presentada en *Quinto Congreso de Ciencia Política*, Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT22-PoliticaSubnacionalyUrbana/AltairMagri_Descentralizacionydesarrollo.pdf
- Maldonado, A. (28/11/2017). El fracaso de Planeación Nacional en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales. *Revista Sur*. Recuperado de <https://www.sur.org.co/fracaso-planeacion-nacional-fortalecimiento-las-capacidades-las-entidades-territoriales/>

- Malgouyres, F. (2014). Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos. *Trace*, 65. Recuperado de <http://trace.revues.org/1361>
- Maingon, T. y Welsch, F. (2009). Venezuela 2008: hoja de ruta hacia el socialismo autoritario. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), pp. 633-656.
- Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(1), pp. 3-24.
- Mármol, G. (2013). Análisis de la supervisión del contrato estatal: función de vigilancia y mecanismo anticorrupción. *Revista Academia & Derecho*, 4(7), pp. 145-169.
- Martínez, A. (2014). *Minería y medio ambiente en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/335/Repор_Junio_2014_Martinez.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Martner, G. (2011). Los gobiernos progresistas y el sindicalismo en América Latina: los casos de Chile, Argentina y Uruguay. *Análisis y Propuestas*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Mascareño, C. (2000a). *La descentralización en Venezuela*. Caracas: Cendes.
- (2000b). Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas. Caracas: PNUD-Ildis-Nueva Sociedad.
- (2005). Descentralización, empresariado y economía territorial. *Foros*, 11, pp. 85-102.
- (2007). El federalismo venezolano re-centralizado. *Provincia*, 17, pp. 11-22.
- (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?*. College Park: Latin American Studies Center University of Maryland.
- Mata, M. (2012). *Estudios sobre la Descentralización en Venezuela*. Tesis doctoral en derecho político. Caracas: Universidad Nacional de Educación a Distancia Venezuela.

- Mena, A. (1998). El proceso de descentralización en México. Aproximaciones teóricas y experiencias en el Estado de México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, 60, pp. 45-63.
- Meszáros, I. (2009). *El desafío y la carga del tiempo histórico*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Mitnick, B. M. (2015). Agency theory. En *Wiley encyclopedia of management*, 2.
- Moncada, A. y Tillett, A. (2017). Las organizaciones indígenas y la lucha por la defensa de sus territorios en el estado. *Territorios Comunes*, 1, pp. 71-76.
- Monedero, J. (2011). El Socialismo del Siglo XXI, modelo para armar y desarmar. *Red Voltaire*. Recuperado de <http://www.juancarlosmonedero.org/wp-content/uploads/2011/09/Socialismo-del-siglo-XXI-Modelo-para-armar-y-desarmar.pdf>
- Montaño, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas. *Revista de Derecho*, 20, 55-75.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 93(31), pp. 77-88.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En Montero, A. (ed.), *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame:University of Notre Dame Press.
- Mora, J. y Rodríguez, F. (2019). La Amazonía en disputa: agencias políticas y organizaciones indígenas de la Amazonía venezolana frente al Arco Minero del Orinoco. *Polis Revista Latinoamericana*, 52. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/16668>
- Morales, E. (2006). La Función Tributaria y las Juntas Parroquiales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Cuestiones Políticas*, 37, pp. 173-197.
- More, E. (2006). Is economic globalization leading to the demise of state power?. *Journal of International Communication*, 12(1), 9-22.
- Moreira, C. (2007). Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina. *Nueva Época*, 54(20), pp. 37-50.

