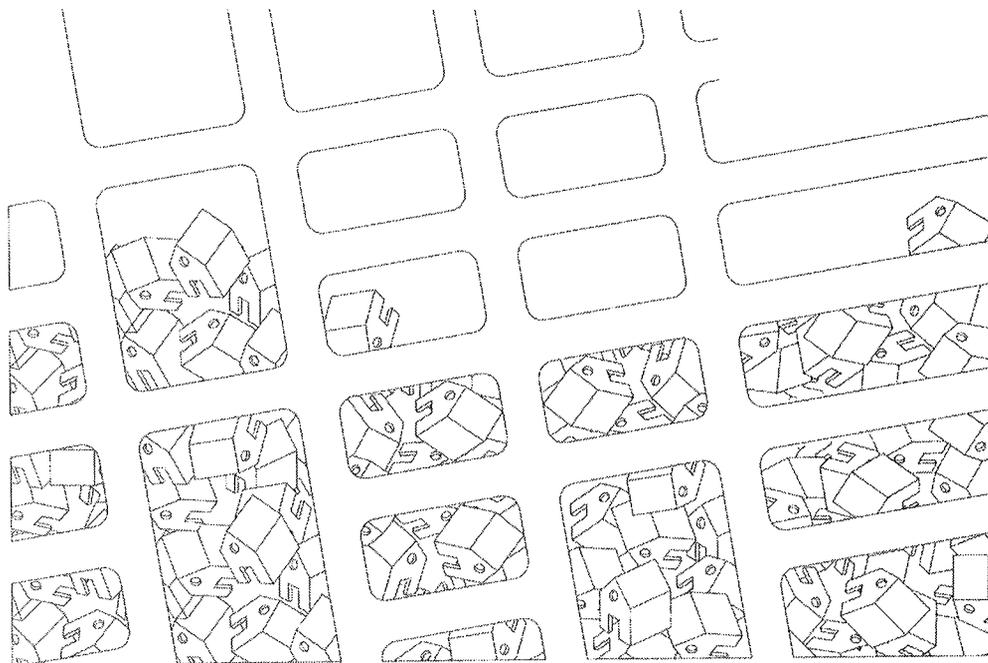


Federalismo y unitarismo:

semejanzas y diferencias de los procesos de descentralización de Venezuela y Perú

Carlos Mascareño Quintana*



Palabras clave:
descentralización,
Venezuela, Perú, análisis
comparado.

Recibido: 05-10-04
Aprobado: 26-04-05

* Investigador-docente del
Centro de Estudios del
Desarrollo (Cendes) de la
Universidad Central de
Venezuela (UCV). Doctor
en Estudios del Desarrollo.
Máster en Planificación.
Ingeniero Industrial.

RESUMEN

Venezuela es un país con raíces federales que inició su proceso de descentralización en 1989 con la elección de gobernadores y alcaldes. Perú posee una base constitucional de corte unitario que, luego de una frustrada descentralización a finales de los ochenta, reinició ese camino en noviembre de 2002 con la elección de los presidentes regionales. En ambos casos se encuentran elementos coincidentes respecto a la construcción de consensos políticos para conferirle legitimidad al proceso, y también diferencias en sus orientaciones. El artículo estudiará, de manera comparada, ambas realidades con el fin de obtener lecciones sobre sus bondades y limitaciones.

ABSTRACT

Venezuela is a country with federal roots that launched its decentralization process in 1989 with the election of governors and mayors. Peru has a constitutional basis of unitary design that, after a failed decentralization process at the end of the 80's, returned to this path in November 2002 with the election of regional presidents. There are concurrent elements in both cases with regard to the building of political consensus in order to grant the legitimacy of the process, as well as certain differences in their orientations. This paper will study both realities in a comparative way, in order to draw some lessons about their merits and shortcomings.

Introducción

El presente documento contiene un análisis comparado de los procesos de descentralización de Venezuela y Perú. El primero de estos países es una república con raíces federales que inició su proceso de descentralización en 1989 con la elección universal, secreta y directa de gobernadores y alcaldes. Perú, por su parte, posee una base constitucional y una tradición republicana unitaria que, luego de una frustrada descentralización de finales de los años ochenta, reinició ese camino en noviembre de 2002 cuando fueron electos, por primera vez en su historia, los presidentes regionales, también de manera directa, universal y secreta. En ambos casos es posible encontrar elementos coincidentes respecto a la construcción de consensos políticos para conferirle legitimidad al proceso. También se constatan diferencias en sus orientaciones, sobre todo en cuanto a la continuidad y la consistencia de los consensos y las modalidades de asignación de los recursos fiscales, o en materias actuales como los mecanismos de participación.

El trabajo se ha estructurado de la manera siguiente: el primer capítulo comenta, brevemente, algunos elementos característicos de los Estados federales y de los Estados unitarios, que ubican al lector en la diferencia que históricamente signó la bifurcación entre las estructuras de los dos tipos de Estados modernos. El segundo capítulo analiza la confluencia de la centralización del poder en Venezuela y Perú, independientemente de sus tipos de Estado. El tercer capítulo del documento trata las diferencias

que pueden visualizarse en el camino de la construcción de los consensos para implantar la descentralización en cada país. El cuarto capítulo presenta el contrasentido temporal de los procesos de Venezuela y Perú: en el primer caso se impulsa una descentralización entre 1989 y 1998 para, luego, entre 1999 y 2004, entrar en una franca recentralización del poder; en el segundo se recentraliza el Estado entre 1992 y 2000 para, a partir del 2002, entrar en un camino descentralizador. En el quinto capítulo se analiza comparativamente el comportamiento de algunas variables clave de la descentralización: la base territorial, la base política, el arreglo fiscal, las competencias y la participación ciudadana. Finalmente se entregan las conclusiones del estudio.

Notas sobre el Estado unitario y el Estado federal

El Estado unitario constituye la forma tradicional de organizar el poder político en los países modernos. Es una construcción basada en la concentración del poder por parte de las monarquías absolutas, ideario ampliado por las revoluciones liberales europeas, en las cuales se pretendió ordenar los derechos ciudadanos bajo un solo orden jurídico, dando al traste con los privilegios y ordenaciones corporativas del antiguo régimen (Aja, 2001). El liberalismo congenió desde sus orígenes con un modelo de Estado centralizado y con una identidad de orden superior, materializada en la nación (Caminal, 1998). La historia moderna del Estado unitario encuentra sus raíces por ex-

celencia en la Revolución Francesa y el Código Napoleónico, ideario transmitido a la mayoría de las Constituciones liberales europeas del siglo XIX.

A pesar de la fuerza del modelo, la historia de los poderes del Estado moderno se encuentra impregnada de conflictos y rupturas dentro de las sociedades. Uno de los refugios que se fueron adoptando para enfrentar tales circunstancias fue la creación de poderes verticales con expresión territorial en unidades menores que la nación, con lo que se originó un carácter dual del ejercicio del poder, que caracteriza lo que hoy se conoce como federalismo. Esta tradición de la organización del poder en el Estado se inicia con la Revolución Estadounidense (Elazar, 1990). Para García Pelayo (1991: 403), el Estado norteamericano supuso una división del poder funcional y territorial, en un arreglo con un único poder para ciertas materias comunes a la nación y con una pluralidad de poderes territoriales para otras (ibíd.).

Así como en Europa pudo ensayarse la adopción de ambos modelos de Estado a lo largo de los siglos XIX y XX (Francia, Reino Unido y Suecia como Estados unitarios; Suiza, Austria, Alemania y Bélgica bajo el modelo federal), también en América Latina fue posible experimentar con ambas formas de distribución del poder político. Luego del difícil periodo de independencia y creación de las repúblicas latinoamericanas, cuatro de ellas –Argentina, Brasil, México y Venezuela– llevaron sus estructuras estatales hacia un modelo federal que sobrevive hasta el presente.

El federalismo latinoamericano podrá entenderse como la capacidad de elaboración y adaptación de modelos doctrinarios e institucionales y no como una copia de un modelo específico, particularmente del norteamericano (Carmagnani, 1993). Mientras el constitucionalismo norteamericano tuvo sus raíces en la lenta evolución del derecho anglosajón, las instituciones políticas latinoamericanas significaron una ruptura violenta con el pasado colonial, que resultó en un salto a lo desconocido e inexplorado (Velasco, 2001). Si bien en las demás repúblicas latinoamericanas también estuvieron presentes las tensiones internas entre los poderes regionales y la necesidad de centralizar el poder para consolidar la nación, realidades del orden práctico terminaron por imponer la adopción de una estructura unitaria en la conformación de sus Estados. Las repúblicas resolvieron la tensión centro-provincia adoptando el sistema administrativo-constitucional derivado del Código Napoleónico, rasgos que subsisten en la organización actual del Estado (Zas, 1998). Ahora bien: las dificultades y tensiones entre federalismo y unitarismo, aderezadas por la recurrente historia de los caudillos locales, hubieron de resolverse hacia finales del siglo XIX y principios del XX a favor de una fórmula que terminaría imponiendo, forzosamente, la primacía del Gobierno central sobre las pretensiones locales. En el caso de los estados unitarios, las repúblicas lograron consolidar una estructura que resolvió la integración nacional. Para los países que habían optado por la fórmula federal, la fuerte presencia del nacionalismo y, particular-

mente, la institución presidencial de corte populista tendieron a desdibujar el principio federal en la mente de los actores. Además, es necesario precisar que la mediatización de las ideas federales tuvo sus raíces, más que en cualquier otra cosa, en la necesidad objetiva de generar un sólido consenso sociopolítico alrededor de la figura del Presidente que fuera compatible con el modelo económico y de participación política que se imponía a nivel mundial.

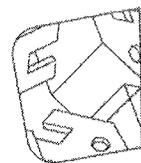
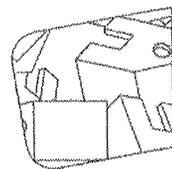
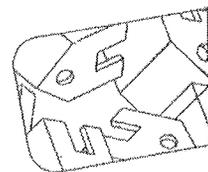
El federalismo venezolano y el unitarismo peruano: la común centralización

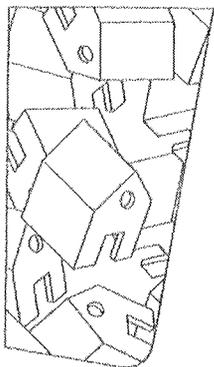
Venezuela y Perú terminaron configurando Estados con un alto grado de centralización del poder en el siglo xx, a pesar de las diferencias que pudieron fraguarse en su acontecer histórico en cuanto federalismo y unitarismo.

La Constitución fundacional venezolana fue de clara inspiración federalista. Sin embargo, desde sus inicios la república acusó una pronunciada disonancia entre la ideología y la realidad imperante, que hizo de la federación temprana un ensayo fallido (MRI, 1983). “Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado”, afirmaría más tarde el Libertador Simón Bolívar (1999: 76) en su discurso ante el Congreso de Angostura. El sello ideológico federalista fundacional se incrustó, no obstante, en el imaginario colectivo. Incentivados por el pacto que fundó la Constitución de 1864,

o Constitución Federal, los caudillos sometieron el país a una constante inestabilidad y constituyeron un sistema político en el que se instauraba una convivencia entre el poder local y el nacional (Quintero, 1994). La tensión centralismo-federalismo venezolana quedó sometida durante los veintisiete años de la dictadura de Juan Vicente Gómez, quien, a su muerte en 1935, legó al país una estructura estatal con claros y sólidos rasgos centralistas. La supresión de todo rasgo de autarquía provincial se refrendó con la supresión de la elección de los gobernadores de los estados y su sujeción al Presidente de la República. Atrás quedarían las autocracias locales y, en adelante, se sellaría el carácter centralizador del Estado. Ésa será la impronta heredada por las sucesivas Constituciones, incluyendo las de inspiración democrática de 1947 y 1961, como un continuo que pretendió, y logró, integrar a Venezuela como nación y adentrarla en un proyecto modernizador cuando había transcurrido un buen trecho del siglo xx.

Si bien la república peruana, por su parte, vivió en sus inicios la duda acerca del sistema político que habría de asumir, la disyuntiva entre un Estado federal y otro de carácter unitario sólo duró un parpadeo, pues los próceres no concibieron otro sistema que uno que permitiera consolidar la herencia centralizadora del poder vencido (Tamayo, 1988). En el pensamiento de Mariátegui (1996: x-1), “el regionalismo no es en el Perú un movimiento, una corriente, un programa. No es sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento [...] La idea federalista no muestra en nuestra historia





raíces verdaderamente profundas". Autores como Althaus o Basadre (en Tamayo, 1988: 22) argumentaron sobre la inexorable imposición del régimen centralizado desde Lima que evitó la desintegración del Estado peruano. Bonilla y Spalding (en Zas, 1998: 19-29) ilustran sobre la realidad de desintegración peruana en el advenimiento de la República: un espacio desarticulado, sin eje de ordenamiento social y económico. Y aquella realidad se encontraba superpuesta a un modelo político administrativo napoleónico, implantado por las reformas borbónicas en Latinoamérica, que dejaría un legado de distribución territorial y política. El hecho de que el departamento no alcanzara, en el Estado unitario peruano, la importancia política —que sí logró la entidad federal o estado venezolano— que pudiera amalgamar las voluntades socioculturales para lograr identidades a su alrededor es la razón por la cual hoy día se continúa dudando acerca de cuál es el nivel de territorio intermedio viable para la descentralización peruana. Si bien la revolución de 1931 de Samanez Ocampo (efímera, pues él gobernó sólo hasta diciembre de ese año) fue una revolución típicamente descentralista, y la Constitución de 1933 consagró los Consejos Departamentales, que resultaron inoperantes (ibíd.), la historia centralizadora peruana del siglo xx continuó su marcha inexorable. Desde los años cuarenta, el predominio de Lima se acentúa cuando ocurre la gran transición demográfica (Varillas y Mostajo, en Tantalean, 1991: 8). El discurso sobre la descentralización en Perú quedó sepultado a lo largo del tránsito decimo-

nómico hasta arribar a la estabilización nacional del siglo xx, si bien la mayoría de las proclamas de gobierno, desde 1821, indicaban que el Estado peruano debía organizarse descentralizadamente. (Dammert, 2003a).

Un destino común y una diferencia política importante se vislumbran en la discusión descentralizadora de Venezuela y Perú. En el primer caso es innegable el predominio de la estructura centralizadora en ambos Estados; ésta, al igual que en el resto de América Latina, fue funcional a la consolidación de los Estados nacionales. La diferencia política entre ambos países tendrá que ver con la influencia de las ideas en la estructuración de pactos que, lentamente, permitirán fraguar las bases de una futura descentralización.

