

### Análisis comparado (I): Descentralización política en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú

M. Camilo Vial C. (1)

14/06/2012

Política

Análisis comparado (I):  
Descentralización política  
en Bolivia, Chile,  
Colombia, Ecuador y Perú

12/06/2012

Política Sectorial

Crimen organizado y  
narcotráfico en América  
Latina

08/06/2012

Economía

El modelo económico  
chileno en dictadura y  
democracia: mitos y  
realidades

31/05/2012

Política Sectorial

Las Malvinas / Falckland  
y la nacionalización de  
YPF: ¿acciones  
contradictorias o  
complementarias? Parte I

25/05/2012

Política Sectorial

Evaluación de Políticas  
Agropecuarias en Chile  
1958-2005. Parte V

22/05/2012

Política

Nuevos movimientos  
sociales en Chile y su  
contexto

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 80 en adelante, sobre todo en la medida en que cayeron las dictaduras militares, la descentralización del Estado ha sido una de las reformas más importantes llevadas a cabo por los países de América Latina. Sin embargo, la diversidad de las políticas desarrolladas, las distintas celeridades, énfasis y motivaciones que han caracterizado esos procesos, ha desembocado en una variedad de modelos que ofrece un interesante análisis entre uno y otro país. El objetivo del presente estudio es comparar el estado actual de la descentralización política de los niveles intermedios y locales en cinco países: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Se han escogido estos casos por dos criterios: son todos estados constitucionalmente unitarios que se administran descentralizadamente y todos pertenecen a una misma subregión continental.

El concepto de descentralización al que adhiere este trabajo apunta a las posturas expuestas por Falleti o Rodden, definiéndose como un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los subnacionales, estos últimos dotados de autonomía. Según la descripción de Falleti, se distinguen tres tipos de descentralización: política, administrativa y fiscal. La primera, a la que avoca este documento, es el grupo de reformas constitucionales y electorales para abrir espacios de representación política subnacional, con el objetivo de otorgar autoridad política a actores subnacionales, sin dependencia del gobierno central.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

Lo primero es observar la variedad que ofrece la división política administrativa de cada país. Hay casos con una gran cantidad de unidades territoriales, como Colombia y Bolivia; Ecuador, Perú, Colombia y Chile han creado territorios con regímenes especiales de administración; y Colombia, Ecuador y Bolivia reconocen legalmente territorios indígenas con modelos de administración distintivos (especialmente Bolivia, donde dichos territorios crean sus propios estatutos de funcionamiento). Sin embargo, en todos los casos estudiados son dos las unidades territoriales con gobiernos propios que sobresalen por sus competencias, recursos y autoridad territorial: las locales y las intermedias (ver Tabla 1).

Tabla : Gobiernos intermedios (GI) y Gobiernos locales (GL)

	Unidad intermedia	Nombre GI	Nº GI	Unidad local	Nombre GL	Nº GL
Bolivia	Departamento	Gobierno Departamental	9	Municipio	Gobierno Municipal	327
Chile	Región	Gobierno Regional	15	Comuna	Municipalidad	345
Colombia	Departamento	Gobierno Departamental	33*	Municipio	Municipalidad	1114
Ecuador	Provincia	Consejo Provincial	22	Cantón	Municipalidad	219
Perú	Departamento	Gobierno Regional	25**	Distrito	Municipalidad	2033

\* Incluye a Distrito Capital (Bogotá)

\*\* Incluye a la provincia Constitucional de Callao y 'Lima Provincias'. Excluye a la Provincia de Lima.

Fuente: Elaboración propia.

Desde la década de los 80 todos los países estudiados escogen a sus autoridades locales democráticamente por medio de votación directa, a excepción de Chile que recuperó su democracia en 1990 (ver Tabla 2). Salvo las limitaciones de Bolivia y Colombia, todos los alcaldes pueden ser reelectos y, en estos dos además de Perú, pueden ser revocados de sus cargos por iniciativas ciudadanas mediante referéndums. En el caso de los gobiernos intermedios, Chile es el único país que aún no escoge democráticamente a la máxima autoridad regional.

Por otro lado el gobierno central no tiene grandes facultades para remover a dichas autoridades (salvo en el caso regional en Chile). La regla genérica, y que aplica a prácticamente todas las autoridades (electas democráticamente o no), es que se pueden destituir por causas taxativamente mencionadas en sus respectivas leyes. Éstas tienden a apuntar a aquellas autoridades declaradas culpables en sentencias delictivas, por hacer uso indebido de recursos o sus posiciones de poder, o por actuar de manera inconstitucional, principalmente.