- Moreno, N. (2015). El proceso de control social en los Consejos Comunales en Venezuela. *Evaluación e Investigación*, 1, pp. 83-98.
- Moyano, L. y Wright, P. (2016). Regalías y pobreza en el caribe colombiano: ¿momento para una alternativa focalizada? *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 201-227.
- Navarrete, J. (2012). Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011. *Confines*, 8(15), pp. 11-47.
- Navarro, A. (2015). La hermenéutica dialéctica, ¿una alternativa para la investigación social? Recuperado de <http://publicaciones.anuies.mx/acervo/revsup/res061/art7.htm>
- Nohlen, D. (2013). Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico. Granada: Universidad de Granada, pp. 111-128.
- Nossa, L. y Velásquez, A. (2018). Efectos de los acuerdos internacionales de inversión en los intereses y expectativas de las comunidades étnicas en Colombia: una mirada desde la gobernanza global En Leal, J. y Sañudo, M. (eds.) *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*, pp. 99-122. Buenos Aires: Clacso.
- Oates, W. (1972). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ochoa, H. (2015). Participación comunitaria en la política de descentralización político-territorial del gobierno bolivariano. *Revista de Ciencias Sociales*, XXI(1), pp. 172-186.
- O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*. Recuperado de http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf
- Ojeda, L. (2003). Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina. En Carrión, F. (ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Flacso, OEA, Parlamento Andino.
- Olmeda, J. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(9), pp. 143-164.

- O'Neill, K. (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), pp. 1068-1091.
- Orjuela, L. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Revista Colombia Internacional*, 49-50, pp. 103-116.
- Ortiz, L. (2015). *La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano. Una mutación del federalismo dual en el marco del ordenamiento latinoamericano*. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/11822>
- Palma, P. (2013). Fondo de Desarrollo Nacional. En *Diccionario de Historia de Venezuela*. Caracas: Fundación Polar.
- Palma, E. y Rufián, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. Documento CPS-48. Santiago de Chile: Ilpes.
- Panizza, F. (2008). Fisuras entre populismo y democracia en América Latina. *Stockholm Review of Latin American Studies*, 3, pp. 81-93.
- Pardo, M. (2015). La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma. *Foro Internacional*, 219(1), pp. 83-115.
- Paredes, S. (2009). *Las teorías de aprendizaje en los Consejos Comunales*. Recuperado de <http://www.aporrea.org/poderpopular/a78650.html>.
- Patiño, L. y Cardona, P. (2009). El neopopulismo: una aproximación al caso colombiano y venezolano. *Estudios Políticos*, 34, pp. 163-184.
- Payne, J. y Perusia, J. (2007). La reforma política: Cambiando las reglas del juego. En Lora, E. (Ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Editores.
- Pérez, C. (2019). La cuarta transformación y la militarización de la seguridad pública: la Guardia Nacional. En Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Ed.), *México y la 4T contradicciones y límites*, pp. 145-156. Guadalajara: Universidad Jesuita de Guadalajara.
- Pérez, F. (1997). *Derecho financiero y tributario*. Madrid: Civitas.

- Petkoff, T. (1989a). Hacia un nuevo socialismo. *Nueva Sociedad*, 56-57, pp. 37-52.
- (1989b). El MAS y la búsqueda de un perfil distintivo. *Nueva Sociedad*, 101, pp. 104-113.
- Plazas, M. (2005). *El derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Tomo II. Bogotá: Temis.
- Plataforma por la Nulidad del Decreto del Arco Minero del Orinoco. (20 de mayo de 2016). *El Decreto del Arco Minero del Orinoco: un ataque a la vida, un criminal desconocimiento de los pueblos indígenas, una violación a la esencia de la Constitución*. Recuperado de <https://www.aporrea.org/contraloria/n290947.html>
- Polanco, B. (2012). *Confianza Inversionista. Inversión Extranjera Directa en Colombia. Periodo 2002-2010*. Trabajo de Grado. Universidad del Rosario, p. 31.
- Prélot, M. (1972). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París: Dalloz.
- Prieto, J. y Rettberg, A. (2017). Conflicto crudo: petróleo, conflicto armado y criminalidad en Colombia. En *Diferentes recursos, conflictos diferentes: la economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en las regiones de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2739464>
- Provea. (2016). *Derechos humanos en el contexto del proyecto “Arco Minero del Orinoco” en Venezuela. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/DDHH-en-el-contexto-del-AMO-en-Venezuela.pdf>
- Prud’homme, R. (1994). *On the dangers of decentralization. Policy Research Working Paper*, 1252. Washington D.C.: World Bank. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/218141468739288067/On-the-dangers-of-decentralization>
- Przeworski, A., Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: John Wiley.
- Rachadell, M. (2006). La centralización del poder en Venezuela. *Provincia*, 16, pp. 199-282.