Continuidades y rupturas en los consensos sociopolíticos

El proceso latinoamericano

La década de los ochenta del siglo xx estuvo signada por movimientos reformistas que apuntaron a la descentralización del aparato estatal latinoamericano. Las razones para adoptar esta manera de distribuir el poder eran comunes a todos los países: crisis sociales y económicas, pero, fundamentalmente, la deslegitimación del sistema político adosado a la estructura centralista de gobierno. Este cambio exigió, en cada país, la construcción de consensos, débiles o fuertes, para asumir las respectivas decisiones. Ciertamente, los procesos de descentraliza-

ción de América Latina se iniciaron, más temprano que tarde, bajo la impronta del modelo centralista, en lo cual se antepuso el fortalecimiento de la lógica territorial al de la sectorial (Finot, 2001: 17-82). La adopción de medidas para reformar el Estado centralizado estuvo encuadrada en la aspiración de eficiencia y modernización que respaldaba las políticas de ajuste (Torres, 1992). En esta perspectiva, la descentralización adquirió un importante grado de autonomía respecto al resto de las políticas de ajuste, convirtiéndose en un discurso cerrado y, en consecuencia, en un fin en sí mismo con el cual todos los actores estaban de acuerdo (Haldenwang, 1999).

Brasil fue pionero en la elección de gobernadores de estado en 1985. México introdujo reformas para la municipalización a lo largo de la década, las cuales incidieron en la redistribución del poder y contribuyeron al triunfo de Fox con un apoyo amplio de las bases regionales (Mizrahi, 2001). Un país de corte unitario como Colombia avanzó hacia la descentralización, orientado por reformas del poder municipal (Jaramillo, 1991). Sin embargo, la Constitución colombiana de 1991 fortaleció el espacio provincial al aprobarse en ella la elección de gobernadores departamentales (Cabrerero, 1996). Bolivia, más tardíamente, inició el camino descentralizador por la vía de la participación popular a nivel municipal con la promulgación de la respectiva ley en 1994 (Molina, 1997). En ese contexto se inscriben el federalismo venezolano y el unitarismo peruano, que, con sus diferencias, se encuentran transitando

las dificultades de mantener un pacto para la descentralización.

Los consensos de Venezuela y Perú

Si bien los procesos de descentralización de Venezuela y Perú se inscriben en la oleada reformista de las décadas de los ochenta y los noventa en América Latina, existen factores que determinaron diferencias de ritmos, tiempos y formas de los consensos para abrir cauce a tal proceso.

En efecto, según Boisier (1997: 5), el caso peruano muestra uno de "los avatares cíclicos de la descentralización [...] En este país se había llegado a configurar la arquitectura institucional más ambiciosa y compleja de América Latina, a partir de las primeras leyes de la década de los setenta". El de Perú será el primer texto constitucional latinoamericano que asumirá la idea de descentralización como parte del perfil del Estado. Al decir de Blume (cit. en Adrianzen, 2003: 225), se trataba de un cambio inédito y de enorme trascendencia en relación con la tipificación del Estado, toda vez que en las Constituciones promulgadas hasta 1920 no hubo alusión a la forma del Estado, y la de 1933 se refiere a éste como "uno e indivisible". Sin embargo, el plan de descentralización terminó siendo un conjunto de definiciones generales que ocultaban las diferencias de fondo en cuanto a la delimitación regional peruana. El trámite de la ley de bases se prolongó por ocho años, aprobándose ésta durante el gobierno de Alan García y reformándose al siguiente año para intentar solventar las diferencias de com-

petencias entre las regiones y las microrregiones (Adrianzen, 2003). Todo ello, en medio de una gran dosis de resistencia centralista, aplazó la elección de los gobiernos regionales, prevista para 1979, hasta 1989. En medio de una profunda crisis de legitimidad política llega al poder Alberto Fujimori, quien, con el golpe de Estado de 1992, clausura los gobiernos regionales y crea los Consejos Transitorios de Administración Regional, designados directamente por la Presidencia de la República (ibíd.). Fujimori encontró, ciertamente, un terreno abonado para suprimir los gobiernos regionales: sus presidentes eran electos de manera indirecta por las Asambleas Regionales; por lo tanto, su legitimidad estaba en entredicho, toda vez que no provenían de la elección directa de la población regional (Mascareño, 2003a). Además, el ensayo era reciente y no había tenido tiempo de estructurar nuevas alianzas, imposibles en medio de aquella incertidumbre que había generado el fracaso del gobierno de Alan García. Llega, de esta manera, la Constitución de 1993, la cual, si bien mantiene el calificativo “descentralizado”, convierte al Estado en hipercentralista y prolonga los Consejos Regionales Transitorios hasta su final. Se trató, en definitiva, de un neocentralismo en el cual hasta los municipios fueron reducidos a débiles entidades sin recursos ni competencias (Dammert, 2003a). Los acontecimientos del periodo 1989-1999 terminaron dándoles una respuesta afirmativa a las dudas de algunos autores que, como Tamayo (1988), habían advertido que los movimientos descentralistas peruanos

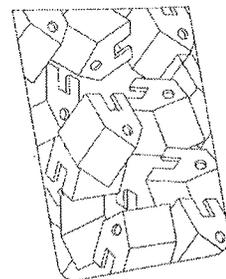
habían fracasado una y otra vez, pues habían sido movimientos que “estallan, florecen en frases y gestos grandilocuentes, pero se apagan al conseguir migajas del poder central” (ibíd.: 33). Para aquel momento (1988) se preguntaba el autor: ¿serán estos procesos, todavía oscuros y misteriosos, los anuncios certeros de que toca a su fin la tendencia que se instauró, invencible, a mediados del siglo xv? La respuesta fue negativa. Años después (1996), el Grupo Propuesta Ciudadana formularía sus dudas en la siguiente perspectiva: ¿por qué no ha sido posible en setenta años convertir las ideas y las propuestas teóricas en acciones ejecutadas políticamente que duren y tengan éxito, algo que se refleja en el poco interés en el problema de los habitantes de las distintas regiones del país? El consenso en pro de la descentralización era precario y las tendencias centralizadoras dominaban la escena peruana no sólo por las medidas y acciones de Fujimori sino, además, por las omisiones de la década de los ochenta, cuando las élites no encontraron el camino del consenso para redistribuir el poder del Estado. En pleno régimen fujimorista, varios autores dudarán de las posibilidades de la descentralización bajo el ejercicio autoritario del poder. Así, dirá González de Olarte (1997: 143): “La descentralización sigue siendo una quimera, mientras las fuerzas centrípetas avanzan sopladas por los vientos del ajuste estructural y al compás del estilo autoritario del gobierno del ingeniero Fujimori”. El caso venezolano acusa una trayectoria diferente. Luego del proceso de regionalización centralizado de los setenta, el país retomó la

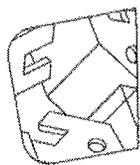
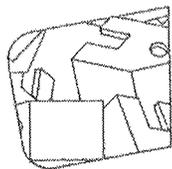
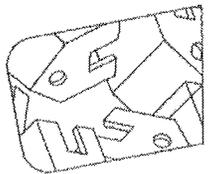
vigencia de las entidades federales como unidad territorial histórica. En su seno se habían fraguado movimientos de reivindicación provincial que se aliaron con los sectores partidistas e intelectuales para imponer las decisiones que abrieron cauce a la descentralización a partir de la elección de gobernadores y alcaldes en 1989. Este consenso, difícil y sinuoso, se logró luego de un largo debate y de la búsqueda de acuerdos entre 1984 y 1988 y fue apuntalado por la tímida previsión de la Constitución de 1961, la cual, en su Preámbulo, establecía que el federalismo era un *desideratum* para Venezuela. No se requirió de reforma constitucional. Bastó echar mano del artículo 22, que preveía la elección de gobernadores, y del 137, que establecía la posibilidad de transferir competencias a estados y municipios (Mascareño, 2003b).

La Comisión para la Reforma del Estado (Copre), organismo creado en 1984, llevó adelante el fraguado del consenso. A ello contribuyó la presencia en su seno de comisionados que, a su vez, eran parlamentarios. Las negociaciones con los líderes partidistas no fueron fáciles: dirigentes fundamentales de los partidos AD y Copei se oponían férreamente a tal cambio (ver Copre, 1986). Sin embargo, la cercanía de las elecciones de 1988, la presión de los parlamentarios de provincia y las pugnas internas de los principales partidos terminaron imponiendo el consenso.

Además de la elección directa de gobernadores y alcaldes, en Venezuela se aprobó, con apuro, una ley de descentralización que hizo posible avanzar en medio de la severa

crisis política y social de los noventa. Se pudieron introducir cambios significativos, tales como la ampliación de las transferencias de recursos hacia las entidades federales y los municipios, a través de tres instrumentos básicos: el incremento del Situado Constitucional hasta arribar a un 20% del presupuesto nacional, la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, que redistribuiría parte de la renta por explotación de minas e hidrocarburos. Con ello, estados y municipios llegaron a administrar el 29% del total presupuestario del país para 1998. Esto representó un salto cualitativo, toda vez que para 1989 ese porcentaje era apenas del 17% (Mascareño, 2000). En materia de competencias, las entidades federales y los municipios introdujeron cambios visibles. Las primeras lograron negociar competencias exclusivas en materia portuaria, de vialidad, de administración de minas y de aeropuertos, entre las principales. También, aunque con menor intensidad, avanzaron en los servicios deportivos, de vivienda y de salud, quedando relegadas algunas competencias importantes, como la de educación. Los municipios, por su parte, con el incentivo de la nueva figura del alcalde electo y de la posibilidad de recibir mayores recursos, mejoraron sustancialmente los servicios de aseo domiciliario y de transporte e iniciaron su incursión en la administración de acueductos, a la vez que incorporaron iniciativas en programas sociales (ibíd.).





Como se verá, mientras Venezuela podía sortear los obstáculos para lograr un consenso básico alrededor de la descentralización en los ochenta y noventa, Perú, habiendo partido de una Constitución que suponía una innovación temprana en los setenta, no pudo consolidar una base de acuerdos para conferirle continuidad al proceso. La continuidad democrática venezolana contribuyó desde los años sesenta, y mucho, a aquel acuerdo. También su tradición federal, que encerraba una reivindicación provincial postergada. La discontinuidad democrática peruana, ciertamente, impidió tales avances. También las dificultades para definir un esquema territorial y de agregación de intereses en una demarcación adoptada por todos limitaron la posibilidad de la descentralización entre 1979 y 1999. En el primer caso quedaron legitimadas autoridades territoriales de nivel intermedio, lo que introdujo credibilidad en la población, aliviando el descrédito del sistema político, a pesar de los intentos de golpe sucedidos en febrero y noviembre de 1992. En el segundo, los presidentes regionales no llegaron a convertirse en referencia social. Siendo un poder débil, no fue difícil su eliminación durante el régimen de Fujimori.

Venezuela y Perú en sentidos contrarios

En el Perú de hoy, todo el mundo, aparentemente, está de acuerdo con profundizar la descentralización. En la Venezuela de hoy, el consenso inicial logrado en los años ochenta

ha sufrido cambios sustanciales durante el régimen de Hugo Chávez, y han aparecido signos inequívocos de recentralización del poder. No existe, en consecuencia, una receta que indique la linealidad del proceso. Para visualizar los momentos de los dos casos en estudio, realicemos a continuación un análisis más detallado de cada uno.

La nueva descentralización peruana

Desde 2001 se ha mantenido un consenso básico alrededor de la descentralización en Perú. Es un nuevo intento de concretar una vieja aspiración. Perú logró sus primeras elecciones directas de presidentes regionales en noviembre de 2002. Se requirió un acuerdo básico que les confiriera legitimidad. Éste fue posible sólo gracias a la caída de Fujimori.

No sólo el liderazgo nacional cerró filas con el proceso descentralizador. Es menester resaltar el hecho de que el protagonismo de los Frentes Regionales, unificados en su Coordinadora Nacional, fue determinante para incorporar la descentralización en la agenda nacional. Éstos adoptaron la elección de gobiernos regionales en el encuentro realizado en el Cuzco. Posteriormente participaron en la preparación y ejecución de la Marcha de los Cuatro Suyos, luego de conocerse el fraude electoral fujimorista en abril de 2000. Por todo ello, los Frentes Regionales terminan siendo reconocidos como una de las siete organizaciones de la sociedad civil en el Acuerdo Nacional que se firmará el 22 de julio de 2002 (Milosláovich y Chávez, 2002).

El consenso en pro de la descentralización formó parte de las veintinueve políticas que conformaron el Acuerdo Nacional de 2002. Dicho acuerdo, percibido como un proceso de refundación republicana y de fundación democrática (Roncagliolo, 2002), permitió retomar el legado descentralista de la Constitución de 1979. Se asumieron la restitución de los gobiernos regionales, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la asignación progresiva de competencias y recursos a los entes territoriales en un marco de gradualidad (Pease García, 2002). En este ambiente, la reforma, jurídicamente asumida, se efectuó en un corto tiempo, en el cual se sucedieron decisiones clave. La cronología legal da cuenta de ello (Defensoría del Pueblo, 2003): reforma constitucional para la descentralización (06/03/2002), Ley de Elecciones Regionales (14/03/2002), Ley de Bases de la Descentralización (17/07/2002), Ley de Demarcación y Organización Territorial (17/07/2002), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (08/11/2002) y Ley de Municipalidades (06/05/2003).

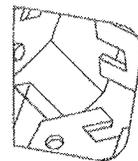
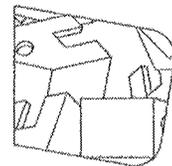
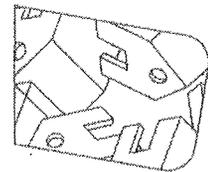
Un elemento central del relanzamiento de la descentralización peruana fue la convocatoria a elecciones regionales para noviembre de 2002. Esta convocatoria, efectuada por el gobierno de Alejandro Toledo el 28 de julio de 2001, resultó ser “la expresión de un amplio consenso nacional en torno a la necesidad y la urgencia de descentralizar el Perú” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2002: 7). Alentados por esta convocatoria se firmaron, antes de las elecciones, veinticuatro acuerdos regionales (ibíd.). Otro rasgo

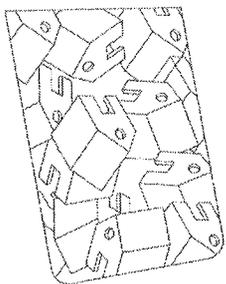
resultante de la nueva normativa fue la asignación de competencias a los gobiernos intermedios. También se destacan los mecanismos participativos introducidos para la gestión regional y local. Además es necesario resaltar la incorporación y la ratificación de competencias en el ámbito local. Con ello se reivindicaba la necesidad de la concurrencia entre los niveles de gobierno. El andamiaje institucional fue rematado con orientaciones para el arreglo fiscal. Se previeron transferencias territoriales por la vía de los programas sociales, la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide) y la posibilidad de que las regiones incorporaran los ingresos de las exoneraciones tributarias, además de garantizar la continuidad del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún).

El bloque de medidas que moldearon la descentralización peruana fue el producto de negociaciones rápidas, inacabadas, muchas de ellas imprecisas y con limitaciones. Sin embargo, se trataba de avanzar en un momento en el cual la democracia estaba en juego. Era un ensayo que replanteaba las relaciones Estado-sociedad y una apuesta por el aprendizaje colectivo en los años venideros.

La recentralización del poder en Venezuela

La recentralización es un fenómeno factible en países con tradición autoritaria y personalista del poder como los latinoamericanos. Venezuela presenta una combinación de signos autoritarios y de recentralización fiscal y burocrática, específicamente en los últi-





mos seis años, en los cuales el régimen del presidente Chávez ha impuesto una práctica personalista y autoritaria desde el Gobierno central.

El Gobierno actual heredó una situación en la cual el poder había comenzado a desagregarse territorialmente y las relaciones intergubernamentales respondían al esquema de soberanías compartidas (Affonso, 1998), situación que caracteriza a los países en proceso de descentralización. En ese contexto se aprobó la Constitución de 1999, que refrendó el carácter federal y descentralizado del Estado venezolano. Además previó la creación de instituciones que podrían contribuir a la profundización de la descentralización, tales como el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales, los Consejos Locales, la Hacienda Pública Estatal y el Fondo de Compensación Territorial. En contraposición, la Constitución eliminó el Senado de la República. Además, al Situado Constitucional, que había alcanzado un mínimo de 20% a partir de las reformas de 1989, se le puso un techo de 20%, lo cual introdujo un importante grado de discrecionalidad para que el Ejecutivo nacional determinara las transferencias por esta vía.

Desde su inicio, el gobierno de Chávez dio muestras de una actuación animada por el *desideratum* de la recentralización. La verdadera agenda se orientaría hacia un modelo de “descentralización desconcentrada”, impulsado desde el Ministerio de Planificación y estructurado sobre la base de un plan de inversiones centralizado. En este modelo sería importante la creación del Plan Bolívar y del Fondo Único Social, instrumentos

manejados por aliados militares de Chávez para canalizar los programas sociales, sin coordinación alguna con los gobernadores de estado y los alcaldes.

A seis años de iniciado el gobierno, la recentralización del poder se ha traducido en los siguientes hechos (Mascareño, 2004):

- a) El Consejo Federal de Gobierno no se ha instalado. El Gobierno central no cree en esa instancia como vía para dirimir las situaciones que surgen en el plano de las relaciones intergubernamentales.
- b) Los instrumentos fiscales, como la Hacienda Estatal y el Fondo de Compensación Territorial, no se han aprobado.
- c) La nueva Ley Municipal continúa esperando, luego de cinco años, su aprobación.
- d) Existen amenazas ciertas a la recentralización de competencias como salud, puertos o vialidad.
- e) El gobierno central manipula las transferencias a estados y municipios. No se cumplen, en consecuencia, las cuotas de la Ley de Asignaciones Especiales, las del Fides ni las correspondientes al Situado Constitucional. En este sentido, la deuda del Gobierno central asciende a más de doce billones de bolívares (cerca de 6.000 millones de dólares).
- f) En esta perspectiva, la participación de estados y municipios en el presupuesto nacional, que había ascendido al 29% en 1998, ha caído hasta un 21% para el año actual.

A este panorama se une el hecho de que los Consejos Estadales, previstos para efectuar

la concertación a nivel de entidades federales, no han cumplido su función de deliberación y tienden a ser un medio de avalar la gestión de un gobernador o de negociar fondos discrecionales con el poder central. Por su parte, los Consejos Locales terminan siendo cooptados por los alcaldes, mediati-zándose el rol para el cual se pensó en su diseño.

Venezuela se encuentra, de nuevo, en un escenario de abierta contradicción entre las aspiraciones federal-descentralizadoras y la clara línea presidencialista y personalista del primer mandatario y su régimen. Es claro, entonces, que la tensión fundamental que se vive no gira alrededor del esquema normal conflicto-negociación, propio de los sistemas federales de las democracias modernas. Más allá y por encima de ello se trata de convicciones por parte del gobierno de Chávez en el plano ideológico, en el cual prima, en detrimento del gobierno compartido, la inexorabilidad de la toma del poder total para conducir el Estado. Son viejos y desgastados esquemas políticos que propugnan el poder hegemónico para la conducción de la sociedad.

Perspectiva comparada de algunas variables clave

Para completar una visión comparada de los procesos de descentralización de Venezuela y Perú, es conveniente enunciar algunas consideraciones sobre afinidades y diferencias que se pueden encontrar en el comportamiento de variables clave como las siguientes: la base territorial, la base política, las

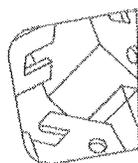
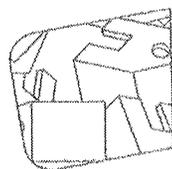
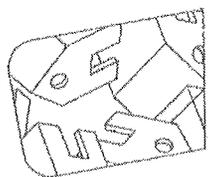
competencias, el arreglo fiscal y la participación ciudadana.

La base territorial

Existe una diferencia sustantiva entre los Estados federales y los unitarios en cuanto a la lógica de conformación de su base territorial. En los primeros se consolidaron históricamente las demarcaciones provinciales como unidad de delegación del poder en los niveles de los gobiernos subnacionales. En Estados unitarios, esta unidad intermedia es débil, toda vez que el concepto que priva en la distribución del poder tiene en ella una instancia de desconcentración controlada de actividades administrativas mas no políticas.

Las entidades federales venezolanas iniciaron su proceso de consolidación a partir de la Constitución Federal de 1864. Luego de la posterior creación autocrática de nueve regiones por parte de Guzmán Blanco, los veinte estados fueron restituidos a finales del siglo XIX (Ruiz Chataing), y así aquéllas han permanecido fijas hasta el presente. Solamente se han agregado tres nuevas entidades federales entre 1991 y 1999 (Delta Amacuro, Amazonas y Vargas), producto de la conversión del antiguo estatus de territorio federal bajo la administración del poder central en el de estados autónomos. Dentro de estos límites, la población posee una identidad territorial y se identifica como zuliana, larense o cualquier otro gentilicio, sin dudar de la legitimidad de esa demarcación.

En el caso peruano existe una larga historia de diferencias acerca de cuál debe ser la uni-



dad territorial sujeto de la descentralización. Recordemos que en los años ochenta se decretaron once regiones en las cuales se eligieron gobiernos regionales, delimitación lograda luego de largos y desencontrados debates. Los departamentos actuales, sujetos de descentralización en el actual periodo, también se encuentran en entredicho por diferentes razones: algunos argumentan que ellos no son la unidad territorial que resolverá la sostenibilidad de la descentralización, otros apelan a criterios macrorregionales según los cuales en el futuro podrán existir gobiernos que coordinen las políticas de integración económica. A su vez, la actual Ley de Bases de la Descentralización ha previsto en su artículo 29 la realización de un referéndum para consultar a la población sobre la posibilidad de agregar departamentos para crear regiones cuyas autoridades serían electas en la próxima elección regional (Ley de Bases, en Defensoría del Pueblo, 2003: 77-78). En fin, el nivel intermedio de gobierno se encuentra sujeto a una inestabilidad indeseable para la consolidación de la descentralización por la vía de la identificación de la población con su territorio. Un elemento adicional, no menos importante, de la dinámica territorial de Perú y Venezuela es el referido a la concentración poblacional y de actividades económicas en el territorio. La Región Capital Caracas y su entorno inmediato alberga al 18,3% de los venezolanos (Barrios, 2003: 128), mientras que Lima metropolitana concentra la tercera parte de la población peruana y genera el 55% del producto interno bruto (Dammert, 2003b: 108). Esta hiperconcentración mar-

ca un ritmo en la distribución del poder que dificulta el camino hacia mayores autonomías territoriales. Sólo la ciudad de Arequipa se acerca al millón de habitantes, mientras que Venezuela posee cuatro que superan largamente esa cifra, y existen otras cinco áreas metropolitanas de entre 500 mil y un millón de pobladores. Esta distribución, si bien mantiene la preponderancia de Caracas en las decisiones, introduce un contrapeso espacial que se traduce en cuestionamientos por parte de las élites que defienden sus reivindicaciones provinciales y negocian constantemente con el poder central.

La base política

En Venezuela y Perú existen hoy día funcionarios del nivel intermedio que han sido electos. Gobernadores de estado en Venezuela y presidentes regionales en Perú cuentan con la legitimidad que les confiere una elección directa, universal y secreta. Sin embargo, como ya se vio, la trayectoria de cada elección fue diferente. Mientras que en Venezuela se trató de una vieja reivindicación, pendiente desde mediados del siglo xx, Perú atravesó por un periodo de ensayo con presidentes regionales electos de manera indirecta en 1989 y 1990, con el resultado de deslegitimidad que ya conocemos. Chávez trata de deslegitimar a los gobernadores en su afán recentralizador y hasta el momento no lo ha logrado, lo cual informa acerca de la importancia de esta institución en la vida política venezolana. En Perú, los presidentes regionales transitan un camino difícil hacia el reconocimiento como

figuras legítimas del nivel intermedio de gobierno. Todavía es temprano para concluir cualquier cosa al respecto; sin embargo, recientes sucesos de protesta contra el presidente del departamento de Ancash, que culminaron con su destitución por parte del Consejo Regional (*El Comercio*, 7/11/2003: a8), advierten sobre la fragilidad de la institución.

En cuanto a la figura del alcalde electo, Perú se adelantó en su implantación con respecto a Venezuela. En efecto, la Constitución de 1979 “dispuso el restablecimiento de las municipalidades como entidades territoriales autónomas elegidas directamente, como órganos del gobierno local y con autonomía económica y administrativa” (Zas, 1998: 213). Aún bajo el régimen de Fujimori, las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984 fueron recogidas en la Constitución de 1993, en cuyo contexto los alcaldes continuaron siendo electos. Es una circunstancia muy propia de los Estados unitarios, que centran su expectativa territorial en la institución municipal. En Venezuela, por el contrario, la figura del alcalde apenas se introduce en 1989 con su respectiva elección. El municipio, antes de este evento, había sido reducido a una instancia de poca monta en la vida republicana. Políticamente, en los Estados unitarios sólo los alcaldes de las grandes ciudades llegan a ser contrapeso del poder central. Así sucedió en Perú con el alcalde de Lima durante el gobierno de Fujimori. Mientras tanto, en la experiencia federal son los gobernadores quienes marcan la pauta del poder político territorial.

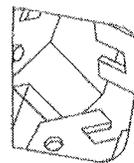
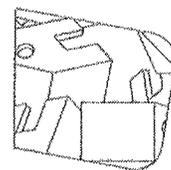
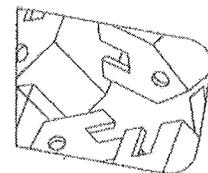
La distribución de las competencias

En general, existen altos niveles de coincidencia en cuanto a la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno en América latina. Tanto en el caso federal de Venezuela como en el unitario de Perú, el Gobierno municipal posee amplias atribuciones referidas a lo que se denomina “actividades propias de la vida local”. Allí se inscriben las competencias en materia de servicio de agua y alcantarillado, aseo urbano domiciliario, transporte urbano, ornato y control de comercialización de bienes de primera necesidad, entre otras fundamentales. Aun en materias concurrentes, como los servicios de salud, ambas legislaciones tienden a conferir jurisdicción, en las redes de atención primaria, al municipio.

En cuanto a las entidades intermedias de gobierno, es posible destacar tres diferencias básicas. El espectro de competencias concurrentes y la facilidad de su asunción, en el caso venezolano, han determinado que las entidades federales asuman todas estas competencias (carreteras, autopistas y puentes, puertos, aeropuertos, minerales no metálicos, salinas y papel sellado).

En el caso peruano, la legislación en materia de competencias concurrentes no prevé el traspaso inmediato de la administración de servicios o recursos. El espíritu que ha imperado es el de conferirle a la región el rol de promotora y facilitadora más que el de administradora (Ley de Bases y Ley de Gobiernos Regionales).

En relación con el régimen de las competencias concurrentes o compartidas, la le-



gislación peruana, a pesar de incorporar servicios fundamentales como educación y salud, al igual que en el caso venezolano, dedica mayor importancia a la gestión del desarrollo económico al establecer la presencia de las regiones en la regulación de las actividades económicas en todos los sectores, la gestión de los recursos naturales y la competitividad y el empleo. En Venezuela, el énfasis de la concurrencia se orientó hacia los servicios (salud, educación, atención al menor, al anciano y a la familia, deporte, cultura, obras públicas, vivienda, nutrición, defensa civil e investigación científica), a pesar de dedicarle algunos párrafos a la promoción del desarrollo económico. Esta diferencia determina el tipo de gestión que asumen las autoridades del nivel intermedio. Así, en Venezuela el énfasis de los gobernadores ha sido puesto en los servicios, en detrimento de la gestión del desarrollo económico. En Perú es posible observar una clara inclinación de los presidentes regionales hacia la gestión de los grandes proyectos para el desarrollo económico.

La tercera diferencia se refiere al régimen de transferencia de las competencias concurrentes. En Venezuela, el reglamento de la Ley de Descentralización estableció un engorroso camino de negociación de las competencias concurrentes, no compulsivo y, en consecuencia, excesivamente discrecional. Esa discrecionalidad llevó a los gobernadores de estado a negociar rápidamente los servicios de salud y de deportes, quedando relegados los servicios educativos. En Perú, la vía legislativa también introdujo el principio de gradualidad, pero, en este caso, se ha pre-

visto la elaboración de un plan de transferencias anuales bajo la coordinación del Consejo Nacional de Descentralización. Dichas transferencias, a su vez, quedarían sujetas a un proceso de acreditación de los gobiernos regionales de acuerdo con el reglamento que dicta el CND para tales efectos (Ley de Bases). El proceso es lento y de final abierto y está condicionado por las múltiples negociaciones que se suceden entre el nivel central y los gobiernos intermedios.

El arreglo fiscal

En uno y otro caso, la base fiscal de estados (regiones) y municipios depende altamente de las transferencias del poder central. Varían, sí, las modalidades de esas transferencias.

En Venezuela, en cuanto país federal, se cuenta con la ventaja del Situado Constitucional, institución vigente desde principios del siglo xx que garantiza un mínimo de participación en la distribución de la renta nacional. A este mecanismo se agregan las transferencias producto de la coparticipación en el impuesto al consumo a través del Fides, como ya se anotó, y la captura de rentas importantes a partir de la explotación de minas e hidrocarburos, prevista en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, circunstancia que obedece a la ventaja de ser país productor de hidrocarburos. Con ello, como también se observó, los estados y municipios lograron una participación del 29% en el presupuesto nacional en 1998. Sin embargo, la excesiva discrecionalidad del manejo de las transferencias ha hecho disminuir esa participación al 21%.

Perú presenta evidentes restricciones en materia fiscal territorial. Si bien el presupuesto de 2003 previó una proporción de transferencias que podrían llegar al 23%, lo cual no era un mal inicio para la descentralización peruana, las mismas no se concretaron, toda vez que la venta de los activos regionales y la recuperación de la deuda fiscal en cada región se hicieron inviables. Así, la proporción en términos reales apenas alcanzó el 20%. ¿Cuánto avanzó la descentralización presupuestal entre 2002 y 2003? Muy poco. Los gobiernos regionales sólo participaron de un 15% del presupuesto nacional, mientras que los gobiernos locales lograron, con dificultades, el 5%, incluyendo los fondos de los programas sociales (Grupo Propuesta Ciudadana/Vigila Perú, 2004a: 8). Ante tal situación, los gobiernos regionales se quejan de la centralización de los recursos. Así, Pedro Tarasca, gerente de Planeamiento y Presupuesto de la región Ica, afirma que “no existe la famosa independencia económica del gobierno regional porque todo está sujeto a lo que el gobierno central autorice” (entrevista, en Grupo Propuesta Ciudadana/Participa Perú, 2004b).

Para 2004 se anunció una proporción del 23,3% (*El Comercio*, 1/09/2003: a2); sin embargo, el ritmo de las privatizaciones, de las transferencias de los programas sociales y de la recuperación fiscal atenta contra esta meta. En general, los ingresos fiscales en los que se cifran las esperanzas de la descentralización peruana son volátiles. En este sentido, algunos especialistas peruanos, como González de Olarte (2003), ante la evidencia de tal volatilidad, recomien-

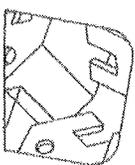
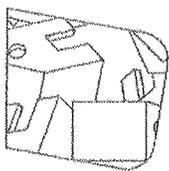
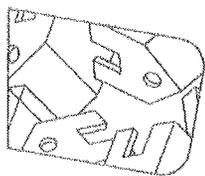
dan transitar el camino hacia una ley fiscal descentralizada, la cual sería producto de negociaciones sostenidas de largo plazo que permitieran definir impuestos asociados al valor agregado y la respectiva compensación territorial, creándose la hacienda regional, para lo cual habría que concertar una reforma constitucional.

Si bien Venezuela cuenta con mayores garantías de ingreso para respaldar las transferencias territoriales, ambas experiencias se encuentran signadas por la alta dependencia de los designios del poder central. Los ingresos propios municipales son restringidos, así como la producción de rentas propias por parte de las entidades intermedias.

La participación ciudadana

Parece existir mayor experiencia y voluntad de participación ciudadana en el proceso de descentralización peruano que en el venezolano. Cuando la descentralización de Perú se inicia, se encuentra con un contexto en el cual la expansión de espacios de encuentro entre Estado y sociedad civil ha avanzado sustancialmente. La voluntad de los actores para tal hecho se relaciona, evidentemente, con el aprendizaje forzado durante el régimen fujimorista y durante la transición hacia la reinstauración de la democracia. Así, en Perú se crearon mesas de diálogo y de concertación, grupos de iniciativa regional y coordinadoras de ONG, entre otros múltiples mecanismos para el diálogo con el Estado (ver Red Perú, 2001 y 2002).

Esta circunstancia determinó un alto grado de presión al momento de negociar la refor-



ma para la descentralización. De allí se derivaron, en buena medida, la elección de presidentes regionales, la previsión del presupuesto participativo y la creación de los Consejos de Participación Regional y de los Consejos de Participación Municipal. Es importante tener presente que la sociedad civil nacional y regional fue artífice de los acuerdos de gobernabilidad regionales firmados en 2002 antes de las elecciones. Si bien los consejos de participación han dejado entrever problemas de representación, es temprano para evaluar sus resultados. Lo que se desprende de la experiencia peruana es la firme voluntad de la sociedad regional y local de permanecer inserta en las negociaciones con el Estado para definir el rumbo de la descentralización. Esto se expresa en experiencias de vigilancia y control ciudadano a la gestión regional (Grupo Propuesta Ciudadana 2003), en la instauración de las mesas de concertación por la pobreza, en la actividad de los frentes regionales y en múltiples expresiones de organización civil a nivel territorial a efectos de que la participación ciudadana resulte “un mecanismo imprescindible para construir condiciones de gobernabilidad regional y local” (Azpur, 2003: 9).

En Venezuela, el fenómeno de la participación civil en el proceso de descentralización ha sido de menor intensidad. Si bien la sociedad territorial se ha organizado para cogestionar servicios y programas descentralizados, el mecanismo previsto en la ley de 1989, el Comité de Planificación Estatal, resultó inoperante y restrictivo para los efectos de la participación (Hernández, 2003). Éste se convirtió en una instancia manipulada por el

gobernador de turno y estuvo muy distante de lo que representa un espacio de concertación de políticas públicas. El gran número de integrantes y la agenda poco atractiva para los actores lo fueron anulando.

La Constitución de 1999 refrendó esta instancia y, adicionalmente, creó los Consejos Locales de Planificación Pública. Este mecanismo, oferta del actual Gobierno en su discurso acerca de la democracia participativa y protagónica, apenas ha comenzado a operar luego de la elección de los representantes de la sociedad civil, elección que se ha visto envuelta en pugnas entre los alcaldes, quienes montan sus propios aparatos electorales, y el resto de la sociedad, que reclama un espacio, con lo que se generan evidentes restricciones de representación (Mascareño, 2004).

El tema de la participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización está todavía inmaduro. Se tiende a formalizar mecanismos que terminan cooptando al liderazgo territorial, lo que cosifica el espíritu ciudadano. Tanto en el caso peruano como en el venezolano, a pesar de los indicios del mayor avance del primero de ellos, conviene evaluar en plazos mayores los verdaderos resultados de la incidencia de la sociedad en las políticas públicas y la transformación de esa presencia en conciencia ciudadana.

Conclusiones

El federalismo y el unitarismo son dos expresiones palpables de la forma de organización del Estado en las repúblicas latino-

americanas desde sus comienzos. Los casos de Venezuela y Perú muestran que las trayectorias históricas de ambos modelos determinan especificidades que influyen sobre los consensos que se estructuran a la hora de intentar descentralizar el poder.

A pesar de esa bifurcación, ambos países, al igual que el resto de América Latina, transitaron por un largo siglo xx bajo el predominio de regímenes hipercentralizados con un pivote fundamental en la figura del Presidente de la República. Esta impronta todavía pesa en el camino hacia el logro de un Estado más descentralizado y más cercano al ciudadano. En ese sentido, cada país experimenta un ciclo de centralización-descentralización en tiempos diferentes, tal como lo muestran los dos países analizados. Vistos en el corto plazo, los intentos de descentralización y de recentralización parecen no armonizar. Efectivamente, no son coincidentes los tiempos de Venezuela y Perú. No obstante, ambas líneas de tensión se inscriben en el largo ciclo de reformas del Estado con énfasis en la descentralización que se inició en América Latina a comienzos de los ochenta.

Finalmente, es importante resaltar que el proceso adopta rasgos particulares en cada sociedad nacional. Así, es posible observar que Venezuela y Perú mantienen diferencias en su base territorial, en la lógica política de los consensos, en el régimen de competencias, en el arreglo fiscal y en los mecanismos de participación incorporados. Tal circunstancia responde a la diversidad de ópticas y realidades que sustentan la implantación de la descentralización del Estado y que

son tantas como países existen, a pesar de la vigencia de un marco general que exige una redistribución del poder.

Bibliografía

Hemerografía

El Comercio (Lima), 2003, “El presupuesto del 2004 es 4,5% mayor al de este año”, en *Temas del Día*, 1/09, p. a2.

_____, 2003, “Consejo Regional de Ancash aprueba licencia de Ghilardi”, en *Política*, 7/09, p. a8.

Documentos secundarios

Adrianzén, Alberto, 2003, “La descentralización en el Perú”, en Carrión, Fernando (ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito, Flacso/OEA/Parlamento Andino, pp. 221-258.

Affonso, Ruy, 1998, “O processo de descentralização na América Latina: dilemas e perspectivas”, en “Jornadas de Reflexión sobre el Proceso de Descentralización en Venezuela” (mimeo), Caracas, PNUD/Cepal.

Aja, Eliseo, 2001, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza.

Azpur, Javier, 2003, “Luces y sombras de una posibilidad democratizadora”, en *Foro Descentralista*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, núm. 2, agosto, pp. 4-10.

Barrios, Sonia, 2003, “La Caracas metropolitana, de la ciudad compacta a la me-

- trópoli de metrópolis”, en *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina* (Actas del Seminario Internacional, Barcelona, 4, 5 y 6 de junio de 2002), Barcelona, Institut Catalá de Cooperació Iberoamericana/Institut d’Estudis Territorials/Pontificia Universidad Católica de Santiago de Chile, pp. 121-138.
- Boisier, Sergio, 1997, “América Latina: la descentralización finisecular” (mimeo), Santiago de Chile, Ilpes.
- Bolívar, Simón, 1999, “Discurso ante el Congreso de Angostura, 1819”, en Miranda, Haydée; Becerra, Asdrúbal, y Ruiz Chataing, David (comps.), *Documentos fundamentales de la historia de Venezuela 1777-1993*, Caracas, Los Libros de El Nacional (Colección Ares), pp. 70-96.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 1996, “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 142, marzo-abril, pp. 72-95.
- Caminal, Miquel, 1998, “Nacionalismo y federalismo”, en Mellón, Joan Antón (ed.), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, pp. 8-116.
- Carmagnani, Marcello, 1993, “Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno”, en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas (Serie Estudios), pp. 397-416.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) [Venezuela], 1986, *Documentos para la reforma del Estado* (t. 1: *Consultas. El liderazgo nacional*), Caracas, Copre.
- Dammert, Manuel, 2003a, “Cambios constitucionales y descentralización en el Perú de hoy”, en Carrión, Fernando (ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito, Flacso/OEA/Parlamento Andino, pp. 243-259.
- , 2003b, *La reforma descentralista peruana. Enfoque territorial y autonómico. Base del proyecto nacional democrático del siglo XXI*, Lima, Universidad Nacional de Mayor de San Marcos (Fondo Editorial de Ciencias Sociales).
- Defensoría del Pueblo [Perú], 2003, *Descentralización y buen gobierno. Compendio de normas*, Lima.
- Elazar, Daniel, 1990, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer - Fundación Rafael Campalans (Colección Federalismo).
- Finot, Iván, 2001, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Ilpes/Cepal.
- García Pelayo, Manuel, 1991, “Derecho constitucional comparado. Capítulo 7: Uniones y Estado federal”, en García Pelayo, Manuel, *Obras completas*, t. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 395-430.
- González de Olarte, Efraín, 1998, “La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia”, en Revesz, Bruno (ed.), *Descentralización y gobernabilidad en tiem-*

- pos de globalización*, Lima, Cipca/IEP, pp. 123-146.
- _____, 2003, "Entrevista: Los incentivos para la conformación de regiones: institucionales, financieros y tributarios", en *Participa Perú*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, núm. 5-6, julio, p. 14.
- Grupo Propuesta Ciudadana, 1996, "Descentralización, participación y reforma del Estado. Encuesta en cinco departamentos del Perú. Propuesta" (mimeo), Lima, Desco/Cedep/Cepes/IEP/Cipca/CBC.
- _____, 2002, *Acuerdos regionales por la descentralización y la gobernabilidad*, Lima.
- _____, 2003, *Vigila Perú. Sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización*, Lima, Reporte Nacional núm. 1, primer semestre.
- _____, 2004a, *Vigila Perú. Sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización*, Lima, Reporte Nacional núm. 3 (cuarto trimestre 2003), marzo.
- _____, 2004b, "Participa Perú" (entrevista a Pedro Tarasca, gerente de Planeamiento y Presupuesto de la región Ica, 28/11/03), en www.participaperu.org.pe/mesadetrabajo-entrevistas (15/07/04).
- Haldenwang, Christian von, 1999, "Descentralización y democracia local", en Hengstenberg, Kohut y Maihold (eds.), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 371-384.
- Hernández, José Julián, 2003, "Planificación y deliberación (acerca de los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas)" (mimeo), Caracas, Doctorado Cendes.
- Jaramillo, Iván, 1991, "El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales", en Atehortúa y cols., *Estado y nuevo régimen territorial*, Bogotá, Fescol, pp. 87-116.
- Mariátegui, José Carlos, 1996, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, Amauta.
- Mascareño, Carlos (coord.), 2000, *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, PNUD/Ildis/Nueva Sociedad.
- _____, 2003a, "Federalismo y unitarismo. Paralelismos y encuentros en los procesos de descentralización de Venezuela y Perú. Algunas lecciones" (documento presentado en la conferencia preparada por el Grupo Propuesta Ciudadana para miembros de instituciones públicas y de la sociedad civil, Lima, 6 de noviembre, mimeo).
- _____, 2003b, "Venezuela: consenso para la descentralización del federalismo centralizado" (mimeo), Caracas.
- _____, 2004, "La histórica tensión entre el federalismo y la centralización del poder en Venezuela. Tendencias recientes" (documento presentado en la Reunión del Grupo de Iniciativas de la Conferencia Latinoamericana de Desarrollo Local, Regional y Descentralización, Caracas, mimeo).
- Miloslávich Túpac, Diana y Chávez, Lourdes, 2002, "Coordinadora de frentes regionales", en *Revista Socialismo y Participación*, Lima, Cedep, 94, diciembre, pp. 99-104.

- Ministerio de Relaciones Interiores (MRI) [Venezuela], 1983, *El ordenamiento constitucional de las entidades federales*, Caracas, Centro de investigaciones de la Universidad Católica Andrés Bello.
- Mizrahi, Yemile, 2001, "Veinte años de descentralización en México: un proceso de arriba hacia abajo" (mimeo), México, Centro de Investigación y Docencia AC.
- Molina M., Fernando, 1997, "Historia de la Ley de Participación Popular", en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 131-170.
- Pease García, Henry, 2002, "Construyendo una Constitución", en *Revista Socialismo y Participación*, Lima, Cedep, 94, diciembre, pp. 56-67.
- Quintero, Inés, 1994, "El sistema político guzmancista (tensiones entre el caudillismo y el poder central)", en Quintero, Inés (coord.), *Antonio Guzmán Blanco y su época*, Caracas, Monte Ávila, pp. 57-80.
- Red Perú, 2001, "Descentralización, concertación y democracia participativa", en iv Encuentro de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local (Lima, 26-28 de junio).
- _____, 2002, "Construyendo la gobernabilidad democrática desde los espacios regionales y locales", en v Encuentro Nacional de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local (Lima, 8 y 9 de abril).
- Roncagliolo, Rafael, 2002, "Los avatares del acuerdo nacional", en *Revista Socialismo y Participación*, Lima, Cedap, 94, diciembre, pp. 89-92.
- Tamayo Herrera, José, 1988, *Regionalización ¿mito o realidad? e identidad nacional ¿utopía o esperanza?*, Lima, Centro de Estudios País y Región (Cepar).
- Tantaleán Arbulú, Javier, 1991, "Espacio y centralismo en la historia", en *Regionalización: retos y propuestas*, Lima, Instituto Cambio y Desarrollo/Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos, pp. 65-96.
- Torres, Walter, 1992, "Reforma del Estado en los países de América latina: la tarea de la década de los noventa", en Sánchez y Pirlin y cols., *Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del Estado*, Caracas, Clad, pp. 85-108.
- Velasco, Gustavo, 2001, "Prólogo", en Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. VII-XXIV.
- Zas Friz Burga, Johnny, 1998, *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*, Lima, Universidad del Pacífico (Centro de Investigación).