Tabla : Elección democrática de autoridades subnacionales

	Gobiernos locales						Gobiernos intermedios				
	Elección alcaldes	Periodos	Derecho a reelección	Revocación popular	Destitución presidencial	Elección Presidentes	Periodos	Derecho a reelección	Revocación popular	Destitución presidencial	
Bolivia	1985	5	Sí, pero sólo por una vez cuando es inmediata	Sí	No	2005	5	Sí, pero sólo por una vez cuando es inmediata	Sí	No	
Chile	1992	4	Sí	No	No	--	--	--	--	--	
Colombia	1988	4	No inmediata	Sí	Sí	1991	4	No	Sí	Sí	
Ecuador	1983	4	Sí	No	No	1983	4	No inmediata	No	No	
Perú	1980	5	Sí	Sí	No	2002	4	Sí	Sí	No	

Fuente: Elaboración propia.

### III. OBSERVACIONES POR PAÍSES

#### Bolivia

Cuenta con cuatro tipos de gobiernos autónomos subnacionales: departamentales, regionales, municipales e indígenas originarios campesinos.

Con la Constitución de 2009 se crearon los gobiernos autónomos departamentales. Su rama ejecutiva está encabezada por un gobernador y la legislativa por la asamblea departamental. Las atribuciones del primero se relacionan con la administración máxima del departamento, mientras que el segundo cuenta con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas. Cada gobierno autónomo departamental está facultado para crear sus propios estatutos que afinan la distribución y alcance de estas competencias de acuerdo a sus necesidades.

Los gobiernos autónomos municipales están encabezados en su rama ejecutiva por un alcalde y la legislativa por un concejo municipal, con una división organizativa de similares características a la de su par departamental. Los gobernadores y alcaldes son electos democráticamente por sufragio universal. Las asambleas departamentales y concejos municipales, en cambio, están compuestos por números variables de miembros, de los cuales una parte son escogidos democráticamente, y otra son seleccionados por las naciones y pueblos indígenas originarios mediante sus propios procesos. Todo esto es regulado por los estatutos respectivos. Todas las autoridades ejercen sus cargos por periodos de cinco años con derecho a sólo una reelección inmediata y pueden ser revocados de sus cargos mediante iniciativa popular. Ésta se debe iniciar con las firmas de al menos el 25% del padrón electoral en el caso de autoridades departamentales y regionales, mientras que se necesita el 30% para el caso municipal. Para llegar a puerto, la votación deberá contar con mayoría absoluta del padrón electoral respectivo.

Las zonas que se constituyen como regiones autónomas (hasta ahora sólo el Chaco Tarijeño) son gobernadas por un gobierno regional autónomo. Su órgano ejecutivo está encabezado por el ejecutivo regional y el legislativo por la asamblea regional. El primero es escogido por los asambleístas regionales para un periodo de cinco años y según el procedimiento fijado en el Estatuto Autonómico Regional previamente aprobado. Los asambleístas, en cambio, son escogidos mediante procesos similares a los asambleístas departamentales y concejales municipales. Cabe destacar que este nivel de gobierno no sustituye a los departamentales, sino que coexisten. Los gobiernos autónomos indígena originario campesinos se rigen por su propio estatuto de autonomía, especificando allí normas, instituciones, formas de organización y otros, de acuerdo con la Constitución.

#### Chile

En el nivel intermedio, los gobiernos regionales son organismos con personalidad jurídica de derecho público y con patrimonio propio. Chile es el único caso estudiado donde las autoridades regionales no se escogen democráticamente mediante votación directa. Cada gobierno regional está integrado por un consejo regional, que es presidido por el intendente quien es además la autoridad designada para representar al Ejecutivo en cada región. En consecuencia, éste cumple un doble rol: es responsable del órgano desconcentrado del Presidente de la República y del gobierno regional. Esta abierta paradoja ha hecho que, en la práctica, el intendente priorice sus funciones como órgano desconcentrado del Ejecutivo por sobre las labores propias del gobierno regional. La duración de intendentes en sus cargos depende única y exclusivamente del Presidente de la República.

El consejo regional, revestido de facultades normativas, regulativas y fiscalizadoras, está compuesto por un grupo de consejeros que hasta hoy ha sido escogido siempre por los concejales de cada municipalidad agrupados en provincias. Sólo en 2009, y después de seis años de discusión parlamentaria, se aprobó una modificación a la Constitución que establece la elección democrática de consejeros regionales mediante votación directa. Su regulación se encuentra en proceso de discusión (fue ingresada al Parlamento en septiembre de 2011) y establece que los comicios se realizarían simultáneamente con los municipales de 2012.