- (2008) La centralización del poder en el Estado federal descentralizado. *Revista de Derecho Público*, 115, pp. 111-131.
- Ramírez, C. (2010). La inversión extranjera directa en Colombia. Años 1990 – 2009. *Saber, Ciencia y Libertad*, s/n, p. 177.
- Ramírez, F. (2012). Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana. *Revista Línea Sur*, 1(2), pp. 84-104
- Ramos, C. (1998). El Salvador. Transición y procesos electorales a fines de los 90. *Nueva Sociedad*, 158, pp. 28-39.
- Rangel, C. (2013). *Política presupuestaria en la República Bolivariana de Venezuela: ¿acaso un instrumento para la corrupción y la centralización del poder?* Recuperado de http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/37580/Ponencia_Politica_Presupuestaria.pdf?sequence=1
- Restrepo, D. (1988). *La política neoliberal y descentralización en Colombia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Restrepo, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales en Colombia. En Restrepo, D. (Ed.), *Historias de descentralización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ribot, J. C. (2001). *Local actors, powers and accountability in African decentralization: A review of key issues*. Paper prepared for IDRC, Canada, Assessment of Social Policy Reforms Initiative. Washington DC: World Resources Institute.
- Rincón, E. (2008). Modelos y estrategias de desarrollo en América Latina. *Cuadernos Latinoamericanos*, 34.
- Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 9-27.
- Rodríguez, G. (2014). Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una misma derecha? *Nueva Sociedad*, 254, pp. 84-99.
- Rodríguez, P. y L. Rodríguez. (2012). *El petróleo como instrumento de progreso. Una nueva relación ciudadano-Estado-petróleo*. Caracas: Ediciones IESA.

- Rosatti, H. (1982). El régimen municipal en la Constitución Santafesina del año 1921. *El Derecho*, 96.
- Rubio, R. (2006). *La descentralización en Francia, algunas reflexiones en comparación con el proceso guatemalteco*. Recuperado de http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Descentralizacion/docApoyo/la_desFrancia.pdf
- Ruiz, C. (2013). La transición hacia una nueva forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008. En Krainer, A. y Mora, M. (Coords). (2013). *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador*. Quito: Flacso.
- Ruiz, F. (2018). El Arco Minero del Orinoco. Diversificación del extractivismo y nuevos regímenes biopolíticos. *Nueva Sociedad*, 274, pp. 129-141.
- Salas-Bourgoin, M. (2016). Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). *Revista Colombiana de Geografía*, 25(1), pp. 95-109.
- (2016). Sociedad, Estado y renta petrolera en Venezuela: una relación unidireccional. *Revista Geográfica Venezolana*, 57(2). Recuperado de Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347750606001>
- Salas-Salazar, L. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitácora*, 26(2), pp. 45-57.
- Sánchez, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el Posconflicto. *IUSTA*, 45, pp. 81-106.
- Sánchez, R. y Zapata, A. (2015). *Paralelismo institucional entre la Gobernación de Miranda y Corpomiranda luego de las elecciones regionales 2012*. Recuperado de <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAT0521.pdf>
- Sassen, S. (2003). The Participation of States and Citizens in Global Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10(1), pp. 5-28.
- Schaffer, G. (2012). Transnational Legal Processes and State Change. *Law & Social Inquiry*, 37(2), pp. 229-264.

- Schijman, A. (2005). *Sobre la racionalidad política en la distribución de transferencias federales discrecionales: los aportes del tesoro nacional en la década del 90*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Torcuato Di Tella.
- Sellamén, A. (2013). Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios. *Criterio Libre*, 11(18), pp. 73-112.
- Sierra, L. (2011). *Álvaro Uribe: un presidente de teflón. La estrategia de opinión pública que lo hizo inmune a la crisis*. Tesis de Maestría. Universidad de Los Andes. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/11316/u442329.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Silva, H. (2014). *Estado de siervos: desnudando el Estado comunal*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Simison, E. (2014). Estrategias distributivas presidenciales en contextos cambiantes de centralización fiscal y nacionalización partidaria: transferencias discrecionales en Argentina durante presidencias peronistas. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), pp. 561-582.
- (2015). Distribuyendo trasferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. *Revista SAAP*, 1, Vol. 9, pp. 93-118.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Polis*, 39. Recuperado de <http://polis.revues.org/10453>
- Suárez, J. (2016). Tipos de sistemas electorales para la elección de gobernadores en Chile: propuesta para el debate desde una perspectiva comparada. En Universidad de la Frontera, *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*. Santiago: Autor-Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado.
- Suárez, M. (2015). Una nueva geometría del poder: el estado comunal como alternativa para el socialismo en Venezuela. *Revista del Departamento de Geografía*, 3, pp. 205-219.
- Tarre, G. (2007). La nueva geometría del poder. *Revista de Derecho Público*, 112, pp. 111-118.

- Terán, E. (2017). Orinoco al extremo: la Faja Petrolífera y el Arco Minero, extractivismos de alto riesgo. En Oilwatch Latinoamérica, *Extremas. Nuevas fronteras del extractivismo energético en Latinoamérica*. Recuperado de <http://www.oilwatchesudamerica.org/ultimas-noticias/213-region-latinoamericana/5100-2017-05-15-22-57-27.html>
- Thayer, L. (2011). Descentralización y desarrollo regional en Chile. *Polis*, 30. Recuperado de <http://polis.revues.org/2291>
- Thwaites, M. (2009). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? En *Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/266865368>
- Transparencia Electoral. (2017). *Presupuesto Venezuela 2017*. Recuperado de <https://transparencia.org.ve>
- Universidad de la Frontera. (2016). *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*. Santiago: Autor-Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.
- Uribe, M. et al. (2004). Reección: el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En *Republicanismo patriótico*, pp. 13-21. Bogotá: Antropos.
- Valenzuela, E. (2017). Despoder y progresismo federalista fraterno para superar la izquierda presicrática. *Polis*, 46. Recuperado de <http://polis.revues.org/12305>
- Vallejo, L. (2003). Los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. *Apuntes del Cenes*, 35(23), pp. 105-124.
- Van Cott, D. L. (2002). Movimientos indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8(3), 41-60. Recuperado de <https://www.ecopoliticavenezuela.org/biblioteca/libros/movind/>
- Vasilachis, I. (Coord.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa Editorial.

- Vásquez, M. (2007). Actores y prácticas en la neocentralización política en Venezuela: La fábula del sapo. *Provincia*, 17, pp. 139-165.
- Velásquez, F. (2003). La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática. En Flacso, *Proceso de descentralización en la Comunidad Andina*, pp. 127-176. Quito: Flacso, OEA y Parlamento Andino.
- Veneziano, A. (2012). Análisis de redes intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez existen municipios. *Revista Estudios de Política*, 1(1), pp. 85-107.
- Vera, L. (2018). ¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana? *Nueva Sociedad*, 274, pp. 87-96.
- Wiesner, E. (2008). Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages. En Tanzi, V. y Barreix, A. y Villela, L. (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University.

Prensa

- Ardila, L. y Azuero, M. (2014, marzo 31). *Santos su ñoño y su musa*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/santos-su-nono-y-su-musa46982#>
- Botero, A. (2016, febrero 16). *La restitución de tierras va en caída libre*. Recuperado de <https://www.dejusticia.org/column/la-restitucion-de-tierras-va-en-caida-libre/>
- China, E. y Ellsworth, B. (2012, septiembre 26). FONDEN: *la caja negra de Hugo Chávez*. Recuperado de <https://lta.reuters.com/articulo/domesticNews/idLTASIE88P05P20120926?sp=true>
- Diario Panorama. (2016, marzo 1). *Derecho de palabra del gobernador del estado Amazonas, ciudadano Liborio Guarulla Garrido*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=qE5gTWHVEHc>
- El Espectador. (2014, septiembre 26). *Uribismo buscaba revivir especie de “auxilios parlamentarios”*. Recuperado de

<https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribismo-buscaba-revivir-especie-de-auxilios-parlamentaria-articulo-519040>

El Nacional. (2013, octubre 13). *Nombran “protectores” a candidatos oficialistas que perdieron en regionales*. Recuperado de http://www.el-nacional.com/noticias/gobierno/nombran-protectores-candidatos-oficialistas-que-perdieron-regionales_209008

El Nacional. (2017, octubre 15). *Gobernaciones asfixiadas*. Recuperado de https://www.elnacional.com/venezuela/politica/gobernaciones-asfixiadas_207646/

El Universal. (2010, de agosto 10). *Los consejos comunales, la mejor vitrina que tuvo Uribe*. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/colombia/los-consejos-comunales-la-mejor-vitrina-que-tuvo-uribe.html>

López, S. (2015, octubre 8). *Recentralización*. La República. Recuperado de <http://larepublica.pe/impresia/opinion/708885-recentralizacion>

Narváez, M. (2017, marzo 30). *Estudio del Arco Minero del Orinoco*. Recuperado de <https://archivo.entornointeligente.com/articulo/9794414/Estudio-del-arco-minero-del-Orinoco/>

Restrepo, J. (2018, febrero 22). *Los “cupos indicativos” y la cueva de Montesinos*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/los-cupos-indicativos-para-inversion-en-colombia-186078>

Reuters. (2010, julio 25). *Un bromista y envejecido Uribe se despide de colombianos por TV*. Recuperado de <https://es.reuters.com/article/topNews/idESMAE66O03C20100725>

Siete Días Boyacá. (2019, marzo 1). *Así eran los ‘consejos comunales’ de Álvaro Uribe, algunos de ellos en Boyacá*. Recuperado de <https://boyaca7dias.com.co/2019/03/01/asi-eran-los-consejos-comunales-de-alvaro-uribe-algunos-de-ellos-en-boyaca/>

Terán, E. (2016, marzo 9). *Las nuevas fronteras de las commodities en Venezuela. Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticias/2016/3/209774.pdf>

Verdad Abierta. (2015, diciembre 29). *Las contradicciones de Santos con la restitución*. Recuperado de <https://kavilando.org/lineas-kavilando/territorio-y-despojo/4142-las-contradicciones-de-santos-con-la-restitucion>

Villarroel, I. (2015). Comentarios sobre la nueva ley de inversiones extranjeras de Venezuela. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 5, pp. 295-316.

World Economic Forum. (2018, abril 18). *The world's biggest economies in 2018*. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/the-worlds-biggest-economies-in-2018/>

Zamora, O. (2018, febrero 15). *Las locuras del FONDEN de las cuales no se habla nunca*. Recuperado de <https://konzapata.com/2018/02/las-locuras-del-fonden-de-las-cuales-no-se-habla-nunca>

Discursos

Chávez, H. (2009, junio 11). *Las comunas y los cinco frentes para la construcción del socialismo*. Aló Presidente Teórico [Programa de televisión]. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/chavez/2009/2009-comunas-y-cinco-frentes.pdf>

Uribe, A. (2002). *Discurso en Consejo Comunal de Gobierno Nro. 1*. Recuperado de <https://alvarouribevelez.com.co/listado/consejo-comunal-de-gobierno-1/>

Documentos oficiales

Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación. (2016). *Informe de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia de Restitución de Tierras No. 007 de 2014 y al Auto 025 de 2015 del Tribunal de Antioquia a Favor del Pueblo Embera Katío del Alto Andágueda*. Recuperado de https://verdadabierta.com/com-docman/?file=1504-informe-de-seguimiento-de-cumplimiento-a-sentencia-de-alto-andagueda-19-10-2016&category_slug=tierras&Itemid=267

Contraloría General de la República. (2017). *Resultados del Sistema General de Regalías 2015-2016*. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co>

— (2019). *Informe de la situación de las finanzas del Estado en 2018. Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2018 y perspectivas del bienio 2019-2020*. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co>

Corte Constitucional de Colombia (1994, mayo 16). *Sentencia C-216*. MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-216-94.htm>

— (2001, noviembre 6). *Sentencia C-1168*. MP: Eduardo Montealegre Lynett. Recuperado de http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_75992041c47df034e0430a010151f034

— (2014, marzo 5). *Sentencia C-123*. MP: Alberto Rojas Ríos. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>

— (2016, febrero 8). *Sentencia C-035*. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-035-16.htm>

— (2016, mayo 25). *Sentencia C-273*. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm>

— (2016, julio 27). *Sentencia C-389*. MP: María Victoria Calle Correa. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>

— (2016, agosto 19). *Sentencia T-445*. MP: Jorge Iván Palacio Palacio. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-123-16.htm>

— (2017, agosto 19). *Sentencia T-361*. MP: Alberto Rojas Ríos. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

— (2018, octubre 11). *Sentencia SU-095*. MP: Cristina Pardo Schlesinger. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

Consejo Federal de Gobierno. (2012). *Memoria y Cuenta 2011 del Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial*. Caracas: Autor.

- Defensoría del Pueblo. (2015). *La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos*. Bogotá: Autor. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformedeMinerIa2016.pdf>
- Dirección Nacional de Planificación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Todos por un nuevo país. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Tomo 1 y 2. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- (2013). Sistema General de Regalías. Presentación *general*. Recuperado de https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf
- (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país, paz, equidad, educación*. Tomo 1 y 2. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018.pdf>
- (2015b). *Sistema General de Regalías y MAPAregalías, destacadas en la región por promover transparencia*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Sistema-General-de-Regal%C3%ADas-y-MAPAregal%C3%ADas,-destacadas-en-la-regi%C3%B3n-por-promover-transparencia.aspx>
- (2018). *Balance de resultados 2018. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_Resultados_2018_VFinal.pdf
- Econometría. (2014). *Evaluación del Sistema General de Participaciones, consultoría para el Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (2013). *Resultados Censo Comunal 2013*. Recuperado de <http://censo.mpcomunas.gob.ve/>
- Partido Socialista Unido de Venezuela. (2010). *Libro Rojo*. Caracas: Autor. Recuperado de http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2014/12/Nuevo_Libro_Rojo_PSUV.pdf
- (2014). Documento del III Congreso Partido Socialista Unido de Venezuela. Recuperado de <http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2014/04/Documento-Fundamental-de-la-Comisi%C3%B3n-Ideol%C3%B3gica-y-Program%C3%A1tica.pdf>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Autor.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). *Consulta popular*. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co>
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2018). *Informe de gestión 2018*. Bogotá: Autor. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+Gesti%C3%B3n+2018+ajustado+final.pdf/8ad9ce10-511f-4b2f-91a1-24e073bbfea4>
- Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. (2008, abril 15). *Sentencia Nro. 565*. MP: Luisa Estella Morales Lamuño. Recuperado de <https://vlexvenezuela.com/vid/procuradora-general-rep-blica-283324951>
- (2009, noviembre 5). *Sentencia Nro. 1493*. MP: Arcadio Delgado Rosales. Recuperado de <https://vlexvenezuela.com/vid/rafael-david-guzman-reveron-283285599>
- (2011, noviembre 22). *Sentencia Nro. 1763*. MP: Arcadio Delgado Rosales. Recuperado de <https://vlexvenezuela.com/vid/gerardo-blyde-ery-valero-guevara-domar-334116818>
- (2014, febrero 26). *Sentencia Nro. 122*. MP: Luisa Estella Morales Lamuño. Recuperado de <https://vlexvenezuela.com/vid/procurador-carabobo-593337342>
- (2014, abril 10). *Sentencia Nro. 256*. MP: Luisa Estella Morales Lamuño. Recuperado de <https://vlexvenezuela.com/vid/eliseo-fermin-escaray-593354430>
- (2016, marzo 31). *Sentencia Nro. 259*. MP: Calixto Ortega Ríos. Recuperado de <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/186656-259-31316-2016-2016-0279.HTML>
- (2016, octubre 27). *Sentencia Nro. 1140*. MP: Bárbara Gabriela César Siero. Recuperado de <https://vlexvenezuela.com/vid/ford-motors-venezuela-s-652460433>
- (2017, mayo 16). *Sentencia Nro. 355*. MP: Carmen Zuleta De Merchán. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/349595774/Sentencia-355-16-de-Mayo-2017-Tsj>