Las municipalidades, en tanto, son reconocidas como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Su órgano ejecutivo es la alcaldía, presidido por el alcalde. El órgano normativo y fiscalizador en el concejo municipal, compuesto por concejales. Todos ellos son electos democráticamente mediante votación directa, por periodos de cuatro años y con derecho a reelección.

### Colombia

Los gobiernos departamentales están compuestos por ramas ejecutiva y legislativa. El poder ejecutivo recae en el gobernador, electo democráticamente desde 1991 para periodos de cuatro años, sin derecho a reelección. El gobernador es responsable de “dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio”. El poder legislativo está en manos de la asamblea departamental, formada por entre 11 y 31 diputados dependiendo del departamento, popularmente escogidos por periodos de cuatro años. Las asambleas generan las ordenanzas, normativas de cumplimiento obligatorio para el departamento en cuestión, además de aprobar el presupuesto anual y ejercer el control político sobre la figura del gobernador. Por último, el caso colombiano tiene la particularidad de que a nivel departamental también existe una rama judicial, que recae en los tribunales departamentales.

Las municipalidades están constituidas por un alcalde, la principal autoridad local, escogido mediante sufragio universal por periodos de cuatro años sin derecho a reelección inmediata; y el concejo municipal, encargado de aprobar el Plan de Desarrollo Municipal, el presupuesto anual y controlar las funciones del alcalde. El concejo está formado por entre siete y 21 concejales, escogidos democráticamente por periodos de cuatro años y, a diferencia del alcalde, sí pueden ser inmediatamente reelectos. Desde 1994 existe un importante instrumento de participación ciudadana que permite revocar del cargo a alcaldes y gobernadores (no así otras autoridades electas democráticamente). Pese a que desde su puesta en marcha se han contabilizado más de 30 procesos, ninguno ha prosperado.

### Ecuador

En el nivel intermedio, las juntas provinciales están encabezadas por un prefecto, escogido democráticamente cada cuatro años con posibilidad de reelección después de un periodo (reelección no inmediata). Sus principales funciones radican en ser el nexo coordinador entre los niveles central y municipal de gobierno, además de ser el principal responsable de la realización de obras y proyectos de inversión en la provincia (principalmente de vialidad y regadío). Además están conformadas por consejeros provinciales, cuyo número varía según cada provincia. De ellos, la mitad más uno son electos democráticamente, mientras que el resto es designado por los concejos municipales circunscritos a la provincia. Ambos tipos de

consejeros duran en sus cargos cuatro años, pero se van renovando parcialmente cada dos. Los consejos provinciales son los encargados de generar normativas de aplicación provincial y fiscalizar las labores del prefecto .

En el ámbito local, los municipios son órganos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio. Tienen a su cargo las parroquias urbanas y rurales que componen a su respectivo cantón, prestándoles los servicios públicos e infraestructura para el desarrollo económico, social y cultural de éste. Están presididos por un alcalde o presidente del cabildo, escogido democráticamente por periodos de cuatro años con derecho a reelección indefinida. Además cuenta con un concejo municipal, cuyos representantes son escogidos democráticamente cada cuatro años con derecho a reelección indefinida. Éstos cumplen tareas fiscalizadoras sobre el ejercicio del alcalde y normativas .

### Perú

Los gobiernos regionales son definidos como “personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia” . La rama ejecutiva de estos es la presidencia regional, compuesta por un presidente y un vicepresidente. La rama legislativa está en manos del consejo regional, encargado de funciones normativas y fiscalizadoras. Está compuesto por entre siete y 25 consejeros regionales. Todas estas autoridades son escogidas democráticamente mediante sufragio directo, cada cuatro años y con derecho a reelección.

Por su parte, las “municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personalidad jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” . Éstas, tanto provinciales como distritales, cuentan con un alcalde y un concejo municipal. El alcalde es la máxima autoridad administrativa local, elegido democráticamente cada cinco años y con derecho a reelección. El concejo municipal está compuesto por cinco regidores, también electos democráticamente para periodos de cinco años y con derecho a reelección. Éste ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales le entrega a la Municipalidad Provincial de Lima todas las competencias y funciones que le son transferidas al resto de gobiernos regionales.

Los ciudadanos pueden ejercer el derecho de revocatoria hacia todas las autoridades subnacionales electas democráticamente. Para aplicarlo se debe presentar una solicitud que incluya a al menos el 25% de los electores de la circunscripción y que contenga el fundamento de la iniciativa, aunque sin la necesidad de presentar pruebas. La revocatoria se hace efectiva mediante mayoría absoluta. En 1997 se produjeron los primeros referéndums sobre autoridades subnacionales. Desde ahí y hasta 2008 (inclusive) 3.031 autoridades fueron sometidas a consulta popular, de las cuales 919 fueron finalmente revocadas.

#### IV. CONCLUSIONES

A la luz de los procesos históricos y contextos políticos con los que se originaron los procesos de descentralización en los países unitarios del cono sur, se observan a la vez significativas diferencias y patrones comunes en sus descentralizaciones políticas actuales.

Por un lado Colombia y Bolivia, países con fuertes tradiciones territoriales, ostentan altos grados de descentralización, incluso incorporando en las políticas territoriales sus diversidades étnicas. El caso boliviano, muy en línea con su política hacia sus naciones de origen, reconociendo a sus pueblos indígenas la posibilidad de gobernarse con estatutos autónomos en sus territorios. Colombia y Ecuador también reconocen sus diversidades étnicas y culturales a través del establecimiento de territorios especiales, donde representantes de dichos grupos tienen mayor participación en la política local.

En la vereda opuesta está Chile, y en menor medida Perú, países tradicionalmente centralizados. El segundo con aperturas recientes a mayores niveles de descentralización política en el nivel regional, mientras que el primero aún se encuentra ad portas de lograrlo, constituyéndose en el único país cuyas autoridades máximas regionales siguen siendo designadas por el gobierno central.

Dentro de los patrones comunes, resalta la rápida redemocratización del ámbito local una vez concluidos los periodos autoritarios, procesos que fueron extendiéndose a los gobiernos intermedios con distintas celeridades (Ecuador y Colombia primero, Perú y Bolivia después). Así se consagra la autonomía política a nivel local e intermedio (salvo por el caso de Chile en este último).

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa Plurinacional. 2010. "Ley marco autonomías y descentralización "Andrés Ibáñez". Recuperado el 22 de junio de 2011, de [http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/3\\_doc\\_nacionales/16\\_Ley\\_marco\\_de\\_autonomia\\_promulgada.pdf](http://www.ops.org.bo/multimedia/cd/2010/sri-2010-4/files/docs/3_doc_nacionales/16_Ley_marco_de_autonomia_promulgada.pdf)
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 1992. "Historia de la ley N° 19.175. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional." Recuperado el 17 de marzo de 2011, de <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/12824/1/HL19175.pdf>
- Clavijo, Jessica. 2009. "Consulta Popular de Revocatoria." Recuperado el 14 de junio de 2011, de [http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electtorales%20-%20Exposiciones/ee2009/mar\\_24feb09.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electtorales%20-%20Exposiciones/ee2009/mar_24feb09.pdf)
- Congreso de la República del Perú. 2002. "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales." Recuperado el 14 de junio de 2011, de <http://pdba.georgetown.edu/Decen/Peru/nuevaleyderegiones.pdf>
- Congreso de la República del Perú. 2003. "Ley Orgánica de Municipalidades." Recuperado el 14 de junio de 2011, de [http://www.bnp.gob.pe/portalbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/ley\\_No.27972%20LEY%20ORGANICA%20DE%20MUNICIPALIDADES.pdf](http://www.bnp.gob.pe/portalbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/ley_No.27972%20LEY%20ORGANICA%20DE%20MUNICIPALIDADES.pdf)
- El Tiempo. 20 de septiembre de 2009. "Ninguna Revocatoria de Mandato ha prosperado en los casi 15 años de creación de ese mecanismo
- Recuperado el 13 de junio de 2011, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6158688>
- Falletti, Tulia G. 2005. "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective." *American Political Science Review* 99, N° 3.
- Presidencia de la República. 1991. "Constitución Política de Colombia." Recuperado el 15 de junio de 2011, de <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

- 
- Rodden, Jonathan. 2004. "Comparative federalism and decentralization. One meaning and measurement." *Comparative Politics* 36, 4.
  - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2010. *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el DFL N° 1, de 2006*, del Ministerio del Interior. Santiago: Ministerio del Interior.
  - Viteri, Galo. 2007. "La descentralización en el Ecuador: marco legal, estado del proceso y lineamientos de política". Recuperado el 22 de junio de 2011 de <http://www.eumed.net/libros/2007c/342/342.zip>

---

(1) Doctor (c) Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid.