

La descentralización y la democracia local en el mundo

Primer Informe Mundial de
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



2008

La descentralización y la democracia local en el mundo

Primer Informe Mundial

UCLG desea reconocer el apoyo de:



Generalitat
de Catalunya



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis

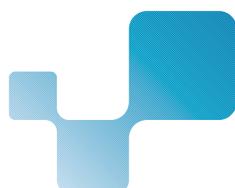


Région
PAYS DE LA LOIRE

DEXIA

La descentralización y la democracia local en el mundo

8 Primer
00 Informe
2 Mundial



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

ADVERTENCIA

“Los términos empleados y la presentación de las informaciones en esta publicación no son la expresión de una posición u opinión oficial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos relativa a la situación jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o área, ni la de sus autoridades, ni sobre sus fronteras o límites, o relacionadas con su sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente la visión de todos los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”

Copyright © 2008 United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó 15
08002 Barcelona
www.cities-localgovernments.org

Derechos reservados

Diseño gráfico y producción MIS Productions

Revisión Nadala Fernández

Créditos fotográficos Archivo fotográfico de CGLU, de Rafael Escudé, de Antonio Lajusticia y de Francisco Ontañón

Impreso en España



GRALE



**Coordinado por el Grupo de Investigación
sobre la Administración Local en Europa (GRALE)**

bajo la dirección científica de Gérard Marcou,
Profesor de la Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbona, Director del GRALE

ÍNDICE

Prefacio	9
Proyecto editorial	11
Agradecimientos	13
Introducción	17
África	22
América del Norte	74
América Latina	96
Asia Pacífico	112
Euro-Asia	158
Europa	196
Oriente Medio y Asia Occidental	234
Gobernanza metropolitana	264
Conclusiones	294
Colofón	312
Bibliografía	322

PREFACIO

8 Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Primer Informe Mundial sobre la descentralización y la democracia local en el mundo



Bertrand Delanoë

Alcalde de París

Francia

Presidente de CGLU

Prefacio

Es para mi un honor, como Presidente de la Organización mundial de gobiernos locales y regionales, presentar el **Primer Informe Mundial sobre la descentralización y la democracia local**.

Espero que este informe, el primero de esta naturaleza, contribuya a profundizar el conocimiento sobre los gobiernos locales y sobre el papel que juegan en el mundo contemporáneo, enriqueciendo los debates nacionales e internacionales sobre la relación entre descentralización y desarrollo.

El informe pone en evidencia que una **revolución democrática**, silenciosa, se desarrolla actualmente en el mundo. La democracia local avanza en todas las regiones, llega a los pueblos de la sabana africana, del Altiplano latinoamericano, a los *barangayes* de Filipinas. Pero también reconoce que aún deben realizarse importantes progresos, en particular en los países que sufren conflictos en Medio Oriente, en Asia o en África.

En un mundo en el que más de la mitad de la humanidad vive en las ciudades, los gobiernos locales participan de las soluciones de la mayoría de los grandes desafíos contemporáneos: desafíos democráticos ya que es en el nivel local dónde la noción de ciudadanía adquiere sentido y dónde se construyen las identidades ante el avance creciente de la globalización; retos ecológicos, puesto que es en el nivel local que se llevan adelante las acciones contra el cambio climático y por la preservación de nuestro planeta, acciones que requieren transformaciones en los modelos de producción y de consumo, principalmente urbanos; retos económicos, puesto que es en las ciudades y en su periferia donde se concentran gran parte de las riquezas y oportunidades, pero también las mayores desigualdades; y, finalmente, retos sociales y de solidaridad, puesto que las políticas de inclusión social, de respeto de la diversidad cultural y de lucha contra la inseguridad, se desarrollan en primer lugar a nivel local.

Esta publicación se hace eco de la adopción por los Estados miembros del Consejo de Administración de ONU Habitat de las *Directivas sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*, primer texto de referencia mundial que “enuncia los principios que constituyen la base de los fundamentos democráticos, constitucionales, jurídicos, y administrativos de la gobernanza local y de la descentralización”¹.

Tanto las *Directivas* como este informe son el fruto de los esfuerzos de los gobiernos locales e instituciones allegadas. Su acción conjunta debe contribuir a la apropiación e

implementación de estas *Directivas* por los Estados y autoridades locales de todo el mundo. El informe constituye de esta forma la base del Observatorio Mundial sobre la Descentralización, creado con el impulso de los gobiernos locales asociados a CGLU, de acuerdo con la resolución de ONU-Habitat.

Tengo la convicción de que esta publicación, el primero de los informes trienales que produciremos, permitirá a **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** constituirse en la “principal fuente mundial de información y análisis sobre los gobiernos locales”, que no es otro que el deseo de sus miembros.

1. ONU Habitat, 21^o Consejo de Administración, Decisiones y Resoluciones, Nairobi, 16-20 de abril de 2007: Resolución 21/3.

PROYECTO EDITORIAL

Comité de pilotaje de CGLU:

- Jean Pierre Elong Mbassi, Secretario General, CGLU África
- Christopher Hoene, National League of Cities, Estados Unidos
- Béchir Odeimi, Director de CGLU Libano y Jordania, Líbano
- Josep Roig, Secretario General, Metropolis
- Rashik Sagitov, Secretario General, CGLU Euro-Asia
- Jeremy Smith, Secretario General, Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR)
- Guillermo Tapia, Secretario General de FLACMA, América Latina
- Peter Woods, Secretario General, CGLU Asia Pacífico
- Selahatim Yildirim, Secretario General, CGLU Medio Oriente y Asia Occidental

Responsables de la publicación – Secretariado Mundial de CGLU

- **Directora:** Elisabeth Gateau, Secretaria General, CGLU
- **Coordinación General:** Edgardo Bilsky, Director de Programas e Investigación, CGLU
- **Asesora:** Emilia Saiz, Directora de Relaciones Estatutarias e Institucionales
- **Equipo de apoyo:** Hélène Abet, Dominique Arrestat, Mohamed Boussraoui, Orla de Diez, Sara Hoefflich, Grégoire Husson, Marcus Mayr, Thomas Meekel, Virginia Molina, Olivia Paton, Marie Laure Roa, Renske Steenbergen

Dirección científica:

- Gérard Marcou, Profesor de la Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbona, Director del GRALE, Francia

Comité Editorial:

- Mustapha Adib, Profesor de la Universidad del Líbano y del Centro Tecnológico de la Universidad Franco-libanesa, Director del Centro de Estudios Estratégicos sobre Medio Oriente (CESMO), Líbano
- Alex B. Brillantes, Profesor y Decano de la Universidad de Filipinas, Organización Regional de Oriente para la Administración Pública (EROPA), Filipinas
- Adrian Campbell, Profesor titular de la Universidad de Birmingham, Escuela de Políticas Públicas, Reino Unido
- Vincent Hoffmann-Martinot, Director de investigación del Centro de Investigaciones Científicas de Francia (CNRS), Director de SPIRIT (CNRS), Instituto de Ciencias Políticas de Burdeos, Francia
- Talia Iaroulovna Khabrieva, Profesora y Directora del Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa
- Biram Owens Ndiaye, Director, Partenariado para el Desarrollo Municipal, Benin
- Jefferey Sellers, Profesor de la Universidad de California del Sur, Estados Unidos
- Salvador Valencia Carmona, Profesor de la Universidad Autónoma de México (UNAM), Director del Centro de Estudios Legales, México



AGRADECIMIENTOS

Autores principales² por capítulos:

África:

- Mustapha Ben Letaief, Profesor de la Universidad de Túnez 1, Facultad de Derecho, Director del Departamento de Derecho Público, Túnez
- Charles Nach Mback, Experto, Partenariado para el Desarrollo Municipal, Benin
- Jean-Pierre Elong Mbassi, Secretario General, CGLU África
- Biram Owens Ndiaye, Director, Partenariado para el Desarrollo Municipal, Benin

Asia Pacífico:

- Andrew Nickson, Profesor, Escuela de Políticas Públicas, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Birmingham, Reino Unido
- Nick Devas, Profesor, Escuela de Políticas Públicas, Director del Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Birmingham, Reino Unido

y

- Alex B. Brillantes, Profesor y Decano de la Universidad de Filipinas, Organización Regional de Oriente para la Administración Pública (EROPA), Filipinas
- Wilhelmina L. Cabo, EROPA, Profesor de la Universidad de Filipinas;
- Alice Celestino, EROPA, Universidad de Filipinas

Euro-Asia:

- L.V.Andrichenko, PhD, Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa
- Talia Ia. Khabrieva, coordinadora de la investigación, Profesora y Directora del Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa

- V.I.Lafitsky, Profesor del Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa
- A.V. Pavlushkin, PhD, Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa
- A.E.Postnikov, Profesor del Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa
- N.V.Putilo, PhD, Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa
- Y.A.Tikhomirov, Profesor y Vicedirector del Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa
- V.A.Vasiliev, Profesor del Instituto de Legislación y Derecho Comparado del Gobierno de la Federación Rusa

Europa:

- Gérard Marcou, Profesor de la Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbona, Director del GRALE, Francia
- Hellmut Wollmann, Profesor emérito de la Universidad de Humboldt, Berlín, Alemania

América Latina:

- Mario Rosales, Director de Estudios, Asociación de Municipios de Chile
- Salvador Valencia Carmona, Profesor de la Universidad Autónoma de México (UNAM), Director del Centro de Estudios Legales, México

Norteamérica:

- Jefferey Sellers, Profesor de la Universidad de California del Sur, Estados Unidos

2. *Presentado por orden alfabético. Cuando un nombre aparece citado varias veces, los títulos y funciones se mencionan sólo la primera vez.*

Medio Oriente y Asia Occidental:

- Mustapha Adib, Profesor de la Universidad del Líbano y del Centro Tecnológico de la Universidad Franco-libanesa, Director del Centro de Estudios Estratégicos sobre Medio Oriente (CESMO), Líbano

Gobernanza metropolitana:

- Jefferey Sellers
- Vincent Hoffmann-Martinot, Director de investigación del Centro de Investigaciones Científicas de Francia (CNRS), Director de SPIRIT (CNRS), Institutio de Ciencias Políticas de Burdeos, Francia

Conclusiones

- Gérard Marcou

Otras colaboraciones ³:

África :

Chabane Benakezouh (Argelia), Mustapha Ben Letaief (Túnez), Hassan Ouazzani Chahdi (Marruecos), Jose Chivava (Mozambique), Lilian Dodzo (Zimbabwe), Elogne Kadja (Costa de Marfil), Georges Kasumba (Uganda), Sylvana Rudith King (Ghana), Djenabou Kone (Guinea), Nadjombe Gbeou Kpayile (Togo), Aliou Maguiraga (Mali), Albert Malama (Zambia), Jossy Materu (Kenya & Tanzania), Charles Nach Mback (Rwanda), Issa Moko (Benin), Mahamadou Ndriandy (Madagascar), Nneka Udumma Nkpa (Nigeria), Jean Charles Simobang (Gabón), Enone Théodore (Camerún), Ibrahimia Thioye (Senegal), Khaled Zaki (Egipto) Bureau d'études & d'ingénierie Conseil CERDDEA (Niger), Cabinet Rammable Consultancy – Leola Rammable (África del Sur)

América Latina:

Luciana Albuquerque Lima (Brasil), Pino Alonso (Cuba), Paola Arjona (Colombia),

Michel Azcueta (Perú), Felix Barrios (Guatemala), Juan Carlos Benalcazar Guerrón (Ecuador), Antonio Cararelo (Uruguay), Salvador Valencia Carmona (México), Fernando Carrión (Ecuador), Jesús María Casals Hernández (Venezuela), Rokaël Cardona Recinos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama), Daniel Cravacuore (Argentina), Ramón de la Cruz Ochoa (Cuba), Rubén Hernández Valle (Costa Rica), Carlos Eduardo Higa Matsumoto (Brasil), Eduardo Klinger (República Dominicana), Antonio Moreira Maués (Brasil), Dalia Moreno López (México), Andrew Nickson (Bolivia y Paraguay), Martha Prieto Valdés (Cuba), Mario Rosales (Chile), Alejandro Socorro (Cuba), Néstor Vega (Ecuador), Alicia Veneziano (Uruguay), José Luis Villegas Moreno (Venezuela)

Asia Pacífico:

Andy Asquith (Nueva Zelanda), Chris Aulich (Australia), Bambang P.S. Brodjonegoro (Indonesia), Alice Celestino (Filipinas), Chandra-nuj Mahakanjana (Tailandia), Musharraf R. Cyan (Pakistán), Gao Xiao Ping (China), Mathew John (India), Nguyen Ngoc Hien (Vietnam), Park In-soo (Corea del Sur), Qiao Jingjing (China), Yasuhiro Sagawa (Japón), Arkaja Singh (India), Fauziah Swasono (Indonesia), Mike Tumanot (Filipinas), Roger Wettenhall (Australia), Ahmad Jailani Muhamed Yunus (Malasia)

Euro-Asia:

L.V. Andrichenko (Rusia), Alexander V. Bantanov (Ucrania), N.A. Ignatyuk (Rusia), Leïla T. Januzakova (Kazajstán), Artur G. Kazinian (Armenia), G. Marcou, A.V. Pavlushkin (Rusia), A.E. Postnikov (Rusia), N.V. Putilo (Rusia), Vage V. Rafaelian (Armenia), Nizami Safarov (Azerbaijón), Akmal Kh. Saidov (Kirgizstán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán), Kiamran Shafiev (Azerbaijón), Edgar E. Shatirian (Armenia), V.A. Sivitsky (Rusia), Paata

3. La mayoría de las personas mencionadas a continuación han trabajado en la elaboración de las fichas nacionales sobre la situación de los gobiernos locales que están disponibles en el sitio web de GOLD: <http://www.cities-localgovernments.org/gold/>

Tzinovadze (Georgia), Grigorij A. Vasilevitch (Bielorrusia), V.A. Vasiliev (Rusia)

Europa:

Yves Cabannes, (Reino Unido), Adrian Campbell (Reino Unido), Carlo Iannello (Italia), Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (España), Mayte Salvador Crespo (España)

Metropolis:

Philip Amis (Reino Unido)

Norteamérica:

Jean-Pierre Collin (Canadá), Jefferey Sellers (Estados Unidos)

Oriente Medio y Asia Occidental:

Mustapha Adib (Líbano), Najem Al Ahmad (Siria), Mohammad Djalali (Irán), Yeseren Elicin (Turquía), Mohammad Hachemi (Irán), Adnan M. Hayajneh (Jordania), Aude Signoles (Palestina)

Reconocimiento especial por su apoyo y contribución financiera:

Generalitat de Catalunya

Diputació de Barcelona

Consejo Regional del País del Loira

DEXIA Group

INTRODUCCION



INTRODUCCIÓN

“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”

(Carta Europea de la Autonomía Local, Parte I, art.3)

Desde su constitución en 2004, **Ciudades y Gobiernos Locales Unidos** se ha fijado como objetivo la creación de un Observatorio Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local, en aras de “hacer un análisis periódico de los progresos, y eventuales regresiones, de la democracia local y de la descentralización en el mundo, examinar los obstáculos encontrados y las soluciones para superarlos” (Bureau Ejecutivo de CGLU, junio de 2005).

Este *Primer informe mundial* es uno de los resultados de esta iniciativa. Se trata del primer ensayo global que presenta un análisis comparativo de la situación de los gobiernos locales en todas las regiones del mundo. Las autoridades y líderes locales electos miembros de los órganos de gobierno de CGLU defienden un núcleo de valores comunes sobre el gobierno local y, en particular, el principio de subsidiaridad, según el cual las decisiones deben tomarse en el nivel más próximo a

los ciudadanos. Este informe contribuirá a profundizar la reflexión sobre estos valores.

El *Informe*, realizado por una red de expertos universitarios de todos los continentes, constituida bajo la responsabilidad científica del Grupo de Investigación sobre Administración Local (*Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe-GRALE*)¹, no se propone ser exhaustivo, aunque aborda la mayoría de los Estados del mundo. Sin embargo, no se han podido incluir un cierto número de Estados por falta de fuentes de información suficientes o incluso por su situación interna –conflictos armados, debilidad del Estado, ausencia de instituciones locales. El estudio se centra principalmente sobre el nivel municipal o su equivalente, y el nivel intermediario en los países donde éste es el nivel principal de gobierno local. Evidentemente, las relaciones entre el nivel local y los otros niveles de la administración territorial también han sido estudiados.

Este trabajo propone al lector un periplo a través de siete regiones del mundo, cuyos límites han sido definidos de acuerdo con las secciones continentales que componen la estructura de CGLU. Cada capítulo aborda tres grandes temas:

a) la evolución de las estructuras territoriales,

1. El GRALE es una red científica de dimensión internacional vinculada al Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia, constituido en base a una convención firmada por la Universidad París 1-La Sorbona, la Universidad de Reims-Champagne-Ardenne, el Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, el Ministerio del Interior, la Asamblea Nacional, la Delegación Interministerial por la Planificación y la Competitividad del Territorio, la Compañía General de Aguas de Francia. La red científica integra varias decenas de centros de investigación dentro y fuera de Francia. Las ocho instituciones académicas especializadas asociadas al GRALE para la realización de este proyecto son: el Centro de Estudios Estratégicos de Oriente Medio (CESMO) en el Líbano, el Instituto de Legislación y Derecho Comparado de Moscú en Rusia, el Instituto de Ciencias Políticas de Burdeos en Francia, la Organización Regional de Oriente sobre la Administración Pública (EROPA) en Filipinas, el Partenariado por el Desarrollo Municipal en Benín, la Universidad Autónoma de México, la Universidad de Birmingham en el Reino Unido, la Universidad de California del Sur en los Estados Unidos.

- b) las competencias, la gestión y las finanzas
- c) la democracia local.

El capítulo octavo se consagra a la gobernanza de las grandes metrópolis, cuyo crecimiento exponencial impone nuevos retos, principalmente en los países del Sur y sobre todo en Asia, y favorece los estudios comparativos a nivel global. Esta sección tiene un interés particular para nuestra Sección metropolitana.

La elaboración del *Informe* ha suscitado múltiples problemas metodológicos y prácticos. En los estudios comparativos, los términos y los conceptos utilizados, esconden a menudo contenidos divergentes que la simple traducción no consigue poner en evidencia. De aquí la necesidad de contextualizar mejor esos términos y revisar las nociones esenciales que los sustentan. “El *Informe mundial* implica, a la vez que posibilita –afirma su coordinador científico, Gérard Marcou– un esfuerzo de clarificación de las nociones esenciales: ¿qué entendemos por descentralización, democracia local o incluso autonomía local?”. El epílogo del *Informe* propone un esfuerzo de clarificación de estas nociones.

El *Informe* pone en evidencia que, a lo largo de los últimos veinte años, la descentralización se ha impuesto como un fenómeno político e institucional en la mayoría de los países del mundo. Éstos se han dotado de gobiernos locales, con concejos locales electos por sufragio popular y un ejecutivo que, en grados distintos, responde de sus actos ante los ciudadanos. Más allá de las diferencias notables entre los países, este fenómeno global se manifiesta en la generalización de reformas legislativas o constitucionales que otorgan un reconocimiento más amplio al papel de los gobiernos locales, a partir de una ampliación considerable de sus competencias y de un aumento sensible, aunque a menudo insuficiente, de su financiamiento. La

emergencia de nuevos liderazgos políticos a nivel local se traduce de forma general por la creación de asociaciones de electos o de poderes locales, en más de ciento treinta países (prácticamente todos los miembros de CGLU).

“La noción de “autonomía local”, “*local self-government*”, “*Selbstverwaltung*”, “libre administración” –constata a modo de conclusión el *Informe*– se ha impuesto progresivamente en todas las regiones como norma de referencia de la administración territorial.”

Pero el resultado del conjunto de investigaciones refleja muchos más contrastes. En múltiples países, estas reformas son demasiado recientes o encuentran dificultades para su implementación. A la vez, es posible identificar dos dimensiones particularmente graves para las administraciones locales, en los países del Sur en particular: el financiamiento y los recursos humanos.

Entorno a estas cuestiones surgen debates de fondo: ¿qué sucede con la autonomía local si la autonomía financiera, fundamento de la primera, es inexistente o se haya debilitada por una marcada tendencia hacia el crecimiento de los recursos controlados por el Estado? ¿Cuál es la proporción correcta entre los recursos propios de los gobiernos locales y las transferencias del Estado? E incluso, ¿qué sucede cuando las intervenciones de los niveles superiores del Estado debilitan la autonomía de los gobiernos locales en la libre elección de los modos de gestión de sus servicios y de sus estructuras administrativas? De manera más general, ¿en qué medida la descentralización, y la subsidiariedad que ella conlleva, otorgan realmente a los gobiernos locales y a sus comunidades la posibilidad de mejorar el acceso a los servicios y trabajar en pro del desarrollo? Es más, ¿cómo asegurar de la mejor manera posible el nivel, la calidad y el buen funcionamiento de los servicios esperados por los ciudadanos?

Estos debates explican el interés creciente de las autoridades locales y de las organizaciones internacionales en la definición de principios universales que puedan servir de referencia a nivel mundial. La aprobación, en abril de 2007, por ONU Habitat, de las *"Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales"*, constituye, en este sentido, un avance importante hacia esta dirección, por la que CGLU ha trabajado de manera consecuente.

Las *Directrices* reconocen que es "gracias a una descentralización efectiva de las responsabilidades, de la gestión de las políticas, del poder de decisión y de los recursos en cantidad suficientes, lo que incluye la capacidad de recaudar impuestos, en beneficio de los gobiernos locales, que son los más próximos de los administrados y los que mejor les representan", que el desarrollo durable es posible. Las *Directrices* han sido concebidas como una guía para realizar reformas sin imposición de un modelo uniforme y rígido. Asocian gobernanza y democracia, democracia representativa y democracia participativa; definen los principios relativos al ejercicio del mandato de los electos locales, a las competencias y a los poderes de las autoridades locales; recuerdan el principio de subsidiariedad; hacen también referencia a la introducción de garantías constitucionales y legislativas de la autonomía local y a la necesidad de que los gobiernos locales estén dotados de recursos humanos y financieros suficientes en relación a sus responsabilidades. Se inspiran de la Carta Europea de Autonomía

Local, con la cual colaboró la Sección europea de CGLU. La Carta, adoptada en 1985 por el Consejo de Europa y ratificada actualmente por 46 países, es el primer documento con valor jurídico de alcance internacional, relativo al estatus y a los derechos de los gobiernos locales².

El *Informe mundial* invita al lector a interrogarse sobre las dificultades que puede presentar la implementación de estos principios y las opciones para superarlos. Por este motivo, invitamos a los gobiernos locales, a sus organizaciones nacionales, regionales y mundiales, a realizar acciones junto a CGLU en aras de:

- Difundir este *Informe* y entablar el diálogo con los Estados sobre la implementación de las *Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*.
- Solicitar a sus gobiernos nacionales que apoyen la adopción de las *Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales* por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Conseguir que los principios de las *Directrices* reciban el apoyo en cada continente de las instituciones regionales en aras de facilitar su implementación por parte de los Estados miembros.
- Contribuir a profundizar la reflexión global sobre los sistemas de financiamiento y sobre los sistemas de gestión de los

2. La Carta europea de la autonomía local aborda en particular los principios siguientes:

- Gestión de una parte importante de los asuntos públicos por los gobiernos locales, por los órganos electos y por la participación de los ciudadanos;
- libre iniciativa de los gobiernos locales en toda materia no reservada por ley a otra autoridad;
- estatus del personal que garantice una contratación en base al mérito y la competencia;
- garantías del libre ejercicio de los mandatos electos locales;
- recursos financieros de acuerdo con las competencias a ejercer y recursos propios suficientes a disposición libre de los gobiernos locales;
- control de los actos limitados a la legalidad, a excepción de las competencias delegadas del Estado;
- derecho de asociación de los gobiernos locales;
- protección legal de la autonomía local.

recursos humanos de los gobiernos locales, que CGLU se propone continuar realizando.

Finalmente, quisiéramos expresar nuestro reconocimiento al conjunto de expertos y universitarios que han contribuido a la elaboración de este *Informe* y, de manera especial, al GRALE, que ha asegurado la coordinación y ha velado por la calidad científica del conjunto de la obra.

Queremos mencionar también el respaldo de las Secciones continentales y metropolitana de CGLU que, a través de sus secretariados, han defendido constantemente las orientaciones del proyecto.

Nuestro agradecimiento también va dirigido a las instituciones y gobiernos locales que han apoyado la realización del *Informe* y, en particular a la Generalitat de Catalunya, que nos ha acompañado a lo largo de todo el proyecto, a la Diputació de Barcelona, al Consejo Regional de los Países del Loira y al Grupo DEXIA.

Sin la dedicación y colaboración de todas estas instituciones, la realización de este *Informe* nunca hubiera sido posible.

El Secretariado Mundial

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos





AFRICA

MUSTAPHA BEN LETAIEF
CHARLES NACH MBACK
JEAN-PIERRE ELONG MBASSI
BIRAM OWENS NDIAYE



Introducción

África abarca 31 millones de kilómetros cuadrados y se estima que tiene una población de 933 millones de habitantes¹. Esta población con un crecimiento muy rápido (+2,5% de media anual), se caracteriza por su extrema juventud (edad media de 20 años) y por estar compuesta por un mosaico de pueblos que utilizan una pluralidad de lenguas. La región conoce una urbanización rápida, con una tasa de urbanización entre el 40% y el 70%, un gran desarrollo de metrópolis de más de un millón de habitantes (34) que deben hacer frente, en grado diferente, a una cierta pauperización de su periferia, a deficiencias de infraestructuras, de los transportes públicos y de la prestación de servicios urbanos de base. Una elevada proporción del continente cuenta con un capital humano poco formado (la tasa de alfabetización oscila entre 40 y el 60%). En diversos países del continente, una parte de la población debe enfrentarse a los efectos de pandemias como el VIH/SIDA, el paludismo o la tuberculosis entre otras.

En el plano económico, después de 20 años de políticas de ajuste estructural, los países africanos recobran la salud financiera con una tasa de crecimiento anual positivo entre el 4% y más del 6% de media en el 2005. A pesar de estos signos positivos, África sigue siendo una región económicamente poco desarrollada: Representa tan sólo el 2% del comercio mundial (pero el 15% de la población mundial) y no capta más que el 3% de las inversiones directas extranjeras (contra el 22% en China). De los 47 países menos avanzados del mundo, según las Naciones Unidas 18 se sitúan en África subsahariana. La Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, en sus siglas en inglés) no ha permitido aún dirigir flujos significativos de ayuda e inversión hacia el continente ni movilizar el ahorro africano que, según los expertos, se invierte fuera de África en un 40%. De todas formas, las medidas adoptadas por la comunidad internacional, en particular la iniciativa a favor de los Países Pobres muy Endeudados (PPME-HIPC), deberían permitir incrementar las capacidades financieras y de intervención de los poderes públicos

y de los gobiernos locales de ciertos países, especialmente, en la lucha contra la pobreza, el acceso a los servicios y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones.

En el plano político desde los años 90, se constata una progresión importante de los regímenes democráticos en el continente, contrariamente a lo que sucedió a lo largo de los dos decenios que siguieron a las independencias africanas de los años 50 y 60. En esa época el acceso al poder del Estado era a menudo el resultado de golpes de Estado, y los regímenes políticos predominantes eran los de partido único.

Existen sin embargo todavía focos de tensión y países donde los sistemas políticos e institucionales son frágiles, en África Central (RDC, Centroáfrica, Chad), en África Occidental (Costa de Marfil, Liberia, Guinea Bissau, Sierra Leona, Togo), y en África Oriental (Etiopía/Eritrea, Somalia, Sudán).

En general, los sistemas políticos consagran el multipartidismo y el sufragio universal como modalidad para elegir a los dirigentes, si bien se constata la persistencia del nombramiento para ciertas categorías de dirigentes locales (por ejemplo, los gobernadores de regiones, los Walis en Argelia, en Marruecos y Túnez, los mouhafihis en Egipto, o los delegados en Camerún). A lo largo de los últimos cinco años, África ha conocido 35 escrutinios electorales correspondientes a 20 elecciones presidenciales, 5 elecciones legislativas, 4 referendums constitucionales² y 6 elecciones locales³. La mayoría de los Estados son repúblicas unitarias; pero también existen Estados federales (Etiopía, Nigeria y Sudáfrica), y tres reinos (Lesotho, Marruecos y Suazilandia). La comparación de los regímenes constitucionales muestra un predominio de regímenes presidenciales, un régimen mixto parlamentario y presidencial en Sudáfrica, un régimen semi presidencial en Níger, una monarquía constitucional en Marruecos.

El cuadro que sigue muestra los datos básicos sobre la situación geográfica, política, económica y la organización territorial.

La mayoría de los Estados son repúblicas unitarias; pero también existen Estados federales (Etiopía, Nigeria y Sudáfrica), y tres reinos (Lesotho, Marruecos y Suazilandia)

1. *Internet world stats*
<http://www.internetworldstats.com/stats1.htm>
2. *Argelia, Egipto, Kenia, Mauritania, Túnez.*
3. *Datos a 20 de diciembre de 2006.*

Cuadro 1 Situación geográfica, política, económica y la organización territorial de los estados africanos

Pais (en millones de habitantes/superficie)	Regimenes políticos	Tipos de estados	Nivel regional	Nivel departamental / provincial	Nivel distrito / supramunicipal	Nivel de municipio / aglomeración urbana
Argelia 33,4 hab / 2.381.741 km ²	Presidencial	Unitario		48 Wilaya		1541 municipios
Benin 8,2 hab / 112.622 km ²	Presidencial	Unitario				77 municipios
Camerún 16,3 hab / 475.412 km ²	Presidencial	Unitario	10 regiones		2 Mancomunidades urbanas / 11 Municipios de distrito	11 municipios urbanos 316 municipios rurales
Costa de Marfil 17,9 hab / 322.463 km ²	Presidencial	Unitario	19 regiones	58 departamentos		197 municipios y dos ciudades Abidjan agrupando 10 municipios y Yamoussokro compuesto también por municipios de distrito
Egipto 76,7 hab / 1.001.450 km ²	Presidencial	Unitario		26 gobernadores (Mouhafasats que son a la vez estructuras descentralizadas y desconcentradas)	217 ciudades + Luxor (estatus particular)	4617 pueblos
Gabón 1,4 hab / 267.670 km ²	Presidencial	Unitario		47 departamentos		50 municipios
Ghana 21,1 hab / 238.540 km ²	Presidencial	Unitario			166 asambleas de distrito	
Guinea 9,5 hab / 245.860 km ²	Presidencial	Unitario				38 municipios urbanos / 303 comunidades rurales de desarrollo / 1 ciudad (Conakry)
Kenya 35,1 hab / 580.370 km ²	Presidencial	Unitario		8 provincias incluyendo la ciudad de Nairobi		175 autoridades locales y 3 ciudades: Nairobi - Mombasa- Kisumi
Madagascar 18,6 hab / 587.051 km ²	Presidencial	Unitario	22 regiones autónomas (Faritany)			1557 municipios, de los cuales 45 municipios urbanos, 3 ciudades con estatus particular: Antananarivo con seis distritos - Nosy Bé - Sainte Marie
Mali 13,9 hab / 1.267.000 km ²	Presidencial	Unitario	8 regiones		49 círculos. Distrito de Bamako (6 municipios regidos por un estatuto particular)	703 municipios

Pais (en millones de habitantes/superficie)	Regímenes políticos	Tipos de estados	Nivel regional	Nivel departamental / provincial	Nivel distrito / supramunicipal	Nivel de municipio / aglomeración urbana
Marruecos 32,2 hab / 446.550 km ²	Monarquía constitucional	Unitario	16 regiones	49 provincias y 13 prefecturas (áreas urbanas)		1497 municipios
Mozambique 19,8 hab / 801.590 km ²	Presidencial	Unitario		10 provincias		33 municipalidades urbanas 1042 municipalidades rurales
Níger 13,5 hab / 1.267.000 km ²	Semipresidencial	Unitario	8 regiones* (entre ellas Niamey)	36 departamentos*	4 comunidades urbanas	265 municipios de los cuales 213 rurales, 52 urbanos y 5 agrupamientos normados sedentarizados
Nigeria 131,5 hab / 923.770 km ²	Presidencial	Federal	36 Estados federados			774 municipalidades
Senegal 11,4 hab / 196.722 km ²	Presidencial	Unitario	11 regiones			67 municipios, 43 municipios de distrito (de los cuales 4 ciudades), 2 comunidades de aglomeración, 321 comunidades rurales
Sudáfrica 47,4 hab / 1.221.041 km ²	Mixto parlamentario y presidencial	Federal	9 provincias (entidades federadas)		47 distritos municipales	231 de los cuales 6 aglomeraciones metropolitanas
Tanzania 38,8 hab / 945.090 km ²	Presidencial	Unitario	una unidad autónoma sin estar federada, Zanzibar		92 distritos rurales	1) 22 consejos urbanos 2) en los distritos: 3 villas, 10.075 aldeas registradas
Togo 6,15 hab / 56.790 km ²	Presidencial	Unitario	6 regiones*	30 prefecturas*		30 municipios urbanos
Túnez 10,1 hab / 163.610 km ²	Presidencial	Unitario	24 gobernadores (Wilaya a la vez estructuras descentralizadas y desconcentradas)			264 municipios
Uganda 34,2 hab / 241.040 km ²	Presidencial	Unitario			79 distritos	1 ciudad, 13 municipalidades urbanas 87 villas de distrito
Zambia 10,6 hab / 752.614 km ²	Presidencial	Unitario			54 distritos rurales	1) Zonas urbanas: 4 ciudades, 14 municipalidades urbanas 2) Zonas rurales: ninguna
Zimbabue 13,01 hab / 390.760 km ²	Presidencial	Unitario			58 distritos rurales	1) Zonas urbanas: 6 consejos de ciudad, 28 consejos urbanos, 10 consejos municipales, 8 consejos de villa, 4 oficinas 2) Zonas rurales: ninguna

En lo referente a la estructura territorial, este cuadro sólo señala los gobiernos locales en los diferentes países, sin las circunscripciones administrativas.
* Aunque están previstas por la ley, las regiones, departamentos o prefecturas y municipios rurales todavía no han sido creados ni en Togo ni en Níger.

En materia de descentralización, la actuación de los diferentes Estados africanos parece fluctuar entre dos visiones: la más habitual es cuando la descentralización se aborda como una simple técnica de organización administrativa; la más excepcional, como una verdadera opción política. La descentralización como "política", puede contribuir a cambiar el funcionamiento de los sistemas políticos. Pero, si sólo se trata de una cuestión técnica, sólo tendrá en el mejor de los casos efectos sobre la racionalización de las estructuras administrativas y su eficacia.

En África, la descentralización, ha sido concebida como una técnica administrativa

En África, la descentralización, ha sido concebida como una técnica administrativa.

En efecto, para asentar su control los poderes coloniales optaron por la dislocación de

los lazos tradicionales, preservando el modelo administrativo preexistente. En consecuencia, la descentralización sólo fue introducida de manera limitada y discriminatoria. Las estructuras descentralizadas establecidas por los colonizadores no tomaron en consideración los órganos de autogestión de las poblaciones locales, si no en la medida que reforzaban la presencia colonial. En el conjunto de los países de la región, los cimientos de la administración territorial se forjaron de esta forma, a partir del legado colonial constitutivo del binomio centralización/descentralización, siempre controvertido y conflictivo. Tras la independencia, enfrentados a múltiples y urgentes problemas de recursos, de gestión administrativa y de constitución de las estructuras estatales, los poderes públicos optaron rápidamente por la centralización que se percibía como el modo adecuado y más indicado para controlar la información y las orientaciones, y para cubrir las carencias y déficit de una administración todavía embrionaria.

Estos hechos explican, en particular en los países del África francófona, la "validación" del modelo centralizador heredado del colo-

nizador. El modelo privilegiado adoptado para la organización territorial fue la desconcentración, que tiene la ventaja de paliar los inconvenientes de la centralización sin desmarcarse de su filosofía general. Se temía la descentralización y por ello fue deliberadamente descartada o, en el mejor de los casos, concebida como un simple modelo administrativo sin sustancia política y sin contenido democrático. La preocupación de las élites gobernantes era consolidar los nuevos poderes. Desde esta óptica, se privilegiaba la idea de unidad nacional y parecía implicar la lucha contra las solidaridades tribales, locales o regionalistas que se consideraban incompatibles con ella. Modernización, desarrollo económico y unidad nacional fueron las consignas que se favorecieron.

En los diferentes países del continente, los conceptos de descentralización y de desconcentración se inscribieron, desde un principio, dentro una lógica instrumental destinada ante todo a garantizar al poder la unidad de su acción territorial. La cómoda centralización se volvía de esta forma irreversible; se instaló a largo plazo, relegando a un segundo plano la descentralización.

Los límites de estos conceptos en su traducción práctica ya se han confirmado hace mucho tiempo, pero los múltiples reajustes de que han sido objeto sólo tuvieron, en numerosos países, un efecto de anuncio, "soluciones" más formales que reales a pesar del alto rango de su consagración jurídica.

Considerando las políticas de descentralización, se distinguen dos grandes tipos de países: (1) los países donde la ley fundamental (la Constitución) hace referencia explícita a los gobiernos locales como uno de los niveles de gobernanza pública; (2) los países donde la descentralización es promovida por leyes y reglamentos de nivel inferior a la Constitución. Actualmente, menos del 40% de los Estados africanos mencionan los gobiernos locales como nivel específico de gobernanza en su constitución. En los países donde la descentralización y los gobiernos

locales son definidos en textos con rango de ley de orden inferior a la constitución, de forma general se constatan tres tendencias. Por un lado, un conjunto de países que disponen de una legislación relativamente desarrollada, con un gran número de textos de aplicación (decretos, acuerdos...). Esta primera tendencia se encuentra mayoritariamente en los países francófonos. Esta profusión de textos complica la puesta en marcha de la descentralización e introduce lentitud y retrasos importantes entre lo que establece el texto de la ley y su aplicación concreta (ison usuales plazos de 10 años!). La segunda tendencia legislativa se caracteriza por la existencia de un número relativamente limitado de leyes y reglamentos en materia de descentralización. En general, media decena de textos son suficientes para cubrir los diferentes aspectos para iniciar la descentralización. La mayoría de países en cuestión son los de herencia británica. Entre estos dos tipos se sitúan los países del Norte de África donde la política de descentralización no ha conocido una ruptura mayor. El proceso parece remontarse a la época colonial y prosigue hasta nuestros días en una especie de lenta y, a veces, insensible continuidad. Los primeros textos datan a menudo de hace dos siglos como en el caso de Túnez (1858). Pueden haber tenido lugar al mismo tiempo reformas territoriales mayúsculas que han roto con el pasado, como fue el caso

de Argelia con la ley de 1984 o de Marruecos con la reforma constitucional de 1996 y la ley de 1997 sobre las regiones. Pero a pesar de la larga experiencia de los países del Norte de África en materia de descentralización, la autonomía de los gobiernos locales en relación al Estado central permanece globalmente limitada.

África aparece así múltiple, plural, presentando un abanico diferenciado de hechos históricos, sociológicos, culturales, económicos, políticos y jurídicos. Pero, más allá de esta gran diversidad, se pueden identificar tendencias más o menos claras en materia de descentralización y de democracia local.

La primera tendencia es de orden cuantitativo. En todo el continente se observa desde las independencias un crecimiento notable y continuado del número de gobiernos locales que cubre cada vez más ampliamente los territorios, en particular los tejidos urbanos africanos. Se constata igualmente, una diversificación y una jerarquía más afinada y a veces más compleja de las estructuras y niveles territoriales de la descentralización.

En términos de cifras la situación de los gobiernos locales se presenta en África de la forma siguiente:

África aparece así múltiple, plural, presentando un abanico diferenciado de hechos históricos, sociológicos, culturales, económicos, políticos y jurídicos

Cuadro 2 Datos demográficos, urbanización y número de gobiernos locales

Regiones	Población (millones)	Tasa de urbanización	Municipios
Norte de África	154	62	4.200
África Occidental	264	40	3.000
África Central	98	47	1.000
África del Este	245	31	1.900
África Austral	148	36	1.300
Conjunto de África	909	38	11.400

Fuente: PDM, 2006.

La segunda tendencia, más cualitativa, supone la consolidación de la sustancia de la descentralización en tanto que política.

En efecto, en la gran mayoría de Estados, la descentralización fue considerada durante mucho tiempo, por diferentes razones históricas, políticas y sociológicas, como una simple técnica de organización y gestión administrativa. Actualmente, parece ganar consistencia en numerosos países y orientarse, progresiva y muy lentamente hacia una concepción más substancial que implique poderes de decisión autónomos acompañados de una consolidación progresiva de la legitimidad electoral y un fortalecimiento de la credibilidad de las autoridades descentralizadas, aunque esta evolución es desigual y, en ciertos países cuestionada (Argelia) o, por el momento, todavía casi ausente.

En su conjunto, la implementación del proceso de descentralización raramente se planifica

Varios Estados especialmente del África subsahariana (Sudáfrica, Uganda, Níger y Senegal), han iniciado reformas de la organización del Estado y de la vida pública, adoptando en particular políticas de descentralización. Estos Estados han convocado elecciones locales, que han visto emerger autoridades locales como nuevas figuras de la autoridad pública al lado de las autoridades nacionales. En casi todos estos Estados, este desdoblamiento de la persona pública plantea problemas, ya que la mayoría de autoridades nacionales no han integrado todavía este gran cambio institucional en sus comportamientos.

Pero, en su conjunto, la implementación del proceso de descentralización raramente se planifica. Los países del Norte de África tienen desde hace años una política de descentralización, pero la visibilidad del ritmo seguido para su implementación no parece evidente. En África Occidental y Central, a parte de Senegal y Burkina Faso, no existe un verdadero plan de implementación de la descentralización; ésta sólo parece apoyarse en proclamas políticas presentes en los dis-

ursos de los Jefes de Estado. En África Oriental y Austral, la historia de la descentralización está muy ligada a la salida de crisis sociales y políticas. Ésta es la razón por la que la implementación de la descentralización aparece en un buen lugar dentro de los programas de acción de los gobiernos, y parece obedecer a un calendario preestablecido cuya realización se evalúa regularmente. El caso más ejemplar en este sentido es el de Sudáfrica, donde la salida política del apartheid impuso un nuevo enfoque de la gobernanza basado en asociar al conjunto de la población a la gestión pública a todos los niveles. Esta política de transformación se recoge en el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP en sus siglas en inglés) cuya filosofía se resume en la fórmula "Una mejor vida para todos". Entre la *Local Government Transition Act* (1993) adoptada para el período de transición, la *Municipal System Act* (2000) y la *Municipal Property Rating Act* (2004), el gobierno sudafricano se ha dado once años para poner en marcha un sistema de gobernanza local completamente revolucionario con respecto a la práctica precedente.

Pero en general, con excepción del caso de Sudáfrica, los Estados africanos no establecieron una planificación rigurosa de la implementación de políticas de descentralización. No es pues asombroso que la mayoría no tengan mecanismos de evaluación de cómo han sido manejadas e implementadas estas políticas que constituyen una de las principales medidas para la modernización de la gestión de los Estados y el avance de la gobernanza. Por eso Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLUA) –sección africana de la organización mundial– pide que la gobernanza local figure entre los criterios de buena gobernanza previstos en el mecanismo de estudio entre pares del NEPAD (*Peer Review Mechanism*). Por otra parte, debe destacarse que el observatorio de la descentralización puesto en marcha por el Partenariado para el Desarrollo Municipal (PDM), y que publica desde 2003 un "Estado de la descentralización en África", intenta remediar las insuficiencias constatadas en

la evolución de las políticas de descentralización. Este trabajo debería poder inscribirse en la agenda de CGLUA y beneficiar al Observatorio Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local (GOLD) del cual debería constituir su componente para África.

A pesar de resistencias, la descentralización avanza en la región, y pueden esperarse progresos aún más importantes con la multiplicación del número de gobiernos locales y el refuerzo de sus capacidades. Sin embargo, las trayectorias de las políticas de descentralización no son idénticas: el contenido de las políticas está influido en gran medida por los contextos históricos que les dieron nacimiento, y por la tradición administrativa heredada del período colonial.

La tercera tendencia consiste en un aumento relativo, en numerosos países, de las responsabilidades de los gobiernos locales. Este aumento evidencia, a priori, un fortalecimiento de la descentralización y se inscribe en la lógica de la retirada del Estado y de la Administración central. Sin embargo, resulta en realidad problemático o incluso contra productivo en ausencia de transferencia real de competencias y medios financieros y por la persistente influencia de los poderes centrales sobre las finanzas y la fiscalidad locales y sobre las ayudas y financiación extranjeras.

La cuarta tendencia, aún embrionaria, con experiencias más o menos significativas y resultados moderados, es el desarrollo de la participación del sector privado, local y extranjero, en la gestión y suministro de una serie de servicios urbanos como la recogida de residuos domésticos o industriales (Sudáfrica, Benín, Burkina Faso, Túnez, por ejemplo), del agua potable (Marruecos), el transporte urbano y el saneamiento.

La quinta tendencia que empieza a esbozarse, es la constitución de redes de gobiernos locales que pueden desembocar en formas y modalidades prometedoras de cooperación descentralizada. La creación de asociaciones

nacionales de gobiernos locales y el refuerzo de su papel tanto a nivel nacional, como a nivel continental (con la instauración Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África, CGLUA) constituyen una consagración y herramientas que contribuyen a dar crédito a las autoridades locales como protagonistas pertinentes en el diálogo sobre el desarrollo y la cooperación en África. Pero aparte de Sudáfrica, que reconoce a la asociación de los gobiernos locales –*South Africa Local Governments Association* (SALGA)– como una institución pública, en el resto de los países las asociaciones nacionales de gobiernos locales tienen un estatuto de asociaciones de derecho privado, aunque en algunos casos, estas asociaciones pueden ser reconocidas de utilidad pública (caso de la Asociación de Municipios de Burkina Faso, AMBF).

Por último, *la sexta tendencia* es la de una determinada disminución, desigual de un país a otro, de los controles ejercidos sobre los gobiernos locales. Se observa así un retroceso de los controles de oportunidad relacionados con el ejercicio de un poder jerárquico y una limitación del alcance de estos controles a los aspectos que están vinculados a la legalidad y que son más respetuosos de la autonomía local. Pero, es cierto que pueden señalarse también situaciones de estancamiento o incluso regresiones en ciertos países del continente.

Estas distintas tendencias, más o menos marcadas, más o menos visibles o tangibles, a menudo de avance lento, con pausas, retrocesos y, más raramente, con saltos cualitativos, se manifiestan tanto a nivel orgánico de las estructuras de la administración local (I), a nivel de las responsabilidades y de los recursos (II), como en el plano, más global, relacionado con los progresos y límites de la democracia local (III).

I. La evolución de las estructuras

Las estructuras municipales aparecen en el siglo XIX, en particular, en Senegal, Egipto y Túnez. La constitución de municipios conoce

Las trayectorias de las políticas de descentralización no son idénticas: el contenido de las políticas está influido en gran medida por los contextos históricos que les dieron nacimiento, y por la tradición administrativa heredada del período colonial

un desarrollo durante el siglo XX y se extiende por todos los territorios coloniales. Lejos de los principios de participación y libertades locales, este desarrollo se orientaba a un mayor control del territorio colonial y al encuadre de las poblaciones locales por el colonizador. Antes de la independencia, la comuna francesa, el

blaciones locales para administrar sus propios asuntos tales como la justicia o el pago del impuesto que debe compartirse con la administración. Los usos y costumbres endógenos se respetan en mayor o menor medida, pero es obligación de los responsables locales preservar los intereses del colonizador. Este sistema coloca las bases de lo que serán los futuros gobiernos locales.

En prácticamente todos los Estados, inmediatamente después de la independencia, los gobiernos deciden mantener intacta la estructura heredada de los colonizadores lo que no contribuyó a cambiar las percepciones sobre estas estructuras descentralizadas

Local Government británico y el *município* portugués inspiran el modelo municipal de las colonias. Pero en todas partes, la descentralización se asimila a una desconcentración administrativa. Los órganos locales sólo se eligen en contadas ocasiones (los ejecutivos locales son en general designados), no disponen más que de poderes muy reducidos y generalmente con carácter consultivo, contrariamente a lo que acontece en la metrópolis. Esta descentralización está destinada sobre todo a permitir que la población originaria de la metrópolis se sitúe en los mismos regímenes administrativos que tenían en la metrópolis.

A tal fin, se establecen dos sistemas en el África Subsahariana: la gestión directa o "*direct rule*" y la gestión indirecta o "*indirect rule*". El sistema de gestión directa ("*direct rule*") consiste en un marco administrativo del territorio colonial organizado en círculos, subdivisiones y cantones colocados bajo la responsabilidad de los administradores coloniales. Las asambleas locales sólo desempeñan un papel consultivo. Este sistema se establece sobre todo en los países colonizados por Francia, Bélgica y Portugal.

En el sistema de "*indirect rule*", establecido sobre todo por el Reino Unido, el colonizador deja un margen de maniobra a las po-

En África Septentrional, el proceso colonial fue más complejo a nivel administrativo. El colonizador tuvo que contar con las estructuras estatales preexistentes. Los municipios coloniales se apoyan allí sobre estructuras autóctonas que se esfuerzan en controlar. Esta búsqueda de adaptación se observa tanto entre los británicos (Egipto, Sudán) como entre los franceses (Argelia, Marruecos y Túnez).

En prácticamente todos los Estados, inmediatamente después de la independencia, los gobiernos deciden mantener intacta la estructura heredada de los colonizadores lo que no contribuyó a cambiar las percepciones sobre estas estructuras descentralizadas. Desde el principio, se vieron como instrumentos de extensión del poder central sobre las comunidades locales. Es necesario esperar a los años 80, y sobre todo a la ola de democratización de los años 90, para ver nacer una nueva orientación y una renovación del interés respecto a la descentralización con gobiernos locales que asuman en gran parte los asuntos que les conciernen. La descentralización aparece, en efecto, como tema principal en toda reflexión sobre la modernización del Estado en el continente y por consiguiente, sobre la acción pública con una "democracia local" como base de toda organización administrativa territorial. Desde mediados de los años ochenta, ante las dificultades presupuestarias generadas por la disminución de sus recursos, el cuestionamiento de los métodos de gestión pública intervencionista y la emergencia de las lógicas liberales que preconizaban la rehabilitación de los mecanismos de regulación por parte

del mercado, la retirada del Estado y la redistribución de los papeles entre sector público e iniciativa privada, los Estados africanos adoptaron políticas de ajuste liberal y apertura económica. Estas políticas implican una inserción en el movimiento de globalización y competencia internacional, demanda una verdadera política de reforma y reestructuración. Las reformas de los gobiernos locales y políticas urbanas se inscriben, en adelante, en esta lógica.

El itinerario de los distintos países africanos en la adopción y la puesta en marcha de las políticas de descentralización no es sin embargo idéntico. En la mayoría de los países, dicha adopción resulta de la fuerte demanda de participación por parte de las poblaciones locales tras los movimientos de democratización acaecidos durante los años 90. A causa de la conexión democratización/descentralización, la adopción de las reformas de descentralización pudo ser percibida por algunos como un corolario de las exigencias de democratización y liberalización que los donantes ponían como condición para que estos Estados africanos se beneficiaran de su apoyo. En ciertos países (como Malí o Níger), la descentralización representó una respuesta a la búsqueda de una mayor autonomía en la gestión de sus asuntos, que algunas regiones del país demandaban incluso de forma violenta, llegando a evocar la posibilidad de una secesión. En otros casos, la descentralización es una ocasión para sobrepasar, o incluso borrar los estigmas de la organización política y administrativa previa (caso del apartheid en Sudáfrica).

En el Norte de África, la evolución de las estructuras de los gobiernos locales parece, sin embargo, más lenta y las reformas menos profundas. En el conjunto de los países de la subregión, la estructura territorial del Estado parece inmóvil, atada a la estructura del gobernador (wilaya en Argelia, Túnez y Marruecos, Mouhafadha en Egipto) nivel que se ve favorecido por la desconcentración.

Sin embargo, casi por todas partes, la opción descentralizadora se percibe como un progreso, y se la asocia con:

- la movilización de la población para el desarrollo local durable y la mejora de sus condiciones de vida;
- un medio de profundización y arraigo de la democracia a nivel local;
- una empresa de refundación del Estado y reconstrucción de la legitimidad de las instituciones públicas a partir de la base;
- el inicio de una integración regional realmente arraigada en las realidades africanas.

Para ello, se les debe reconocer a los gobiernos locales una competencia general de principio sobre el territorio que tienen a su cargo. En algunos casos, se les otorga competencias exclusivas y tienen acceso a otras competencias compartidas con otros niveles de gobernanza pública. En otros, como en el Norte de África, las competencias de los gobiernos locales se ven altamente afectadas por la intervención de la Administración central y distintas empresas públicas nacionales en el suministro de los servicios urbanos (educación, salud, transporte, saneamiento, agua potable, electricidad...).

El contenido de las políticas de descentralización también se diferencia según se trate de Estados unitarios o de Estados federales, y según la tradición administrativa heredada del período colonial a la cual están vinculados los distintos Estados africanos. En los Estados federales, los gobiernos locales están incluidos en la autoridad de los estados federados, a quienes se deja la responsabilidad de definir el contenido del régimen de los gobiernos locales y de su administración. Esto conlleva a menudo una multiplicidad de formas de organización de los gobiernos locales que no facilita una lectura comparativa de la gobernanza

El itinerario de los distintos países africanos en la adopción y la puesta en marcha de las políticas de descentralización no es sin embargo idéntico. En la mayoría de los países, dicha adopción resulta de la fuerte demanda de participación por parte de las poblaciones locales tras los movimientos de democratización acaecidos durante los años 90

local. En los Estados unitarios, la organización de los gobiernos locales es generalmente uniforme sobre el conjunto del territorio nacional. Pero el contenido de las competencias que se les reconocen viene influido por la tradición administrativa heredada de la colonización.

En los países francófonos, la creación de gobiernos locales corresponde en principio a una distribución de competencias entre autoridades centrales y autoridades locales. Estas últimas están compuestas por un órgano deliberante electo y un órgano ejecutivo elegido o nombrado. La duración de los manda-

tos municipales es generalmente igual al de las instituciones nacionales (generalmente 4 ó 5 años) y los mandatos son renovables. En estos países el ejecutivo municipal (el alcalde o su equivalente) dispone generalmente de poderes de decisión reales en la gestión de la colectividad, poderes definidos en textos legales. Pero esta capacidad de decisión a menudo está limitada por la práctica de la unidad de caja (consistente en agrupar todos los recursos públicos en las cajas del Tesoro público). Esta práctica asigna a los representantes del ministerio de finanzas ante los gobiernos locales (el inspector de finanzas y el tesorero municipal), un poder que los alcaldes juzgan exorbitante, ya que estos representantes llegan a bloquear los gastos que han sido adoptados de acuerdo con las leyes y reglamentos. Por eso, las asociaciones nacionales de gobiernos locales de los países francófonos de África exigen mayor flexibilidad o incluso la supresión del principio de la unidad de caja aplicado a los gobiernos locales. Cabe señalar que en Senegal, la ley prevé ciertas derogaciones. Los gobiernos locales pueden ser autorizados a depositar sólo una parte de los fondos disponibles en el Tesoro Público o a depositar todos los fondos en una entidad bancaria.

En los países de tradición administrativa británica, los gobiernos locales están dotados también de órganos deliberantes electos y de órganos ejecutivos electos o designados. El mandato de los órganos deliberantes es en general similar al de los países francófonos, pero el del órgano ejecutivo es generalmente mucho más corto (1 a 3 años como máximo), y en algunos casos no es renovable. Los alcaldes son generalmente "ceremoniales" y no "ejecutivos". De hecho, el poder ejecutivo corresponde a un funcionario, el *Town Clerc* o el CEO -*Chief Executive Officer*-, nombrado generalmente por el ministerio encargado de los gobiernos locales. No es sorprendente que en estas condiciones una de las solicitudes recurrentes de las asociaciones nacionales de las autoridades locales de los países anglófonos de África sea la institución de los "alcaldes ejecutivos" (*Executive Mayors*) en lugar de los "alcaldes ceremoniales" (*Ceremonial Mayors*) actuales y la extensión de los mandatos de los alcaldes.

Además en la mayoría de los países del continente, cualquiera que sea la tradición, se observa una tendencia a la metropolización concebida como vector de modernización y competitividad no sólo de las propias ciudades sino también del conjunto de los territorios.

Así pues, en la mayoría de los países de la región, se observa una cierta especificidad relativa a la organización de las grandes metrópolis. Puede tratarse de ciudades capitales como Rabat (Marruecos) Lusaka (Zambia), Dakar (Senegal), Tswane (Sudáfrica), Yaundé (Camerún), Accra (Ghana), o Argel (Argelia). Son ciudades que presentan una cierta importancia demográfica o económica: Johannesburgo (Sudáfrica), Douala (el Camerún), Kumasi y Shama-Ahanta (Ghana), etc. Todas estas ciudades poseen un régimen jurídico particular, que deroga el derecho común de los municipios por lo que se refiere a su organización y a su gestión.

Más generalmente, los sistemas africanos de descentralización proceden a una clasificación de los gobiernos locales básicos según su nivel de desarrollo o urbanización

En Marruecos, la nueva carta municipal del 3 de octubre de 2002 previó un régimen especial para las ciudades que tenían más de 500.000 habitantes. Estas ciudades son administradas por un único municipio con distritos sin personalidad jurídica. Marruecos se inspiró así en el ejemplo francés para organizar las ciudades de París, Lyon y Marsella (denominado "PLM"). Esta carta consagró también estatutos especiales para el municipio urbano de Rabat (la capital del Reino) y para los municipios de los *méchouars* (sedes de los Palacios Reales).

El espacio urbano está muy fragmentado en unidades administrativas suburbanas. Éstas pueden tener personalidad jurídica como en Camerún para los municipios urbanos de distrito de las ciudades de Douala y Yaundé. Los municipios infra-metropolitanos así creados son regulados por el derecho común. Por el contrario, en algunos países, las unidades infra-metropolitanas siguen siendo entidades submunicipales sin autonomía administrativa. Es el caso de las "submetrópolis" de las ciudades de Accra y/o de Kumasi en Ghana, o también de Cotonú en Benín.

La otra característica de los municipios metropolitanos de África consiste en el régimen electoral de sus órganos. El órgano deliberante a menudo se designa por sufragio universal directo (Argelia, Gabón, Nigeria, Madagascar, etc.). Pero, no es raro que la ley prevea una elección por sufragio universal indirecto. Los consejeros metropolitanos son elegidos por los órganos deliberantes de las unidades infra-metropolitanas, generalmente en su seno como en Camerún. Sin embargo, el ejecutivo es siempre designado en su seno por el órgano deliberativo. En la distribución de las competencias, las unidades infra-urbanas se encargan de los servicios de proximidad y constituyen los espacios de democracia participativa mientras que el gobierno metropolitano garantiza los servicios de tipo federativo e interés global.

Más generalmente, los sistemas africanos de descentralización proceden a una clasificación de los gobiernos locales básicos según su nivel de desarrollo o urbanización. Por ejemplo, en Camerún, encontramos, según el nivel de urbanización decreciente, las comunidades urbanas, los municipios urbanos con régimen especial, los municipios urbanos y los municipios rurales. En Sudáfrica, la clasificación es por categoría: municipios de categorías A, B y C. Estas diferenciaciones permiten también identificar a los gobiernos locales más desfavorecidos y hacer hincapié en su desarrollo a través de políticas de apoyo específicas (política de redistribución).

En general, uno de los debates corrientes en África es la necesidad de definir un contenido mínimo común a las descentralizaciones africanas. Se habla a este respecto de una carta africana de la gobernanza local. Este debate se está planteando, en particular, por la organización de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLUA), y por la Conferencia Africana de la Descentralización y el Desarrollo Local (CADDEL).

II. Competencias, gestión y finanzas

Se observa una tendencia al refuerzo de las competencias de los gobiernos locales. Sin embargo, las transferencias de competencias no van acompañadas, o no suficientemente, de las transferencias necesarias de los recursos y de medios de gestión financiera. A nivel financiero, los gobiernos locales africanos siguen sufriendo serias debilidades de sus recursos y sus poderes.

En cuanto a capacidades administrativas, también se constatan dificultades e insuficiencias reales, en particular en lo que respecta a los recursos humanos y cuadros de dirección. En cuanto a la gestión, se verifican debilidades e ineficiencia en materia de planificación estratégica en temas de urbanismo, de economía y desarrollo so-

En general, uno de los debates corrientes en África es la necesidad de definir un contenido mínimo común a las descentralizaciones africanas. Se habla a este respecto de una carta africana de la gobernanza local

cial. Se observa asimismo una tendencia a introducir lógicas y prácticas del sector privado en la gestión local, de los servicios y bienes y, en algunos pocos países, las tecnologías modernas de la información y la comunicación, en particular, en las grandes metrópolis.

II.1. Competencias

Una de las finalidades más importantes de la descentralización es dar una respuesta eficaz y adaptada a las necesidades de las poblaciones locales. Desde este punto de vista, los servicios públicos locales constituyen el ejemplo más concreto. Su número y su eficacia constituyen una de las principales manifestaciones del vigor de la descentralización y una de las fuentes esenciales de la legitimidad de los gobiernos locales. Estos servicios parecen sin embargo poco satisfactorios en el conjunto

El análisis del cuadro revela que la mayoría de países atribuyen a los gobiernos locales numerosas e importantes competencias en varios campos. Estas competencias incluyen las inversiones sociales (infraestructuras y equipamiento de carácter social, salud, educación y ocio), los bienes y los servicios prestados en los ámbitos de la educación, la cultura, ocio, transporte, agua, la gestión de los residuos y el saneamiento. Las competencias locales abarcan la administración, la planificación y la gestión urbana y el desarrollo local.

Una de las claves del éxito de la descentralización depende de la manera como se realizan las transferencias de competencia a los gobiernos locales. La efectividad de las transferencias tropieza con numerosas resistencias de los responsables de los ministerios. En el Norte de África, las transferencias de competencias pueden considerarse marginales en la medida en que prima una tendencia general a confiar las competencias en temas sectoriales a agencias estatales y empresas públicas o empresas privadas. Ámbitos como la educación y la salud, los administran directamente los ministerios correspondientes; mientras que el agua potable y el saneamiento y la energía son el monopolio de empresas del Estado o, siguiendo políticas de privatización, se transfieren a empresas privadas, sin que se prevean contratos con los gobiernos locales. Esta tendencia es también perceptible en África Occidental y Central, aunque en general se reconoce que los servicios básicos (educación, salud, agua, salubridad, transporte, etc.) son de interés local. Los ministerios responsables tienden a pasar por encima de los gobiernos locales en la ejecución de las políticas sectoriales. Esta tendencia se ve favorecida por la práctica de los donantes quienes al priorizar la ayuda presupuestaria tienden a limitar el debate sobre las políticas sectoriales únicamente al Estado central, a menudo ignorando los territorios en los que se han de aplicar dichas políticas.

Es necesario no obstante destacar la evolución en varios países de África del Este y

Una de las finalidades más importantes de la descentralización es dar una respuesta eficaz y adaptada a las necesidades de las poblaciones locales

de los países de la región y las prerrogativas de los gobiernos locales son desiguales. Se constatan dos tendencias de manera más o menos clara de un país a otro:

- La primera tendencia es la ampliación de las responsabilidades de los gobiernos locales en materia de servicios públicos y gestión urbana, aunque con notables excepciones en algunos países
- La segunda tendencia es la asociación del sector privado a la gestión de los servicios públicos locales siguiendo distintas fórmulas de transferencia al sector privado (delegación, concesión, asociación...) con resultados limitados.

PAÍS	COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (MUNICIPIOS)									
	Planificación y apoyo a la economía local	Agua potable, residuos, saneamiento	Seguridad (policía administrativa y judicial)	Urbanismo y vivienda	Servicios de base (salud, educación de base)	Deportes y ocio	Cultura y turismo	Energía	Transporte	
Argelia	X	X	X	X	X	X	X	X		
Benín	X	X	X	X	X	X	X	X		
Camerún	X	X	X	X	X	X	X	X		
Costa de Marfil	X	X	X	X	X	X	X	X		
Egipto	X	X	X	X	X	X	X	X		
Gabón	X	X	X	X	X	X	X	X		
Ghana	X	X	X	X	X	X	X	X		
Guinea	X	X	X	X	X	X	X	X		
Kenya	X	X	X	X	X	X	X	X		
Madagascar	X	X	X	X	X	X	X	X		
Mali	X	X	X	X	X	X	X	X		
Marruecos	X	X	X	X	X	X	X	X		
Mozambique	X	X	X	X	X	X	X	X		
Níger	X	X	X	X	X	X	X	X		
Nigeria	X	X	X	X	X	X	X	X		
Senegal	X	X	X	X	X	X	X	X		
Sudáfrica	X	X	X	X	X	X	X	X		
Togo	X	X	X	X	X	X	X	X		
Túnez	X	X (sólo residuos)	X	X	X	X	X	X		
Uganda	X	X	X	X	X	X	X	X		
Zambia	X	X	X	X	X	X	X	X		

La financiación de los gobiernos locales proviene principalmente de dos fuentes: la fiscalidad local que permite a los gobiernos locales disponer de ingresos propios a partir de la base fiscal transferida o compartida y de las transferencias financieras, constituidas por subvenciones condicionales o incondicionales y de las distintas ayudas financieras del Estado

Meridional así como en un número limitado de países anglófonos de África Occidental. Allí se constata una retirada progresiva de los ministerios sectoriales en las fases de ejecución de sus programas. Los servicios desconcentrados que dependían de las delegaciones territoriales de los ministerios sectoriales quedan bajo la autoridad de los gobiernos locales. Esta transferencia incluye el personal, los recursos presupuestarios, el patrimonio y el poder de decisión. Es el caso de Uganda, Sudáfrica y Ghana. En estos países, el gobierno central define las orientaciones estratégicas de las políticas sectoriales en ámbitos como la salud, el agua, la educación y los gobiernos locales se encargan de su ejecución. En todos los lugares donde se avanzó en esta dirección, como en la política del agua o de la lucha contra el SIDA/HIV, por ejemplo en Uganda y en Ruanda, la eficacia y los resultados han sido más positivos que cuando eran asumidas directamente por el Estado central. Sin embargo, la descentralización encuentra grandes dificultades con los ministerios encargados de las políticas nacionales sectoriales que favorecen todavía de manera general la desconcentración. Una de las reclamaciones recurrentes de los gobiernos locales africanos es que se territorialicen las políticas sectoriales como en el caso de Ghana, Uganda o Sudáfrica; y que los gobiernos locales sean plenamente responsables de su ejecución.

Sin embargo, si la afirmación formal de la competencia de los gobiernos locales en los distintos ámbitos no deja lugar a duda en ninguna parte, estas competencias deben transferirse a los nuevos beneficiarios por parte de las administraciones que las ejercían antes de la descentralización. El reto pendiente es el problema de la eficacia y la eficiencia de las transferencias de competencias para que beneficien positivamente a la población.

II.2. La gestión financiera

La financiación de los gobiernos locales proviene principalmente de dos fuentes: la

fiscalidad local que permite a los gobiernos locales disponer de ingresos propios a partir de la base fiscal transferida o compartida y de las transferencias financieras, constituidas por subvenciones condicionales o incondicionales y de las distintas ayudas financieras del Estado. Otras fuentes de financiación pueden provenir de tasas o ingresos por la explotación de ciertos servicios. La proporción de uno y de otro en la financiación del desarrollo local, varía según los países. La capacidad de movilizar recursos propios es un pilar esencial de la descentralización.

a) *La movilización de los recursos locales propios*

Los gobiernos locales africanos disponen según los textos legales de un abanico de recursos que deben movilizar en su territorio: fiscalidad directa o indirecta, tasas percibidas en contrapartida por servicios prestados, el producto de la explotación de ciertos servicios, el producto de la explotación de bienes públicos. Desgraciadamente, la ley que atribuye los recursos no confiere siempre a los gobiernos locales las prerrogativas que les permitan actuar sobre el nivel de imposición, hasta tal punto que los recursos considerados como propios están estrechamente controlados por el poder central.

Ese desfase aparece claramente en numerosos países de tradición administrativa francesa, donde existe en teoría una fiscalidad local diversificada, a menudo heredada de la antigua fiscalidad local francesa, y sin embargo los gobiernos locales están de hecho desprovistos de poder fiscal. Las tasas de imposición se fijan por ley o por el poder central, y en realidad se trata más bien de impuestos cedidos por el Estado, más que una fiscalidad local propiamente dicha. A veces, han sido transformados en impuestos compartidos (Costa de Marfil, Camerún). Son una excepción Gabón, Níger y Togo, países en los que los municipios ejercen un poder fiscal. Ocurre lo mismo para las tasas y cánones (aunque los

municipios de Senegal sí tienen esa libertad). Es excepcional que los gobiernos locales puedan recaudar impuestos indirectos sobre ciertos productos locales (Togo, con aprobación de la autoridad de tutela).

Los gobiernos locales de los países de tradición administrativa británica disfrutaban a menudo de un poder fiscal más extendido y de una mayor libertad en materia de tasas, cánones o impuestos indirectos locales. Éste es el caso, en particular, para el impuesto sobre bienes inmuebles (Sudáfrica, Ghana, Tanzania, Zambia y Zimbabwe) y para las tarifas en los mismos países, así como en Nigeria. Pero en ciertos países la fiscalidad local es desdeñable (Nigeria, Uganda, donde ha pasado en 5 años del 30 al 11% del total de los recursos, sobre todo a causa de la supresión del impuesto más productivo, el *graded tax*). Es excepcional que los gobiernos locales puedan establecer impuestos indirectos sobre productos locales (Zambia, y también es el caso de Mozambique). Pero debe relativizarse la capacidad fiscal si se tiene en cuenta el volumen de recursos que abarca, y que pueden ser extremadamente bajos (véase el caso de Ghana en el gráfico 1), el porcentaje limitado de los recursos propios sobre el total de los recursos (30% como máximo, de media, con la excepción destacable de Zambia, 77% y de Sudáfrica, 90%) y el control ejercido por el poder central (aprobación previa de tasas y tarifas en Zambia).

Los países se distinguen también según aseguren por sí mismos la recaudación de los impuestos o que la recaudación esté asegurada por el Estado quien luego transfiera los fondos al gobierno local beneficiario. La gestión centralizada caracteriza a los países de tradición administrativa francesa, aunque en el caso de ciertas tasas locales la recaudación pueda ser local (Marruecos, Malí y Senegal), y que ciertos países sean una excepción a la regla (Túnez para ciertos impuestos en 52 municipios). Sin embargo, en todos los países

se constata un nivel de recaudación bajo o muy bajo sea cual sea el sistema: por ejemplo, alrededor de un 50% en Kenia, e incluso menos en Nigeria; en el caso de Túnez se sitúa en un 20% de la recaudación de los impuestos sobre bienes inmuebles por parte de los gobiernos locales; 45 o 50% de media en Costa de Marfil o en Níger (recaudación por el Estado).

La fiscalidad compartida tiende a presentarse como modalidad de financiación de los presupuestos locales. El IVA ocupa un buen lugar en esta fiscalidad compartida. Se instituye en casi todos los países con

Los gobiernos locales de los países de tradición administrativa británica disfrutaban a menudo de un poder fiscal más extendido y de una mayor libertad en materia de tasas, cánones o impuestos indirectos locales

partes alícuotas entre el Estado y los gobiernos locales que varían de un país a otro. En Marruecos por ejemplo, desde 1986, los gobiernos locales reciben un 30% de la recaudación, en Nigeria el 25%. En Mozambique, es un 75% del impuesto sobre los vehículos y un 30% de los impuestos turísticos que corresponden a los gobiernos locales. En Cabo Verde, existe un conjunto de impuestos sin destinatarios. Los gobiernos locales reciben un 7% de la recaudación.

Se plantean dos importantes problemas en relación a esta fuente de financiación: por una parte, los términos del reparto son muy a menudo desfavorables a los gobiernos locales y, por otra parte, los pagos no son regulares. Las formas en que se reparte el porcentaje correspondiente a los gobiernos locales son muy variables. En algunos países, existen, pero en la mayoría la administración central dispone de un poder discrecional de decisión. En relación con la regularidad, suele suceder que el Estado se toma su tiempo, a veces años,

Globalmente, las transferencias pueden ser globales y de libre destinación, o por el contrario condicionadas; pueden ser también atribuidas por el poder central en base a criterios objetivos previamente definidos o con un margen de discrecionalidad más o menos importante

para pagar su cuota a los gobiernos locales sin que éstos dispongan de medios legales para recurrir contra tales incumplimientos.

Pero más allá de las dificultades, la fiscalidad compartida no puede considerarse verdaderamente como un recurso propio, ya que los gobiernos locales no ejercen ningún poder en relación con estos impuestos; para ellos, tanto desde el punto de vista político como económico, esta fuente es plenamente comparable a las transferencias presupuestarias globales.

b) Las transferencias financieras del Estado a los gobiernos locales

Las dotaciones financieras se organizan de forma diferente de un país a otro. Esta diversidad se traduce también en la cuantía y la regularidad de las transferencias. Globalmente, las transferencias pueden ser globales y de libre destinación, o por el contrario condicionadas; pueden ser también atribuidas por el poder central en base a criterios objetivos previamente definidos o con un margen de discrecionalidad más o menos importante.

Las transferencias globales a veces están enmarcadas por la constitución (que fija la base del cálculo o el procedimiento). La constitución de Ghana prevé además la existencia de un fondo común para las asambleas de distrito a las que deben destinarse como mínimo el 5% de los ingresos nacionales, y que la repartición de este fondo entre distritos obedece a una fórmula aprobada por el parlamento (art. 252). Tal disposición es un ejemplo único. Más allá de las dificultades prácticas, este sistema ha aumentado la dependencia financiera de los gobiernos locales frente al poder central. La constitución de Nigeria de 1999 prevé que al menos un 13% de los ingresos resultantes de la explotación de los recursos naturales e inscritos a cuenta de la Federación deben transferirse a los estados según una fórmula que tiene en cuenta el principio de derivación (del volumen de estos ingresos en cada estado), pero

corresponde al poder legislativo determinar la parte que debe transferirse a los gobiernos locales, y al poder legislativo de cada estado crear una cuenta común de la Federación y del estado, juntando la contribución de la Federación y la que debe atribuir el estado mismo en relación con sus recursos (art. 162). Por lo que no existe una garantía constitucional directa sobre el volumen de recursos garantizados a los gobiernos locales. Es por esta razón que la Federación ha adoptado las transferencias directas a los gobiernos locales y destina una parte alícuota del IVA para financiarlos.

A veces la ley establece una fórmula de repartición de las dotaciones. Uno de los mejores ejemplos es el de Sudáfrica; se fundamenta en los artículos 213 y 214 de la Constitución. El Fondo nacional de ingresos (art. 213) concentra el conjunto de recursos percibidos por el Estado central; una ley (*Division of Revenues Act*) establece cada año la repartición equitativa entre la administración nacional, las administraciones provinciales y las administraciones locales, así como la ponderación de competencias que deben financiarse. Además, fija la repartición de la parte provincial entre las provincias y, finalmente, fija el monto de las dotaciones que se deben otorgar a las provincias y a los gobiernos locales, y que se financian en base a la parte del fondo atribuido por ley a la administración nacional.

La repartición de estas dotaciones obedece también a fórmulas establecidas por la ley. El art. 214 párrafo 2º de la Constitución fija los criterios que deben seguirse en la fórmula de repartición de la parte provincial entre las provincias (en principio la estructura se fija para cinco años), previa audiencia de los gobiernos provinciales, de la representación de los gobiernos locales y de la Comisión financiera y fiscal prevista por la Constitución.

La repartición de la parte municipal también obedece a una fórmula; la Comisión

aconseja también a los legisladores provinciales. Mientras que la financiación de las provincias se basa esencialmente en las transferencias, la de los gobiernos locales se basa básicamente en sus propios recursos (fiscalidad, tasas, cánones...).

La situación de otros países se presenta mucho menos favorable. Se pueden distinguir varias situaciones, en función del grado de garantía que deben darse a los gobiernos locales en relación con las condiciones de asignación de recursos. En ciertos países, las dotaciones sectoriales, casi siempre condicionadas, representan el mayor porcentaje de las transferencias; son más fácilmente controlables, y además aseguran un control de la gestión local: es el caso de Uganda, de Zimbabwe y también de Tanzania, donde el gobierno calcula el monto de las atribuciones en base a fórmulas estables. En Zimbabwe, además, las transferencias son dotaciones sectoriales, y las atribuciones no se calculan en base a una fórmula, pero no representan más que un 3% de los presupuestos locales.

En un segundo grupo de países, las transferencias se organizan en base a una dotación global para el funcionamiento o para financiar las transferencias de competencias, mientras que las inversiones dan lugar a subvenciones excepcionales: la dotación global asegura al gobierno local beneficiario una libertad en el uso del recurso, pero sin embargo los criterios para calcu-

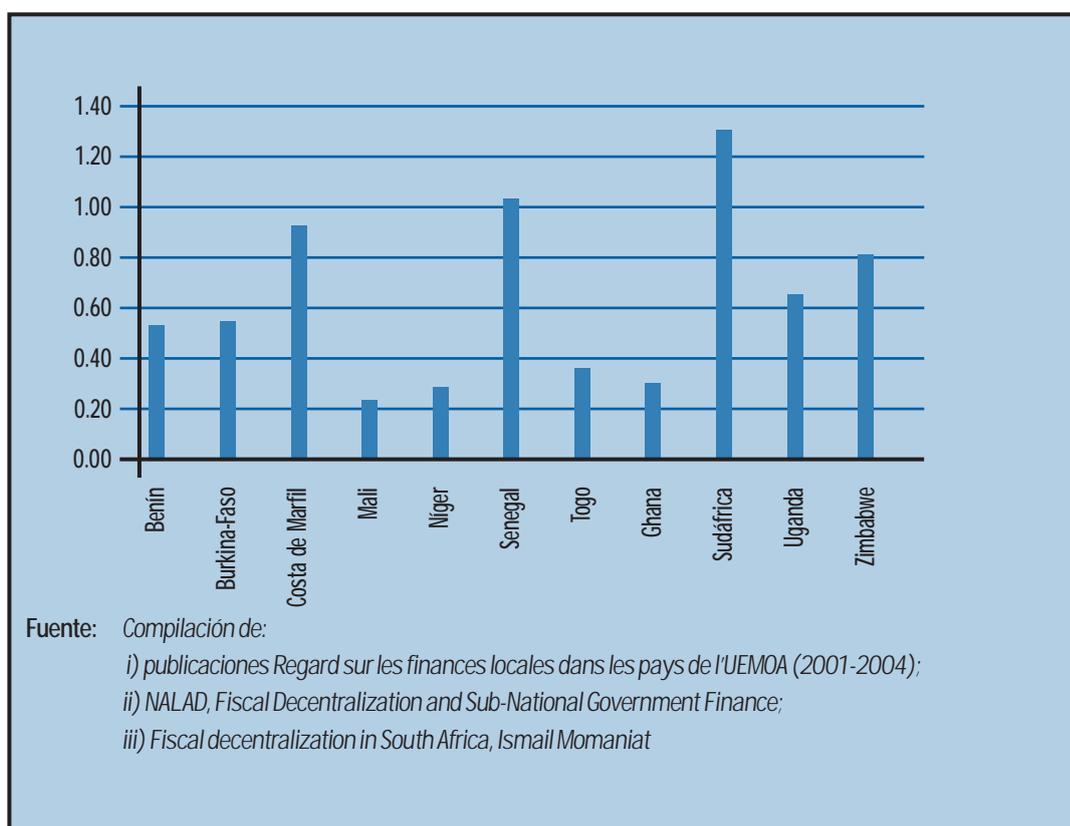
lar su atribución son a menudo imprecisos. Es el caso en particular de Argelia, Túnez, Gabón, Guinea, Costa de Marfil, Senegal, así como de Kenia (combinación de una dotación global y de una dotación especial para carreteras).

En Argelia, además, la atribución de las dotaciones de igualación del fondo de solidaridad (95% de los recursos del fondo), se basa en un criterio de admisibilidad: un índice de riqueza de la comunidad inferior a la media nacional.

En fin, en ciertos países no existe ningún sistema organizado de transferencias: es el caso de Níger o de Togo. Resultando de tales situaciones que la asignación de las dotaciones se ve afectada por los avatares políticos y, a menudo, es irregular.

Por otra parte, especialmente en los países de la Unión Económica y Monetaria de África

Gráfico 1 Recursos locales/ PIB



ca Occidental (UEMOA) y de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), los gobiernos son a menudo hostiles a la descentralización de los recursos financieros de las competencias descentralizadas, sobre todo en lo que se refiere a las políticas sectoriales que canalizan los flujos de ayuda más importante y las inversiones públicas nacionales.

c) El peso financiero de los gobiernos locales

El peso de los gobiernos locales se mide en base a dos indicadores, la parte de los recursos locales sobre el Producto Bruto Interno y los gastos controlados por ellas. El

controlados por los gobiernos locales se elevan al 10% del presupuesto del Estado en Sudáfrica, del 5% al 10% en Nigeria, Uganda y Zimbabwe, del 3 al 5% en Kenia, Ghana, Senegal, Mozambique, Zambia. La media del gasto local sobre el presupuesto, sin considerar las donaciones, se sitúa en general por debajo del 5% y es menos del 1% en relación al Producto Interior Bruto (PIB).

Excepto los gobiernos locales de Sudáfrica y del Norte de África, el acceso de los gobiernos locales al empréstito en otros países está en una fase embrionaria.

Dada la debilidad de sus ingresos propios, la insuficiencia de transferencias agravada por las modalidades de su atribución y las limitaciones para acceder a los mercados, es necesario reconocer que los gobiernos locales africanos pueden difícilmente asumir los costos de su funcionamiento, de las competencias, transferidas, del desarrollo local y de la lucha contra la pobreza.

La explicación de esta situación nos remite en primer lugar a la fiscalidad y a las finanzas locales tributarias del marco macroeconómico que sufre de condiciones financieras severas impuestas a los Estados de África Subsahariana. La pobreza de amplios segmentos de la población, imponen límites a los ingresos fiscales. Se añade la ausencia de una voluntad política de redistribución de los ingresos fiscales que sea más favorable a los gobiernos locales y la ineficacia de la cadena fiscal en particular por cuanto hace referencia a la recaudación. Los gobiernos locales reclaman una mejor distribución de los recursos con el objetivo de elevar la parte de la fiscalidad local sobre el PIB (2%) e incrementar las transferencias financieras (5% a 10%), lo que permitiría duplicar incluso triplicar los recursos locales, cuyo nivel actual hipoteca las expectativas positivas en la descentralización.

La situación se agrava por las debilidades persistentes en cuanto a capacidades administrativas y recursos humanos.

Es necesario reconocer que los gobiernos locales africanos pueden difícilmente asumir los costos de su funcionamiento, de las competencias, transferidas, del desarrollo local y de la lucha contra la pobreza

gráfico 1 sobre las finanzas locales permite hacerse una idea del peso financiero real de los gobiernos locales. La muestra se ha reducido a los seis países de la zona monetaria de África Occidental (UEMOA) entre los años 2001-2004, países en donde fue posible reunir datos fiables y exhaustivos, y algunos países anglófonos. Aunque reducida, esta muestra de países con diferentes niveles de desarrollo es bastante representativa.

El gráfico muestra que en la mayor parte de los países, el peso de las finanzas locales no llega al 1% del PIB y al 5% de los gastos del Estado. En el conjunto de países de la UEMOA, los gastos de los municipios eran en el 2004 de 150 billones de FCFA (228 millones de Euros), o sea 4,8% de los gastos de los Estados cuyo gasto se elevaba a 3.103 billones de FCFA (4,7 billones de Euros).

Según un estudio del Banco Mundial sobre la experiencia de la descentralización en treinta países africanos los gastos

II.3. Las capacidades administrativas

a) *Los recursos humanos*

La puesta en marcha de la descentralización reveló el déficit en recursos humanos de los países africanos. En todos los países, les resulta difícil a los gobiernos locales asumir las competencias transferidas o reconocidas por la falta de personal cualificado.

La insuficiente información, por sí mismo sintomática, no nos permite presentar un cuadro consolidado sobre los efectivos del personal local y su nivel de calificación. Sin embargo, sobre la base de las informaciones completas de Benín, Costa de Marfil, Marruecos, Senegal y Túnez, se observa que el número de empleados por habitante es muy baja, entre 0,49 y 3,11%. Esta relación es aún más débil a nivel local, donde oscila entre 0,012 y 0,46%, o sea menos de un agente por cada 100 habitantes. Para estos cinco países, el ratio es el siguiente:

- En Benín, la relación entre personal/población es de 0,49% a nivel nacional. A nivel local es de 0,012%;
- en Costa de Marfil, es de 0,69% a nivel nacional y de 0,029 a nivel local;
- en Senegal, el ratio es de 0,73% a nivel nacional y de 0,06% a nivel local;
- en Marruecos, a nivel nacional el ratio es de 1,7% pero cae al 0,46% a nivel local;
- por último en Túnez, es de 3,86% a nivel nacional y de 0,2% a nivel local.

Para encontrar una solución a este problema se han planteado varias experiencias. Se basan todas en dos iniciativas complementarias: por una parte el fortalecimiento de las capacidades propias de los gobiernos locales y, por otra, la transferencia por el Estado de una parte de su personal a los gobiernos locales.

El cuadro de la página siguiente ilustra estas constataciones.

b) *La existencia y nivel de formación de los principales cuadros municipales*

Los gobiernos locales necesitan generalmente un equipo mínimo para asistir al alcalde en la realización de sus funciones. Este núcleo administrativo está constituido por el secretario general para la gestión administrativa general y del personal, del director de los servicios técnicos y del director de los servicios financieros. En general, los municipios de los grandes centros urbanos disponen de este equipo o tienen los medios de reclutarlo.

Son los pequeños municipios los que tienen mayores problemas. El personal de estos gobiernos locales raramente tiene el nivel de formación adecuado. En todas partes el personal se compone esencialmente por agentes de ejecución y el nivel de personal directivo es escaso. Los gobiernos locales presentan la imagen paradójica de administraciones con personal plétórico pero subcalificado.

c) *El estatuto del personal*

La solución más extendida para mejorar las capacidades administrativas es la transferencia por puesta a disposición o traslado, de cuadros de la función pública del Estado a los gobiernos locales. En muchos países, el trío de colaboradores técnicos del alcalde está constituido por cuadros procedentes del Estado.

Algunos países como Marruecos y Malí han optado por la creación de un servicio civil o función pública local. El objetivo es hacer más atractivos los empleos locales y beneficiar a los agentes locales de todas las ventajas concedidas a los funcionarios del Estado. Esta solución está destinada a restablecer la motivación para los empleos locales a veces considerados como empleos de segunda categoría. En muchos países, ser destinado a un empleo local se considera

En todos los países, les resulta difícil a los gobiernos locales asumir las competencias transferidas o reconocidas por la falta de personal cualificado

PAÍS	Número de funcionarios estatales	Personal de los gobiernos locales	Nivel de calificación	Régimen jurídico (derecho público, derecho privado o mixto)	Procedimiento de selección de altos cuadros	Existencia de programas de formación
Benín	32.882 (1995)	4.000 de los cuales: 94 % agentes de ejecución 6% cuadros	7% calificados para trabajos de concepción y dirección. El resto en un nivel medio.	Régimen jurídico mixto.	Transferencia de antiguos empleados de la prefectura hacia los municipios.	No existe una institución especializada en la formación de cuadros locales. La Casa de los Gobiernos locales creada en 1997 brinda apoyo.
Costa de Marfil	112.707 (1994)	47.325	Grado A4 (ingenieros, administradores) Grado B3 (Secretarios administrativos, técnicos superiores, asistentes contables)	Régimen mixto. Estatuto general de la función pública y ley sobre el estatuto del personal de los gobiernos locales para funcionarios; código del trabajo y la ley sobre el estatuto del personal de los gobiernos locales para los no funcionarios.	Tutela sobre la selección de funcionarios. Para los no funcionarios, cada municipio implementa su propia política de selección en base al análisis del dossier y las necesidades expresadas.	La formación es impartida por los donantes. Cada municipio organiza su propio plan de formación. No existe formación iniciada por los ministerios.
Marruecos	537.166	145.736	Cuadros superiores: 12.109 Cuadros medios: 25.020 Agentes de ejecución: 31.382 Obreros: 76.982 Otros: 223	Régimen público y privado (contrato de trabajo)	En base a oposición / designación / afectación de oficio por el Ministerio del Interior.	Centros regionales de formación / División de formación del Ministerio del Interior / Iniciativas de los electos.
Senegal	71.694 (2004)	6.846	Cuadros superiores 3% Cuadros medios 4% Agentes de ejecución y de apoyo más del 90%	Derecho público para el personal del Estado transferido y privado para el personal contratado por los gobiernos locales.	El personal municipal es seleccionado libremente por las autoridades locales.	Programas puntuales de formación de los donantes de ayuda al desarrollo.
Túnez	390.000 de los cuales 80.000 obreros	25.000 de los cuales 18.000 obreros	Cuadros 54% (de los cuales el 70% son hombres y el 30% mujeres) Agentes de ejecución 26%	Estatuto público.	Concurso-oposición en base a pruebas, expedientes o títulos salientes de escuelas de formación a tal efecto.	- Formación inicial en las escuelas de formación reconocidas. - Formación de perfeccionamiento. - Formación continua para promoción. - Cursos de perfeccionamiento. - Misiones al extranjero.

por el agente del Estado como una medida disciplinaria y, siempre, se vive como una desgracia.

En cualquier caso, la solución de la función pública territorial se revela como el mal menor cuando no soluciona el problema de fondo que es la falta de medios financieros para poder incorporar cuadros de alto nivel en los gobiernos locales.

El bajo peso financiero de los gobiernos locales se traduce, por otra parte, en la debilidad de los recursos humanos y de la capacidad de gestión. El débil capital humano de los gobiernos locales es una desventaja importante para la implementación de las políticas de descentralización en África. El problema del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para ejecutar las políticas debería figurar entre las prioridades de las intervenciones en favor de la descentralización en África.

III. La democracia local

El cuadro de la página siguiente muestra las instituciones de la democracia local en cada país

III.1. El sistema político local

Los gobiernos locales se enfrentan a la dificultad que encuentra el sistema de Estado moderno a nivel de las comunidades locales. En primer lugar, a este nivel, las poblaciones se apoyan en varias fuentes de legitimidad, en particular, tradicionales y religiosas, y a las que se refieren a menudo para justificar su comportamiento ciudadano frente a la democracia política. Así se percibe la existencia de una tendencia a no entender por qué "alógenos" pueden ser elegibles localmente ("si no son de aquí"). En algunos países las leyes electorales obligan a afiliarse a un partido para poder presentarse a las elecciones locales (Senegal por ejemplo). En esos casos, existe un elevado riesgo de que haya candidaturas que reflejan más los juegos políticos de partidos nacionales, en vez de las prefe-

rencias de las poblaciones locales. A pesar de estos riesgos, los progresos de la democracia local son innegables. En muchos países, la importante renovación de los equipos municipales de una elección local a otra pone de manifiesto este interés de los ciudadanos, incluso en los Estados, más numerosos de África, donde la alternancia política es poco frecuente en las elecciones nacionales, la Presidencia o el Gobierno central.

Los progresos de la democracia participativa pueden verse favorecidos por prácticas culturales propicias a la consulta, al debate y a la participación en la construcción de la decisión colectiva. En este plano, se puede concluir que el balance es desigual, con ciertos progresos en numerosos Estados, pero con situaciones estancadas en otros (Egipto, Togo, Túnez, República Centroafricana, Chad). Pero en general, los avances son todavía frágiles por lo que se refiere a la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

El primer indicador de este progreso es el consenso en torno al sufragio universal. Por una parte el principio electoral se ha generalizado como el método de designación de las autoridades locales y, por otra parte, las elecciones locales se celebran en África con una regularidad inédita en la historia de la democracia del continente⁴.

Un segundo indicador se refiere a la posibilidad de acumular mandatos locales entre ellos o con mandatos nacionales. La acumulación está muy limitada e incluso completamente prohibida en un país como Ghana donde los partidos políticos están excluidos de las elecciones locales. La lista sólo está abierta a candidaturas independientes. Pero es un caso más bien raro en un contexto donde el juego político local y nacional permanece monopolizado por los partidos políticos. Sin embargo, numerosos países permiten candidaturas independientes en las elecciones locales como Mozambique, Benín, Sudáfrica y Mauritania.

Los progresos de la democracia participativa pueden verse favorecidos por prácticas culturales propicias a la consulta, al debate y a la participación en la construcción de la decisión colectiva

4. A título de ejemplo, con excepción de Malí donde las elecciones han sido postpuestas, el calendario electoral ha sido respetado a lo largo de los tres últimos años en Burkina Faso, Níger, Guinea, Sudáfrica y Mozambique.

Cuadro 5 Situación de la democracia local en cada país

PAÍS	CONSEJO MUNICIPAL			EJECUTIVO LOCAL				DEMOCRACIA DIRECTA (referéndum)	
	Modo de escrutinio (Mayoritario/proporcional o Mixto)	Duración del mandato	Vueltas de elección	Modo de designación	Duración del mandato	Alcalde Colegial	Número de vueltas en la elección		Moción de censura/ Destitución
Benín	Mixto (mayoritario y proporcional)	5 años	2 vueltas	Indirecto	5 años	No	Varías	Sí	No
Camerún	Mixto (mayoritario y proporcional)	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	No	2 para el alcalde y 1 para los adjuntos	Sí	No
Costa de Marfil	Mayoritario	5 años	2 vueltas	Indirecto	5 años	No	Sí	Sí	No
Egipto	Mayoría relativa	4 años	1 vuelta	Nominación				No	No
Gabón	Proporcional	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	No	Sí	Sí	No
Ghana	Mayoritario	4 años	1 vuelta	Indirecto	4 años	No	Sí		
Guinea	Mayoritario	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	No		Sí	No
Kenya		5 años	1 vuelta	Indirecto					
Madagascar		4 años		Directo	4 años				
Malí	Mayoritario			Indirecto		No	Sí	Sí	No
Marruecos	Mayoritario	6 años	1 vuelta	Indirecto	6 años	No	Sí	Sí	No
Mozambique	Proporcional	5 años	2 vueltas	Directo	5 años	Sí	2 vueltas	No	No
Níger	Proporcional	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	No	Sí	Sí	No
Nigeria	Mayoritario	3 años	1 vuelta	Directo	4 años	No	Sí		No
Senegal	Mixto (Mayoritario/proporcional o Mixto)	5 años	1 vuelta	Indirecto	5 años	Sí	No		No
Sudáfrica	Proporcional	6 años	1 vuelta	Indirecto		No	Sí	1 vuelta	No
Tanzania		5 años		Indirecto	5 años	No	Sí		
Túnez	Mixto con predominio del mayoritario	5 años	1 vuelta	Indirecto		Sí	Sí	1 vuelta	No
Uganda		4 años		Directo					
Zambia	Mixto	5 años	1 vuelta	Directo	5 años	Sí	No	1 vuelta	No

III.2. La participación ciudadana

Los progresos realizados en materia de democracia representativa se evidencian en las prácticas participativas de varios países. Se están experimentando distintos mecanismos con el fin de asociar la población y las organizaciones sociales a la gestión pública local. Estos mecanismos van desde la publicidad de las sesiones ampliamente consagrada por las legislaciones nacionales, a los períodos de debates y concertación entre asambleas y población, a través de distintas fórmulas. Así pues, en Zambia se asocia a los habitantes en la ejecución de algunos proyectos de desarrollo en los sectores de los servicios básicos (salud, educación). En Uganda, la participación llega a veces hasta la firma de protocolos de colaboración entre el municipio y las asociaciones de la sociedad civil. Las primeras ven así como se les confía la ejecución de un proyecto o de una actividad de desarrollo local o el seguimiento-evaluación de tales proyectos. En algunos municipios de Benín, Burkina Faso, Malí o Mozambique, los cargos electos utilizan cada vez más emisoras de radio comunitarias para mantener el contacto con la población y proseguir los intercambios con ella sobre temas de desarrollo local. Estos intercambios permiten a los líderes comunitarios, los jefes religiosos, los profesores, los promotores de la sociedad civil desempeñar su papel y sirven de enlace de las políticas públicas, además de servir para expresar las demandas sociales ante las autoridades locales. Para una mejor representatividad de las asambleas, países como Ghana, Níger, Uganda, Sudáfrica, desarrollan instrumentos para integrar en los consejos locales a fuerzas sociales, económicas o tradicionales con el fin de tomar en cuenta todos los componentes sociológicos de la gobernanza local.

Por otra parte, para garantizar la representación de las mujeres, varios países han fijado cuotas por ley. Es el caso de Níger donde la ley impone que al menos un 10% de los puestos en los consejos loca-

les se reserven a las candidatas de sexo femenino. En Mozambique, la representación de las mujeres en los órganos locales aumentó pasando del 23% después de las elecciones de 1999 al 28% en 2004. La legislación sudafricana fomenta que un mínimo del 50% de los candidatos inscritos en las listas sean mujeres. En Uganda, la ley exige que al menos un tercio de los miembros de los consejos locales sean mujeres. Pero las mujeres no son las únicas categorías sociales para las que la descentralización promueve una representación específica.

III.3. Las relaciones poder central/gobiernos locales

En la mayoría de los países africanos, la descentralización se instauró desde arriba lo que la convirtió en un instrumento de control de los espacios y poblaciones urbanas por el poder central y un enlace de sus órganos y sus orientaciones más que un marco de aprendizaje y arraigo de la democracia. Ésta es la razón por la que la autonomía de los gobiernos locales ha tenido, en numerosos países, dificultades para ser asimilada, tanto por el poder central como por los habitantes.

La autonomía de los gobiernos locales se encuentra, así, a pesar de las disposiciones y las garantías constitucionales o legislativas, limitada por una fuerte tutela tanto en relación a los órganos como a los actos. Se observa sin embargo una evolución positiva en un gran número de países hacia la disminución de los controles y la focalización sobre el control de la legalidad.

La administración local en África se basa esencialmente en dos pilares políticos: un órgano que delibera, el consejo, que constituye un órgano ejecutivo compuesto por el alcalde asistido de uno o más suplentes en los países de tradición administrativa francesa; o que ejerce él mismo las funciones ejecutivas, aunque las delegue de hecho en administradores, en los países de tradición administrativa británi-

Por otra parte, para garantizar la representación de las mujeres, varios países han fijado cuotas por ley

El reagrupamiento de las autoridades locales en Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) se ha convertido en el método principal de defensa de los intereses de los gobiernos locales en África. En casi todos los países surgen estas asociaciones

ca. Los órganos así constituidos ejercen sus funciones bajo el control del Estado. Estos dos datos son constantes en África en todos los países donde la descentralización está al orden del día. Las diferencias residen esencialmente en los métodos de designación de los órganos locales y en el grado de libertad que autoriza el control del Estado. Este control se refiere a la vez a los órganos y a sus actos. En la mayoría de los países del continente se observa una tendencia a la disminución de la tutela del Estado sobre los gobiernos locales. Muy presente en el Norte de África donde se aplica a todas las actividades de los gobiernos locales, la tutela contempla también a la persona incluso de las autoridades locales y se asemeja mucho más a un control jerárquico. El sistema de tutela conoció recientemente una disminución en África Occidental y Central. El control a priori, tiende a substituirse por el control a posteriori lo que señala una evolución positiva, aunque materias importantes (presupuesto, atribución de las tierras) siguen estando aún sometidas a un control a priori, y que el control jurisdiccional dista mucho de estar organizado realmente.

Se ha de tener en cuenta finalmente que en lo que respecta a la transparencia de la gestión local y la obligación de rendir cuentas (*accountability*), los textos consagran los mecanismos clásicos de control. Formalmente los consejos adoptan el presupuesto, controlan y aprueban las cuentas administrativas y de ingresos y gastos de los ejecutivos, las cuales deben ser aprobadas por las autoridades tutelares. En algunos países, algunas instituciones especializadas como la comisión sobre los gobiernos locales (*Committee on Local Government and Chiefs Affairs*), en el caso de Zambia, están encargadas de seguir y controlar la gestión de las autoridades locales. En Uganda, las transferencias financieras del gobierno a los gobiernos locales son objeto de publicidad tanto sobre los importes como sobre los sectores del desarrollo local que deben

asumirse gracias a esta financiación. El gobierno anima entonces a la población a garantizar que los importes transferidos se utilicen con buen juicio. La página web del ministerio encargado de los gobiernos locales ofrece un espacio de intercambios y debate donde cualquier persona interesada puede emitir su dictamen sobre tal o cual aspecto de la gestión de las autoridades locales.

Se observa sin embargo un desfase muy importante en algunos países entre el dispositivo legal y el funcionamiento real.

III.4. El rol de las asociaciones de gobiernos locales

El reagrupamiento de las autoridades locales en Asociaciones de Gobiernos Locales (AGL) se ha convertido en el método principal de defensa de los intereses de los gobiernos locales en África. En casi todos los países surgen estas asociaciones. La calidad de miembro puede reconocerse ya sea sólo a los alcaldes, al municipio (alcalde y suplentes del alcalde) o a la colectividad local como institución.

Estas asociaciones a veces son creadas por categorías de gobiernos locales (municipios y ciudades, regiones, comunidades rurales). Se otorgan generalmente una triple misión:

- representar a los gobiernos locales miembros en una lógica de unidad
- ofrecer servicios para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales
- defender y promover los intereses de sus miembros.

Las AGL constituyen plataformas de intercambio entre sus miembros y de búsqueda de oportunidades. Se inscriben en una lógica de promoción de la descentralización ejerciendo como grupo de presión ante el Estado y ante la cooperación internacional. Contribuyen también a impulsar

la descentralización presentando al gobierno la opinión de las autoridades locales a través de informes y propuestas.

Sin embargo, en muchos países, las AGL deben hacer frente a la escasez de recursos. Deben contar con las contribuciones de sus miembros, fuente muy aleatoria debido a la misma situación difícil de algunos gobiernos locales.

A nivel institucional, están firmemente constituidas en África Oriental y meridional donde son verdaderas administraciones; algunas AGL de África Occidental y del Centro no disponen de sede o de un personal mínimo permanente. Sus necesidades institucionales suponen un reto permanente para la puesta en marcha de la descentralización.

Para avanzar en el intercambio y defensa de sus intereses, han surgido las AGL regionales, en particular, en África Central y en África Oriental y meridional. La Asociación de los alcaldes de África central (AMAC) sólo tiene momentáneamente una existencia nominal. Por el contrario, la Asociación de los Gobiernos Locales de África Oriental parece más dinámica. Ofrece una plataforma regional de intercambios entre las autoridades electas locales de los países miembros⁵.

a) *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África (CGLUA)*

La organización denominada "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África" es la organización panafricana de los gobiernos locales. Nace de la fusión de las tres organizaciones africanas de gobiernos locales que hasta la fecha se definían por idiomas: la *African Union of Local Authorities* (AULA) que agrupaba a los gobiernos locales de los países anglófonos de África, la Unión de las Ciudades Africanas (UVA) de obediencia francófona y el *Uniao das Cidades Capitaes Lusofono Africanas* (UCCLA) que representaba a las de habla portuguesa.

Esta iniciativa responde a los retos mundiales. La dinámica de la universalización incluye, en efecto, a los gobiernos locales⁶. El congreso fundador tiene lugar en Tshwane en mayo de 2005 y señala el inicio del movimiento municipal africano unificado. La CGLUA representa al conjunto de gobiernos locales de África. Su ambición es estar ligada a la Unión Africana para llevar la voz de los gobiernos locales africanos al seno de dicha organización panafricana.

La organización denominada "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África" es la organización panafricana de los gobiernos locales

5. Fue en el marco de una sesión extraordinaria de esta asociación, que tuvo lugar en Kigali (Ruanda), que se designó al representante de África Oriental en el Bureau de CGLUA.
6. Las distintas agrupaciones internacionales de gobiernos locales se comprometieron a unificarse en una sola organización mundial, creada en 2004 bajo la denominación de "Ciudades y Gobiernos Locales Unidos". Se interpeló a los gobiernos locales de todos los continentes y, a este respecto, África se siente en el deber de aportar su contribución y su presencia por una dinámica endógena. Las autoridades electas africanas ya habían emprendido la unificación interna del movimiento municipal africano hasta la fecha plural. La idea resurge en la primera cumbre panafricana de autoridades locales, *Africités* celebrada en Abiyán (Costa de Marfil) en 1998. Durante la cumbre *Africités 2* organizada en Windhoek (Namibia) en 2000, las tres organizaciones representativas del movimiento municipal africano aceptaron disolverse para dar nacimiento a una "Unión Africana de las Ciudades". El proceso de fusión culminó en 2003 con la celebración de la primera Asamblea Constituyente de la nueva organización unificada de los gobiernos locales africanos. El acontecimiento tiene lugar durante la cumbre *Africités 3* en Yaundé, Camerún. Después del encuentro, la declaración de Yaundé, adoptada por el conjunto de los participantes asigna un mandato a la Mesa elegida. Los términos de este mandato son los siguientes:
 - representación de África de los gobiernos locales en el Congreso fundador de la asociación "Ciudades y Gobiernos locales Unidos",
 - redacción de los estatutos de la nueva organización panafricana,
 - definición de las condiciones de contratación del personal,
 - y decidir la denominación definitiva de la organización y preparar su congreso fundador.



b) *La Conferencia africana de la descentralización y el desarrollo local (CADDEL)*

En el espíritu de la unidad africana, los ministros africanos decidieron crear a su vez una plataforma panafricana de debate e intercambio de experiencias sobre la descentralización y el desarrollo local en África.

Reunidos en Windhoek (Namibia), en el marco de la Cumbre *Africités 2*, en mayo de 2000, los ministros africanos responsables de la descentralización y los ministros responsables de hacienda adoptaron la resolución de hacer progresar el proceso de descentralización en África mediante la instauración de una instancia política a nivel continental denominada la "Conferencia Africana de la Descentralización y el Desarrollo Local" (CADDEL).

Durante este encuentro, los iniciadores de esta nueva dinámica expresaron también el deseo de que la Unión Africana sea la instancia donde se asiente esta plataforma.

Le asignan los siguientes objetivos:

- impulsar que los Gobiernos inscriban la descentralización entre sus prioridades y promover una toma de conciencia, tanto de los gobernantes como de los ciudadanos, sobre el papel esencial de la descentralización en el proceso de desarrollo económico;
- garantizar la presencia de la descentralización y el desarrollo local en las agendas políticas nacionales de los Estados miembros y a nivel continental en la Unión Africana;
- garantizar que los Estados africanos mantengan su compromiso en favor del proceso de descentralización en el continente;
- actuar de intermediación entre el conjunto de asociaciones africanas de gobiernos locales y sus gobiernos para todas las cuestiones que afectan a la descentralización y al desarrollo local;
- movilizar recursos de los organismos que otorgan ayuda al desarrollo con el fin de implementar programas de descentralización y desarrollo local.

Conclusión

Esta presentación general de la descentralización y la democracia local en los países africanos permite constatar avances importantes en el plano estrictamente institucional: ningún país se opone ya a la puesta en marcha de políticas de descentralización. Los gobiernos locales se han constituido en todas partes y se organizan elecciones locales para designar a las autoridades locales.

Además del desarrollo cuantitativo, se observa un desarrollo cualitativo de la descentralización ilustrado por un fortalecimiento de la autonomía y el progreso de la democracia local. Esta evolución se acompaña de un crecimiento cada vez más importante de las responsabilidades de los gobiernos locales en la mayor parte del continente.

El significado de esta evolución parece verse relativizado por la persistencia de un gran número de obstáculos que impiden la progresión efectiva de la descentralización en África. Los Estados encuentran dificultades para pasar a los hechos: las transferencias de recursos no van ligadas a las transferencias de competencias. A escala local, los gobiernos locales tienen problemas para aumentar rápidamente sus recursos propios. Faltan recursos humanos cualificados en las administraciones locales. El acceso de los ciudadanos a los servicios públicos locales es insuficiente.

Las transferencias efectivas de competencias y de recursos financieros y humanos, por una parte, y el arraigo de la cultura de la participación y de la transparencia, por otra, constituyen los campos prioritarios de la iniciativa política a escala de cada país, pero también a escala panafricana.





AMÉRICA DEL NORTE (CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS)

JEFFEREY SELLERS

UNIVERSIDAD DE CALIFORNIA DEL SUR



Introducción

Este capítulo compara la administración local y la descentralización en Canadá y en los Estados Unidos. Ambos países norteamericanos comparten un mismo legado¹. Las similitudes de sus sistemas de gobierno local a menudo han conducido a clasificarlos en un mismo grupo, junto a otros países de herencia similar (Hesse and Sharpe 1991; Sellers 2006, 2007).

Canadá y Estados Unidos, en América del Norte, son democracias constitucionales bien consolidadas con estructuras federales. Poseen una economía altamente desarrollada y tienen una serie de legados jurídicos, institucionales y culturales comunes heredados de la colonización británica de los siglos XVII hasta XIX. Las prácticas de los gobiernos locales de algunas regiones en ambos países llevan igualmente la marca de otros legados coloniales y precoloniales. Cabe destacar la fuerte influencia francesa en la provincia canadiense de Quebec y también en algunos aspectos de las prácticas institucionales en el estado de Luisiana (EEUU). En otras regiones, las tradiciones indígenas siguen influenciando la práctica de los gobiernos locales.

En los dos países, la administración local se constituye en las colonias británicas anteriores a la creación del gobierno nacional. En el caso de Estados Unidos, las formas institucionales de los gobiernos locales en lo que sería luego el estado de Nueva Inglaterra, derivan directamente de los antiguos asentamientos coloniales. En Canadá, el marco jurídico de los gobiernos locales fue establecido por medio de leyes provinciales dictadas durante los años 1840 y 1850, antes de que se iniciara el proceso de federación de las colonias británicas en 1867.

Aunque en la actualidad los gobiernos locales de estos países poseen poderes considerables, carecen de protección a nivel constitucional o en muchos casos de una garantía jurídica general de su autonomía. Los poderes de los gobiernos locales emanan en general de la legislación nacional, o en decisiones

tomadas por estados o provincias individualmente. En ambos países federales, el gobierno local es una creación de los estados federados, las provincias o los territorios. En Canadá y en algunos estados de Estados Unidos las legislaciones estatales determinan el contenido y las competencias de los gobiernos locales. Pero también hay estados donde los poderes de los gobiernos locales se definen en las constituciones. En los Estados Unidos, alrededor de la mitad de las cartas magnas estatales establecen alguna forma de poder general para los gobiernos locales.

La práctica institucional en estos países también refleja generalmente los legados del principio británico de "ultra vires"² que limita la autoridad general de los gobiernos locales. En los Estados Unidos, la llamada "regla de Dillon" es un ejemplo de dicho principio³. La "regla de Dillon" establece que los gobiernos locales no pueden reclamar facultades más allá de aquellas específicamente otorgadas por el poder legislativo del estado. Treinta y uno de los cincuenta estados de Estados Unidos siguen aplicando la "regla de Dillon" a todas sus municipalidades y ocho estados la aplican a algunos tipos de municipalidades pero no a todas (Richardson, Gough and Puentes 2003: 17). A pesar de ello, cada vez son más las excepciones introducidas a dicha regla. Desde el siglo XIX, los estados de EEUU han ido aprobando garantías legales en materia de autonomía local para los gobiernos locales por la vía legislativa y por la vía constitucional. Esta tendencia persistió hasta la década de los 90. Como resultado de ello, los gobiernos locales de todos los estados, excepto de tres de ellos, tienen alguna libertad para definir sus formas de organización institucional y en veintiocho estados tienen amplio poder, que llega en algunos casos a una total autonomía para decidir sobre asuntos locales (USACIR 1993). En Canadá, las reformas llevadas a cabo desde 1994 en la provincia de Alberta, desde 1999 en Columbia Británica y desde el año 2000 en Ontario y Quebec han otorgado mayores competencias a los gobiernos locales. A pesar de ello, las grandes ciudades continúan reclamando competencias locales más institucionalizadas.

La práctica institucional en estos países también refleja generalmente los legados del principio británico de "ultra vires" que limita la autoridad general de los gobiernos locales

1. Existe un tercer Estado norteamericano, México, que es abordado en el capítulo sobre América Latina. Los Estados insulares del Caribe, también originados por la colonización británica, no son tratados en este capítulo.
2. Término en latín que significa "ir más allá de la ley". Nota del traductor.
3. La "regla de Dillon" hace referencia a una opinión emitida por el juez John Dillon en 1868. Nota del traductor.

La evolución de las estructuras de los gobiernos locales en Canadá y los Estados Unidos sólo puede entenderse en relación al peculiar modelo de descentralización que ha prevalecido en estos países

Estas variaciones también ponen de manifiesto que los gobiernos locales en los Estados Unidos, y en menor medida en Canadá, difieren de los gobiernos locales de muchos otros países. En los Estados Unidos, puesto que los estados han creado una amplia variedad de marcos legales, existen cincuenta sistemas distintos. Incluso en el interior de un mismo estado, las disposiciones locales han generado sistemas de instituciones locales más heterogéneos de los que encontramos en muchos otros lugares. Las ciudades más grandes, al igual que Montreal, Winnipeg, Vancouver y Saint John, en Canadá, han sido dotadas de "cartas particulares" por sus respectivos gobiernos.

La difusión de la cláusula general de la competencia de los gobiernos locales ha sido sólo uno de los muchos aspectos que han conllevado la reforma. A parte de un aumento de los poderes de los gobiernos locales, la legislación en cada uno de los dos países también ha precisado las competencias y detallado los mecanismos de responsabilidad en varios sectores específicos como la educación, el medioambiente y el urbanismo. La privatización fue utilizada con frecuencia como una estrategia para asegurar la prestación de servicios en Estados Unidos, pero con mucho menos insistencia en Canadá. Los gobiernos locales han impulsado diversas prácticas para responder a las crecientes interrelaciones horizontales entre gobiernos locales y entre regiones. En Canadá estas reformas han tomado a menudo la forma de fusiones o nuevos modelos de gobernanza metropolitana; en los Estados Unidos la cooperación informal entre municipios y los distritos especiales se ha multiplicado.

En los dos países, las reformas tuvieron su origen en los estados, las provincias y a menudo en los propios gobiernos locales. El alcance de estas reformas ha sido menor al que tuvo lugar en Nueva Zelanda, o incluso en Australia. Pero los gobiernos locales en Estados Unidos y Canadá ya poseían los poderes que les fueron atribuidos más recientemente en las dos naciones de Oceanía.

I. Las estructuras de los gobiernos locales y su evolución

La evolución de las estructuras de los gobiernos locales en Canadá y los Estados Unidos sólo puede entenderse en relación al peculiar modelo de descentralización que ha prevalecido en estos países. Por un lado, en comparación con lo ocurrido en la Europa continental, el poder federal, o los estados (las provincias), generalmente sólo han concedido a los gobiernos locales poderes limitados y escasos recursos financieros. Pero, por otro lado, los gobiernos locales están sujetos a un menor control directo por parte de las prefecturas o de los representantes del gobierno nacional en el territorio y gozan respectivamente de altos niveles de autonomía fiscal local en comparación con sus homólogos europeos y asiáticos (Sellers 2006; Sellers and Lidström 2007). Recientemente, el sistema de elaboración e implementación de políticas públicas tanto a nivel local como a niveles superiores, ha hecho evolucionar este modelo. Los niveles superiores de gobierno han introducido nuevas competencias en muchas áreas. Aunque esta tendencia puede ser vista como un movimiento hacia la centralización, ha sido acompañada de nuevas actividades y a menudo de nuevas competencias y recursos fiscales a favor de los gobiernos locales.

Existen diversas formas de gobiernos locales, con distintas nomenclaturas en cada país (cuadro 1). En los Estados Unidos, a menudo existen varios niveles de gobierno local con al menos dos niveles tradicionales en la mayoría de estados. A excepción del estado de Nueva Inglaterra, los condados juegan un rol importante ya que son los principales proveedores de servicios tales como justicia, centros penitenciarios, catastro, bienestar, sanidad y carreteras. Algunos estados del este y del medio este de los Estados Unidos han mantenido un nivel intermedio de gobierno entre las municipalidades y los condados, cuyo estatus legal varía sustancialmente en virtud de las leyes de los estados. En Canadá, en general los condados y sus equivalentes tienen menos poder y sólo existen en algunos estados, pero los tipos de munic-

Cuadro 1 Principales características de los países y de sus administraciones

Nombre	Canadá	Estados Unidos
Habitantes (miles)	31.362	288.205
Área (km ²)	9.984.670	9.631.420
Habitantes/km ²	3	30
PIB/per capita	35.758 €	42.623 €
Nivel nacional	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Nivel Intermedio	Provincias (10), Territorios (3)	Estados (50)
Local		
Nivel superior	Condados, Regiones, Distritos (199)	Condados (3.034), algunas ciudades
Nivel Inferior (Municipalidades)	Ciudades, Pueblos, aldeas, townships (3.731)	Pueblos (en algunos estados) (16.504) Municipalidades (ciudades [<i>Boroughs</i>], aldeas) (19.429) Distritos Especiales (48.558)

Nota: Los datos de población y del PNB son del 2002. Los datos físicos (tierra y agua) son del 2006.

Fuentes: (Datos físicos) CIA World Factbook (datos del 10 de diciembre de 2006)

<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html>; (Población y PNB) OCDE Portal Estadístico (datos del 10 de diciembre de 2006)

http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1_1_00.html, Rivard and Collin 2006, p. 5; Commonwealth Local Government Forum 2002a, p. 2; Commonwealth Local Government Forum 2002b, p. 3; New Zealand Department of Internal Affairs 2006; U.S. Census Bureau (2002), p. 3.

pios varían considerablemente. Solamente existe un único nivel de gobiernos locales, a excepción de tres provincias (Ontario, Quebec y la Colombia británica).

La fusión de gobiernos locales y la gobernanza intermunicipal. Las recientes tendencias a la creación de instituciones regionales o al reagrupamiento de gobiernos locales que se observa en gran parte de Europa, han tenido un impacto limitado en Norteamérica. En gran parte, esto se debe al papel que han desempeñado en la gobernanza regional e intermunicipal las provincias y territorios canadienses, o los estados, condados y distritos municipales estadounidenses. Sobre todo en los Estados Unidos, algunos

acuerdos informales así como instituciones especializadas, han substituido a menudo los gobiernos locales con competencias generales.

En Canadá, desde el 2000, tuvo lugar un proceso de concentración de unidades de gobierno local en Quebec, Nueva Escocia, Ontario y en un número de regiones metropolitanas (Rivard and Collin 2006). Recientes iniciativas han retrocedido algunas de estas reformas en Quebec y otras provincias. En los Estados Unidos, el grado de concentración del gobierno local ha variado según la región. En las últimas décadas la unificación y la ampliación de territorio de los gobiernos locales se han

En los Estados Unidos, más que en Canadá y en otros países, la gobernanza intermunicipal se ha desarrollado bajo la forma de distritos con mandatos específicos y que funcionan al margen de los gobiernos locales con competencias generales

convertido en prácticas corrientes en áreas de rápido crecimiento del sur y del oeste del país. Dichas prácticas, sin embargo, han sido más limitadas o excepcionales en el noreste y en regiones de antiguo asentamiento. Vista en su conjunto, la tendencia a la creación de nuevas municipalidades ha igualado la tendencia a la unificación territorial. En el período 1992-2002 el número de municipalidades se incrementó en 150, alcanzando 16.504 municipios (U.S. Bureau of the Census 1992, 2002).

La fusión de gobiernos locales es tan sólo una de las vías para estimular la gobernanza intermunicipal en regiones metropolitanas. Otras opciones pueden ser la constitución de un nivel administrativo local suplementario o la cooperación funcional entre gobiernos locales. Este tipo de movimientos que se han producido en la última década han resultado en una infinidad de formas.

Las provincias y los municipios de Canadá han emprendido una de las reformas más significativas hacia una nueva organización metropolitana. Sobre todo en el este de Canadá, la reorganización de las zonas metropolitanas permitió crear unidades más amplias. Además de la unificación de municipalidades, se crearon en tres provincias entidades regionales y en varias áreas metropolitanas se implementaron iniciativas de planificación urbana (Rivard and Collin 2006).

Esta evolución es mucho menos evidente en Estados Unidos, como en la mayoría de las otras democracias. En los Estados Unidos sólo algunas de las grandes áreas metropolitanas como Portland y Minneapolis-St. Paul han desarrollado nuevas instituciones metropolitanas. A diferencia de lo ocurrido en Canadá, los gobiernos de condados tales como los de King y Pima en las regiones metropolitanas de Seattle y de Phoenix administran grandes secciones de las áreas metropolitanas y han tratado asuntos a escala metropolitana. Sólo en un reducido número de áreas metropolitanas de dimensión pequeña o mediana, tales

como Jacksonville, en el estado de Florida y Sacramento, en el estado de California, la fusión del gobierno de la ciudad a nivel del condado generó la creación de gobiernos metropolitanos (Leland and Thurmaier 2004). Los consejos regionales consultivos de gobierno, requisito legal federal para la planificación del transporte, constituyen también una base para la coordinación de temas relativos a la planificación. La mayoría de estados autorizan la cooperación entre gobiernos locales (Richardson, Gough and Puentes 2003).

En los Estados Unidos, más que en Canadá y en otros países, la gobernanza intermunicipal se ha desarrollado bajo la forma de distritos con mandatos específicos y que funcionan al margen de los gobiernos locales con competencias generales. La mayoría de dichos distritos (13.506 en 2002) son distritos escolares que administran sus propias redes de colegios públicos a lo largo y ancho del país. Otros distritos son responsables del suministro de servicios tales como la provisión de agua potable, el saneamiento, los servicios hospitalarios o el transporte. Según datos oficiales del Censo de Gobiernos de los Estados Unidos, el número total de estos distritos especializados (48.588) es mayor al de los gobiernos locales de ese nivel que asumen competencias generales (35.933). Es probable, sin embargo, que actualmente, el número de distritos existentes sea mucho mayor. Si bien el número de distritos escolares ha declinado ligeramente entre 1992 y 2002, por la desaparición de unos 900 distritos a causa de la unificación de municipalidades pertenecientes a una misma área metropolitana, el número de los otros distritos especiales aumentó en 3.500 en el mismo período. En Canadá también, la mayoría de la educación primaria y secundaria es administrada por juntas escolares independientes de los gobiernos locales y por un número de consejos y comisiones que llevan a cabo funciones especiales compartidas entre municipios. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, estos consejos o comisiones carecen de poderes fiscales.

En los Estados Unidos, país en el que las competencias de los gobiernos locales y la fragmentación geopolítica local son importantes, la descentralización ha generado polémica. Las estructuras territoriales han acentuado las desigualdades entre los grupos sociales desfavorecidos en el acceso a los servicios públicos locales (Joassert-Marcelli, Musso and Wolch 2001; Blakely 2000). El desigual acceso a la educación ha provocado en particular un debate generalizado y propuestas de reformas.

Los efectos de la integración regional entre países de América del Norte sobre la gobernanza local son difíciles de discernir y son menos pronunciados que los derivados de la integración transfronteriza en Euro-

pa. Su impacto es mucho más notable en las regiones fronterizas de Cascadia, en el Pacífico noroeste, entre las provincias y estados que se extienden a ambos lados de la frontera (por ejemplo, Blatter 2001).

II. Competencias, administración y finanzas

II.1. Finanzas

Si se considera su lugar en el gasto público, en las finanzas públicas y sus competencias, los gobiernos locales de EE.UU. y Canadá ocupan una posición media entre los países desarrollados, siendo más prominente e importante el lugar de los EE.UU. y luego el de Canadá. Pero los gobiernos locales de ambos países se

Cuadro 2 Finanzas Locales

	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Estados Unidos
Total Gasto Público (% del PIB)	37%	42%	42%	35%
(per capita) (Euros)	11.486,56 €	13.717,90 €	9.692,57 €	14.507,04 €
Gasto Público Local (% del PIB)	2,4%	7,5%	3,9%	9,6%
(per capita) (Euros)	275,68 €	1.031,16 €	380,50 €	1.386,30 €
Local/Gasto Público Total (%)	6,6%	17,8%	9,4%	27,4%
Local/ Inversión Pública Total (%)	6%	»	16%	8%
Ingresos Locales				
Impuestos Locales (% de ingresos locales)	38%	41%	58%	38%
Impuestos a la Propiedad (% de impuestos locales)	100%	92%	91%	72%
Autonomía Local en Materia de Impuestos (0 (alto) – 2 (bajo))	0,34	0,12	0,43	0,82
Subsidios (% de ingresos locales)	16%	40%	10%	39%

Fuentes: (Gasto Público) OCDE en Cifras del 2005; (Gasto Local) FMI Estadísticas sobre las Finanzas Gubernamentales (Australia, Canadá, EEUU: 2001, Nueva Zelanda: 2003); (Ingresos Locales, Impuestos, Subsidios) FMI Estadísticas sobre las Finanzas Gubernamentales (Australia, Canadá: 2001, EEUU: 2000, Nueva Zelanda: 2003); (Autonomía Local en Materia de Impuestos, Supervisión del Endeudamiento) Sellers and Lidstrom 2007, cuadro 4; (Inversión Pública en los Estados Unidos) Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2005 Resumen Estadístico de la Sección 9; Compendio de Finanzas Gubernamentales 2002 cuadro 1, Australia y Nueva Zelanda) Brillantes y al, 2007, cuadro 4.

En los últimos años, los ingresos de gobiernos locales de los dos países han pasado a depender cada vez menos de subsidios provenientes de instancias superiores de gobierno

sitúan por encima de otros países de tradición británica como Australia y Nueva Zelanda. A su vez, se diferencian de los gobiernos locales europeos y asiáticos por la mayor autonomía que gozan en el manejo de sus propias finanzas y la limitada supervisión ejercida por parte de los niveles superiores de gobierno.

Los Gastos. Globalmente, la proporción del gasto público sobre el PIB en estos países se sitúa ligeramente por debajo del promedio de los países de la OCDE (cuadro 2). Del gasto público total, la proporción de gasto público local también es inferior al del Norte de Europa, aunque varía considerablemente según el caso. En los Estados Unidos y Canadá, los gobiernos locales son responsables del 27% y 18% del gasto público total respectivamente. La gran diferencia en el gasto público local entre los dos países norteamericanos estriba en el gasto local en educación. En Estados Unidos, la educación absorbe el 57% del gasto público local. En Canadá, la partida educación representa el 40% del gasto público local. Los servicios de seguridad pública, tales como la policía y los bomberos, absorben el 8% del gasto local en Estados Unidos y el 9% en Canadá. En ambos países, el gasto público local como porcentaje del total ha crecido levemente en los últimos años.

Los Ingresos. La recaudación local constituye la mayor fuente de la que disponen estos gobiernos para cubrir sus gastos. Al igual que en las otras antiguas colonias británicas, como Australia y Nueva Zelanda, los impuestos sobre la propiedad son la principal base de ingresos locales. En Canadá, estos impuestos generan del 80 al 90% de los ingresos locales totales. En los Estados Unidos, en parte como producto de la rebelión fiscal de contribuyentes en algunos estados, los gobiernos locales recurrieron a otros impuestos locales tales como los que se aplican a las ventas y a la renta, así como las tasas por servicios. La parte de estos impuestos pasó del 22% de los ingresos locales en 1975 al 28% en 1999. Aún así, el impuesto sobre la propiedad siguió generando el 72% del total de los ingresos locales en los Estados Unidos (OCDE 2001).

Una característica distintiva del impuesto sobre la propiedad así como de la mayoría de impuestos locales, es la enorme capacidad discrecional de las autoridades locales para determinar la tasa de imposición y fijar la base tributaria. La autonomía local en materia fiscal es relativamente alta comparada con otros países. Para limitar esto, las leyes estatales en EE.UU. tienden a restringir las iniciativas locales en materia de incremento de impuestos o de cambio de la base tributaria, introduciendo la necesidad de una aprobación previa de la población. En Canadá, son generalmente las autoridades locales las que fijan discrecionalmente la tasa de los impuestos locales, pero bajo el control de las provincias.

En los últimos años, los ingresos de gobiernos locales de los dos países han pasado a depender cada vez menos de subsidios provenientes de instancias superiores de gobierno. En los Estados Unidos y Canadá, los subsidios estatales o provinciales a la educación y otros servicios siguen siendo considerables pero modestos si los comparamos con muchos de los países de la OCDE. En la actualidad, el porcentaje de subsidios es del 39%, lo que representa una regresión en comparación con los 45% de finales de los años 70. Entre los años 90 y principios de 2000, este porcentaje ha fluctuado. En Canadá, por otra parte, mientras que a fines de los años 70 el porcentaje de subsidios alcanzaba el 50%, en los 80 declinó de 2 a 3 puntos porcentuales, alcanzando en la actualidad el 40% (OCDE 2001).

Relación recursos-competencias. A pesar de la disminución de subvenciones y a la oposición de la población al aumento de los impuestos, los gobiernos locales de los Estados Unidos y Canadá han asumido nuevas responsabilidades. Las principales áreas que se delegan a los gobiernos locales son: la regulación medio ambiental, la planificación, el transporte, la salud pública, la inmigración, la educación, la prevención de riesgos y la seguridad. En la medida que los gobiernos locales disponen generalmente de gran autonomía fiscal, son muy vulnerables a las

transferencias de competencias sin contar con los recursos correspondientes. A veces los niveles superiores de gobierno modifican la legislación o impulsan nuevas políticas para contribuir con transferencias de recursos. Pero pueden imponer las nuevas competencias, dejando a los gobiernos locales enfrentar los problemas solos.

En Canadá, la Federación de Municipios ha señalado que existe una creciente delegación de responsabilidades a los municipios. Incluso cuando la proporción de gasto público local ha permanecido estable en relación al nivel provincial entre 1990 y 2000, creciendo en algunas provincias y decreciendo en otras (Díaz 2003), en términos generales los ingresos locales han decrecido. En los Estados Unidos, a pesar de la legislación vigente desde 1995 limitando la transferencia de competencias sin los recursos correspondientes (Unfunde Mandates Act), con la ley "Ningún Niño Debe Quedar Atrás" (Ley contra el fracaso escolar) (2002) el gobierno federal ha incentivado a los gobiernos estatales a realizar evaluaciones regulares de los alumnos como forma de medir el desempeño de las escuelas públicas. Esto ha dado lugar a acusaciones de que la ley ha forzado a los distritos escolares a desviar recursos hacia la evaluación de desempe-

ño mediante la realización de exámenes estandarizados, provocando el abandono de otros programas valiosos.

El endeudamiento de los gobiernos locales.

En virtud de dichas presiones, las restricciones sobre el endeudamiento de los gobiernos locales han experimentado cambios. La práctica del endeudamiento local está más extendida en los Estados Unidos (Sbragia 1988). El endeudamiento local está a menudo condicionado por la aprobación de la ciudadanía mediante voto y la aprobación del nivel superior de gobierno sólo es requisito en un solo estado. En Canadá se han mantenido mayores controles sobre el endeudamiento local y a veces requiere la autorización de una autoridad provincial. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, los gobiernos locales han recurrido a tasas por el uso de servicios para suplementar otros ingresos.

II.2. Funciones

El papel limitado de los gobiernos locales en relación tanto al gasto público total como a los ingresos públicos totales refleja los límites en las funciones asumidas por los gobiernos locales. A excepción de la educación y la seguridad pública en Canadá y Estados Uni-

Cuadro 3 Funciones del Gobierno Local

Funciones/País	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Estados Unidos
Planificación				
Vivienda	Estatal, local	Provincial, local (V)	Central, territorial (V)	Federal, local (V)
Urbana	Local	Provincial (V), local	Regional	Local
Agricultura (uso de la tierra)	Estatal	Provincial, local (V)	Local	Estatal (V), local (V)
Regional	Local		Regional	Estatal (V), local (V)
Educación				
Pre-escolar	Estatal	Provincial	Central	Local (V)
Primaria	Estatal	Provincial	Central	Local
Secundaria	Estatal	Provincial	Central	Local
Vocacional y Técnica	Estatal	Provincial	Central	Estatal, local
Educación Superior	Federal, Estatal	Federal	Central	Estatal

Cuadro 3 Funciones del Gobierno Local (continuación)

Educación Adultos	Estatal	Provincial	Central	Estatal, local
Otras	Estatal		Central	
Provisión Servicios Sociales				
Guardería	Estatal	Provincial	Central	Estatal, local (V)
Bienestar Familiar	Estatal	Provincial	Central	Federal, estatal, local
Bienestar Hogares	Estatal, local (V)	Provincial, local (V)	Central	
Seguridad Social	Federal	Provincial	Central	Federal
Otros			Territorial (V)	
Provisión Servicios de Salud				
Atención Primaria	Federal	Provincial	Central	(privado)
Hospital	Estatal	Provincial	Central	Federal, local (V)
Protección de la Salud	Federal, estatal, local	Federal, provincial	Central, territorial	Federal, estatal, local (V)
Hospital Enfermos Mentales	Estatal	Provincial	Central	Estatal
Provisión de Agua				
Agua y Alcantarillado	Estatal, local	Local	Territorial	Local (V)
Agua potable	Estatal, local (V)	Provincial, local	Territorial	Local (V)
Provisión de Energía				
Gas	Estatal	Provincial	Central, regional	Local (V)
Electricidad	Estatal	Provincial	Territorial (V)	Local (V)
Transporte Público				
Caminos	Estatal	Local	Central, territorial	Federal
Transportes	Estatal	Local	Central, regional, territorial	Estatal, local
Caminos Urbanos	Estatal, local	Local	Territorial	Estatal, local
Transporte Público Urbano	Local	Local	Territorial	Estatal, local (V)
Puertos	Estatal	Federal, provincial, local	Territorial (V)	Local (V)
Aeropuertos	Estatal	Federal, provincial, local	Central (V), territorial (V)	Federal, local (V)
Apoyo Act. Empresarias				
Agricultura, Forestación y Apicultura	Federal, provincial, local (V)	Federal, provincial	Central, territorial (V)	Federal, Estatal
Promoción Económica	Federal, provincial, local (V)	Provincial, local	Central (V), territorial (V)	Estatal, local (V)
Comercio e Industria	Federal, provincial, local (V)	Federal, provincial	Central (V)	Federal, estatal, local (V)
Turismo	Federal, provincial, local (V)	Federal, provincial, local	Central (V), regional (V), territorial (V)	Estatal, local (V)
Otros	Federal, provincial, local (V)		Central (V), territorial (V)	Local (V)
Seguridad				
Policía	Estatal	Local (generalmente)	Central, regional	Local
Bomberos	Estatal	Provincial, local	Regional, local	Local

V: la prestación de los servicios depende de la voluntad de la autoridad respectiva
Para Australia, las provincias incluyen los territorios.

Fuentes: Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b, 2002c); Stephens y Wikstrom. 2000, p. 156; completado con investigaciones del autor en las páginas web del gobierno.



dos, los gobiernos locales siguen jugando un rol subsidiario de los niveles intermedios y centrales de gobierno en lo relativo al conjunto de políticas públicas (cuadro 3). En los últimos años, sin embargo, los gobiernos locales de estos dos países se han vuelto más activos en un amplio conjunto de áreas de política, reflejando así unas tendencias más generales. Se observa una tendencia dominante hacia el desarrollo de una gobernanza entre los diferentes niveles de gobierno en la que tanto los niveles locales como los centrales asumen nuevos roles en diferentes temas.

Funciones de los gobiernos locales. Como sugiere el listado de funciones de los gobiernos locales de Canadá y los Estados Unidos, algunas de ellas son poco frecuentes en las democracias tradicionales. El mayor gasto público local en los dos países norteamericanos se deriva mayoritariamente de sus competencias en materia de educación y seguridad pública. En los Estados Unidos, los estados delegan en los gobiernos locales todas las responsabilidades de la educación secundaria, primaria y preescolar. También les asignan facultades más uniformes en materia de policía y seguridad pública. Estas delegaciones de competencias son cada vez más complejas aunque permanecen estables en las últimas décadas.

Al igual que lo que ocurre con los estados de EEUU, hay muchas diferencias entre las provincias canadienses respecto a otras funciones delegadas en los gobiernos locales. Mientras que algunas provincias y algunos estados han establecido sistemas compulsivos de uso de la tierra y de planificación agrícola, otros han establecido una serie de mandatos específicos para los planificadores locales sobre estos temas. A pesar de ello, en la mayoría de estados y provincias, la planificación es una tarea predominantemente local. Los estados y provincias también difieren en las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales en materia de provisión de servicios sociales y de salud. Las responsabilidades en materia de servicios sociales, hospitales y otros asuntos, son esencialmente variables. Ontario, por ejemplo, es la única

provincia en la que la seguridad social y la educación preescolar es competencia local.

Las otras funciones que asumen los gobiernos locales son comunes a muchos países. Muy excepcionalmente estas funciones son exclusivamente locales. Los servicios medioambientales, la planificación, los permisos de construcción, el uso de la tierra, la higiene, la recolección de basura, son actividades que poseen algún componente local en los cuatro países. En particular, se da en Canadá respecto a las competencias sobre las carreteras rurales, aunque es más notorio en el caso de las áreas urbanas. Aunque para los servicios culturales, tales como museos, la asignación de responsabilidades es discrecional, su gestión también tiene algún componente local en los dos países. Los componentes locales en la provisión de otro tipo de infraestructuras locales y servicios, tales como la protección contra incendios o la protección de la salud a nivel local, están presentes, aunque de forma variable, en cada uno de los países.

A lo largo de las últimas tres o cuatro décadas, vemos que ha habido una expansión gradual del número y tipos de competencias que han ido asumiendo los gobiernos locales. Una mirada atenta sobre las áreas funcionales en las que se ha producido dicha expansión muestra claramente que esto es parte de una tendencia más general a compartir responsabilidades entre niveles de gobierno. Ello no es muy sorprendente en un sistema donde las autoridades locales siempre han dependido de decisiones políticas de los niveles superiores, en vez de gozar de una independencia constitucionalmente garantizada. En muchos de los temas en los que los gobiernos locales han estado activos, como por ejemplo las políticas medio ambientales, la salud pública y el transporte, las autoridades nacionales o estatales han tenido un papel tan decisivo como las autoridades locales.

Cambios en las modalidades de prestación de servicios locales. La actual tendencia a la privatización ha afectado profundamente la prestación de servicios locales. La contratación externa de servicios, sea a empresarios

Los servicios medioambientales, la planificación, los permisos de construcción, el uso de la tierra, la higiene, la recolección de basura, son actividades que poseen algún componente local en los cuatro países

La iniciativa empresarial local con respecto a la propiedad de las empresas de servicios públicos, transportes e instalaciones, es más limitada que en Europa

privados o a organizaciones sin fines de lucro, es una práctica usual a nivel local en los Estados Unidos. Generalmente, se produce sin la intervención legislativa, lo que ha abierto la vía a la privatización en Europa o Nueva Zelanda. Encuestas realizadas a gerentes locales revelan que dos tercios o más consideran que la privatización es una buena alternativa a la provisión pública de los servicios (ICMA 2003). Sin embargo, tras el ascenso estrepitoso que la privatización experimentó en los 90, se puede afirmar que en los 2000 los gobiernos locales han adoptado un enfoque mucho más esencial. Aún cuando la privatización hizo su ingreso en las agendas canadienses, a diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos, Canadá no adoptó una política privatizadora tan agresiva. No obstante, en ninguno de los dos países se produjo un vuelco tan radical a favor de la privatización como el que se dio en Australia, Nueva Zelanda y en algunos países europeos.

La iniciativa empresarial local con respecto a la propiedad de las empresas de servicios públicos, transportes e instalaciones, es más limitada que en Europa. Todavía es común encontrar gobiernos locales que generan in-

gresos a través de la administración de aeropuertos, puertos y otras operaciones comerciales. En los Estados Unidos, las autoridades especiales, controladas por los gobiernos locales, a menudo asumen dicho papel. La ciudad de Los Ángeles, por ejemplo, obtiene una gran parte de sus ingresos de la gestión del Aeropuerto Internacional de Los Ángeles y del Puerto de Los Ángeles.

II.3. Las Capacidades Administrativas

Desde el punto de vista del número de empleados, el tamaño de los gobiernos locales varía de forma considerable. Ello no ha sido obstáculo para introducir una serie de iniciativas destinadas a asegurar la integridad ética del gobierno local, para llevar a cabo reformas gerenciales, y para introducir al menos algunos elementos de gobierno electrónico así como políticas de promoción de la igualdad de género.

Personal. En los cuatro países observamos una importante diferencia en la proporción de empleados públicos que trabaja a nivel local (cuadro 4) y que excede considerablemente las diferen-

Cuadro 4 Empleados públicos por nivel de gobierno

Nombre	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Estados Unidos
Total	1.485.800	2.552.613	227.220	19.869.558
Nacional	248.500	357.308	205.540	2.878.819
Unidades Federadas	1.090.600	1.313.379		4.370.562
Local	146.700	881.926	21.680	12.620.177
Porcentajes				
Nacional	17%	14%	90%	14%
Unidades Federada	73%	51%		22%
Local	10%	35%	10%	64%

Años: Años: 2000 (Estados Unidos), 2001 (Australia, Canadá, Nueva Zelanda).

Fuente: OCDE, 2002.

cias ya constatadas en el gasto público local. En los Estados Unidos, más del 60% de todos los empleados públicos trabajan a nivel local. Esta proporción se asemeja a las de las democracias nórdicas o a la de Japón, donde la mayor parte del Estado se administra a nivel local. En Canadá, el porcentaje de empleados gubernamentales que trabajan a nivel local es más bajo pero sigue siendo considerable con un 35%.

Estos contrastes se explican en gran parte por la diferencia de funciones asumidas por los respectivos gobiernos locales. Aunque los gobiernos locales de Canadá y de Estados Unidos no son responsables, como pasa en el norte de Europa, de la administración de los servicios de salud pública o de ambiciosos programas de bienestar social, sí son responsables de una serie de servicios sociales públicos que utilizan intensamente personal. En los Estados Unidos, la gran mayoría del personal local trabaja en el sistema educativo. Además, en los dos países norteamericanos, los agentes de seguridad pública también son un grupo numéricamente importante a nivel de empleo local. Mientras que la provisión de servicios sociales, de salud, de infraestructuras, y de educación emplea trabajadores a nivel local en Canadá, sus semejantes en Australia y Nueva Zelanda trabajan a nivel provincial o nacional. El escaso nivel de personal local en estos países también es un reflejo de políticas sistemáticas de contratación externa de infraestructuras o servicios públicos.

En Estados Unidos, el aumento de personal a nivel local ha sido superior que el que tuvo lugar en los otros niveles de gobierno. Mientras que la proporción de personal del gobierno federal comparado con el conjunto del personal público ha bajado y que los gobiernos estatales han mantenido las mismas proporciones, los gobiernos locales contrataron un 4% de empleados más que en la década de los

80 (U.S. Department of Commerce 2006). En Canadá, el nivel de empleo de los gobiernos locales declinó igual que lo hizo el empleo público total durante la década de los 90. Desde 2002, el nivel de empleo local aumentó nuevamente a la par que su homólogo provincial (Statistics Canada 2006: pags. 6-7).

Las reglas del servicio público y las garantías para los empleados. Una característica distintiva del nivel de gobierno local en estos países es la ausencia de un servicio civil o función pública nacional para la administración local⁴.

A diferencia de lo que ocurre en muchos países desarrollados, en los que prevalece el sistema de la función pública nacional o local para la contratación de personal, el personal es contratado localmente por las municipalidades. En determinadas áreas de actividad de los gobiernos locales, la certificación y acreditación de los profesionales reemplaza a los estándares de la función pública. Esto es particularmente cierto en los Estados Unidos, donde los maestros de escuelas públicas, las agentes policiales, bomberos y agentes financieros del nivel local de gobierno deben someterse previamente a procedimientos de acreditación profesional y entrenamiento asociado.

En cada uno de estos países hay mecanismos para asegurar la integridad ética de la función pública. Los estados estadounidenses y las provincias canadienses han adoptado códigos de conducta en materia de ética pública, que incluyen la transparencia y la adecuada resolución de los conflictos de intereses. A menudo las provisiones éticas para los gobiernos locales son parte de un sistema más general que se aplica a todos los empleados públicos de un estado o provincia. Estas medidas aseguran una buena posición para los agentes públicos de estos países en evaluaciones internacionales comparativas sobre corrupción (Banco Mundial 2006).

Mientras que la provisión de servicios sociales, de salud, de infraestructuras, y de educación emplea trabajadores a nivel local en Canadá, sus semejantes en Australia y Nueva Zelanda trabajan a nivel provincial o nacional

4. La expresión "servicio civil" fue utilizada por primera vez por los ingleses con el objeto de diferenciar a sus administradores civiles en la India de quienes integraban los cuerpos militares. En la actualidad dicha expresión se utiliza comúnmente en los países anglosajones sobre todo para referirse a la función pública. Nota del Traductor.

Es en el funcionamiento de la democracia en los distintos niveles locales, donde los gobiernos locales canadienses y estadounidenses ofrecen prácticas que los distinguen

Reformas e iniciativas en materia de gestión. En Estados Unidos y Canadá se han hecho importantes esfuerzos para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios a nivel local. A pesar de ello, la pregunta sobre el impacto de dichos esfuerzos no tiene una respuesta clara. Organizaciones profesionales como la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados han intentado elaborar estudios de *benchmarking* y guías de buenas prácticas para estos esfuerzos locales.

Gobierno Electrónico. En los dos países, un número creciente de gobiernos locales han adoptado prácticas de gobierno electrónico. La mayoría de gobiernos locales posee portales virtuales y las municipalidades más grandes hacen uso de ellos para poner al alcance de los interesados cada vez más información pública. El gobierno electrónico local varía en alcance y monto. Estudios realizados en los Estados Unidos muestran que su uso está más implantado en aquellas comunidades ricas que cuentan con un gran número de ciudadanos con educación superior (Reece 2006). Un número de municipalidades y a veces de gobiernos estatales o provinciales han dejado atrás portales con contenidos pasivos. En Canadá, los territorios de Nunavet y Yukon han "introducido una legislación que permite reuniones virtuales tanto del consejo como de las comisiones" (UNESCAP 2005b).

Políticas de igualdad de género. En estos países, el conjunto de garantías que aseguran la vigencia de los derechos civiles en el lugar de trabajo extiende la protección de la igualdad de género al ámbito de los gobiernos locales.

III. Democracia local

Es en el funcionamiento de la democracia en los distintos niveles locales, donde los gobiernos locales canadienses y estadounidenses ofrecen prácticas que los distinguen. Elecciones no partidarias, distritos electorales uninominales, elecciones frecuentes, democracia directa y una mayor capacidad local para definir sus propias instituciones

distinguen a estos países tanto de las tradiciones británicas heredadas del pasado colonial, como de las prácticas institucionales de otros países susceptibles de ser comparados como son Australia y Nueva Zelanda.

Partidos y partidismo. En Canadá y Estados Unidos la inmensa mayoría de elecciones locales son de naturaleza no partidista. En Canadá un candidato tiene tres opciones: formar parte de una lista en calidad de independiente, afiliarse a partidos locales o bien afiliarse a partidos nacionales (UNESCAP 2005b). Incluso cuando los políticos de partidos de índole nacional compiten en elecciones locales, las organizaciones partidarias nacionales no suelen involucrarse demasiado en las elecciones locales. En los Estados Unidos la mayoría de estados, sobre todo aquellos "reformados" del sur y del oeste del país, requieren que las elecciones sean de carácter no partidista. En las grandes ciudades, las afiliaciones partidarias suelen ser bastante conocidas y pueden jugar un rol importante en elecciones que son formalmente no partidistas.

Ejecutivas electos. Las elecciones locales, en particular en países federales, suelen asumir diferentes modalidades. Pero se pueden señalar algunos patrones institucionales dominantes (cuadro 5). En los Estados Unidos cerca del 38% de los gobiernos municipales poseen un sistema de alcalde-consejo municipal, con un alcalde electo que a menudo dispone de poderes propios considerables (MacManus & Bullock 2003: 3). Esta modalidad suele ser más común en grandes ciudades. Una creciente mayoría de ciudades estadounidenses –53% de las mismas, según una encuesta del 2001– han adoptado un tipo de sistema de gobierno municipal con consejo municipal y gerente. En este tipo de sistemas, el alcalde es elegido por el consejo y es miembro del mismo, y tiene un poder limitado. En Canadá, los alcaldes son generalmente electos. En áreas rurales, normalmente, quienes ejercen la autoridad ejecutiva –alcaldes y directores– suelen ser nombrados por los consejos municipales.

Cuadro 5 Democracia Local

	Consejos Municipales			Ejecutivo Local				Democracia Directa
	Sistema Proporcional/ por mayoría	Circunscripciones Electtorales	Duración Mandato	Modalidad de selección	Duración Mandato	Colegiado/ unitario	Elección Revocatoria	
Australia	Sistema preferencial o mayoritario (4 Estados), representación preferencial o proporcional (2), representación proporcional (1)	Única	3-4 años	En general elección popular, algunos electos indirectamente	3-4 años	Unitario	No	Poco frecuente
Canadá	En general, mayoritario	Múltiple	3 años, 4 años o 2-3 años	Elección Directa (8 provincias), Elección Indirecta (2 provincias)	3 años, 4 años o 2-3 años	Unitario	No	Frecuente: impuestos, planificación
Nueva Zelanda	Mayoritario	Múltiple	3 años	Elección Directa	3 años	Unitario	No	Ocasional: infraestructura y reglas electorales
Estados Unidos	En general, mayoritario, algunos distritos con varios escaños y voto único no transferible	Múltiple, única y mixta	3,3 años de promedio	Elección Directa (50%), Elección Indirecta (50%)	En general 2-4 años (3 años de promedio)	Colegiado (5%), el resto unitario	Autorizado en la mitad de los estados, utilizada ocasionalmente	Frecuente o muy frecuente: ingresos, infraestructura, temas de anexión

Fuentes: *Bush (1995); Commonwealth Local Government Forum (2002a, 2002b); Asociación ICMA (1997); McManus (1999); Mouritzen and Svava (2002); Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de Naciones Unidas (2002); Leyes provinciales y territoriales canadienses sobre gobierno local.*

Sistema de Elección de los Consejos Municipales. Los sistemas de elección de los consejos municipales varían, aunque muestran algunas características comunes. Si el método de elección de distritos uninominales es parte de la tradición británica en materia de gobierno local, en los Estados Unidos las elecciones de distrito único han ganado en importancia y hoy son las que predominan. Un estudio del 2001 reveló que el 45% de los miembros de los consejos municipales de ciudades de más de 25.000 habitantes fue elegido según dicha forma de elección, comparado con el 28% elegido en elecciones por

distritos y el 26% mediante fórmulas mixtas (Svava 2003: 13). Entre las ciudades de más de 200.000 habitantes el modo de elección por circunscripción uninominal es el más frecuente. En Canadá, también, la fórmula de elección varía tanto entre provincias como al interior de las mismas. Sin embargo, en dicho país predomina el sistema de elección mayoritario uninominal a una vuelta.

Participación ciudadana. El nivel local de gobierno en Canadá y Estados Unidos ofrece muchas oportunidades para la participación ciudadana. Los mandatos son cortos, los car-

Se observa una menor tasa de participación ciudadana en elecciones para cargos electos locales que para los cargos en los niveles superiores de gobierno

gos electos locales son a menudo más numerosos, el uso de procedimientos de democracia directa tales como las elecciones revocatorias y el referéndum está más extendido, y las comisiones ciudadanas forman parte regular del funcionamiento del gobierno local.

Los votantes en Estados Unidos y Canadá suelen tener más oportunidades para ejercer su derecho a voto a nivel local que en otros países. La duración promedio del mandato está limitada a tres años en Estados Unidos, tanto para cargos ejecutivos como para concejales. Prácticas similares en Canadá ofrecen ventajas a los ciudadanos de estos dos países. Aun en el caso de los consejos con mandatos de cuatro años, los mandatos no caducan todos simultáneamente. Una parte de los mandatos caduca cada dos años. Así, cada dos años hay elecciones locales para cubrir los cargos que quedan vacantes. Al mismo tiempo, en los Estados Unidos hay una multiplicidad de cargos electos a nivel local. Estos incluyen juntas, cargos administrativos locales y a veces jueces locales. Las elecciones revocatorias de cargos locales están autorizadas en la mitad de los estados de EEUU. En California son una práctica corriente. La limitación de la reelección también ha impedido que las autoridades electas se mantengan en sus cargos de manera indefinida. Finalmente, la importancia del referéndum en la política local estadounidense no tiene parangón con ningún otro lugar en el mundo excepto Suiza. Aunque la utilización de instrumentos de democracia directa varía ampliamente por estado y región, éstos juegan un papel importante en temas de transporte, infraestructuras y finanzas públicas en los estados de California, Ohio y Washington. Canadá también posee una dilatada tradición en el uso del referéndum (Hahn 1968). Con la excepción de los consejos con mandatos de tres años, estas prácticas diferencian a estos dos países de Australia y Nueva Zelanda.

La participación en elecciones locales sigue la tendencia internacional. En efecto, se observa una menor tasa de participación ciudadana en las elecciones locales que en las elecciones

generales. Esta tendencia está muy marcada en los Estados Unidos, donde el porcentaje de votantes en elecciones locales es menor que en otros países de la OCDE. La participación electoral en algunas elecciones locales se ha estimado en el 10% del censo potencial de votantes (Hajnal and Trounstein 2005). Un estudio de cinco grandes áreas metropolitanas realizado entre los años 1996 y 2003 reveló que mientras que el 29% del censo hizo uso de su derecho a voto en elecciones locales, un 57% votó en las elecciones presidenciales de 2000 (Sellers and Latner 2006). En Canadá, donde sólo hay registros de voto para las grandes ciudades, la población que ejerció su derecho de voto en elecciones locales llevadas a cabo en la década de los 90 fluctuó entre el 41 y el 49% en años en los que también habían elecciones generales y, entre el 31 y el 39% en años en los que no había elecciones generales.

La tradicional asamblea legislativa de ciudadanos de Nueva Inglaterra, sobrevive sólo en contados gobiernos locales estadounidenses. Las comisiones y juntas ciudadanas, sin embargo, siguen formando parte regular del nivel de gobierno local en Estados Unidos y Canadá. Recientemente, algunas municipalidades han adoptado innovadoras formas de participación ciudadana. Algunas de las grandes ciudades de Canadá y Estados Unidos han creado consejos vecinales que funcionan sobre la base de representantes electos (Berry 1993; Rivard and Collin 2006: 7). En general, esos consejos han sido confinados a funciones consultivas. En pocos casos, como el sistema de distritos de la ciudad de Nueva York y los consejos vecinales de San Antonio, los consejos sub-municipales ejercen funciones de gobierno. Algunas municipalidades canadienses han experimentado con presupuestos participativos. Nuevas prácticas en algunas áreas de actividad funcionales como la planificación, a menudo incluyen consultas a asociaciones de vecinos y a residentes en la preparación de los planes locales de desarrollo.

Capacidad local para determinar la naturaleza de sus propias instituciones. Históricamente, en Canadá y Estados Unidos, los

gobiernos locales han ejercido una autoridad considerable en cuanto a la definición de la naturaleza de sus propias instituciones. Las leyes generales que rigen el gobierno municipal en provincias y estados, a menudo ofrecen la posibilidad de definir la naturaleza del poder ejecutivo, y de elegir entre una variedad de formas legales posibles, así como entre diversos sistemas de votación. Generalmente, las opciones varían entre un número limitado de tipos estándar y difieren por tamaño de población y por el carácter urbano o rural de una jurisdicción. En Estados Unidos, en particular, fuera de la región noreste, las leyes estatales para la anexión e integración municipal facilitan la formación de nuevos gobiernos locales y la anexión de tierras. En ese país y en cierto número de ciudades canadienses, las administraciones de las ciudades de mayor tamaño descansan sobre una carta adoptada por una ley particular del estado o de la provincia. Esto conduce a diferenciar todavía más a las instituciones de cada ciudad. Este tipo de cartas permite a los gobiernos superiores establecer la estructura del gobierno local, sus poderes, fiscales y de otro tipo, para cada ciudad. Este tipo de gobierno local no es habitual en Europa ni tampoco en Australia y Nueva Zelanda, pero se encuentra con más frecuencia en regiones en desarrollo.

Representación política local. En las últimas décadas, la representación de las mujeres en los gobiernos locales ha aumentado. Una encuesta del 2001 hecha por la Liga Nacional de Ciudades de los Estados Unidos reveló que el 28% de los miembros de los consejos municipales eran mujeres, lo que representa un 2% más que en 1989 (Svara 2003: 5). En los consejos municipales de las grandes ciudades de estados liberales como el de Nueva York, esta cifra supera el 30% (*Ibid.*; Anthony Center: 2006). En 2002, 17% de los alcaldes en ciudades de más de 30.000 habitantes eran mujeres (Conway 2005: 60). En los consejos escolares locales la proporción de mujeres era la mayor, un 44% (*Ibid.*). En Canadá la proporción de mujeres representantes es algo menor. Un estudio de 2004 de

la Federación canadiense de municipios muestra que solamente el 21,7% de los miembros de los consejos municipales eran mujeres (Federation of Canadian Municipalities 2004: 9), con una representación mucho más baja de mujeres procedentes de minorías étnicas.

La representación de minorías étnicas y raciales continúa siendo un tema problemático en los dos países. En los Estados Unidos, gracias al incremento de jurisdicciones en las ciudades importantes en las que se hace obligatoria la representación de mayorías y de minorías, los representantes afroamericanos, latinos y asiáticos, a menudo, han adquirido roles significativos e incluso predominantes en los consejos locales. En las ciudades en general, pero especialmente en las más grandes, las encuestas indican que la representación de las minorías se duplicó entre 1979 y 2001 (Svara 2003: 7). Pero los análisis muestran que, en relación a su tamaño, las comunidades minoritarias siguen estando sub-representadas, una tendencia que a menudo se vincula con la baja participación electoral de las mismas y con otros factores (Hajnal and Trounstein 2005). De manera similar, un análisis de los miembros del consejo municipal de Montreal del año 1998 reveló que sólo el 29% de ellos provenían de minorías étnicas que, a su vez, conformaban el 43% de la población total (Simard 2000: 17).

Instituciones tradicionales. En algunas regiones de estos dos países, las poblaciones nativas mantienen sus instituciones tradicionales. Dichas instituciones han demostrado ser capaces de alterar el funcionamiento de los gobiernos locales o simplemente de reemplazarlos. El desarrollo de las relaciones entre las prácticas indígenas locales y el gobierno local ha quedado restringido al debate sobre reivindicaciones indígenas relativas a la propiedad de la tierra y a formas de soberanía (Langton et al 2004). Asimismo, el sistema de prestación de servicios y de infraestructuras ha tenido que ser ajustado al ejercicio del autogobierno local a través de instituciones tradicionales.

Los análisis muestran que, en relación a su tamaño, las comunidades minoritarias siguen estando sub-representadas, una tendencia que a menudo se vincula con la baja participación electoral de las mismas y con otros factores

Los niveles superiores de gobierno tienen amplios poderes para supervisar los asuntos locales y para intervenir en las actividades de los gobiernos locales

En Canadá, donde hay cerca de 1.500 tribus indígenas, una serie de tratados firmados desde los años 70 han establecido el derecho de las "Naciones Originarias" al autogobierno (Morse 2004). La necesidad de contar con la cooperación de los gobiernos locales llevó a los negociadores del tratado de la "Nación Originaria de Columbia Británica" a acordar a los representantes del gobierno local un lugar en las negociaciones.

En las 550 reservas indígenas de los Estados Unidos, el gobierno tribal es la autoridad local de gobierno. Las reservas están excluidas del pago de ciertos tributos tal como el impuesto estatal sobre las ventas y, a menudo, mantienen sus propias cortes tribales. Muchas reservas están geográficamente aisladas y forman parte de las zonas más pobres del país (Kalt and Cornell 2000).

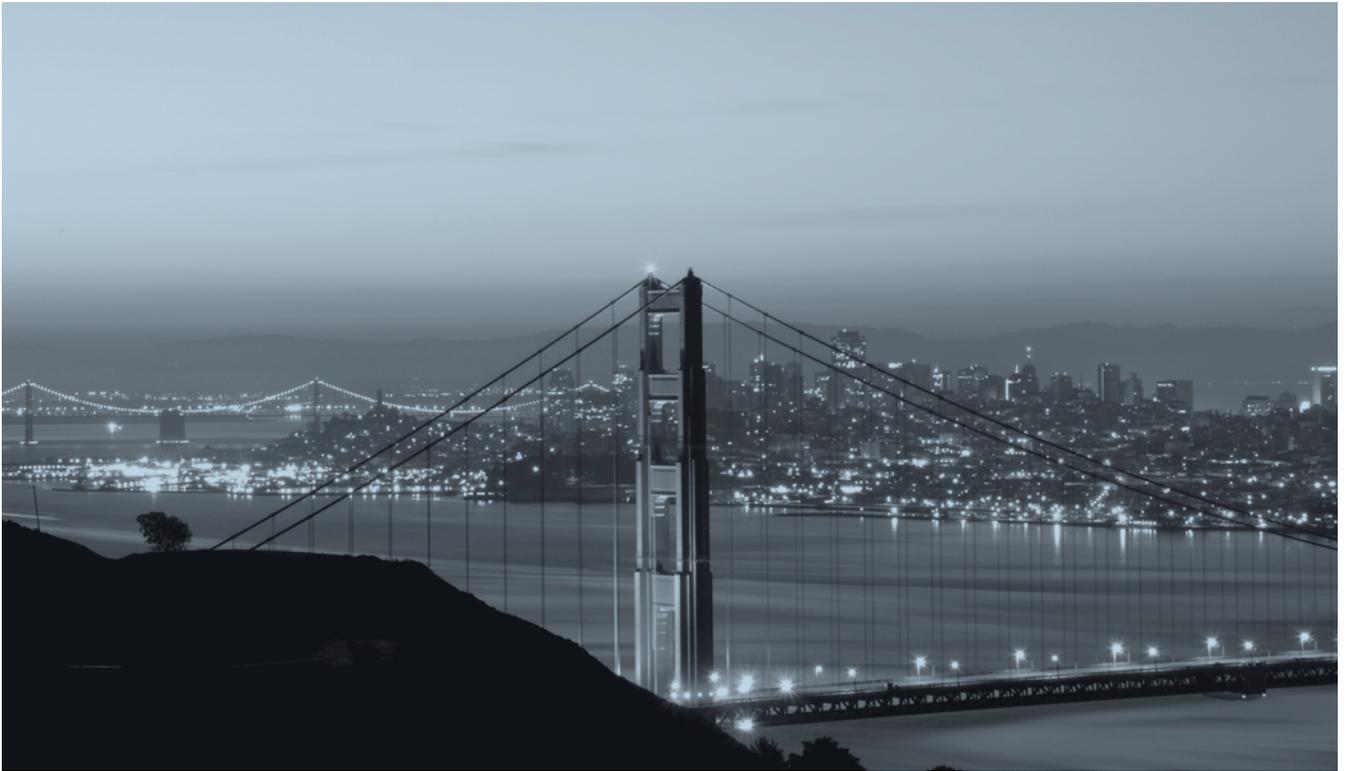
Descentralización y supervisión del gobierno local. Al igual que en el sistema británico, que ha influido en el desarrollo temprano de cada uno de estos países, los niveles superiores de gobierno en cada uno de ellos carecen de representantes territoriales tipo prefecto, gobernadores o figura equivalente a nivel local. En los sistemas federales de los dos países, la supervisión de los asuntos locales la llevan a cabo administraciones de los estados, provincias o territorios. En el caso de las provincias canadienses o de los estados australianos, los Ministerios o Departamentos de Gobierno Local desempeñan dicha función. En los estados de EEUU los Secretarios de Estado se encargan de ello. En Nueva Zelanda, el Ministerio de Gobierno Local es la autoridad supervisora a escala nacional. En cada uno de estos países las actividades de control incluyen la supervisión de las elecciones locales, de los archivos administrativos o del cumplimiento de requisitos tales como los equilibrios presupuestarios.

En los dos países, en general, los gobiernos nacionales han limitado su intervención directa en asuntos municipales. En la década de los 70, Canadá eliminó el Ministerio Federal para Asuntos Urbanos. En Estados Unidos, el Departamento de Vivienda y

Desarrollo Urbano ha jugado un rol cada vez más limitado. A pesar de ello, en aquellas áreas de actividad en las que el gobierno nacional ha llevado a cabo iniciativas en décadas recientes, los Departamentos o Ministerios del gobierno nacional han intervenido de forma directa en los asuntos locales. En Canadá, se crea en el 2004 el Ministerio de Infraestructura y de las Comunidades, que en el 2006 se transforma en Ministerio del Transporte, de la Infraestructura y de las Comunidades, dando lugar a un nuevo mecanismo de intervención en los asuntos locales. En Estados Unidos, en áreas tales como subsidios para vivienda, desarrollo comunitario o administración de parques nacionales, la intervención directa se salta tanto a agentes estatales como locales. Del mismo modo, en áreas de actividad tales como la planificación del transporte, la regulación de la contaminación del aire o el agua, el gobierno federal en Estados Unidos ha integrado a los gobiernos estatales dentro de los mecanismos de regulación nacionales. A veces también ha trabajado conjuntamente con agentes estatales a nivel local.

Los niveles superiores de gobierno tienen amplios poderes para supervisar los asuntos locales y para intervenir en las actividades de los gobiernos locales. Además de amplias capacidades de supervisión y autorización, los ministros provinciales canadienses responsables del gobierno local pueden incluso disolver los consejos locales y nombrar administradores para ejercer las competencias. En los Estados Unidos también, los gobiernos estatales poseen las capacidades para hacerse cargo de la administración de aquellos gobiernos locales incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras o de aquellos con serios problemas. Esto ha ocurrido, por ejemplo, cuando el estado de Pensilvania se hizo cargo del distrito escolar urbano de Filadelfia. Estos poderes son también típicos de gobiernos superiores en los países resultantes de la colonización británica, como Australia y Nueva Zelanda.

En estos países, los electos no suelen acumular mandatos electorales simultáneos en los



distintos niveles de gobierno. La legislación sobre conflicto de intereses lo restringe, cuando no lo prohíbe completamente. Incluso cuando los políticos suelen pasar de un nivel de gobierno a otro, este movimiento es siempre sucesivo y no simultáneo. En los estados de EEUU, como por ejemplo California, en los que se ha restringido cada vez más el número de mandatos sucesivos a los que se puede aspirar en un mismo cargo electo, el movimiento entre el nivel estatal y local es una práctica corriente.

La opinión pública sobre el gobierno local. Tal y como ocurre en la mayoría de democracias avanzadas con marcos institucionales sólidos y de larga tradición, en estos países se observa un creciente escepticismo hacia los cargos públicos y políticos. Tanto en los Estados Unidos como en Canadá, sin embargo, la opinión pública sobre el gobierno local contradice, al menos parcialmente, dicha tendencia.

Desde la década de los 70, en los Estados Unidos, la ciudadanía ha depositado una confianza creciente en los gobiernos locales, que ha llegado a superar los niveles superiores de gobierno. En 1972, una encuesta Gallup so-

bre el nivel de confianza hacia los gobiernos locales, reveló que un 63% de los encuestados confiaba en ellos. De éstos, mientras que un 51% le otorgaba su "confianza", un 12% depositaba una "gran confianza" en ellos. En 2005, el nivel de confianza en los gobiernos locales subió al 70%. Un 47% de los encuestados otorgaba su confianza y un 23% mantenía una gran confianza. En el período 2001-2004, el porcentaje global de confianza en el gobierno local era un 5% superior a la que inspiran los gobiernos estatales y un 11% superior a la depositada en el gobierno federal.

También en Canadá, un estudio de opinión reciente dejaba traslucir un creciente escepticismo respecto del desempeño del gobierno federal y una evaluación positiva sobre el desempeño de los gobiernos locales en la solución de problemas locales (Infrastructures Canada 2006). Mientras que un 53% de los encuestados calificaron la ejecución de los gobiernos locales en la solución de problemas de "sus" competencias de "excelente" a "buena", los gobiernos provinciales y el federal obtenían el 37% y el 32% respectivamente.

Uno de los papeles más importantes que estas organizaciones han llevado a cabo es la representación corporativa de los intereses de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones a nivel provincial, estatal o nacional

Asociaciones de Gobiernos Locales. Al igual que en otros países con sistemas de gobernanza local fuertemente desarrollados, las asociaciones nacionales de gobiernos locales y de autoridades locales juegan un papel importante. La Federación Canadiense de Municipios (FMC) comenzó a funcionar en 1901 bajo la denominación de Unión de Municipalidades Canadienses. En los Estados Unidos la Liga Nacional de Ciudades (*Nacional League of Cities*) fue creada en 1924. En 1932, se creó la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos (*US Conference of Mayors*). Las asociaciones de gobiernos locales a nivel de estado también son muy activas e influyentes. Asociaciones de profesionales locales tales como la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados (ICMA) también tienen una destacada presencia.

Uno de los papeles más importantes que estas organizaciones han llevado a cabo es la representación corporativa de los intereses de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones a nivel provincial, estatal o nacional. La Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos (*US Conference of Mayors*), por ejemplo, emergió durante la depresión de los años 30 como resultado de los esfuerzos exitosos de una coalición de alcaldes para obtener un paquete de ayudas financieras destinadas a las ciudades. La Federación Canadiense de Municipios ha demostrado ser un poderoso defensor de los derechos de los municipios. Al contrario, las organizaciones nacionales en los Estados Unidos han disminuido a lo largo de las últimas décadas sus esfuerzos encaminados a influenciar la política nacional como elemento de su actividad general. Las organizaciones de autoridades locales provinciales y estatales son a menudo más activas en estos niveles de gobierno, en el que se elabora el núcleo esencial de las políticas y los programas que interesan a los gobiernos locales.

Las organizaciones nacionales también se han apropiado de una amplia diversidad de funciones. La documentación y difusión de

mejores prácticas y de informaciones sobre el gobierno local se han convertido en objetivos de todas estas asociaciones. Por ejemplo, esta función es particularmente importante dentro de las asociaciones nacionales de los Estados Unidos. La Liga Nacional de Ciudades (*Nacional League of Cities*) mantiene una base de datos sobre prácticas de los gobiernos locales y un Servicio de Referencia Municipal que recoge información sobre las actividades de los gobiernos locales a nivel nacional. Tanto la Liga Nacional de Ciudades como la Asociación Internacional de Administradores de Ciudades y Condados realizan encuestas periódicas sobre los gobiernos locales. Dichas encuestas se han convertido en la fuente de información más importante sobre las tendencias a nivel local. En los Estados Unidos estas asociaciones organizan foros nacionales de cargos electos a nivel local sobre temas específicos de interés común. Finalmente, la creación de redes entre gobiernos locales tanto a nivel nacional como internacional ha sido un complemento importante a estas actividades. En el marco de las iniciativas de fortalecimiento institucional, la FCM creó un Centro Comunitario para el Desarrollo Sostenible y un Fondo Municipal Verde. Este último ha sido dotado por el Gobierno Federal de 500 millones de dólares para fortalecer las capacidades locales y promover la protección del medioambiente. Desde 1987, los municipios canadienses han autorizado al Centro Internacional de Desarrollo Municipal a representar internacionalmente a la Federación Canadiense de Municipios. En los dos países, se han multiplicado las colaboraciones internacionales, tanto las auspiciadas por las asociaciones nacionales como las realizadas al margen de ellas.



Conclusión

Actualmente, tanto en Canadá como en los Estados Unidos los gobiernos locales están muy lejos del legado colonial británico. Esta evolución paralela proporciona a estas naciones de colonos un tipo de administración local muy distinto, que sólo puede entenderse en parte a raíz de sus similitudes con la administración local británica contemporánea, o incluso con otras antiguas colonias británicas. Entre las características constantes de estos sistemas destaca un estatuto jurídico débil, una autonomía fiscal local comparativamente significativa, una proporción sin embargo modesta de los gobiernos locales en las finanzas públicas generales, un papel fuerte de la acción cívica y un énfasis en la democracia local. En comparación con Europa y el Extremo Oriente, estos sistemas parecen otorgar solamente un papel limitado a la administración local. No obstante, su papel está mucho más institucionalizado y sólido que en muchos países donde la descentralización es reciente. Asimismo, el control de los niveles superiores es menor que en la mayoría de países desarrollados.

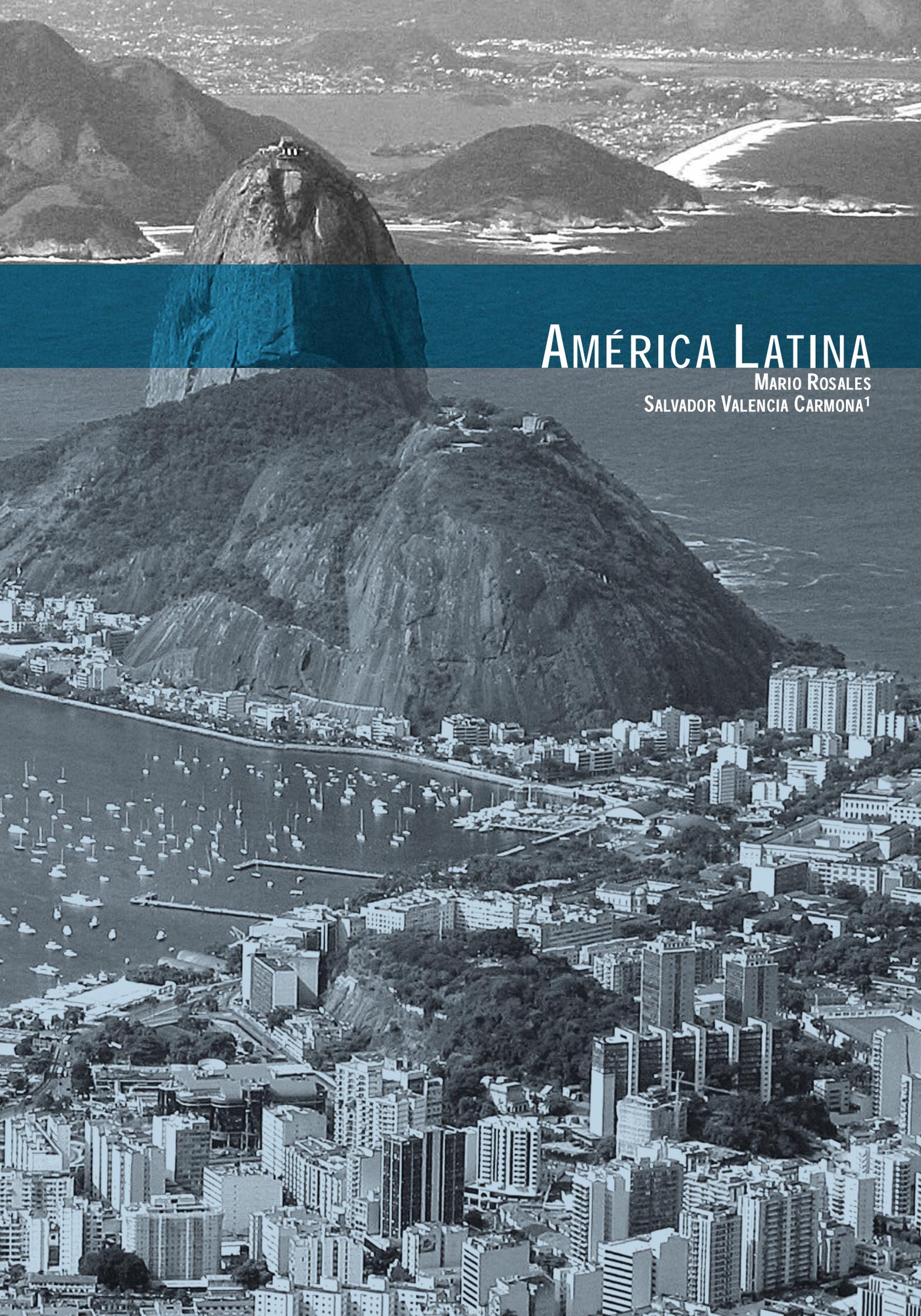
En los dos países, pero especialmente en los Estados Unidos, la gobernanza local continúa presentando una diversidad considerable. Los gobiernos locales están sujetos a regímenes jurídicos distintos en función del estado o la provincia, e incluso en función de las ciudades. A la vez, están vinculados a acuerdos intermunicipales formales e informales que difieren en el interior de una misma área

metropolitana. Comparten una serie de tendencias comunes como son el crecimiento de la administración local y la transferencia de competencias y responsabilidades hacia el nivel local, mientras que la búsqueda de nuevos acuerdos intermunicipales o público-privados está en progresión.

En los Estados Unidos, la administración local se ha desarrollado en respuesta a los retos que suponía una descentralización extendida, un mayor control, la fragmentación territorial y un papel cada vez más limitado en la política nacional. Los poderes de los gobiernos locales incluyen en algunos Estados la cláusula general de la competencia, como en Europa del Norte y, en particular, el número de empleados de la administración local se encuentra entre los más elevados del mundo en porcentaje de empleo público. A la vez, este aspecto así como la proporción de los gobiernos locales en los gastos públicos continúan aumentando.

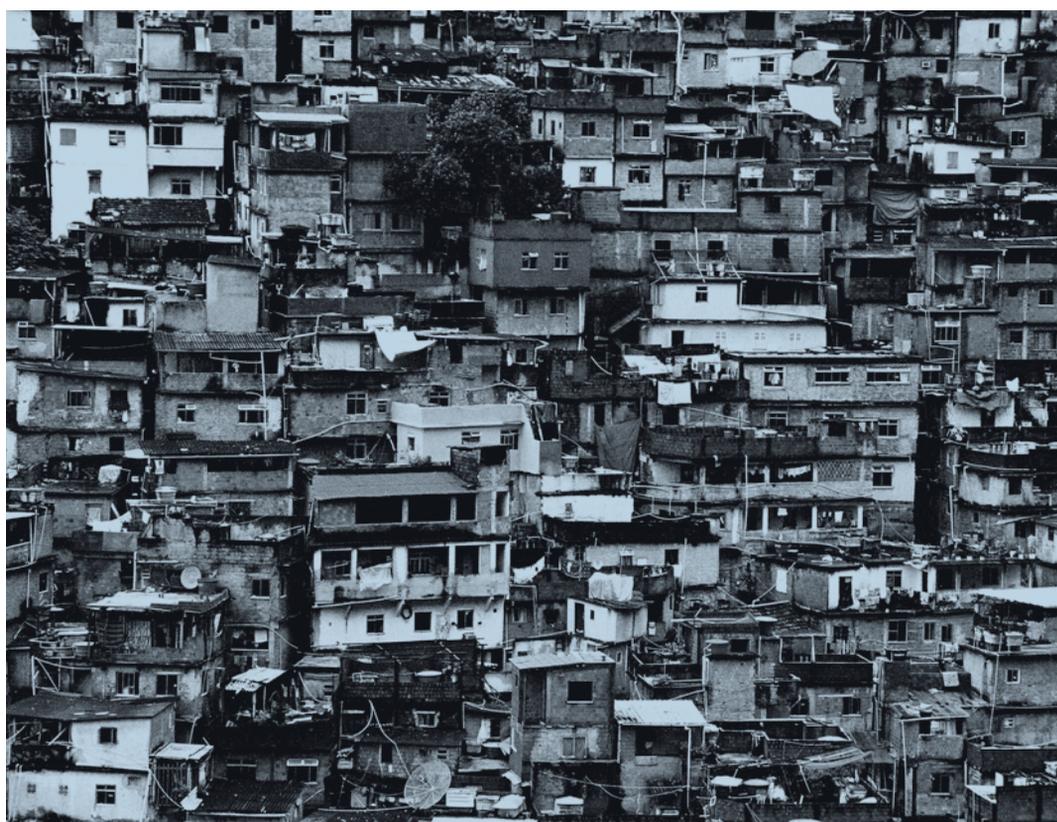
Los gobiernos locales canadienses poseen tradicionalmente competencias y recursos fiscales más limitados que los de muchos estados de los Estados Unidos, pero quizá esta relación esté invirtiéndose. Los representantes de los gobiernos locales han utilizado su influencia para fortalecer estas competencias. Las nuevas unidades territoriales y los nuevos poderes de urbanismo a nivel metropolitano han cumplido con su desempeño y la confianza de los ciudadanos en los gobiernos locales permanece elevada.





AMÉRICA LATINA

MARIO ROSALES
SALVADOR VALENCIA CARMONA¹



1. *En el desarrollo de este trabajo han sido muy importantes los apoyos, información y sugerencias entregados gentilmente por Edgardo Bilsky de CGLU, Iván Finot de la CEPAL, Andrew Nickson de la U. de Birmingham; Guillermo Tapia y Néstor Vega de FLACMA, a quienes agradecemos la ayuda. No obstante, la responsabilidad final por las afirmaciones y datos es de los autores.*

Introducción

Latinoamérica está conformada por el conjunto de países ubicados en el extenso territorio que va desde el Río Bravo hasta Tierra del Fuego. Sus subregiones son: Mesoamérica, con México y América Central (Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá); las Antillas, con Cuba, República Dominicana y Haití²; y América del Sur, compuesta por los Países Andinos (Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela) y el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

En América Latina habitan 540 millones de personas, mestizaje de población indígena originaria, colonizadores españoles y portugueses, descendientes de esclavos africanos, varias oleadas posteriores de migrantes europeos y otros grupos diversos. Es la más urbanizada de las regiones en desarrollo: 77,8% de sus habitantes vive en ciudades, aunque el nivel de urbanización varía entre el 93% en Venezuela y el 42% en Haití (ver cuadro 1).

Los países latinoamericanos presentan grados de desarrollo muy diferentes. Si bien el PIB per cápita medio regional asciende a 4.044 US \$ (CEPAL, 2005), es uno de los continentes con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza. Casi el 40% de la población vive en situación de pobreza. Esta desigualdad incide desfavorablemente en el avance democrático y en el ejercicio pleno de

la ciudadanía (Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2005).

Las formas de los Estados son diversas dada la heterogeneidad de los más de 100 estados o provincias en los países federales; 250 regiones o departamentos en las naciones unitarias y los más de 16 mil gobiernos locales –municipios, distritos, cantones o comunas– en todo el subcontinente. Países extensos –como Brasil, México, Argentina y Venezuela– adoptan el sistema federal, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales. Las otras naciones optan por ser estados unitarios.

En Latinoamérica prevalece el régimen presidencial, con claro predominio del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado. A partir de 1980, los regímenes autoritarios, entonces mayoritarios en la región, son reemplazados paulatinamente por gobiernos democráticos, que estimulan la elección popular de las autoridades locales.

En 1980 pocos países elegían democráticamente a las autoridades locales. Actualmente, todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal (ver cuadro 2). La mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados, mediante transformaciones institucionales, políticas y jurídicas de las cuales son parte la descentralización³ y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales⁴.

En Latinoamérica prevalece el régimen presidencial, con claro predominio del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado

2. *Los países de habla inglesa (Antigua, Barbados, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago) no son abordados en este estudio. Tampoco Puerto Rico y los territorios de ultramar de Francia, Reino Unido y Países Bajos. Sobre Haití sólo se hace una breve mención. No son tampoco abordados Surinam y Guyana.*
3. *Entendemos por descentralización, en su sentido amplio, un proceso de traspaso de poder y competencias desde el Estado central a los niveles intermedios y locales de gobierno y administración. Distinguimos entre la descentralización política o devolución –con traspaso de competencias y recursos, en un marco de autonomía local– de una descentralización administrativa o desconcentración, cuando se asignan competencias y destinan recursos sin autonomía. Ambos procesos son acompañados de diversos grados de descentralización fiscal, es decir, de las capacidades para establecer, recaudar y administrar recursos financieros para operar competencias y servicios. Estos tres procesos se suelen combinar entre sí de manera compleja.*
4. *Valadés, Diego y Serna José María, 2000; Carbonell, Miguel 2004; Fix, Héctor y Valencia, Salvador, 2005.*

Cuadro 1 Indicadores de Desarrollo en América Latina 2005 (1)

País	Tipo de Estado	PIB por habitante CEPAL en \$ US	PIB habitante por poder real de compra PNUD en \$ US	% población bajo la línea de pobreza	Lugar en ranking mundial IDH (2)	% población urbana 2005
Argentina	Federal	4.747	13.298	26,0	36	91,8
Bolivia	Unitario	990	2.720	63,9	115	64,2
Brasil	Federal	4.250	8.195	36,3	69	83,4
Chile	Unitario	7.085	10.874	18,7	38	86,6
Colombia	Unitario	2.663	7.256	46,8	70	76,6
Costa Rica	Unitario	4.632	9.481	21,1	48	62,6
Cuba	Unitario	2.797	»	»	50	76,1
Ecuador	Unitario	2.761	3.963	48,3	83	62,8
Guatemala	Unitario	2.492	4.313	60,2	118	50,0
Haití	Unitario	454	1.892	»	154	41,8
Honduras	Unitario	1.139	2.876	74,8	117	47,9
México	Federal	7.239	9.803	35,5	53	76,5
Nicaragua	Unitario	896	3.634	69,3	112	56,9
Panamá	Unitario	4.797	7.278	33,0	58	65,8
Paraguay	Unitario	1.201	4.813	60,5	91	58,4
Perú	Unitario	2.841	5.678	51,1	82	72,6
R. Dominicana	Unitario	3.815	7.449	47,5	94	65,6
Salvador	Unitario	2.469	5.041	47,5	101	57,8
Uruguay	Unitario	4.860	9.421	18,8	43	91,9
Venezuela	Federal	5.275	6.043	37,1	72	92,8
América Latina		4.471		39,8		

Fuentes: 1) CEPAL, 2006; Informe de Desarrollo de Naciones Unidas, 2006.

2) El Índice de Desarrollo Humano Alto: abarca desde el 1 al 63; Medio: del 64 al 146; Bajo: del 147 al 177.

No obstante, la profundidad de las reformas y su impacto difieren de un país a otro. Mientras que Argentina, Brasil, México –las tres naciones más extensas– dan mayor impulso al federalismo, los países unitarios amplían el rol de los municipios y crean administraciones intermedias en las regiones y/o departamentos.

En América del Sur, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador redistribuyen competencias y recursos en favor de los gobiernos subnacionales⁵. En Perú, la descentralización iniciada en los 80 se revierte en los 90, pero se recupera a partir del 2000. En Venezuela, la descentralización de los 90 se confronta en años recientes a reformas que pueden afectar la institucionalidad local. En Uruguay y Paraguay la descentralización es aún incipiente.

México avanza en un “nuevo federalismo”, mediante la apertura del sistema político y una mayor alternancia democrática. Las reformas jurídicas y financieras favorecen a los gobiernos subnacionales, pero los progresos son más lentos en el nivel municipal.

Los países centroamericanos evolucionan más lentamente. Guatemala y Nicaragua emiten leyes de descentralización. Honduras y El Salvador incrementan el monto de las transferencias financieras a los municipios. Costa Rica y Panamá registran avances menores: en la primera se introduce la elección popular de alcaldes (2002) y en la segunda se eleva a rango constitucional la descentralización.

Desde hace diez años en República Dominicana la descentralización es tema de la agenda pública, se incrementa los recursos municipales y se aprueban nuevas leyes favorables al régimen municipal. Cuba permanece centralizada y Haití confronta un severo problema de gobernabilidad, aunque acaba de realizar las primeras elecciones locales en varios años.

I. Evolución de los gobiernos subnacionales

La tensión entre centralización y descentralización ha estado presente en la región desde antes de la construcción de los Estados nacionales. Herencia del pasado colonial, el centralismo de las coronas española y portuguesa se resquebraja durante la época de la Independencia, cuando Cabildos abiertos en las principales ciudades realizan pronunciamientos emancipadores contra las autoridades coloniales.

Durante el siglo XIX, en las incipientes naciones latinoamericanas se suceden guerras y conflictos que confrontan a grupos federales contra otros unitarios. A lo largo del siglo XX, dichas naciones optan por la centralización política y económica, en deterioro de las entidades intermedias y los municipios. Ya en el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación nacional y las políticas de sustitución de importaciones refuerzan las tendencias centralistas que sólo menguan en el último tercio del siglo, consecuencia de sucesivas crisis económicas y políticas.

I.1. Los ciclos descentralizadores

Durante las décadas de los 80 y los 90, la transición democrática se combina con las reformas del Estado y la descentralización. Se percibe que el centralismo está agotado, se busca liberalizar las economías y reducir el gasto estatal, considerado ineficiente. Es posible distinguir dos ciclos descentralizadores: uno más económico y neoliberal, otro con mayor énfasis en los aspectos sociales y democráticos⁶.

El primer ciclo descentralizador se desarrolla a partir de los 80, en un contexto de crisis de la deuda y alta inflación, y busca reducir el tamaño de la administración central, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado. Las economías sufren fuertes ajustes estructurales, se

Durante el siglo XIX, en las incipientes naciones latinoamericanas se suceden guerras y conflictos que confrontan a grupos federales contra otros unitarios

5. *El concepto gobiernos subnacionales se refiere tanto a los gobiernos estatales –o intermedios– como a los municipios también denominados gobiernos locales.*
6. *Finot, Ivan, 2001 y Wiesner, Eduardo 2003.*

transfiere la prestación de algunos servicios a los gobiernos subnacionales y se privatizan otros, incluidas las empresas estatales. Aunque la situación varía de un país a otro, este primer ciclo de políticas no genera los resultados esperados, aunque sí produce severos problemas sociales, económicos y políticos.

El segundo ciclo descentralizador se ubica a fines de la década de los 90, en medio de severas crisis financieras y sociales que

afectan a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Integra estrategias correctoras del paradigma neoliberal, que incluyen políticas sociales y mayor preocupación por el desarrollo democrático y la participación ciudadana. El movimiento descentralizador es estimulado por el progreso de la gestión de muchos gobiernos locales en la región⁷.

Pero estos grandes ciclos se traducen y expresan de modo diferente en cada subre-

Cuadro 2 Evolución de la Descentralización en América Latina⁸ 1980-2005

(% Gasto de Gobiernos Intermedios y Locales en Gasto Gubernamental Total)

					Brasil	2002	42,1
Brasil	1980	32,4			Argentina	2004	41,6
Colombia	1982	26,3			México	2000	31,9
Argentina	1980	22,2			Colombia	2005	29,8
México	1980	22,0			Bolivia	2005	29,5
Ecuador	1980	18,3			Perú	2005	26,8
Bolivia	1986	14,8			Ecuador	2004	22,1
Promedio América Latina		11,6			Promedio América Latina		18,8
Perú	1990	9,1			Chile	2005	15,0
Uruguay	1980	8,6			Uruguay	2005	13,2
Salvador	1978	5,8			Guatemala	1997	13,0
Paraguay	1980	5,5			Salvador	2005	8,7
Guatemala	1980	4,5			Paraguay	2005	7,0
Costa Rica	1980	4,0			R. Dominicana	2004	7,0
Chile	1980	3,7			Costa Rica	2005	6,0
R. Dominicana	1980	3,5			Nicaragua	2002	3,8
Nicaragua	1988	3,4			Panamá	2002	3,8
Panamá	1980	2,0					

Fuente: Finance Yearbook FMI, Banco Mundial, Bancos Centrales, Fichas Nacionales
Elaboración: Mario Rosales

7. *Surgen gobiernos locales de gestión paradigmática, como ocurre con Curitiba o Porto Alegre, en Brasil; Villa El Salvador, en Perú; Bogotá, en Colombia; Cotacachi y Guayaquil, en Ecuador; Santiago de Chile; Mérida, San Pedro Garza García o San Nicolás de los Garza, en México; Rafaela en Argentina; o La Paz, en Bolivia, entre muchos otros.*
8. *Los gastos subnacionales como indicador de descentralización son limitados ya que mezclan gastos municipales con gastos de entes federativos. Por ejemplo el alto gasto de las provincias en Argentina no significa más gasto municipal.*

gión y tipo de nación. Los países federales refuerzan principalmente los niveles intermedios de gobierno y, luego de ellos, a los municipios. De este modo:

Brasil es uno de los países más descentralizados de la región⁹, con una tradición federal que se remonta al nacimiento de la República, a finales del siglo XIX. Las principales tentativas de reducir el federalismo en beneficio del Estado central se producen en la presidencia de Getulio Vargas (1937-45) y durante los gobiernos militares (1964-1985). Finalizado el período autoritario, se impulsa la descentralización para superar la crisis del Estado. Así, la Constitución de 1988 define al Brasil como una "Unión indisoluble de estados y municipios y del distrito federal", se refuerzan las autonomías y aumentan las competencias y potestades locales. Los municipios pasan a recibir estatuto y tratamiento de entes federados, siendo considerados una esfera con autonomía de gobierno definida por la Constitución Federal. En 1993, la hiperinflación y el sobreendeudamiento del Estado empujan al gobierno nacional a una recentralización fiscal, saneando y privatizando bancos y servicios públicos de los estados. En el 2003, el gobierno de Lula promueve un mayor diálogo y una mayor coordinación entre el nivel federal y los municipios a través de la Secretaría de Asuntos Federativos, vinculada a la Presidencia de la República, cuya misión es construir un nuevo pacto federativo entre los tres niveles de gobierno –municipal, estadual y federal. También se crea el Ministerio de las Ciudades para establecer una política nacional de desarrollo urbano que garantice el "derecho a la ciudad", apoyándose en los municipios para la ejecución de políticas de redistribución de los ingresos y programas sociales, como "Hambre Cero". En marzo del 2003, en la VI Marcha en Defensa de los Municipios, el gobierno federal y las entidades municipalistas firmaron un protocolo que creó el Comité de Articulación Federativa –CAF. Este comité se tornó el principal espacio de negocia-

ción entre la Unión Federal y los municipios, haciendo evolucionar distintos puntos de interés de los municipios brasileños, como las cuestiones del salario-educación, del transporte escolar, de las reformas fiscales y de las provisiones de jubilación, entre otros.

En Argentina, hay una histórica y problemática relación entre el gobierno federal y las provincias. Ya la Constitución de 1853 intenta regular esas relaciones y traspa a las provincias el apoyo al régimen municipal. Después de los gobiernos militares (1976-1983) se revisa la centralizada repartición de poderes y recursos. En la siguiente década, el gobierno nacional y las provincias redefinen las reglas de financiamiento mediante la coparticipación, que aumenta las transferencias a cambio de la disminución de la fiscalidad local y de privatizaciones de los servicios. La reforma constitucional de 1994 retoma aspectos esenciales de la coparticipación fiscal entre el gobierno central y las provincias. Asimismo se reconoce la autonomía municipal y se dota a la ciudad de Buenos Aires, capital del país, de un gobierno local autónomo. No obstante, sigue siendo potestad de las provincias definir el régimen municipal, por lo que entre ellas se observa una gran diversidad de situaciones¹⁰.

Durante el siglo XX México vive un proceso de expansión y ampliación del nivel central, según las normas de la Constitución de 1917. El gobierno nacional absorbe competencias locales así como sus fuentes de ingreso, en detrimento de los gobiernos subnacionales. Durante los años 1977, 1983 y 1999, las reformas constitucionales favorecen a los municipios al introducir el pluralismo político en los cabildos, fortalecer la hacienda y los servicios públicos locales. En los 90, el gobierno nacional emprende políticas para favorecer a los entes subnacionales mediante el "nuevo federalismo". El pluralismo y la alternancia política facilitan la reactivación local. En 1994, se aprueba el estatuto del

Brasil es uno de los países más descentralizados de la región, con una tradición federal que se remonta al nacimiento de la República, a fines del siglo XIX

9. *Más del 40% del gasto público es realizado por los estados y municipios y la distribución de recursos entre los 3 niveles del Estado es la más equitativa de la región.*
10. *Muchas provincias suelen restringir la autonomía local de los pequeños municipios. Por ejemplo, en la provincia de Santiago del Estero sólo cinco de 126 municipios gozan de plena autonomía.*

La descentralización en los países andinos se realiza mediante profundas reformas constitucionales y legislativas, en procesos relativamente breves

Gobierno del Distrito Federal de México y en 1997 se elige por voto popular a su Jefe de Gobierno. Los municipios mexicanos son organizados por los Estados, pero siguen siendo dependientes del gobierno nacional. Sin embargo, surgen experiencias innovadoras en muchos municipios y se moderniza su gestión.

Aunque formalmente Venezuela posee un sistema federal, es un país fuertemente centralizado, situación agudizada por el modelo de financiamiento del gasto público sustentado en la distribución de la renta petrolera. En 1989, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público impulsa el proceso de descentralización, cuyo primer logro es la elección directa de alcaldes y gobernadores. El proceso se estanca en la segunda mitad de la década. En 1999, la Constitución Bolivariana parece relanzar el proceso, pero supedita la autonomía municipal a una Ley Orgánica del Poder Público Municipal y sus competencias fiscales a una Ley Nacional (2005). La tensión entre centralismo y autonomía local se acrecienta con la Ley de los Consejos Comunales (2006) que crea una red de organizaciones locales directamente vinculada a la Presidencia, para canalizar los financiamientos. A inicios de 2007, se aprueba la Ley de Habilitación Legislativa, que autoriza al gobierno nacional a regular los estados provinciales y municipios.

En los países unitarios, el debate descentralizador se centra en las relaciones entre el gobierno nacional y los municipios. El proceso avanza de manera más lenta en el nivel intermedio que es, de hecho, un articulador con el nivel nacional. En la mayor parte de los países sudamericanos y centroamericanos las administraciones intermedias dependen del poder central y están a cargo de un funcionario designado por aquél, aunque hay una tendencia a la elección popular de las autoridades intermedias, como ocurre en Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay.

La descentralización en los países andinos se realiza mediante profundas reformas constitucionales y legislativas, en procesos relativamente breves.

En Colombia, después de la extrema centralización de los 60 y 70, de la crisis política expresada en las "huelgas cívicas" de los 70 y principios de los 80, se inicia a mediados de esa última década un claro proceso descentralizador. La Constitución de 1991 sienta las bases de un régimen territorial unitario y descentralizado, con autonomía de los entes territoriales: departamentos, municipios y distritos. Se crean, además, territorios indígenas, regiones y provincias (para reagrupar departamentos y municipios limítrofes). Se establece, asimismo, la elección directa de alcaldes (1986) y de gobernadores departamentales (1992). A lo largo de los 90 se promulga una frondosa legislación que reglamenta diversos aspectos de la gestión local, como los mecanismos de transferencia y participación, la distribución de competencias y la organización territorial. A fines de los noventa, el endeudamiento de los gobiernos nacional y subnacionales y la crisis económica obligan a revisar el sistema de transferencias e imponen un régimen de austeridad en los gastos, junto a una redistribución de las competencias.

Bolivia realiza un original proceso descentralizador, que reconoce su naturaleza multiétnica y pluricultural, mediante el fortalecimiento de los dos niveles de gobierno subnacional: municipios y departamentos. Después de décadas, en 1987 se realizan elecciones municipales. En 1994 se aprueba la Ley de Participación Popular, que fortalece política y financieramente a los municipios y estimula la participación de las comunidades de base. En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa beneficia a los departamentos intermedios, dotándolos de asambleas electas. En 1999, se promulga la nueva Ley de Municipalidades. El prefecto departamental es inicialmente de-

signado por el gobierno nacional, pero en 2006 se le elige por medio del sufragio popular. Ese año, tras una larga crisis social y política, asume el gobierno Evo Morales quién convoca a una Asamblea Constituyente, donde las cuestiones regionales, municipales y de las comunidades indígenas tienen atención primordial. Los departamentos más ricos, en particular los de Oriente, reclaman una mayor autonomía

En Ecuador, en medio de una profunda crisis política y social, que lleva a la caída de varios presidentes y a la dolarización de la economía, la Constitución de 1998 ratifica la descentralización, desconcentración y participación. La ley de Juntas parroquiales (2000), el Plan de Descentralización y el reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Social de 1997 (2001), y las reformas a la ley del Régimen Municipal (2004) enfatizan el mejoramiento de los servicios y la obligatoriedad de la transferencia de competencias. Se reconocen dos niveles principales de gobiernos autónomos: provincias y cantones (municipios). Sin embargo, el nivel provincial está limitado por sus escasas competencias y recursos y por la coexistencia de dos autoridades: una electa, el Prefecto; otra designada por el gobierno central, el Gobernador. Los alcaldes y presidentes de Concejo (en los municipios pequeños) son electos desde 1935; todos ellos son electos como alcaldes desde 1988.

En Perú, la Reforma Constitucional de marzo de 2002 enfatiza en la creación de los gobiernos regionales, con lo que se reinicia una descentralización, primero congelada y luego revertida, durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori. Ese mismo año se aprueba la Ley de Bases de la Descentralización, a la que seguirán durante el periodo 2002 al 2005 diversas normas entre las cuales destacan la Ley de Gobiernos Regionales, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades,

la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley Marco de Presupuestos Participativos. En noviembre de 2006, se elige por primera vez mediante elección popular a los gobernadores regionales. En Perú coexisten varios niveles de gobierno y/o administración: el gobierno nacional, las regiones, las municipalidades provinciales (ciudades) y las municipalidades distritales.

Los Estados unitarios del Cono Sur –Chile, Uruguay y Paraguay– realizan reformas descentralizadoras adecuadas a sus propias particularidades.

Chile es un país centralizado desde mediados del siglo XIX. No obstante, en 1891, después de una breve guerra civil, se promulga la Ley de la Comuna Autónoma, muy avanzada para la época. Sin embargo, la norma no logra operar y la Constitución de 1925 recentraliza el país. Durante la década de los 80, el régimen militar aplica una descentralización administrativa que traspasa a los municipios la administración de la salud primaria, la educación básica y media y la gestión de los subsidios sociales. Con el retorno democrático de 1990, el país avanza hacia una descentralización más política con la elección directa de los alcaldes y concejales en 1992. En 1993, se crean 13 gobiernos regionales, aunque con intendentes designados por el gobierno nacional. En los años posteriores, se asigna a los municipios nuevas competencias, tareas y recursos (reformas a la Ley Orgánica Municipal de 1999-2000).

En Uruguay, se identifica al gobierno local con el nivel departamental, que incluye varios centros poblados y posee una extensión y población muy superior a la media de los municipios latinoamericanos (cuadro 2). Tras el retorno a la democracia en 1985, la reforma constitucional de 1996 consagra por primera vez la obligación del Estado de formular políticas de descentralización para "pro-

Los Estados unitarios del Cono Sur –Chile, Uruguay y Paraguay– realizan reformas descentralizadoras adecuadas a sus propias particularidades

Los países
centroamericanos
promulgan
legislaciones
descentralizadoras,
siendo su principal
desafío lograr su
implementación y,
sobre todo, ampliar
la escasa
capacidad
financiera de los
municipios

mover el desarrollo regional y el bienestar social". Se define que las elecciones departamentales se realicen en fecha diferente a las nacionales y se distingue mejor las Juntas Locales del nivel departamental, aunque no se ha legislado aún para su aplicación. Los 19 intendentes municipales departamentales se elijen mediante elecciones directas desde 1966¹¹. Actualmente se debate un proyecto de ley sobre descentralización.

En Paraguay, después de 35 años de dictadura (1954 a 1989), se realizan las primeras elecciones de intendentes municipales en 1991, y las primeras elecciones de gobernadores y consejos departamentales en 1992. La constitución de 1992 reconoce la autonomía política municipal en el control de sus asuntos, en el cobro de impuestos y en la gestión de sus gastos. La autonomía de los departamentos es mucho más limitada. En el año 2000 se crea el Consejo Nacional de Descentralización del Estado. Sin embargo, a pesar del nuevo marco constitucional y de la democratización, no se ha reformado aún el Código municipal y el gobierno nacional y el poder legislativo siguen ejerciendo un fuerte control sobre los municipios.

Los países centroamericanos promulgan legislaciones descentralizadoras, siendo su principal desafío lograr su implementación y, sobre todo, ampliar la escasa capacidad financiera de los municipios.

11. El término

intendente se acuña durante las reformas coloniales del siglo XVII. Tales funcionarios desplazan a los alcaldes mayores. En Uruguay los intendentes están a cargo de los departamentos, asistidos por un concejo de ediles, en desmedro de las juntas locales.

- En Costa Rica la reforma al Código Municipal de 1998, permite el año 2002 la elección directa del recién creado cargo de alcalde (antes había un ejecutivo municipal profesional). También se aprueba, mediante la reforma constitucional del 2001, el aumento gradual de nuevas competencias y transferencias de recursos a los municipios, hasta alcanzar el 10% del presupuesto nacional. No obstante, surgen fuertes resistencias y no se legisla aún para su implementación.

- El Salvador, elabora de manera concertada la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) con lineamientos estratégicos para la descentralización que debe llevarse a cabo durante el período 1999-2004. Se expide una ley que incrementa las transferencias financieras a las municipalidades (1998, revisada en 2005) y se realizan reformas al Código Municipal (2005).
- En Guatemala se dicta la Ley General de Descentralización mediante el Decreto 14-2002. También entran en vigencia en el 2002 el nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; se promulga la Ley del Catastro (2005); se aprueba la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo (2005).
- En Honduras se aprueba en 1994 el Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización que elabora el Plan de Acción 1995-1998, que no se cumple. Se retoma el tema en el año 2000, vinculándolo con la erradicación de la pobreza. En 2003 se expide una nueva Ley de Ordenamiento Territorial y en 2004 la Ley de Descentralización del Servicio de Agua. Están en proceso otras reformas a la Ley de Municipalidades.
- En Nicaragua las reformas constitucionales de principios de los 90 fortalecen el poder y financiamiento propio de los municipios y reafirman la autonomía de las dos regiones de la Costa Atlántica creadas en 1987. En el 2003, se define una política de descentralización como eje transversal de la Estrategia Reforzada de Combate y Erradicación de la Pobreza (ERCERP). Entre el 2002 y el 2004 se promulgan la Ley de Régimen de Presupuesto Municipal, la Ley de Participación Ciudadana y las Leyes de Transferencias Financieras y de Solvencia Fiscal Municipal.

- Panamá eleva a rango constitucional la descentralización del Estado en su reforma constitucional de 2004 y define un nuevo marco jurídico para las provincias, municipios y corregimientos¹².

Finalmente, en los países del Caribe de habla castellana:

- En República Dominicana, las autoridades del nivel provincial son designadas por el gobierno central, siendo el municipio el único nivel de gobierno local electo. Dentro de las principales reformas recientes, se debe mencionar la división del Distrito Nacional en varios municipios en el 2001 y la ley del 2003 que permite aumentar las transferencias a los municipios. Durante el año 2007 se contempla la convocatoria a una Constituyente dentro de cuyas prerrogativas se incluiría la profundización de la descentralización. Recientemente, se acaba de aprobar una Ley de Presupuesto Participativo y se está discutiendo una nueva Ley de Municipios.
- En Cuba, la Constitución vigente desde mediados de los años 70 reconoce la existencia de 14 provincias y 169 municipios, dotados de personalidad jurídica. Son administrados como instituciones representativas, cuyos dirigentes son electos en las Asambleas del Poder Popular de su propia circunscripción. Éstas se rigen según los principios de la "democracia socialista" y dependen de los órganos superiores de gobierno. Su autonomía es muy limitada.

I.2. Municipios, grandes ciudades y Áreas Metropolitanas

Los gobiernos y administraciones subnacionales de Latinoamérica son sumamente heterogéneos. Entre los gobiernos intermedios –estados, provin-

cias o departamentos–, algunos poseen poblaciones y capacidades productivas que superan la de ciertos países –como ocurre con São Paulo o Buenos Aires– otros son pequeños y económicamente pobres.

Por su parte, casi el 90% de los 16 mil municipios de América Latina tienen menos de 50 mil habitantes: algunos administran territorios muy amplios, otros son de tamaño exiguo. La mayoría enfrenta grandes dificultades financieras y restricciones de recursos humanos y técnicos para ejercer plenamente sus competencias.

Para que la autonomía local opere efectivamente, la legislación de varios países establece bases mínimas para crear un municipio: un territorio de tamaño razonable; población suficiente; y capacidades económicas, sociales y políticas que aseguren una adecuada consistencia institucional. Pero es frecuente que se establezcan municipios sin las bases económicas necesarias.

Por lo anterior, en algunos países se produce una "atomización" municipal que genera problemas tanto para la prestación de servicios municipales, como en la coordinación entre las instancias gubernativas intermedias y nacionales. En Brasil, por ejemplo, del total de 5.562 municipios, 1.485 se crean entre 1990 y 2001. Ello motiva una enmienda constitucional –la 15/96–, para precisar los requisitos en la formación de dichas corporaciones. México tiene actualmente 2.438 municipios y padece en varios Estados de atomización municipal¹³.

En ciertos países unitarios también se observa fragmentación municipal. Así, Colombia tiene 1.099 municipios y Perú más de dos mil municipalidades provinciales y distritos. En Bolivia, a partir de la ley de Participación Popular (1994) se crean 198 nuevos municipios, con un total de 327 en todo el país.

12. Los corregimientos son entidades submunicipales que tienen carácter electivo. En efecto, la Constitución de Panamá dispone que debe haber un concejo municipal en cada distrito, en el cual se integran los representantes de corregimiento que hayan sido electos en su circunscripción.

13. En Oaxaca existen 570 municipios; en Puebla 217; en Veracruz 212 y en el Estado de México 124.

Cuadro 3 Número de Gobiernos Subnacionales y Población

País	Población (En miles de habitantes)	Promedio de Población	Países Federales		Países Unitarios		Elecciones municipales democráticas y/o después de periodos autoritarios
			Estados Provincias	Municipios	Regiones Departamentos	Municipios	
Brasil	190.127	34.183	26	5.562			1986
México	107.537	44.091	32	2.439			1977
Colombia	47.078	42.837			32	1.099	1986
Argentina	38.971	17.531	23	2.223			1983
Perú	28.349	13.695			25	2.070	1981
Venezuela	27.031	80.690	24	335			1992
Chile	16.436	47.641			15	345	1992
Ecuador	13.408	61.224			22	219	1935
Guatemala	13.018	39.211			22	332	1986
Cuba	11.400	67.456			14	169	«
Bolivia	9.627	29.440			9	327	1987
R. Dominicana	9.240	60.789			32	152	1978
Honduras	7.518	25.228			18	298	1982
Salvador	6.991	26.683			14	262	1984
Paraguay	6.365	27.554			17	231	1991
Nicaragua	5.594	36.803			15 + 2 regiones autónomas	152	1990
Costa Rica	4.399	54.309			7	81	1948
Panamá	3.284	43.787			9	75	1996
Uruguay	3.478	183.053			19		1985
Total	549.851	33.548	105	10.559	251	5.831	

Fuentes: CEPAL 2005. Fichas país sobre la descentralización. Elaboración propia.

Más de la mitad de la población latinoamericana habita en ciudades de más de un millón de habitantes. Existen 50 ciudades de ese tamaño y cuatro de ellas están entre las 10 ciudades más grandes del mundo: São Paulo (17,8 millones de habitantes), Ciudad de México (16,7 millones), Buenos Aires (12,6 millones) y Río de Janeiro (10,6 millones). Otras tres urbes po-

seen poblaciones de más de 5 millones (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) y varias superan los 3 millones (Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre y Recife en Brasil; Caracas en Venezuela; Santo Domingo en República Dominicana; y Monterrey y Guadalajara en México). Hay también un gran número de ciudades de tamaño intermedio –entre 100 mil y un mi-

llón de habitantes– con un dinamismo demográfico y económico notables.

Dado su gran tamaño la mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe abarca varios territorios municipales y, en algunos casos, más de un Estado o provincia. Ciudad de México y su Zona Metropolitana –definida en 1995– se extienden sobre 41 municipios ubicados en dos estados, además del Distrito Federal. Buenos Aires cubre el territorio de la ciudad autónoma de Buenos Aires y el de 32 municipios de la provincia de Buenos Aires; el Gran Santiago (Chile) integra 39 municipios y São Paulo (Brasil) cuenta con 39 *prefeituras*.

La gestión territorial de las grandes ciudades constituye un problema mayor. Si bien varias ciudades capitales de Latinoamérica poseen regímenes especiales –como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, México o Quito–, son pocas las que tienen un gobierno metropolitano para gestionar de modo integrado el territorio urbano. Entre estas últimas está la Municipalidad Metropolitana de Lima, dotada de un régimen especial con facultades y competencias de gobierno regional de la Provincia de Lima¹⁴; el Distrito Metropolitano de Quito, creado por ley en 1993, y el Distrito Metropolitano de Caracas, en 2000¹⁵. En Montevideo, el gobierno nacional crea recientemente un Consorcio Metropoli-

tano que integra a las intendencias municipales de Canelones, Montevideo y San José, con 2 millones de habitantes. En la mayoría de las áreas metropolitanas sólo operan mecanismos de coordinación de incidencia limitada¹⁶.

En América Central también existen algunas instituciones de coordinación como la Corporación del Área Metropolitana de San Salvador –COAMSS– y la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José –FEMETROM–. Sus finalidades se limitan a la planificación y el ordenamiento territorial.

Dada la alta complejidad de los problemas urbanos y territoriales, varios países ensayan políticas de reordenamiento territorial. Otros –como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y ciertas naciones de América Central– promueven la creación de mancomunidades y otras formas asociativas para ayudar a resolver el problema del pequeño tamaño de muchos municipios, lo que limita su capacidad de respuesta efectiva a las demandas de sus comunidades y ciudadanos.

En Bolivia funcionan 70 mancomunidades municipales de desarrollo y prestación de servicios. En Argentina existen 72 entes intermunicipales que agrupan a 770 gobiernos locales en 22 provincias, orientadas a la promoción del desarrollo económico microregional, el desarrollo

Si bien varias ciudades capitales de Latinoamérica poseen regímenes especiales –como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, México o Quito–, son pocas las que tienen un gobierno metropolitano para gestionar de modo integrado el territorio urbano

14. La Región Metropolitana de Lima fue creada por el Art. 33º Ley Nº 27783 de Bases de la Descentralización. Ver también los artículos 65 y siguientes Ley Orgánica Nº 27867 de Gobiernos Regionales (modificada por la Ley Nº 27092), y el Art. 151 de la Ley Orgánica Nº 27972 sobre los Municipios. El Alcalde de Lima Metropolitana ejerce como Presidente Regional, mientras que el Concejo Metropolitano de Lima, órgano ejecutivo, ejerce como Consejo Regional y la Asamblea Metropolitana de Lima, compuesta por un alcalde metropolitano, alcaldes de distrito y representantes de la sociedad civil y de organizaciones de base de la provincia de Lima, ejerce como consejo consultivo y de coordinación regional.

15. Quito cuenta con una configuración relativamente descentralizada, dotada de un consejo y un alcalde metropolitano con responsabilidad sobre la mayor parte del territorio. Caracas dispone de un sistema de gobierno municipal de dos niveles con un alcalde metropolitano y un consejo legislativo elegido, cubriendo las zonas del Libertador (el distrito federal de Caracas fue eliminado) y las municipalidades del vecino estado de Miranda.

16. Como el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo en Buenos Aires o experiencias de cooperación interinstitucional como la Cámara ABC de São Paulo (Sto André, São Bernardo, São Cayetano).

turístico y la preservación del medio ambiente. En Ecuador operan 20 mancomunidades con más de 100 municipios¹⁷ y se han establecido otro número similar de formas asociativas entre entes provinciales, regionales y micro regionales para impulsar el desarrollo. En Chile funcionan más de 60 asociaciones regionales, subregionales y sectoriales de municipios. En Colombia existen 44 asociaciones de municipios –que representan a 454 gobiernos locales– que trabajan conjuntamente en la prestación de servicios públicos, ejecutan obras o realizan funciones administrativas delegadas por los municipios asociados.

II. Finanzas, competencias y capacidades de gestión

II.1. Avances de la descentralización y las capacidades de financiamiento

El progreso del financiamiento de los gobiernos subnacionales se visualiza claramente en el cuadro 3, aunque las cifras utilizadas –con datos del FMI, Banco Mundial y de Cuentas Nacionales– no son siempre homogéneas y deben ser valoradas con prudencia. En todo caso, es evidente el impacto fiscal positivo que ha tenido la descentralización en todos los países. El promedio simple de gasto descentralizado en Latinoamérica sube del 11,6% del gasto gubernamental total en torno al año 1980, al 18,8% entre 2002 y 2005.

A partir de la información del gasto agregado de los gobiernos subnacionales (columna 2 del cuadro) es posible realizar la siguiente clasificación:

- Un primer grupo de países cuyo gasto público subnacional es superior al 20% del Gasto del Gobierno General, que incluye a países federales –Argentina, Brasil, México– y a varias naciones unitarias –Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. No obstante, en los países federales lo esencial del gasto subnacional radica en

el nivel estatal o provincial, mientras el gasto público municipal es inferior al 20% en Brasil y menor al 10% en Argentina y México¹⁸.

- Un segundo grupo de naciones tiene un grado intermedio de descentralización fiscal –con un gasto público subnacional de entre el 10 y el 20% –que incluye a Chile, Uruguay y Guatemala.
- Un tercer grupo de países –con una descentralización fiscal incipiente– cuyo gasto público subnacional es inferior al 10%, que integra a El Salvador, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
- Sin embargo, si tomamos sólo el indicador del gasto municipal (columna 3 del cuadro) sólo tres países superan el 15% del gasto del gobierno general: Ecuador, Colombia y Brasil. Tres están en el 13%: Chile, Guatemala y Uruguay, aunque en este último país los departamentos se acercan más del nivel intermedio que del nivel municipal por su tamaño. Tres más utilizan entre el 7 y 9% del GGG –Bolivia, Perú, El Salvador y Argentina– y el resto se ubica entre el 7 y el 3,8% del mismo indicador: República Dominicana, Costa Rica, Paraguay, México, Nicaragua y Panamá.

Dentro de los países mencionados, destaca Brasil que no sólo constituye el país de mayor grado de descentralización fiscal, sino también aquel que muestra el mejor equilibrio de gasto entre los tres niveles del Estado (mayor equidad vertical).

Argentina, Brasil y Colombia han superado procesos críticos, derivados del excesivo endeudamiento de sus gobiernos subnacionales y del gobierno central. Esto ha obligado a realizar ajustes severos como es el caso de Colombia. No obstante, en este último país desde el año 2000 el balance fiscal de los gobiernos territoriales muestra mejoras importantes y, desde 2002, pre-

17. Ejemplo en Ecuador: la Mancomunidad de Municipalidades para la Rehabilitación del Ferrocarril Ecuatoriano, creada mediante convenio suscrito en junio del 2005, por 33 municipalidades.

18. Se puede criticar esta clasificación ya que en los Estados federales el índice de los gastos subnacionales esconde la centralización a nivel de las entidades federativas.

Cuadro 4

Evolución y Distribución del Gasto de los Gobiernos Nacional, Intermedios y Locales en América Latina

Países	1. Gasto del Sector Público no Financiero (% de PIB)	2. Gasto de los Gobiernos Subnacionales (% Gasto Gobierno General)	Distribución del Gasto Gubernamental Total: Gobierno Nacional, Gobiernos Intermedios y Gobiernos Locales 2002-2005			
			3. Gobierno Local	4. Gobierno Intermedio	5. Gobierno Nacional	6. Gobierno General
Argentina	25,2	41,6	7,8	33,0	59,1	100,0
Bolivia	30,0	29,5	8,5	21,0	70,5	100,0
Brasil	24,6 (GC)	42,1	16,6	25,5	57,8	100,0
Chile	34,2	15,0	13,2	1,8	85,0	100,0
Colombia	35,2	29,8	17,0	12,8	70,2	100,0
Costa Rica	25,5	6,0	6,0	»	94,0	100,0
R. Dominicana	19,3 (GC)	7,0	7,0	»	93,0	100,0
Ecuador	24,5	22,1	17,2	4,9	77,8	100,0
El Salvador	17,5	8,7	8,7	»	91,3	100,0
Guatemala	11,7 (GC)	13,0	13,0	»	87,0	100,0
Honduras	34,1	5,6	5,6	»	94,4	100,0
México	23,3	31,9	4,3	27,5	68,1	100,0
Nicaragua	30,3	3,8	3,8	»	96,2	100,0
Panamá	24,8	3,8	3,8	»	96,2	100,0
Paraguay	33,3	7,0	5,2	1,8	93,0	100,0
Perú	19,2 (GG)	26,8	8,5	18,3	73,2	100,0
Uruguay	29,6	13,2	13,2	»	86,8	100,0
Venezuela	32,2	»	»	»	»	»

Fuentes: FMI Finance Yearbook 2002 al 2006; Banco Mundial; Banco de la República de Colombia; Contraloría General de la República de Chile; "Descentralización Fiscal en C. América", G. Espitia, CONFEDELCA, GTZ, 2004. "Descentralización en Ecuador", CONAM; Ministerio de Economía; Banco Estado, 2006. Fichas Nacionales. GC = Gobierno Central. GG = Gobierno General. Elaboración: MERO.

senta un superávit fiscal creciente, aportando positivamente a los resultados del Sector Público Consolidado. Al cierre de 2004 el sector de regiones y gobiernos locales presenta un alto superávit equivalente al 1,1% del PIB, situación que se repite los años 2005 y 2006.

En los estados unitarios el peso de las entidades intermedias es menor, tanto porque suelen depender parcial o totalmente del presupuesto del gobierno central, como porque con frecuencia sus ingresos propios son de baja importancia. En general, en estos países los progresos de la descentralización

Salvo excepciones, los países unitarios no otorgan facultades a los municipios para determinar tributos

descansan más en los dinamismos de los municipios o gobiernos locales.

Las naciones con procesos de descentralización más claros mejoran visiblemente la situación de infraestructuras, servicios y grados de participación, en los territorios más pobres, alejados y rurales. Un ejemplo notable lo constituye Bolivia, donde hay un incremento sustancial de los recursos que llegan a los territorios alejados, así como del grado de organización y participación social de las comunidades rurales.

Entre los países de grado de descentralización fiscal medio hay situaciones contradictorias, como en Chile. Si bien hay avances notables en la democratización de los municipios, el nivel intermedio continúa dependiendo totalmente del gobierno central. Se da el caso curioso que la legislación habla de "gobiernos regionales", respecto al nivel intermedio desconcentrado (con un Intendente designado por el gobierno central) y sólo de "administración local" para los municipios, pese a que éstos eligen a sus autoridades locales, poseen cierta autonomía, disponen de recursos propios y prestan una amplia gama de servicios.

II.2. Ingresos y capacidad tributaria de los entes intermedios y municipios

La autonomía política de los gobiernos subnacionales depende básicamente de su capacidad financiera, ligada a ingresos propios y estables, principalmente de origen tributario, sobre los que ejerzan control directo. En América Latina, la restricción de la potestad tributaria es una de las principales limitaciones de los procesos de descentralización. En la mayoría de los países los municipios carecen de autonomía para fijar tributos –tasas o impuestos locales– y tienen un alto nivel de dependencia de las transferencias centrales. No obstante la situación varía mucho entre un país y otro.

En los países federales la mayoría de los ingresos proviene de la coparticipación fiscal,

no obstante se han reservado impuestos propios importantes al nivel intermedio.

- En Argentina, las provincias perciben impuestos sobre rentas, bienes inmuebles, timbres y vehículos (64%, 14,5%, 7% y 6% de los ingresos fiscales en el 2004).
- Brasil ha dejado a los estados el impuesto a las ventas (Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios –ICMS), el que representa el 26% de los ingresos fiscales nacionales.
- En México algunos estados reciben impuestos sobre los ingresos personales y por la adquisición de vehículos usados. Desde el 2005 se permiten impuestos locales a las personas por la prestación de servicios profesionales, la enajenación, uso-goce temporal de bienes inmuebles o actividades empresariales.
- Venezuela sólo concede a los Estados los tributos del timbre y de las salinas.

En los países unitarios los tributos que corresponden a las entidades intermedias, cuando éstas existen, son pocos: por ejemplo, sobre los alcoholes, tabacos, lotería y matrícula de vehículos en Colombia¹⁹; regalías departamentales sobre la explotación de hidrocarburos en Bolivia. En el último caso, la cuantía del ingreso y el sistema de compensación a los departamentos no productores de hidrocarburos explica la importancia relativa del gasto del nivel intermedio.

Salvo excepciones, los países unitarios no otorgan facultades a los municipios para determinar tributos. Normalmente se reserva su aprobación y los respectivos valores a leyes de rentas municipales que expiden los gobiernos intermedios en los países federales o los gobiernos y parlamentos nacionales en los unitarios.

Con excepciones, las potestades tributarias son semejantes entre los municipios de países federales y unitarios. Los tributos más

19. En Colombia, en el 2000 los ingresos tributarios de los departamentos corresponden al 10% del total nacional, 1,8% del PIB, mientras que el de los municipios se elevó al 15%, 2,7% del PIB. Jaime Bonet, *Descentralización fiscal y Disparidades en Ingreso Regional*, Banco de la República, CEER, nov. 2004.

comunes son el impuesto predial o inmobiliario, el impuesto a la circulación de vehículos y sobre las actividades económicas (licencias para comercios e industrias o ingresos de la industria y el comercio). En toda la región el impuesto inmobiliario es la fuente más importante de ingresos municipales. Las excepciones son Argentina –donde es tributo provincial–, El Salvador, donde corresponde al gobierno central, y República Dominicana, que no lo posee. En cuanto al impuesto por circulación de vehículos, también son excepciones Argentina y Brasil, donde es gestionado por los gobiernos intermedios, y México que lo asigna al gobierno nacional.

En general la presión tributaria en América Latina es baja (16,9% del PIB, CEPAL²⁰), y esto es particularmente crítico en el nivel local donde la capacidad de recaudación es débil y lo recaudado generalmente representa un porcentaje limitado del presupuesto local. Por la heterogeneidad de territorios, población y riqueza de los municipios, el rendimiento de los impuestos y las tasas locales es extremadamente desigual. Los municipios urbanos de mayor desarrollo acceden a recursos propios significativos, lo que no ocurre en los municipios pobres, rurales o de territorios aislados.

En Brasil, los recursos fiscales propios representan casi el 32% del presupuesto en los municipios de más de 500 mil habitantes en el año 2000, pero sólo alcanza al 5% del pre-

supuesto en los municipios de menos de 20 mil habitantes (72% del total de municipios). En Venezuela, el 50% de los municipios, con menos de 50 mil habitantes, dependen en un 80% de las transferencias nacionales, mientras que el 2% de los municipios de mayor número de habitantes dispone de un 90% de recursos propios. En Argentina, la recaudación propia alcanza el año 2000 al 48% del total de los ingresos, aunque en algunas provincias no llega al 10%²¹. En Colombia, lo recaudado por Bogotá representa el 40% de los ingresos municipales totales en 2000. Algo similar ocurre con las metrópolis de los países centroamericanos.

Esta desigualdad de la capacidad tributaria se traduce en muchos países en una tendencia al estancamiento de la recaudación tributaria municipal que es reemplazada por un incremento de las transferencias, como en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela²². En México, los ingresos propios municipales se mantienen estables entre 1994 y 2004, mientras que las transferencias se multiplican por tres.

No obstante, la situación es variada y hay ejemplos claros que la descentralización no induce necesariamente la pereza fiscal. En Colombia los ingresos territoriales tienen un crecimiento sostenido durante la última década y los ingresos municipales muestran mejor comportamiento que los departamentales²³. El crecimiento de la participación de

Esta desigualdad de la capacidad tributaria se traduce en muchos países en una tendencia al estancamiento de la recaudación tributaria municipal que es reemplazada por un incremento de las transferencias, como en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela

20. Citado por Óscar Cetrángolo, "Descentralización y Federalismo Fiscal: aspectos teóricos y práctica en América Latina", Seminario internacional, Arequipa, 30 y 31 de octubre de 2006. El país con la presión fiscal más alta es Brasil (35,9%) y Guatemala con la más baja.

21. La principal fuente de recursos proviene de las tasas por servicios de alumbrado, barrido y limpieza, ambiente y salubridad de empresas e industrias, mantenimiento vial y mejoramiento de infraestructuras.

22. Cabe destacar el caso del Perú, donde la recaudación local aumenta a un ritmo inferior que las transferencias (21 y 82% respectivamente entre 2003 y 2006), lo cual se debe a la aceleración del proceso de transferencias de competencias y recursos desde 2002, Consejo Nacional Descentralización, Informe 2005.

23. En términos reales, las rentas municipales aumentan el 28% entre 1996 y 2004, frente al 20% de las departamentales, según la Contraloría General de la República: "Informe social. Evaluación a las transferencias intergubernamentales 1994-2005" y Boletín de Coyuntura Fiscal 3 CONFIS, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

24. *Diferentes estudios realizados demuestran que no hay evidencia empírica suficiente para afirmar la existencia de pereza fiscal, más bien se verifica que en las regiones con mayor actividad económica, la descentralización dinamiza el recaudo de impuestos. Los estudios muestran que la hipótesis de la existencia de pereza fiscal carece de fundamento.*

25. *Nickson, Andrew, 2006. Ciertas ciudades hacen esfuerzos para mejorar el rezago catastral del valor comercial de los inmuebles (Bogotá, La Paz, Quito, municipios de Nicaragua). Entre las medidas están reestructurar el marco legal, modernizar la recaudación, sistemas computarizados y el auto avalúo.*

26. *Información entregada por la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, UNGL.*

27. *Martín, Juan y Martner, Ricardo, 2004 pp. 77 y siguientes; Finot, Iván, 2001, pp. 87 y siguientes.*

las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación es acompañada de un ascenso del esfuerzo tributario territorial. Entre 1996 y 2004, en la gran mayoría de los municipios hay un aumento real de los ingresos tributarios. La experiencia de los municipios en la última década no respalda la hipótesis de que un aumento de las transferencias genere un retroceso en el recaudo tributario local²⁴.

Frecuentemente los municipios no poseen mecanismos suficientes para aumentar la recaudación, sea porque no recaudan directamente o porque no tienen potestad para fijar el nivel de imposición. En particular, la recaudación del impuesto inmobiliario dista de ser eficiente por los catastros atrasados, la falta de actualización de los avalúos de bienes raíces, las excesivas exenciones y la baja cultura de cobro y pago de municipios y ciudadanos²⁵. Sin embargo, la situación varía de país a país y entre las propias municipalidades. En Costa Rica, por ejemplo, cuando los municipios asumen la gestión del catastro sus ingresos se incrementan de modo sustancial, pero el gobierno central cambia las reglas del juego, en perjuicio de los municipios que realizan un mayor esfuerzo fiscal²⁶. En Ecuador, la legislación obliga a revisar cada dos años las evaluaciones catastrales, de un mínimo del 2,5 por mil hasta llegar al 5 por mil.

La estructura de la fiscalidad local es a veces arcaica e ineficiente e incide en bajos niveles de recaudación. Por ejemplo, en República Dominicana la recaudación local reposa en 70 tributos, pero los municipios sólo ingresan el 30% de los mismos.

En los municipios centroamericanos los ingresos tributarios representan, en promedio, el 0,58% del PIB. El aporte municipal al producto nacional es bajo, lo que se refleja en la baja tributación local. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua las municipalidades dependen en gran medida de transferencias centrales. En Nicaragua, la tributación local tenía una gran importancia en la década pasada, gracias al Impuesto Municipal sobre

Ventas (ISV), pero éste disminuyó del 5% al 1% de las ventas brutas.

En Costa Rica y Panamá, la debilidad de las transferencias y sobre todo el bajo nivel de competencias y de gastos municipales, hacen que los ingresos propios –impuestos locales y tasas– representen entre el 96 y 75% de los ingresos municipales. Algo similar ocurre con Paraguay donde las transferencias representan sólo el 11% de los presupuestos municipales. Pero en este grupo de países el buen nivel de ingresos propios no es sinónimo de mayor autonomía, sino más bien indica el desinterés y falta de eficiencia de los sistemas distributivos de los gobiernos centrales en favor de los territorios menos favorecidos. En este sentido, el porcentaje alto de recursos propios contrasta con los bajos presupuestos y las limitadas competencias municipales.

II.3. Transferencias y financiamientos compensatorios

Las transferencias de los gobiernos centrales –o intermedios en los países federales– a los gobiernos locales se incrementan durante los últimos años. Pueden adoptar modalidades libres o dirigidas y suelen incluir mecanismos compensatorios para limitar los desequilibrios regionales. Las transferencias libres apoyan las decisiones subnacionales autónomas y se financian mediante sistemas de coparticipación de impuestos. Las dirigidas operan políticas nacionales –como salud y educación– ejecutadas por los gobiernos subnacionales, con traspasos realizados mediante engorrosos sistemas de seguimiento, control y evaluación.

En América Latina se utilizan diversos sistemas de transferencias –sobre ingresos fiscales o sobre el presupuesto nacional–, con porcentajes fijos o variables, criterios de distribución por niveles de gobierno y otras condiciones (ver recuadro)²⁷. Los criterios de distribución de las transferencias integran distintos factores –población, niveles de pobreza, acceso a

Cuadro 5 Sistemas de transferencias en América Latina

- **Argentina.** El Régimen de Coparticipación Federal con las provincias aporta el 57% de la recaudación de impuestos sobre ingresos, patrimonio y ventas²⁸. Las provincias transfieren parte de estos fondos a los municipios, a los que se agregan dos transferencias: a) mantenimiento de escuelas, hospitales y proyectos específicos, y b) recursos discrecionales. En conjunto suma más del 50% de los ingresos municipales.
- **Brasil.** Las dos fuentes principales son el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y el Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal (FPE) que se alimentan de impuestos nacionales²⁹. Además, los municipios reciben transferencias de los estados (25% de impuesto sobre circulación de mercancías y servicios, 50% de impuesto sobre vehículos y a la exportación de bienes). Algunos municipios reciben regalías por explotación de recursos naturales. Las transferencias sobre el presupuesto municipal aumenta durante la década pasada, alcanzando el 90% del presupuesto para los municipios más pequeños.
- **México.** Asigna las participaciones y las aportaciones que se nutren de los ingresos federales. Las primeras son transferidas a los Estados y Municipios (Fondo de Fomento Municipal). Las segundas son transferencias federales con destinos más específicos, o "etiquetados", para los Estados y Municipios³⁰. Existen otras transferencias por ingresos de petróleo y exportación, en ciertos estados. Las transferencias pasan del 52% de los recursos municipales en 1990 al 90% en 2005, en particular gracias al "ramo 33".
- **Venezuela.** La dependencia municipal de las transferencias sube del 35% en 1986 al 48% en 1998. Se basa en el situado constitucional (20% de los ingresos tributarios) y aportaciones extraordinarias (Fondo Intergubernamental de Descentralización, con recursos del IVA y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, con recursos del petróleo).
- **Colombia.** El Sistema General de Participaciones (artículos 356 y 357 de la Constitución Política) es el conjunto de recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para financiar los servicios a su cargo. Son sus beneficiarios los Departamentos; los Municipios y Distritos; y los Resguardos Indígenas. Los recursos se dividen en: Asignaciones Sectoriales para educación (58%), salud (24,5%), agua potable, y saneamiento básico (17%); y Asignaciones Especiales (4%). Los recursos se distribuyen mediante criterios de población, población atendida, población por atender, equidad, eficiencia fiscal, eficiencia administrativa y pobreza relativa.
- **Bolivia.** La Coparticipación Tributaria transfiere a los municipios el 20% de los impuestos nacionales excepto el Impuesto Especial a los Hidrocarburos. Se suman recursos de condonación de la deuda (HIPC I y II) para educación, salud e inversión en infraestructura y el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS). Las transferencias aportan dos tercios de los presupuestos municipales. El 85% es para inversión.
- **Ecuador.** Las transferencias provienen del Fondo de Desarrollo Sectorial (FODESEC) y de la Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes del presupuesto del gobierno central. Ambas fuentes asignan 80% y 70% de sus fondos a los municipios y el 20% y 30% a los consejos provinciales. Las transferencias representan entre el 47 y 74% de los presupuestos municipales (1998-2000), son en general condicionadas ya que deben ser destinadas a inversión pública, no a gasto corriente.
- **Chile.** El Fondo Común Municipal redistribuye el 30% de los impuestos municipales (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación de vehículos) con un rol compensador entre municipios ricos y pobres. Los Ministerios de Salud y Educación asignan transferencias para financiar esas competencias. El Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, y el Fondo Nacional de Inversión Social, FOSIS, entregan recursos a proyectos de inversión social y reducción de la pobreza. Existen otros fondos sectoriales. Las transferencias constituyen la mitad de los recursos municipales totales.
- **Perú.** Las transferencias de libre disponibilidad se han más que duplicado entre 2003 y 2006, siendo los municipios los principales beneficiarios. El 36% de las transferencias viene del Fondo de Compensación Municipal basado en la recaudación tributaria nacional, el 16% del Canon y regalías por explotación de recursos naturales y el 2% por participación sobre la renta de aduanas. Los gobiernos regionales perciben el 2% del FONCOR, el 4% del Canon y el 1% de la Renta de Aduanas. Además hay transferencias de fondos desde programas y proyectos sectoriales (FONCODES, PRONAA, PROVIAS, etc.)
- **Uruguay.** Las transferencias constituyen entre el 33% y el 16% de los presupuestos departamentales.
- **Paraguay.** Limitadas transferencias desde las regalías de las empresas hidroeléctricas binacionales.
- **Centroamérica.** La legislación asigna un porcentaje creciente de los presupuestos nacionales a los municipios: 10% en Guatemala, 7% en El Salvador, 6% en Nicaragua (llegará al 10% en 2010³¹), 5% en Honduras, aunque los gobiernos incumplen las metas. En Costa Rica aún no se hace efectivo el mandato constitucional (2001) que asigna el 10% del presupuesto nacional a los municipios. En Panamá no existe ninguna norma de transferencia a las municipalidades.
- **República Dominicana.** Aunque la ley 166 (2003) eleva del 6% al 10% del presupuesto nacional las transferencias a los municipios, sólo se ha transferido el 8% (2005). Aún así, los recursos se han más que duplicado en dos años. La Liga Municipal Dominicana, a cargo de las transferencias, ejerce un rol contralor y fiscalizador sobre los ayuntamientos. Las transferencias representan el 90% del presupuesto local en la mayoría de los municipios.

28. Además, las provincias reciben a través de fondos fiduciarios para el desarrollo provincial recursos para programas de reducción de la deuda, a cambio de una mayor disciplina fiscal.

29. Se alimentan con el 22% de los impuestos a la renta, el 21,5% sobre los productos industriales, 50% del impuesto a la propiedad rural y 30% del impuesto a operaciones financieras. Además, está el Fondo de Compensación por la Exportación de Productos Industriales (FPEX), el Fondo de Mantenimiento y Funcionamiento de la Enseñanza (FUNDEP) y el Impuesto a la Propiedad Rural (ITR).

30. El Ramo 33 del presupuesto incluye 7 fondos para actividades municipales (educación básica y normal; salud; infraestructura social; fortalecimiento municipal y de delegaciones del DF; aportes múltiples; educación tecnológica y de adultos; seguridad pública). Se agregan los fondos específicos de los ramos 25 y 39, así como recursos para infraestructura de los Estados y para los desastres naturales.

31. La Ley de transferencias financieras del 2004, estipula que, iniciando con en el 4% de los ingresos corrientes del Estado, las transferencias a los municipios deben aumentar anualmente hasta alcanzar el 10% del presupuesto en el 2010. Los municipios reciben además recursos para inversión del FISE y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR).

La mayoría de los países tiene fondos sectoriales para la ejecución de proyectos, que en los países federales pueden ser administrados por los gobiernos intermedios y en los unitarios por instituciones autónomas que gestionan recursos del gobierno central y del financiamiento internacional de modo centralizado

servicios, potencial económico, eficiencia en la gestión– pero tienen impactos limitados para acotar las brechas regionales.

Las transferencias dirigidas abarcan una gran gama de objetivos que responden más bien a políticas nacionales y colateralmente al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad local. La mayoría de los países tiene fondos sectoriales para la ejecución de proyectos, que en los países federales pueden ser administrados por los gobiernos intermedios³² y en los unitarios por instituciones autónomas que gestionan recursos del gobierno central y del financiamiento internacional de modo centralizado³³. Por ejemplo, el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) en Bolivia cofinancia la provisión de infraestructura y equipamiento de los establecimientos educativos.

En Centroamérica, los fondos fueron creados para hacer frente a las coyunturas de reconstrucción y emergencia –por los acuerdos de paz o para compensación social de los ajustes macroeconómicos nacionales–, pero se han hecho permanentes y canalizan la inversión en infraestructuras, servicios básicos o fomento del desarrollo productivo. A menudo manejan recursos que superan a los de las municipalidades sin estar sujetos al control democrático y ciudadano como estas últimas³⁴.

La excesiva proliferación de fondos concursables para proyectos afecta negativamente a las municipalidades intermedias y pequeñas, que se ven relegadas por la complejidad de esta oferta y la escasez de personal para elaborar suficientes proyectos. En Chile, se estima que existen alrededor de 200 fondos y programas sectoriales relacionados con la gestión municipal.

Recientemente están cobrando importancia los sistemas de transferencia directa del gobierno nacional a las familias y personas pobres. Varios de ellos se saltan u otorgan poca intervención a las entidades subnacionales³⁵. Estas transferencias dan lugar en México, al Programa “Oportunidades”, en Argentina al programa “Jefes y Jefas de Hogar”; en Brasil a la “Bolsa Familia”; en Venezuela a “Distintas Misiones” y en Colombia a “Familias en Acción”. En Chile se organiza un nuevo Sistema Nacional de Protección Social, sobre la base de la unificación y mejor coordinación de los diversos subsidios sociales otorgados a las familias pobres a través de los municipios.

II.4. Sistemas de control y dificultades de endeudamiento

El gasto de los municipios latinoamericanos está sujeto a controles internos y externos. Para el control interno, los municipios de mayor dimensión estable-

32. Así ocurre con los Fondos Nacional de Vivienda, de Vialidad Provincial y de Electrificación Rural, en Argentina. Las transferencias del Sistema Único de Salud y de la Contribución Social para el Salario de la Educación, en Brasil. Los Fondos de Aportaciones para Educación Básica y Normal y para los Servicios de Salud, en México.

33. Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), Bolivia; Fondo de Compensación y Desarrollo Social de Perú; Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, y Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, en Chile; Fondo de Inversión Social (FIS) y Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FDSC), Guatemala; FISDL, en El Salvador; FHIS, de Honduras; FISE en Nicaragua. Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, Fondo de Desarrollo del Agro y Fondo Guatemalteco de la Vivienda.

34. Un ejemplo es el Fondo de Inversión Social y Económico (FISE), en Nicaragua, organismo autónomo dependiente de la Presidencia de la República con financiamiento del gobierno central, donaciones bilaterales de gobiernos extranjeros y préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. Algo similar ocurre con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en El Salvador, que financia las estrategias de erradicación de la pobreza y desarrollo económico local o con el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

35. Incluso en ocasiones se manipulan para efectos electorales.

cen una "Contraloría" municipal o unidad de auditoría, órganos a los que se dota de cierta autonomía técnica. En los municipios de estructura débil, dicha tarea se encomienda al tesorero municipal o al encargado de las finanzas.

En el control externo operan diversos modelos. En algunos países sigue existiendo aún un control a priori del presupuesto por parte de institutos nacionales cuya función es de apoyo, control y fiscalización. Éste es el caso de la Liga Municipal Dominicana, pero también de los Institutos de Fomento Municipal o de las Contralorías en algunos países centroamericanos. En Costa Rica, por ejemplo, los presupuestos municipales deben ser aprobados por Contraloría, antes de que los recursos puedan ser utilizados.

En varios estados unitarios el control externo sobre las entidades intermedias y municipios se confía a la Contraloría General Nacional, a la Corte de Cuentas o al Tribunal Superior de Cuentas, según el país.

En los países federales el control externo es más complejo, en virtud de que intervienen tanto las entidades intermedias como las nacionales. De esta manera, en Argentina y Brasil la fiscalización externa del intendente o *prefeito* se ejerce por el Consejo Deliberante o la Cámara Municipal, con auxilio del Tribunal de Cuentas Provincial o del Estado, o del Tribunal de Cuentas Municipal, creado por el gobierno de la Provincia o del Estado. En caso de que la federación haya traspasado recursos a los municipios, la fiscalización se realiza por el Tribunal de Cuentas de la Unión. El control de los municipios en México corresponde a los Congresos estatales, a través de un órgano de fiscalización con autonomía para sus funciones; pero cuando se trata de recursos federales el control lo ejerce autónomamente la Auditoría Superior de la Federación, que depende del Congreso de la Unión.

El problema de la deuda recibe en los últimos años atención prioritaria ya que varios países enfrentan problemas fiscales por excesivo endeudamiento de los entes subnacionales. Aunque en la mayoría de las naciones el endeudamiento de los gobiernos subnacionales depende de la aprobación del gobierno nacional, esto no garantiza disciplina y algunos países ensayan novedosas soluciones para evitar el uso excesivo del crédito³⁶.

Así, en 1997 Colombia establece el sistema de semáforos, mediante el cual se crean instancias para solicitar créditos, dependiendo del nivel de endeudamiento del ente territorial. La ley establece las bases para introducir el ajuste fiscal territorial a través de convenios de desempeño de control nacional del endeudamiento que no sólo condicionan la capacidad de endeudarse, sino también la gestión para la recuperación de la capacidad real de pago. Es decir, se reproduce el esquema FMI a nivel interno. Otras leyes complementan esta política con buenos resultados.

II.5. Los servicios públicos

La capacidad financiera de los municipios se vincula de manera estrecha con la prestación de servicios públicos, pero éstos han sido afectados en décadas pasadas por la fuerte centralización. La segunda mitad del siglo XX, gobiernos nacionales e intermedios absorben servicios públicos que, según el principio de subsidiariedad, deben ser prestados por las municipalidades. Dicha tendencia centralizadora ha empezado a revertirse con la descentralización³⁷.

Los servicios públicos generalmente atribuidos a los municipios son: aseo urbano, recolección y tratamiento de desechos; agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público; urbanismo, parques, jardines y espacios para el deporte; mercados; cementerios y ras-

36. Ley de responsabilidad fiscal en el Brasil (2000), el "sistema de semáforos" en Colombia -por ley 358 de 1997, en Ecuador, la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de 2002.
37. Martín, Juan y Martner, Ricardo (coordinadores), "Estado de las finanzas públicas: América Latina y El Caribe", cit. pp. 62 y ss, ver cuadro 9 sobre ingresos y gastos totales por nivel de gobierno.

Durante la década de los 90, bajo la influencia del neoliberalismo, en muchos países se impulsa la concesión o privatización de los servicios locales

tros; tránsito, vialidad y seguridad ciudadana; espectáculos públicos y cultura (ver cuadro 5).

Sin embargo Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y México han transferido a los niveles intermedios y locales diferentes responsabilidades de gestión de la salud primaria y la educación primaria y secundaria e, inclusive, las políticas de asistencia social³⁸.

Los municipios latinoamericanos comparten a menudo la gestión de servicios públicos con los entes intermedios y con el propio gobierno nacional. Dichos servicios varían según el país, pero entre los más comunes están la planificación, la educación, la salud, la protección civil, la protección del medio ambiente, el deporte y la cultura. En estos casos, cada nivel del Estado asume ciertos componentes de la política, pero a menudo surgen problemas de coordinación y se observan ambigüedades respecto a la responsabilidad de gestión de cada nivel.

Durante la década de los 90, bajo la influencia del neoliberalismo, en muchos países se impulsa la concesión o privatización de los servicios locales. En Argentina se da en concesión la totalidad de los servicios públicos del área metropolitana de Buenos Aires y en las provincias del interior: el agua, el saneamiento y la energía principalmente. Chile privatiza los servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad, gas y telefonía entregando éstos a empresas regionales y/o

nacionales. En Bolivia y Ecuador se "capitalizan", concesionan o delegan³⁹ la gestión del agua potable y el alcantarillado en los principales municipios: La Paz, Cochabamba, Guayaquil. No obstante, recientemente se observa el retorno de algunos servicios a la gestión municipal (en Bolivia y próximamente en Guayaquil) o nacional (Buenos Aires).

En Brasil, hay cierta superposición de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en algunas regiones y ausencia o debilidad de ciertos servicios en otras. Mientras se transfiere responsabilidades de educación y salud a los gobiernos intermedios y municipios con mayor capacidad, los pequeños municipios ceden parte de sus responsabilidades, como la construcción y mantenimiento de rutas, al nivel federal a cambio de una parte del impuesto sobre los combustibles. La repartición de competencias se suele acomodar a las lógicas sectoriales (agua y saneamiento y educación a cargo de los estados; financiamiento de la salud, vivienda y saneamiento a cargo del gobierno federal).

En Argentina, en la década de los 90, mientras se privatizan los servicios gestionados por el Gobierno nacional y las provincias, los municipios conservan los servicios a su cargo. Incluso, aquéllos con mayor capacidad⁴⁰ asumen nuevas responsabilidades⁴¹. Adicionalmente, por delegación de los niveles superiores de gobierno, algunos municipios se ocupan de la administración de políticas sociales

38. Hay diferencias importantes entre países. En Chile las municipalidades administran íntegramente la salud primaria y la educación primaria y secundaria. En Bolivia sólo se ocupan de la administración y mantenimiento de la parte física de los diversos establecimientos. En Argentina, los municipios realizan acciones complementarias al mantener infraestructuras y en salud comparten la atención primaria.

39. El concepto de "privatización" genera fuertes resistencias por lo que se tiende a evitar. En Bolivia, por ejemplo, se opta por la "capitalización" donde los privados hacen aportes de capital a las empresas públicas asumiendo su control.

40. El municipio de Río Cuarto, provincia de Córdoba recibe la empresa de agua potable –primero nacional, luego provincial– y realiza una excelente gestión que hace que ésta se autofinancie por primera vez en muchos años.

41. Entre las nuevas responsabilidades: medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, acceso a la justicia y resolución de conflictos familiares y/o vecinales mediante medios no judiciales; promoción social (juventud, tercera edad, igualdad de género, discapacidad), salud, promoción de la cultura y el deporte; y educación, de manera complementaria a otros niveles de gobierno.

Cuadro 6

Competencias municipales en América Latina

	Servicios de base				Distrib. aliment.		Planificación urbana			Servicios sociales					Desarrollo económico			Seguridad ciudadana								
	AS	RS	AP	ALC	AP	Cem	M	R	P	VIA	TRNS	T	EB	APS	VIV	SS	C	D/R	PE	Pemp	Turismo	SC	B	PR	AM	
Argentina	X	X	C	C	X	X	X		X	X	C	X			C	C	X	X	C	C	C			X		X
Bolivia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	X	X	C	C	C	C	X	X	C				X	X		X
Brasil	X	X	X	X	X	X	X		X	C	X	C	X	X	X	X	X	X	C	C	C	C	C	X	C	C
Chile	X	X			X	X	X	X	X	C	X	X	C	C	C	C	C	X	C	C	C	C	C	C	C	C
Colombia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	C	C	C	C	X	X	C	X			C		C	X
Costa Rica	X	X	*		X	X		X	X	X	X	X	C										X	C	C	X
Ecuador	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	Conv	Conv	Conv								X			
El Salvador	X	X	Exp	Exp	X	X	X	X	X	X	C								X							
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C											X		
Honduras	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					X	X					X	X		X
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X											X			X
Nicaragua	X	X	C	C	X	X	X	X	X	X	X	X	C	C	C	X	X	X	X	X	X		X	C	C	X
Panamá	X	X			X	X	X									X										
Paraguay	X	X	C	C	X	X	X	X	X	C	C			X					X							
Perú	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			C	C	X	C	X	X	C		C					C
Rep. Dominicana	X	X	X	X	X	X	X	X	F	X	X						F									F
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		C	X		X	X	X	X	X						X
Venezuela	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	C	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

C: compartidos; F: facultativos; **Exp**: experiencia piloto; **Conv**: convenio (concieme la transferencia para un número limitado de municipios)

AS: Aseo; **RS**: residuos; **AP**: agua potable; **ALC**: Alcantarillado; **AP**: Alumbrado; **Cem**: cementerios; **M**: mercados; **R**: rastro, mataderos; **P**: planificación urbana –regulación del suelo y ordenamiento territorial; **VIA**: vialidad; **TRNS**: transporte; **T**: tránsito; **EB**: educación básica; **APS**: atención primaria a la salud; **VIV**: vivienda; **SS**: servicios sociales; **C**: cultura; **D/R**: deportes y recreación; **PE**: promoción económica; **Pemp**: promoción empleo; **Turismo**: SC: seguridad ciudadana; **B**: bomberos; **PR**: prevención de riesgos; **AM**: ambiente. *En áreas rurales

En Centroamérica –con excepción de Guatemala– la mayoría de los gobiernos locales asume los servicios básicos con dificultades y, en muchos casos, en condiciones precarias

y programas de empleo transitorio, de programas de asistencia a las microempresas, pequeñas y medianas empresas y a la promoción sanitaria, entre otras.

En México, las instituciones estatales, y ocasionalmente las federales, intervienen regularmente en la prestación de servicios locales. El agua potable, la gestión del urbanismo, vialidad y recolección de impuestos han sido asumidos a menudo por los Estados. La participación de los gobiernos locales en la administración de la educación se limita al mantenimiento de algunas infraestructuras. Por el contrario, desde 1997 se ha descentralizado el financiamiento de programas sociales. La concesión de servicios al sector privado es menos usual que en otros países latinoamericanos.

En Bolivia se aplica una estrategia de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, incluyendo salud, educación, caminos vecinales y microriego, asignándose los principalmente a los municipios. Mientras que la política de descentralización en Ecuador opta, desde 2001, por transferencias voluntarias de competencias mediante la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y los municipios interesados. El principal interés de los gobiernos locales por captar nuevas competencias se concentra en las áreas del ambiente, turismo, bienestar social y, en grado menor, en educación, vivienda y salud ⁴².

En Paraguay, los municipios proveen un número limitado de servicios básicos⁴³. El gobierno central asegura la mayoría de los servicios, en particular el agua potable, la educación y el transporte público⁴⁴. En Uruguay es el nivel departamental el que asume estos servicios, incluyendo cada vez más servicios sociales (atención primaria en salud), protección ambiental y desarrollo cultural.

En Centroamérica –con excepción de Guatemala– la mayoría de los gobiernos locales asume los servicios básicos con dificultades y, en muchos casos, en condiciones precarias. Las actividades de mayor responsabilidad y que requieren de más alta inversión –educación, salud, bienestar social, vivienda, acueductos y alcantarillado– son prestadas por el nivel nacional, en la mayoría de los casos.

Los municipios asumen muchas veces responsabilidades no previstas en la legislación. El municipio de San Pedro Sula, en Honduras, destina recursos para el mantenimiento del hospital y el pago de salarios a médicos, enfermeras y maestros, además de prestar servicios de recolección de basura a los hospitales, sin cobro. En varios países los municipios participan en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras básicas de educación y salud. En Honduras, en 2003 se descentraliza la gestión del agua, antes en manos de una empresa estatal⁴⁵.

42. Fernando Carrión, "El proceso de descentralización en Ecuador", julio 2006. El interés por nuevas competencias para los gobiernos locales se centra en tres temas: ambiente 31,5%, turismo 24,6 % y bienestar social 23,3%. En menor proporción educación 7%, y vivienda y salud con el 4%.

43. Aseo, gestión de residuos, alumbrado público, mataderos, mercados, cementerios, terminales transporte.

44. A fines de los 90 se logran acuerdos entre el Ministerio de Salud, los departamentos y municipios para crear consejos departamentales y locales de salud con competencias limitadas en planificación y gestión. En 2005 sólo el 25% de los municipios había firmado acuerdos con el Ministerio de Salud. En 1996 el Departamento de Itapúa crea un Fondo Rotatorio de Medicamentos para Farmacias Sociales, que administra 70 farmacias sociales en 30 municipios (2002). Ficha Paraguay.

45. En El Salvador se impulsa una quincena de proyectos pilotos de traspaso de la gestión del agua a mancomunidades o empresas locales. En Nicaragua, hay empresas municipales o concesiones a nivel municipal o regional. También en El Salvador y Nicaragua, en las áreas sociales toma forma una desconcentración limitada directa hacia la comunidad diseñada centralmente (Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas) y otras agencias centrales (empresas nacionales de agua). También el programa EDUCO –"Educación con Participación de la Comunidad"– en zonas rurales de El Salvador y la Cogestión Educativa y de la Salud en Nicaragua.

Lamentablemente son pocos los estudios que permiten medir el impacto de todos estos procesos de transferencia en el acceso y calidad de los servicios básicos. No obstante los datos existentes son promisorios: en Ecuador se calcula que desde el inicio de la descentralización el porcentaje de viviendas con alcantarillado por red pública pasa del 39,5% en 1990 al 48,5% en 2001; las viviendas con electricidad del 78% al 91%, la conexión domiciliaria de agua potable se incrementa en 10 puntos porcentuales, y la recolección de basura en 20 puntos porcentuales a nivel nacional⁴⁶.

En Chile, el impacto favorable de la gestión local se expresa en la evolución muy positiva de los principales indicadores sociales y de desarrollo humano (educación, saneamiento básico, salud). Por su parte, el sistema de subsidios focalizados, aplicado desde los municipios, ha contribuido de modo determinante a la reducción de la pobreza, de un 38% en 1989 a un 18 % en 2002⁴⁷.

En Colombia, Planeación Nacional constata que la descentralización ha mejorado las tasas de escolaridad, alfabetización y la cobertura de los servicios de salud. Empero, según la misma fuente, los avances son insuficientes en infraestructuras sociales de base y la prestación de servicios, incrementándose las disparidades regionales. Las mejoras en la gestión han sido importantes, pero son aún insuficientes, aunque influyen en ello los desequilibrios preexistentes, además de las dificultades relacionadas con el conflicto armado y la falta de gobernabilidad en ciertos territorios.

II.6. Personal de los gobiernos locales y servicio civil de carrera

Las entidades subnacionales intermedias y los municipios muestran graves carencias respecto de los servicios civiles de carrera. En la mayoría de los países sigue primando en los gobiernos subnacionales

el *spoils-system* o “sistema de despojo” que provoca una gran rotación de personal, en particular de cuadros superiores e intermedios, cada vez que cambios políticos afectan a la administración.

Los países que mejor califican por nivel de desarrollo e institucionalidad a nivel del Estado son Chile, Brasil y Costa Rica. Otro grupo de países –Venezuela, México, Uruguay, Colombia y Argentina– presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados. La situación es más crítica en el resto de países centroamericanos y en particular en Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es fuerte⁴⁸. Esta situación se agrava a nivel de los gobiernos subnacionales.

En Brasil, Chile, Costa Rica, los funcionarios locales se hayan generalmente integrados en sistemas de carreras nacionales que comienzan a ser complementados con sistemas a nivel municipal. En Brasil la Constitución de 1988, permite a los gobiernos locales definir un estatuto propio para sus 3 millones de funcionarios, pero su aplicación es aún limitada.

En Chile, los 185 mil empleados municipales (54% del personal público, incluyendo el personal docente y de salud municipalizadas) están integrados en su mayoría a diversos estatutos nacionales de personal, sistemas de evaluación y servicios de carrera⁴⁹.

Costa Rica cuenta con 10.755 empleados municipales en 2004 (4,7% del empleo público), de los cuales el 25% trabaja en San José⁵⁰. En 1998 se establece un sistema de carrera administrativa municipal, pero su implementación aún no se hace efectiva. Igualmente, Nicaragua adopta en 2004 una Ley de Carrera Administrativa Municipal.

Ecuador y Colombia cuentan con un marco legal sobre el servicio civil de carrera para el conjunto del sector públi-

46. Ponce, Juan, *La vivienda y la infraestructura básica en el Ecuador: 1990-2001*. SIISE. Citado por F. Carrión, *El proceso de descentralización en Ecuador, julio 2006*.

47. Ministerio de Planificación Nacional de Chile, MIDEPLAN.

48. Véase el Informe de Servicio Civil en América Latina, BID, 2006.

49. Departamento de Estudios de la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM.

50. Ministère des Affaires Etrangères-DGCID, *Bilan des politiques de Décentralisation en Amérique Latine, décembre 2005*.

En general, en la mayoría de los países los funcionarios y empleados de los gobiernos subnacionales están cubiertos por la ley nacional de trabajo y por un estatuto como empleados públicos o municipales, aunque en la práctica pocas veces se cumplen

co. En Colombia, se estima que en los años 90 el personal municipal representa menos del 10% del personal público; y en México el 5%.

En algunas provincias de Argentina el régimen de los empleados es uniforme entre el nivel provincial y municipal; en otras, los gobiernos locales tienen su régimen propio aunque lo más usual son las situaciones mixtas.

En general, en la mayoría de los países los funcionarios y empleados de los gobiernos subnacionales están cubiertos por la ley nacional de trabajo y por un estatuto como empleados públicos o municipales, aunque en la práctica pocas veces se cumplen. Lamentablemente, la mayor parte de los países carece de estadísticas precisas sobre el personal de los gobiernos intermedios y los municipios⁵¹.

III. La democracia local

III.1. Municipalidad y regímenes electorales locales

Se usan los términos municipalidad, alcaldía, cabildo, ayuntamiento, prefectura o corporación municipal para referirse a los gobiernos locales, según los matices nacionales. En la mayoría de los casos conforman la institución municipal: el alcalde, intendente, síndico, presidente municipal o *prefeito*, que la preside, representa y está a cargo de la administración. Los concejales, regidores o *vereadores*, actúan como cuerpo legislativo, aunque reciben a veces comisiones específicas.

Predomina en la región la elección directa de alcaldes, generalmente por sistema de mayoría, en fechas diferentes a las elecciones nacionales (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay). En los países federales, las elecciones locales tienden a coincidir con

las elecciones provinciales o estatales (Argentina, Brasil, México). En Bolivia, el alcalde es elegido indirectamente entre los miembros del Consejo Municipal, los cuales son elegidos por sufragio universal directo. El método de elección cambia de indirecto a directo recientemente en Chile (2001); Costa Rica (2002), Nicaragua (1995); Venezuela (1989). Para los concejales se establece por lo regular la representación proporcional o los sistemas mixtos (ejemplo: uninominal y por listas en Venezuela). En los diversos países hay especificidades según las normas y tradición.

La duración del mandato de los alcaldes y concejales representativos varía según los países. La mayoría se inclina por mandatos de cuatro años (países de Centroamérica, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Venezuela), pero también los hay con términos de tres años (México), de dos y medio (Cuba) y de cinco (Bolivia, Perú, Uruguay y Paraguay, Panamá). La reelección del alcalde está por regla general permitida, con algunas excepciones como México y Colombia, donde se aplica el principio de no reelección a los cargos de elección popular.

Los municipios de cada nación poseen su propia división territorial, con entidades submunicipales con diferentes nombres. A tales entidades se les empieza a conferir mayor participación y la elección directa de sus autoridades ya se realiza en varios países. Experiencias interesantes se dan en los corregimientos de Panamá; en las Juntas de Vecinos, con personalidad jurídica y electas por sufragio directo, en Chile; en las Juntas de Vigilancia fiscalizadoras de Bolivia; en las Juntas Parroquiales electas desde los años 60 en Ecuador (con una breve interrupción en los 80); en las presidencias auxiliares electas de Tlaxcala o los núcleos integradores de comunidades municipales de Tabasco, en México.

51. En Paraguay cuenta con 13.250 empleados municipales (7,7% del empleo público), la mitad concentrado en la ciudad de Asunción (6.500 empleados). En Nicaragua, el número de empleados municipales se elevaba a 8.648 en el año 2000, 31% de ellos trabajaba en Managua.

Las grandes metrópolis latinoamericanas han impulsado en los últimos años procesos de descentralización parcial (18 centros comunales en Montevideo y 15 comunas en Buenos Aires) o de desconcentración en delegaciones, subalcaldías o subprefecturas (16 en ciudad de México, 31 en São Paulo). En la ciudad de México, los jefes de delegación se elijen por sufragio directo y en Buenos Aires los

consejos comunales se debían elegir por primera vez en 2007.

En los países unitarios el proceso de elección de las autoridades de los gobiernos intermedios ha sido lento. En 2004 sólo la mitad de los departamentos y regiones tenía elecciones (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay). En los países federales la duración de los mandatos de

Cuadro 7 Alcaldesas en América Latina (Entre 1999 y 2002)

	País	Número	Porcentaje
1.	Panamá 1999	11	14,8
2.	Costa Rica 1998	10	12,3
3.	Chile 2000	39	11,4
4.	Honduras 2002	29	9,7
5.	Salvador 2000	22	8,3
6.	Nicaragua 2000	11	7,2
7.	Colombia 2002	76	7,0
8.	Argentina 1999	136	6,4
9.	Bolivia 2002	19	6,0
10.	Brasil 2000	317	5,7
11.	Paraguay 2002	12	5,6
12.	Venezuela 2000	16	4,7
13.	México 2002	80	3,3
14.	Perú 2002	52	2,6
15.	Ecuador 2000	5	2,3
16.	Guatemala 1999	3	0,9
	América Latina	838	5,3

Fuente: Alejandra Massolo, « Participar es Llegar », INSTRAW. Naciones Unidas. República Dominicana, 2006.

los gobernadores no siempre coincide con las de las autoridades municipales. En México, por ejemplo, los gobernadores tienen un mandato de 6 años, contra 3 de los alcaldes.

En cuanto a la participación de la mujer en los municipios latinoamericanos, los estudios recientes muestran un nivel bajo. Entre 1999 y 2002 había sólo 842 alcaldesas en 16 países latinoamericanos, lo que representa apenas un 5,3% del total. La proporción mejora levemente cuando se trata de mujeres concejalas.

En todos los países de la región se han abierto debates y realizado acciones para aumentar la proporción de mujeres que acceden a cargos de elección democrática en los gobiernos locales. Uno de los mecanismos más utilizados para incrementar las posibilidades de las mujeres es la creación de cuotas⁵².

III.2. Participación Ciudadana

La democracia latinoamericana ha realizado progresos. Según el Índice de Democracia Electoral (IDE) –cuyo valor varía entre 0 y 1–, la región pasa de 0,28 en 1977 a 0,93 en 2002. Además, el 89,3% de los potenciales votantes están inscritos en los registros electorales, el 62,7% vota y 56,1% emite voto válido. Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los países europeos, pero están por encima de los Estados Unidos⁵³. Pero aún son necesarios progresos significativos en numerosos aspectos: transparencia del financiamiento de los partidos, lucha contra la corrupción, superación del clientelismo.

En el nivel local, la participación electoral es elevada, aunque en algunos países tiende a decaer. En Argentina, Brasil y Uruguay la participación supera el 80%, pero el voto tiene carácter obligatorio.

En Bolivia la participación en las elecciones locales ha oscilado entre el 59 y el 63% desde mediados de los 90 a la fecha. En Paraguay, la participación decae del 80% entre 1991 y 1996, tras el primer período de las autoridades locales democráticas, al 50% entre 2001 y 2006. En las elecciones locales de 2005 en Venezuela la abstención alcanza el 69% de los votantes, por la coyuntura política y el llamado de sectores de la oposición a abstenerse, aunque históricamente la abstención en las elecciones municipales en este último país ha sido alta.

En Centroamérica el promedio general de participación se sitúa alrededor del 50% de la población en edad de votar, salvo en Nicaragua donde la participación supera el 70%. En Guatemala en la elección de 2003 vota el 58% de los inscritos en las elecciones municipales y generales. En Costa Rica, en las primeras elecciones locales de alcalde en 2002, el abstencionismo llega al 48% en algunos cantones municipales.

El pluralismo político se ha enraizado en toda la región, salvo en Cuba. En México, por ejemplo, el nivel local emerge de una real competencia política que supera en pocos años el casi monopolio institucional que ejercía un solo partido, contribuyendo a la democratización de la vida política nacional. También surgen partidos locales y regionales con nuevos liderazgos.

En Perú, la nueva Ley de Partidos Políticos, permite la aparición de agrupaciones políticas regionales y la formación de comités provinciales y de distrito que obliga a los partidos nacionales a revisar sus estructuras y renovar sus liderazgos. En Colombia y otros países emergen figuras políticas nacionales a partir de liderazgos locales.

Múltiples procedimientos de participación ciudadana se han implantado for-

52. *Ejemplo: en Argentina, la ley plantea que las candidatas estén colocadas en proporción suficiente para ser elegidas. En Bolivia uno de cada tres candidatos debe ser mujer y en Paraguay se exige que uno de cada cinco candidatos sea mujer; en México la ley obliga a que las candidaturas de un mismo género no excedan el 70% de los postulantes; en Perú, al menos el 25% de los postulantes deben ser mujeres. Existen también sistemas de cuotas electorales en Ecuador y en República Dominicana.*

53. *La democracia en América Latina PNUD, 2004, pp. 77 y siguientes.*



malmente en casi todos los países, aunque éstos no siempre son efectivos y realmente utilizados. Las constituciones y reformas legales definen un amplio abanico de formas de participación.

En Brasil, la Constitución de 1988 menciona: el plebiscito, referéndum, tribuna popular, consejos populares, o el derecho de iniciativa popular con el apoyo de 5% de los electores. Pero es el "presupuesto participativo" el que alcanza reconocimiento mundial como expresión de democracia directa en virtud del cual la comunidad se involucra en la formulación del plan municipal de inversiones. Este procedimiento se aplica en Porto Alegre desde 1989 y se utiliza en más de 100 ciudades brasileñas. También se ha extendido a municipios de Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay, República Dominicana, Paraguay o Chile, aunque de manera simplificada. En República Dominicana, en el año 2006, más de 110 municipios (2/3 del país) aplicaban el Presupuesto Participativo.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 genera nuevas prácticas participativas municipales a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Por su intermedio, las comunidades participan en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal y de los Planes Operativos Anuales, requeridos para acceder a los fondos de coparticipación. El Comité de Vigilancia elegido por las OTB monitorea, junto con los subalcaldes y síndicos sociales, la realización de los planes de desarrollo. El resultado ha sido muy alentador en la mayor parte de las municipalidades, sobre todo en la zona del Chapare y Santa Cruz. Pero en muchos casos, las exigencias legales han derivado en prácticas burocráticas que alienan la participación real, reforzando el clientelismo y la corrupción.

En Venezuela, la Constitución y la ley son bastante prolijas en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana,

pero no se definen claramente los modos de hacerlos operativos. La recién promulgada Ley de los Consejos Comunales (abril de 2006), crea un nuevo marco de participación a través de los Consejos Comunales cuyo fin es integrar las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos, para la gestión directa de políticas públicas a nivel local. Esta iniciativa plantea sin embargo el riesgo de desplazamiento hacia estos Consejos Comunales, altamente dependientes de la instancia presidencial, de programas y recursos que deberían canalizarse a través de los municipios, como unidad política primaria de la organización nacional y de la participación democrática.

En Ecuador, en un contexto nacional de pérdida de legitimidad de las instituciones nacionales, la participación ciudadana se canaliza hacia los gobiernos locales a través de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales (18), cantorales (más de 100) y presupuestos participativos, mediante comités sectoriales locales para realizar obras y prestar servicios, uno de cuyos ejemplos sobresalientes ha sido la experiencia de participación en el municipio de Cotacachi⁵⁴.

También en Perú, la reciente legislación promueve la creación de Consejos de Coordinación Regional y Local como espacios de participación y Planes de Desarrollo y Presupuestos participativos en los diferentes niveles de gobierno (distritos, municipalidades provinciales y gobiernos regionales).

En la mayoría de los países se incentiva la organización de la población de los barrios a través de Juntas de Vecinos, comisiones o consejos vecinales y otras formas asociativas (Argentina, Chile, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Colombia, Uruguay). En Chile, existen más de 65 mil organizaciones locales vinculadas a los municipios, para gestionar demandas

En la mayoría de los países se incentiva la organización de la población de los barrios a través de Juntas de Vecinos, comisiones o consejos vecinales y otras formas asociativas (Argentina, Chile, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Colombia, Uruguay)

54. Ver "La Asamblea Cantonal de Cotacachi" en experiencias latinoamericanas www.municipium.cl

La iniciativa popular y la consulta están legalmente previstas en varios países latinoamericanos

y proyectos⁵⁵. Pero el nivel de participación en las elecciones vecinales y en la vida de las organizaciones locales tiende a disminuir.

En Uruguay, los consejos vecinales de Montevideo son electos y tienen un rol consultivo. También se han creado “defensores del pueblo” (Ombudsmen), función que también está prevista en la reforma constitucional argentina (1994).

La iniciativa popular y la consulta están legalmente previstas en varios países latinoamericanos. Por su parte, el cabildo abierto –cesión abierta del Consejo Municipal– con una participación más amplia de la comunidad, sirve para auscultar a la comunidad en la toma de ciertas decisiones. Esta última modalidad se ha difundido en particular en Centroamérica (Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) junto con la consulta popular de los vecinos y consulta de pueblos indígenas en Guatemala desde 2004, aunque son procesos incipientes⁵⁶.

Existe asimismo la revocación del mandato municipal. En Colombia, se contempla el voto programático, el alcalde somete su programa y si no lo cumple puede producirse la revocación. En Venezuela, la legislación prevé un referéndum revocatorio para los alcaldes. En otros países la revocación está prevista en casos de corrupción o de incumplimiento del plan de desarrollo municipal (Ecuador, Costa Rica). En Bolivia, el alcalde es destituido por el voto de censura constructiva del 60% de los concejales quienes eligen entre ellos al reemplazante. Lamentablemente, a veces esto responde más a intereses partidarios, que a problemas reales de gestión.

Para favorecer una mayor transparencia en la gestión, algunos países –como Brasil– han legislado para obligar los gobiernos locales a publicar sus cuentas públicas, entre otros mecanismos de difusión de información de la gestión.

En Cuba, la democracia socialista establece el principio de rendición de cuentas, una vez al año, y de revocación de mandato de los delegados elegidos a la Asamblea del Poder Popular.

III.3. Derechos de las minorías

Los pueblos originarios son una parte importante de la población en numerosos países latinoamericanos. En Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú y algunas regiones de México, constituyen entre el 12 y el 70% de la población. En otros países constituyen grupos humanos significativos –10% o más de la población– concentrados a veces en regiones específicas de Belice, Chile, Paraguay, El Salvador, Honduras, Nicaragua o Panamá.

- En Bolivia, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Grupos Indígenas (2004) da garantías electorales, derecho a presentar candidatos y reconocimiento a las autoridades tradicionales. La práctica de antiguas formas de democracia directa heredadas de los *ayllus*, sindicatos agrarios, juntas vecinales y diferentes formas de participación comunitaria es muy usual en la vida local.
- Brasil reconoce constitucionalmente los derechos indígenas.
- En Colombia se pueden formar entidades territoriales indígenas con su Concejo y se prevé una circunscripción especial para grupos étnicos, minorías políticas y colombianos en el exterior, que puede tener 5 representantes en el Congreso.
- Guatemala reconoce el carácter pluriétnico y pluricultural del municipio así como las alcaldías indígenas, los concejos de asesores mayas y la ley de idiomas nacionales.
- Resultado del levantamiento de Chiapas, en México se recogen en la Constitución los derechos indígenas. En las legislacio-

55. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Mapa del Capital Social en Chile.

56. También se han instituido procedimientos de participación social en planificación local: los consejos comunitarios de desarrollo, COCODES, y los consejos municipales de desarrollo, COMUDES, en Guatemala; los Consejos de Desarrollo Municipal, CODEM, en Honduras, etc.

Cuadro 8 Asociaciones de Municipalidades en América Latina

País / Región	Nombre de la Asociación	Sigla	Año creación
	Asociaciones Regionales		
América Latina	Federación Latinoamericana Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales	FLACMA	2003
	Asociaciones Subregionales		
Centroamérica	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	FEMICA	1991
MERCOSUR	MERCOCIUDADES		1995
	Asociaciones Nacionales		
Argentina	Federación Argentina de Municipios	FAM	1997
Bolivia	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia	FAM	1999
Brasil	Asociación Brasileira de Municipios,	ABM	1946
	Confederación Nacional de Municipios	CNM	1980
	Frente Nacional de Prefeitos	FNP	2001
Colombia	Federación Colombiana de Municipios	FCM	1989
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales	UNGL	1977
Chile	Asociación Chilena de Municipalidades	ACHM	1993
Ecuador	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	AME	1940
El Salvador	Corporación Municipal de la República de El Salvador	COMURES	1941
Guatemala	Asociación Nacional de Municipios de Guatemala	ANAM	1960
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras	AMHON	1962
México	Asociación de Autoridades Locales de México,	AALMAC	1997
	Asociación Mexicana de Municipios	AMMAC	1994
	Federación Nacional de Municipios de México	FENAMM	1997
Nicaragua	Asociación de Municipios de Nicaragua	AMUNIC	1993
Panamá	Asociación de Municipios de Panamá	AMUPA	1995
Paraguay	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal	OPACI	1964
Perú	Asociación de Municipalidades del Perú	AMPE	1982
	Asociación Nacional de Alcaldes Distritales	ANADIS	2003
	Red de Municipalidades Rurales del Perú	REMURPE	1997
R. Dominicana	Federación Dominicana de Municipios	FEDOMU	2001
Uruguay	Congreso Nacional de Intendentes	CNI	1959
Venezuela	Asociación de Alcaldes Venezolanos	ADAVE	1996
	Asociación de Alcaldes Bolivarianos	ADABOVE	

En varios países, las asociaciones gozan de un estatus jurídico reconocido en la legislación nacional (Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay, Uruguay). No obstante, su representatividad y capacidad institucional es desigual

nes de estados sobresale Oaxaca, donde 480 municipios eligen a sus autoridades por usos y costumbres.

- Nicaragua concede autonomía constitucional a las dos regiones de la Costa Atlántica, con un Estatuto de Autonomía y su propia Ley de Propiedad. Así conviven pueblos indígenas originarios, con afrodescendientes y otros grupos sociales.
- En Panamá, la Comarca de San Blas posee autonomía constitucional, ya que allí habita el pueblo Kuna, con su propia carta orgánica y cuya máxima autoridad es el congreso de la cultura Kuna. Tienen derecho a 2 legisladores en el parlamento.
- En Venezuela, la ley reconoce que en los municipios donde existan comunidades indígenas deben respetarse sus valores, identidad étnica y tradiciones. Se instituye la figura del municipio indígena como régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública.

III.4. Asociativismo municipal y defensa de la autonomía municipal

Las transformaciones en los gobiernos locales inducidas por los procesos de descentralización permiten la creación y fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de autoridades locales. Con excepción de Brasil, Ecuador y varios países centroamericanos, la mayoría de las asociaciones regionales y nacionales de municipios de América Latina se constituyen entre los años 1980 y 2000 (ver cuadro 6).

En varios países, las asociaciones gozan de un estatus jurídico reconocido en la legislación nacional (Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay, Uruguay). No obstante, su representatividad y capa-

cidad institucional es desigual. Por lo general ofrecen servicios de asesoría, información y capacitación, mantienen contacto con los gobiernos y canalizan recursos de la cooperación internacional. Muchas de ellas cuentan con estructuras institucionales incipientes.

La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) –cuyas raíces remontan al año 1981– reagrupa a la mayoría de las asociaciones nacionales de la región. Además operan varias organizaciones subregionales: FEMICA con las 6 asociaciones nacionales de América Central (AMHON, AMUNIC, AMUPA, ANAM, COMURES, UNGL) y la Red Mercociudades, con 181 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile y Bolivia. Recientemente se ha creado una red de ciudades andinas y una instancia que agrupa a las AGL's sudamericanas, denominada COSUDAM.

Además, la mayoría de los países cuenta con asociaciones subnacionales o regionales de municipios. La FAM de Bolivia es, de hecho, una federación de asociaciones departamentales de municipios. También existen asociaciones de alcaldes indígenas (AGAAI en Guatemala, Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos en Ecuador) y estructuras asociativas de los ediles o concejales (Colombia, Paraguay, Uruguay).

Los gobernadores de provincias y estados, y más recientemente de las regiones o departamentos, crean sus propias organizaciones (Ejemplo: CONAGO en México, Conferencia Nacional de Gobernadores en Colombia). A fines de 2004, se constituye la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios, OLAGI, que reúne Gobernadores, Intendentes, Prefectos y Presidentes Regionales, de 14 países Latinoamericanos que administran gobiernos intermedios.



También se han constituido organizaciones de mujeres municipalistas. En Bolivia funciona la Asociación de Concejalas de Bolivia, ACOBOL. En El Salvador opera la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas, ANDRY-SAS. En Ecuador la Asociación de Mujeres Municipalistas, AMUME. En Paraguay funciona la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay, RMMP. En otros países hay or-

ganizaciones subregionales como la Red de Regidoras de Ayacucho, en Perú. Dentro del marco organizativo de la Asociación Chilena de Municipalidades, se realiza un Congreso bianual de alcaldesas y concejalas. En 1998 se constituye la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe, FEMUM-ALC, vinculada a FLACMA.

*Aunque progresiva
y a veces
contradictoria, la
descentralización y
el fortalecimiento
de los municipios y
gobiernos
intermedios de
América Latina es
una realidad*

IV. Avances, limitaciones y perspectivas de la descentralización

Logros, limitaciones y perspectivas del fortalecimiento de los gobiernos locales y de la descentralización.

Aunque progresiva y a veces contradictoria, la descentralización y el fortalecimiento de los municipios y gobiernos intermedios de América Latina es una realidad.

En algo más de dos décadas ha habido logros importantes:

- a) Se generaliza la elección popular de las autoridades locales, modificándose el funcionamiento de los partidos, induciendo renovaciones de liderazgos y haciendo del municipio un espacio de formación de líderes, de donde ya han salido varios Presidentes de la República.
- b) Las múltiples reformas constitucionales y legales han transformado a los Estados, con traspasos de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, aunque no siempre con estrategias y modalidades claras.
- c) Los recursos subnacionales se han incrementado de manera importante, aunque disímil, y el gasto descentralizado promedio continental sube del 11,6% en 1980 al 18,8% del gasto gubernamental total entre 2002 y 2005.
- d) Las nuevas competencias de los gobiernos locales se traducen en un desarrollo institucional progresivo –pero diverso– donde algunos municipios se destacan por su capacidad de iniciativa e innovación, mientras otros todavía mantienen sus estructuras y prácticas tradicionales.
- e) Los espacios locales de democracia ciudadana han estimulado en diversos paí-

ses novedosas experiencias de participación ciudadana, como el plan estratégico participativo y los presupuestos participativos.

- f) También se han desarrollado experiencias de desconcentración o descentralización submunicipal, para compartir la gestión con las comunidades y abrir espacios a grupos anteriormente marginados (indígenas, poblaciones en situación de pobreza).
- g) Las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales y la transformación de las relaciones con los gobiernos nacionales se expresa en la creación y fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de autoridades locales.
- h) En varios países –como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador– los resultados de la descentralización se expresan muy positivamente en aumentos de la inversión local, extensión de los servicios básicos, mejora de los indicadores de desarrollo humano, disminución de la pobreza y ampliación de la participación ciudadana.

No obstante, el proceso descentralizador muestra carencias y enfrenta obstáculos, tales como:

- a) Relaciones desiguales y frecuente subordinación de las entidades intermedias y municipios ante los gobiernos centrales, amplificadas por el incremento del fraccionamiento y la heterogeneidad municipal.
- b) Desfase entre la profusión de legislación y la debilidad en su aplicación, atribuible en gran parte a las tradicionales culturas políticas e institucionales dominantes.
- c) Limitada capacidad financiera de los gobiernos locales, por resistencias centrales a traspasar recursos en con-



textos de inestabilidad macroeconómica, falta de políticas de financiamiento y crédito adecuadas, baja cultura de pago de ciudadanos habituados a servicios subsidiados; pero también por la falta de voluntad política para fortalecer la capacidad local de recaudación tributaria.

- d) Baja eficiencia de muchas administraciones subnacionales en la prestación de servicios, por ausencia de políticas de recursos humanos y mal manejo del personal (rotación, ausencia de sistemas de carrera), lo que incide en un bajo nivel de eficiencia y profesionalismo del personal.
- e) Limitaciones de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo, por

falta de recursos financieros y humanos locales suficientes, por inadaptación de las leyes y políticas centrales, además de dificultades en la organización y movilización de las propias comunidades.

El proceso descentralizador en América Latina muestra señales diversas y contradictorias y atraviesa por momentos de incertidumbre. En grandes países, como Brasil, se plantea la necesidad de revisar el "Pacto Federativo" y las políticas de transferencias para hacer frente a los crecientes costos de las nuevas competencias de educación y salud.

En Argentina, el centralismo político partidario sigue siendo un factor limitante para la autonomía local, en particular en

el nivel provincial. En Venezuela, se teme que el gobierno intervenga de manera creciente sobre los estados provinciales y los municipios, recortando su autonomía.

En México, donde la democratización de la vida política nacional y local ha realizado avances significativos, persiste una fuerte presión hacia el gobierno federal para avanzar en materia de federalismo y descentralización.

En algunos países unitarios, el proceso se desacelera. En Colombia, se controla el gasto de los gobiernos subnacionales para aliviar el déficit fiscal del gobierno central y durante los últimos años no se ha profundizado la descentralización. En Ecuador, se vive un estancamiento en el traspaso de competencias y las autoridades locales solicitan al gobierno iniciativas concretas para relanzar el proceso. En Perú, las autoridades locales están inquietas por recientes medidas del gobierno nacional que las afectan⁵⁷.

En Bolivia, donde los gobiernos locales administran ahora la mitad de la inversión pública nacional, la rigidez del sistema de transferencias y la superposición de las competencias entre el nivel local, regional y estatal, generan tensiones entre el nivel municipal y departamental. En el marco de la Asamblea Constituyente actual, el tema de la descentralización y la regionalización se encuentra en el centro del debate político nacional.

Sin embargo, en Perú, Ecuador y en República Dominicana se esperan reformas constitucionales con implicaciones para los gobiernos locales. En este último país se acaba de aprobar una nueva Ley de Presupuesto Participativo y se espera una nueva Ley Municipal.

Por su parte, en Chile, el gobierno nacional y la Asociación Chilena de Municipalidades negocian una nueva Reforma Municipal, para incrementar las competencias y los recursos de los municipios, de modo que éstos impulsen mejor el desarrollo local y ayuden a reducir las inequidades sociales y territoriales.

En los países con procesos más incipientes, la situación parece estable. En Paraguay, el control desde el gobierno central sigue siendo determinante en la acción de los gobiernos subnacionales, aunque la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, OPACI, ha presentado un proyecto de ley de reforma de la legislación municipal al gobierno nacional.

En Uruguay, varias Intendencias Departamentales demandan fortalecer a las Juntas Locales y proponen nuevos mecanismos de participación. Mientras tanto se tramita en el Parlamento un Proyecto de Ley de Descentralización Local para acercar la gestión pública a la ciudadanía eligiendo –desde el 2010– autoridades municipales en las poblaciones con más de 2.500 habitantes.

57. Fijación centralizada de las remuneraciones de las autoridades locales, recorte de las transferencias y centralización de las decisiones de financiamiento de proyectos.



Conclusiones

Pese a los avances de la descentralización, Latinoamérica es aún un continente con un alto nivel de centralización política, territorial y económica, un exacerbado fenómeno de concentración metropolitana e inmensas disparidades sociales y territoriales.

Se prevén nuevos debates y situaciones problemáticas. Emergen nuevas modalidades centralizadoras que cercenan la autonomía, como la acreditación previa de las capacidades locales condición exigida para traspasar competencias y recursos en Costa Rica. También se crean sistemas nacionales de adquisiciones⁵⁸, información y monitoreo que –mediante

mecanismos administrativos– controlan, condicionan y limitan la autonomía municipal.

Las experiencias descentralizadoras relanzan el debate sobre la importancia del desarrollo local como condición de un desarrollo nacional sustentable y socialmente equitativo. Se enfatiza el tema del buen gobierno local, entendido éste como forma de autogobierno territorial basado en redes participativas de actores locales, alianzas público-privadas y en la movilización de recursos territoriales propios para activar los procesos endógenos de desarrollo.

58. En Chile, el portal único de adquisiciones del sector público "Chile Compras", se presenta como un ejemplo de transparencia y racionalización de las adquisiciones del Estado central y los municipios, pero es muy poco funcional para estos últimos ya que desplaza a los proveedores locales, favorece a las empresas nacionales y ralentiza los procesos administrativos, en perjuicio de la atención municipal a las demandas de la comunidad.





REGIÓN ASIA - PACÍFICO

ANDREW NICKSON
NICK DEVAS¹

CON:
ALEX B. BRILLANTES
WILHELMINA L. CABO
ALICE CELESTINO



1. *La redacción final es de Andrew Nickson; el texto ha sido revisado y completado por Gérard Marcou. Los autores agradecen su colaboración a: Jose Tiu Sonco, Frances Fatima Cabana y Prejean Prieto, del equipo de investigación del Colegio Nacional de Administración Pública de la Universidad de Filipinas.*

Introducción

La región Asia-Pacífico agrupa Estados-nación de tamaños extremadamente variados: junto a los dos gigantes demográficos mundiales, China e India que representan un tercio de la población mundial, hay numerosas islas-estados del Pacífico que cuentan con menos de 100.000 habitantes. La región presenta también una gran diversidad de niveles de vida, incluye a países de la OCDE con rentas altas como Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda, así como un cierto número de los países menos desarrollados del mundo como Bangladesh y Nepal. Forman parte de la región algunas de las economías con los índices de crecimiento más elevados del mundo, en particular, China, India y Vietnam, así como Corea del Sur (el país que conoció el aumento del nivel

de vida más espectacular durante el período 1950-2000).

La región Asia-Pacífico presenta también una gran diversidad de experiencias históricas. En grados diferentes, numerosos países integraron modelos coloniales de gobernanza inglesa, como es el caso de Australia, Nueva Zelanda, India, Pakistán, Sri Lanka, Malasia y algunas islas del Pacífico; francesa en el caso de Vietnam, Camboya y Laos (en estos países, esta herencia fue suplantada ampliamente por modelos comunistas); holandesa en el caso de Indonesia; y americana en el caso de Filipinas. La reciente legislación paquistaní refleja también influencias americanas, alemanas y japonesas. El sistema de partido único comunista, adoptado por China, Laos, Corea del Norte y Vietnam, debe mucho a la ideología marxista-leninista de la antigua Unión Soviética.

Cuadro 1 Indicadores de desarrollo de la región Asia-Pacífico, 2004

PAÍS	Población (millones)	Densidad (hab./km ²)	% Población urbana*	PNB / habitante (US\$)	Rango en la clasificación mundial de IDH (índice de desarrollo urbano)
Australia	20,1	3	88,2	26.900	3
China	1.296,5	139	40,4	1.290	81
Filipinas	83,0	278	62,7	1.170	84
India	1.079,7	363	28,7	620	126
Indonesia	217,6	120	48,1	1.140	108
Japón	127,8	351	65,8	37.180	7
Malasia	25,2	77	67,3	4.650	61
Nueva Zelanda	4,1	15	86,2	20.310	20
Pakistán	152,1	197	34,9	600	134
Rep. de Corea	48,1	488	80,8	13.980	26
Tailandia	62,4	122	32,3	2.540	74
Vietnam	82,2	252	26,4	550	109

Fuentes: Banco Mundial 2006; UNDESA 2006; UNDP 2006a.

* Datos 2005

Se entiende generalmente por gobiernos locales las unidades administrativas directamente responsables de la prestación de servicios a la población en el marco de circunscripciones territoriales determinadas

Este capítulo examina los resultados de doce estudios sobre la descentralización y la democracia local en países que pertenecen a la región: Australia, República Popular de China, Corea del Sur, India, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Vietnam. Esta muestra engloba a las naciones más desarrolladas y/o las que registran un crecimiento más fuerte, pero también a aquellas en las que se están poniendo en marcha políticas activas de descentralización, a pesar de que se sigan modelos muy diferentes. Este capítulo se basa también en otras publicaciones relativas a estos países así como en los conocimientos personales de los autores sobre la región.

La región Asia-Pacífico presenta también datos destacables en cuanto a urbanización global y cuenta con 23 de las 40 mayores áreas metropolitanas del mundo (cuadro 2). 15 de las 100 áreas metropolitanas más importantes se encuentran en China (que representa a una población total de 96,2 millones de habitantes), 9 en la India (población total de 80,1 millones) y 3 en Japón (población total de 49,1 millones).

Ante tal diversidad en términos de población, renta per cápita, experiencias históricas y sistemas políticos, no es sorprendente que los modelos de descentralización y administración local varíen de manera considerable. Debido a esta falta de homogeneidad, es a la vez difícil y cuestionable querer establecer generalizaciones sobre la región en su conjunto. De hecho, varían mucho las experiencias en cuanto a descentralización y democracia local en la región. Sin embargo, en este capítulo se examinarán algunos temas y problemas comunes a toda la región. Cuatro de los países de nuestra muestra –Australia, India, Malasia y Pakistán– son Estados federales que conceden a los estados federados un grado de autonomía más o menos amplia. Puesto que en un sistema federal, el régimen de los gobiernos locales incumben en general a los estados federados, esta situación puede desembocar en una gran diversidad de experiencias en términos de gobernanza local en un mismo país. Es

claramente el caso de Australia e India y menos el de Malasia y Pakistán. El tamaño gigantesco de China, aunque es un Estado unitario, implica una diversidad considerable de prácticas entre las provincias. Esta observación es también válida para Indonesia, un extenso Estado archipiélago.

I. Organización territorial

I.1. El lugar de los gobiernos locales

Se entiende generalmente por gobiernos locales las unidades administrativas directamente responsables de la prestación de servicios a la población en el marco de circunscripciones territoriales determinadas. Pero su clasificación y el lugar que ocupan en el sistema de administración territorial varían según los países de la región Asia-Pacífico. La expresión “gobiernos locales” se utiliza de manera genérica en todos los países para designar a unidades administrativas infraestatales o infrarregionales. En algunos países, se utilizan otras expresiones, como los “consejos” en Australia y Nueva Zelanda, o la “administración de distrito” en Malasia. En Japón, se prefieren los términos “autonomía local” para destacar la libertad con relación al poder central en las decisiones y una responsabilidad propia en la gestión de los asuntos locales. Según el tamaño de la población, la renta y la situación geográfica, los gobiernos locales de la región se clasifican como cantones, distritos, comunas, condados, municipios, ciudades, prefecturas y provincias. Y aunque todas estas unidades puedan, en general, considerarse gobiernos locales, su clasificación varía tanto que una unidad municipal en un país (Indonesia) puede ser mucho mayor que una unidad de nivel intermedio en otro (por ejemplo la provincia en Filipinas o Vietnam).

En los Estados federales como Australia, India, Malasia y Pakistán, los gobiernos locales forman el primer grado de administración. En estos países, los gobiernos locales dependen del nivel intermedio, es decir, de los Es-

Cuadro 2 Clasificación de las áreas metropolitanas de la región Asia-Pacífico

Rango	Nombre	Nombre castellano	País	Población	Observaciones
1	Tokyo	Tokio	Japón	33.600.000	incluye Yokohama, Kawasaki, Saitama
2	Seoul (Soul)	Seúl	Corea del Sur	23.400.000	incluye Bucheon, Goyang, Incheon, Seongnam, Suweon
5	Mumbai	Bombay	India	21.600.000	incluye Bhiwandi, Kalyan, Thane, Ulhasnagar
6	Delhi	Delhi	India	21.500.000	incluye Faridabad, Ghaziabad
9	Shanghai	Shangai	China	17.500.000	
10	Osaka	Osaka	Japón	16.700.000	incluye Kobe, Kyoto
12	Kolkata	Calcuta	India	15.700.000	incluye Haora
13	Manila	Manila	Filipinas	15.600.000	incluye Kalookan, Quezón City
14	Jakarta	Yakarta	Indonesia	15.100.000	incluye Bekasi, Bogor, Depok, Tangerang
15	Karāchi	Karachi	Pakistán	15.100.000	
16	Guangzhou	Cantón	China	14.700.000	incluye Foshan
19	Beijing	Pequín	China	12.800.000	
20	Dhaka	Dhaka	Bangladesh	12.600.000	
28	Shenzhen	Shenzhen	China	9.150.000	
29	Krung Thep	Bangkok	Tailandia	8.650.000	
30	Wuhan	Wuhan	China	8.650.000	
33	Nagoya	Nagoya	Japón	8.250.000	
36	Tientsin	Tianjin	China	8.000.000	
37	Lahore	Lahore	Pakistán	7.950.000	
38	Chennai	Madrás	India	7.850.000	
40	Bangalore	Bangalore	India	7.350.000	
41	Hyderabad	Hyderabad	India	7.150.000	
43	Hong Kong (Xianggang)	Hong Kong	China	7.100.000	incluye Kowloon, Victoria
44	T'ai-pei (Taipei)	Taipei	Taiwán	6.700.000	
46	Chongqing	Chongqing	China	6.200.000	

Fuentes: *Las principales aglomeraciones del mundo (2007)*,
City population, <http://citypopulation.de/world.html>

En los Estados unitarios, los gobiernos locales constituyen los únicos niveles de administración por debajo del Estado y están bajo el control directo del Gobierno central

tados federados en Australia, India y Malasia, y de las provincias en Pakistán. Aunque haya a veces disposiciones generales sobre los gobiernos locales en las constituciones federales, como en el caso de la India y Malasia, corresponde en general a los estados o provincias determinar el lugar que ocupan los gobiernos locales en estos países. No es pues sorprendente que existan diferencias sensibles en la práctica de los gobiernos locales entre estados federados de un mismo país. Por ejemplo, el sistema electoral de consejos locales varía, en Australia, de un estado a otro. En la India, la descentralización administrativa y fiscal se pone en marcha de manera desigual según los estados, sobre todo si se la compara con la descentralización política, aunque la democracia local también conozca diferentes grados de desarrollo según los estados. En cambio, hay pocas diferencias entre los gobiernos locales de Pakistán y Malasia.

En los Estados unitarios, los gobiernos locales constituyen los únicos niveles de administración por debajo del Estado y están bajo el control directo del Gobierno central. En teoría, los Estados unitarios son propensos a la centralización y a limitar la autonomía local. Pero la experiencia pone de manifiesto que no es necesariamente así. Existen gobiernos locales y una democracia local sólida en Japón, Nueva Zelanda, Filipinas y Australia. China, aunque es un Estado unitario, presenta en la práctica una gran diversidad de administraciones locales entre provincias, habida cuenta de la inmensidad del país. Es el caso también, pero en menor medida, de Indonesia.

En todos los países, los gobiernos locales ejercen sus competencias sobre la base del principio *ultra vires* (por encima de las competencias previstas en la ley, ndt). Sus poderes, rol y competencias están definidos en leyes particulares del Estado central o de los estados federados y son más o menos amplios según los países. Japón es la excepción ya que dispone de una cláusula general de competencias en beneficio de los gobiernos locales. Pero, en

todos los países de la región Asia-Pacífico, las bases políticas y funcionales de los gobiernos locales siguen evolucionando. Australia, por ejemplo, se orienta hacia un enfoque menos preceptivo por lo que se refiere al papel y las competencias de los consejos locales, mientras que su responsabilidad ha aumentado y se someten a exigencias más estrictas en cuanto a programación e informes de actividad. En Nueva Zelanda, las recientes reformas, en particular, la ley de 2002, extendieron las competencias de los consejos locales, concediéndoles prácticamente la cláusula general de competencia. En cambio, las competencias de los gobiernos locales de Filipinas se definen específicamente en el Código de los Gobiernos Locales. Pero, significativamente, la cláusula general del Código sobre el bienestar de los habitantes (*General welfare clause*) autoriza prácticamente a los gobiernos locales a hacer todo lo que consideren útil para mejorar el bienestar de los habitantes y de la colectividad, con reserva de los límites expresamente fijados por la ley. En cualquier caso, el alcance de las competencias de los gobiernos locales varía de un país al otro, e incluso entre gobiernos locales dentro de un mismo país. Estas prácticas son el resultado de las tradiciones históricas consustanciales a cada país, y también, cada vez más, de consideraciones políticas, económicas y financieras, como lo muestran los programas de descentralización puestos en marcha por los países de la región. En la mayoría de los países, los gobiernos locales ejercen un amplio abanico de competencias, para responder a las necesidades locales y promover el bienestar económico y social de los ciudadanos y de su territorio. Las competencias de las colectividades locales se estudiarán en el apartado II.1

1.2. El marco jurídico

El marco jurídico que regula los gobiernos locales en la región Asia-Pacífico lo establecen las constituciones nacionales o la ley. En el Anexo 1 se presentan las principales legis-

laciones sobre gobiernos locales en los países de la muestra. La mayoría de los países reconocen a los gobiernos locales en su constitución pero disponen también de una legislación específica sobre este tema. Sin embargo, los gobiernos locales no están reconocidos por la constitución de la Commonwealth de Australia sino por las constituciones o la legislación de los estados. En Nueva Zelanda, país que no tiene constitución formal, los gobiernos locales fueron reforzados en gran parte mediante la legislación nacional de 2002 que les reconoce el principio de la competencia general, poniendo fin así a las restricciones previas impuestas por el principio *ultra vires*. Aunque no se beneficiaban de una protección constitucional, los gobiernos locales de estos dos países gozan de competencias sustanciales que no se encuentran en algunos países de la región donde la constitución ofrece una protección constitucional a la autonomía local.

Los países de la región han progresado rápidamente durante las últimas décadas en el fortalecimiento de los marcos institucionales de la descentralización. El marco se establece en la ley fundamental del Estado y en distintos estatutos y leyes a nivel nacional o de los estados federados. Es el caso tanto de las democracias multipartidistas como en los países socialistas y los regímenes militares. Incluso cuando la autonomía local se promueve como objetivo nacional, el gobierno central interviene siempre para introducir y apoyar estas reformas. Es el caso de la India, donde la Constitución de 1950 (Artículo 40) impone que "...los Estados deberán establecer la organización de *panchayates* en los pueblos y dotarlos con los poderes y con la autoridad necesarios para permitirles funcionar como unidades de autonomía local", pero les deja a ellos la responsabilidad de legislar sobre este tema. Debido a la instauración desigual de *panchayates* según los Estados, las 73 y 74 enmiendas constitucionales de 1992 exigieron que los estados organizaran elecciones en los go-

biernos locales a los que se les transfiriera la responsabilidad fiscal y administrativa de algunos servicios y funciones tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Se observó así una neta mejora de la democracia local en numerosas regiones de la India, sin embargo no todos los estados cumplen del mismo modo las exigencias constitucionales en cuanto a descentralización administrativa y financiera. En Japón también, el artículo 92 de la Constitución fue desarrollado ulteriormente por varias leyes, principalmente en 1947 y en 1995-1999.

Las recientes constituciones de Filipinas (1987, artículo 10), de Corea del Sur (1987, artículos 117 y 118) y de Tailandia (1997, artículo 78) prevén la autonomía de los gobiernos locales. No así las constituciones de China y Vietnam (véase: China, art.110; Vietnam, art.6). En Filipinas, la ley 7160 de 1991 –también conocida por el nombre de Código de los gobiernos locales– refuerza las medidas constitucionales relativas a los principios de descentralización y autonomía local transfiriendo la responsabilidad de numerosos servicios de base a los gobiernos locales, modificando así las relaciones entre instituciones centrales y locales. En Corea del Sur, el artículo 117 de la Constitución de 1987 especifica que los gobiernos locales "deberán ocuparse de asuntos relativos al bienestar de los habitantes, administrar sus propiedades y podrán establecer su propia normativa por lo que se refiere al ejercicio de la autonomía local concedida por las leyes y reglamentos nacionales." Sin embargo, esta disposición constitucional siguió siendo incumplida hasta julio de 1995, cuando, por primera vez en 30 años, tuvo lugar la elección de los alcaldes. Hasta entonces, los gobiernos locales eran solamente divisiones administrativas locales del Estado. El Gobierno central designaba a los jefes de los gobiernos locales (de hecho, simples autoridades administrativas), y su capacidad de toma de decisión autónoma era prácticamente nula. En Tailandia la constitución de 1997

Los países de la región han progresado rápidamente durante las últimas décadas en el fortalecimiento de los marcos institucionales de la descentralización

La evolución de las estructuras de la administración local se ha caracterizado, en la región Asia-Pacífico, por una gran diversidad de experiencias históricas, mezclando viejas tradiciones locales de autonomía y formas de organización importadas a partir de las experiencias coloniales y marxista-leninistas

impone la promoción de la descentralización como política fundamental del gobierno. Fue dotada en 1999 de bases legislativas en forma de un Plan de Descentralización y de una Ley sobre los Procedimientos. En junio de 2003, se habían propuesto ocho leyes de habilitación para apoyar los principios de la descentralización y se promulgaron cuatro de entre ellas. Pero en general, más tareas no significan más responsabilidades; en la India, se considera a los gobiernos locales de los dos niveles superiores, incluso después de las enmiendas constitucionales entradas en vigor en 1994, como "agencias de ejecución de los Gobiernos de los Estados"².

Indonesia representa el ejemplo más espectacular de reforma legislativa en favor de una autonomía reforzada de los gobiernos locales. El "big bang" de la descentralización se produjo sobre la base de la ley n° 22 de 1999 sobre las provincias, que eliminaba la relación jerárquica entre las autoridades provinciales y municipales. Se transfirieron importantes recursos y responsabilidades de las autoridades centrales y provinciales hacia los municipios urbanos (*kotamadya*) y rurales (*kabupaten*) (nivel del distrito). Según la ley n° 32 de 2004 sobre la autonomía regional se asignaron once competencias obligatorias a los distritos, mientras que las provincias sólo conservaban un papel secundario. Al mismo tiempo que la asunción de mayores responsabilidades tuvo lugar una importante transferencia de agentes administrativos de las administraciones centrales y provinciales hacia los distritos con un período de transición muy corto (2000-2001) (alrededor de 2,5 millones de funcionarios, de los cuales aproximadamente tres cuartas partes eran profesores y profesionales de la salud). La ley 33/1999 sobre el Equilibrio financiero entre el Estado y las provincias enmendada mediante la ley n° 25 de 2004, proporciona un nuevo marco a sus relaciones para la asignación de subvenciones generales (DAU), substituidas por un conjunto de subvenciones para la financiación de los costes correspondien-

tes a las nuevas funciones descentralizadas (en lugar de las subvenciones específicas de antaño). En el antiguo sistema centralizado, los indicadores sociales y los de los servicios públicos de algunas de las más importantes regiones productivas del país eran muy bajos. Estas regiones se ven ahora obligadas a asignar una parte de las rentas generadas para rectificar este desequilibrio. Los gobiernos locales obtuvieron también el poder de aumentar sus propios impuestos, en el marco de la normativa en vigor sobre el tipo de impuesto y las tasas máximas aplicables (ADB 2006b). Sin embargo, el marco jurídico y la distribución de las competencias entre los niveles de administración siguen siendo opacos.

1.3. La evolución de las estructuras de los gobiernos locales

La evolución de las estructuras de la administración local se ha caracterizado, en la región Asia-Pacífico, por una gran diversidad de experiencias históricas, mezclando viejas tradiciones locales de autonomía y formas de organización importadas a partir de las experiencias coloniales y marxista-leninistas. Existían tradiciones comunitarias de autonomía desde hace tiempo en la región, aunque necesariamente no habían alcanzado el grado de sofisticación de las instituciones de hoy. Así pues, en Corea del Sur, los gobiernos locales nacieron de organizaciones voluntarias e informales que se formaron con el fin de promover la ayuda mutua entre los ciudadanos y para reforzar el sentimiento de pertenencia a la comunidad (Sproats 2003). En Japón, funcionan aún instituciones tradicionales o costumbristas que constituyen una amplia red de asociaciones voluntarias de vecinos que operan en la práctica como subcontratistas de los gobiernos locales. En los países que estuvieron bajo el control de una potencia extranjera, los sistemas antiguos sufrieron los efectos de la colonización que ha modelado las administraciones locales actua-

2. Rao, G. y Singh, N., 2000, *How to think about local government reform in India? Incentives and Institutions*, Berkely, p. 9; adde: Sethi, G. (ed.), 2004, *Fiscal decentralization to rural governments in India*, World Bank, p. 19.

les. Sin embargo, tras su independencia países como la India o Filipinas fomentaron la restauración de sus sistemas tradicionales de gobernanza, los *panchayats* y los *barangays* respectivamente, integrándolos en el sistema formal de administración local. En el período inmediatamente posterior a la independencia de numerosos países, la centralización se consideró como el medio más eficaz para lograr los objetivos de reconstrucción de la identidad nacional y un crecimiento económico rápido. Con todo, la mayoría de estos países realizó más tarde reformas de la administración local en el marco de un movimiento más amplio de democratización y mejora de la eficacia del sector público (Sproats 2003).

En la región Asia-Pacífico, existen numerosos factores que favorecen la descentralización, aunque también se constatan ciertos frenos. En otras partes del mundo, en particular, en América Latina en los años ochenta y noventa y en Europa Central y Oriental justo después de la caída de la Unión Soviética, los ciudadanos reclamaron en masa más democracia local y un mayor control democrático de los asuntos locales. Éste no fue el caso en Asia donde, por regla general, la descentralización fue dirigida desde arriba. En el caso de China, la descentralización se justificó principalmente por las reformas económicas. Se debió más al cambio hacia una economía de mercado y a la necesidad de movilizar el potencial económico de las regiones y municipios, que a promesas políticas o a cuestiones de competencias locales. También, en Vietnam el extenso proceso de *Doi moi* (Renovación) iniciado al final de los años noventa se centraba sobre todo en reformas económicas y administrativas, incluyendo la transferencia de competencias administrativas. Una característica del *Doi moi* fue fomentar y legitimar la participación de los ciudadanos en las decisiones a nivel local, así como reforzar los mecanismos de transparencia y responsabilidad a nivel comunal. En este senti-

do, la creación de estructuras y procedimientos descentralizados es una de las manifestaciones de un movimiento más global de democratización de la región ya que establece un contexto favorable a una más amplia participación ciudadana en la gobernanza local.

En cambio, los recientes programas, bastante radicales, de descentralización llevados a cabo en Filipinas e Indonesia, se vincularon a procesos de democratización impulsados desde abajo. En Filipinas, la transferencia sustancial de competencias y recursos a los gobiernos locales formaba parte de un programa radical de reformas destinadas, después de la caída del régimen de Marcos en 1986, a reforzar la participación política y a acercar la toma de decisiones políticas a los ciudadanos. Indonesia estableció desde 1999 uno de los programas de descentralización más radicales del mundo, transfiriendo competencias y recursos financieros y humanos a los gobiernos locales. Este programa constituyó, en parte, una reacción al Estado muy centralizado de la época de Suharto, a quien se hacía responsable de la mayoría de los males del país. Construida sobre las estructuras preexistentes, la reforma devolvió poderes sustanciales de decisión a lo que hasta entonces había sido un sistema de administración local desconcentrado (aunque calificado de "autonomía local" en la legislación previa). Sin embargo, este "big bang" de la descentralización también fue provocado por la urgente necesidad de satisfacer los intereses de las islas más alejadas, ricas en recursos naturales que, desde hacía tiempo, se sentían marginadas y amenazaban con secesionarse.

En algunos países de la región surgió un movimiento pendular entre períodos de centralización y descentralización. Éste fue, especialmente, el caso de Pakistán, donde se introdujeron reformas en la administración local en 1960, 1979 y 2001. El objetivo principal de la reforma

En cambio, los recientes programas, bastante radicales, de descentralización llevados a cabo en Filipinas e Indonesia, se vincularon a procesos de democratización impulsados desde abajo

Por último, algunos países de la OCDE, en particular, Australia, Japón, la República de Corea y Nueva Zelanda, hacen hincapié en la importancia de la descentralización como parte integral de sus procesos de reformas administrativas en curso

de 2001 era, para el Gobierno militar central, reforzar su legitimidad y recuperar un cierto renombre en el país. Pero la institucionalización de la responsabilidad política a nivel local (fuera de todo partido político) se vio en gran medida frustrada por el control persistente de las provincias sobre los gobiernos locales y por la dificultad de establecer las medidas que permitieran la revocación de los funcionarios (Cheema 2006). Fue el caso también, hasta cierto punto, del fracaso de las primeras tentativas de descentralización en Bangladesh. En Tailandia, la insurrección comunista durante los años setenta y ochenta condujo a un refuerzo del control central del Estado. Sólo desde los años noventa, y a pesar de la fuerte oposición del Ministerio del Interior, los gobiernos han trabajado en favor de la descentralización. Por el contrario, Bangladesh y Malasia han conocido una fuerte resistencia del poder central a toda descentralización sustancial que reforzara el papel político de la administración local. Ésta es la razón por la que se percibe a los gobiernos locales de estos países más bien como agentes locales de autoridades superiores.

La descentralización nunca es un proceso fácil de desarrollar. Existen numerosos intereses contradictorios que algunas veces frenan la descentralización. Los ministerios del gobierno central perciben a menudo la descentralización como una erosión de su poder y de sus recursos y suelen ofrecer una fuerte resistencia. Por razones similares, los funcionarios del Gobierno central parecen resistirse a la descentralización, sobre todo cuando ésta implica su transferencia a niveles regionales de Gobierno, lo que fue el caso para un gran número de funcionarios indonesios o tailandeses. La competencia política entre partidos puede también representar un importante obstáculo cuando los partidos de la oposición se oponen a las propuestas de descentralización. Este fenómeno empeora con la competencia política a nivel regional: si la opo-

sición puede tomar el control de un gran número de unidades descentralizadas, la mayoría será reticente a establecer una política de descentralización. Los conflictos políticos tripartitos entre sindicatos, los estados federados y los gobiernos locales en la India fueron una de las principales causas de las enmiendas de la Constitución votadas en 1992 para proteger los intereses de los gobiernos locales contra las injerencias excesivas de los estados. Estos conflictos políticos siguen obstaculizando todavía la descentralización en algunos estados indios.

Por último, algunos países de la OCDE, en particular, Australia, Japón, la República de Corea y Nueva Zelanda, hacen hincapié en la importancia de la descentralización como parte integral de sus procesos de reformas administrativas en curso. Japón, Australia y Nueva Zelanda, tienen una larga experiencia sobre administración local, lo que explica porqué las recientes reformas han sido relativamente modestas y se han realizado como respuestas a problemas específicos o a cambios coyunturales. Durante los años 90, una serie de reformas de la legislación sobre los gobiernos locales amplió el campo de sus poderes en todos los estados federados australianos. En 2006, un acuerdo intergubernamental aumentó las competencias de los gobiernos locales en los ámbitos de urbanismo, salud, protección del medio ambiente y actividades culturales. En Nueva Zelanda, la ley sobre gobiernos locales de 2002 también concedió a las autoridades regionales y locales amplios poderes.

En Japón, tras la constatación de que la estructura centralizada de la administración ya no permitía dar respuestas a las rápidas evoluciones que se estaban produciendo a escala local, las dos cámaras del Parlamento adoptaron en 1993 varias resoluciones a favor de la descentralización. En 1995 se votó una ley de promoción de la descentralización, en 1998 se estableció un plan de promoción de la des-

centralización, en 1999 una nueva ley global de descentralización y, finalmente, en 2004 se enmendó la ley sobre gobiernos locales de 1947 con el fin de reforzar la autoridad administrativa de las ciudades.

En la República de Corea, se aprobaron toda una serie de leyes y políticas a partir de los años noventa, que reconocían una importancia siempre mayor a la autonomía local, incluyendo la elección directa de los ejecutivos locales. Como en el Japón, estas reformas fueron llevadas adelante por el poder central. La situación actual de la descentralización en Corea del Sur se describe como una "curiosa mezcla de desconcentración y descentralización" (Seong 1998,13). Un aspecto característico de este proceso es el *Saemaul undong*, una organización comunitaria creada durante la Presidencia de Park Chung Lee en los años 70 con la finalidad de mantener un control desde arriba. Pero finalmente ha servido para desarrollar una alternativa de "participación ciudadana" que ha contribuido significativamente al desarrollo rural del país.

I.4. Niveles y tamaño de los gobiernos locales

Se constatan diferencias considerables en la región Asia-Pacífico tanto en relación al

número de niveles de administración local, como en relación al tamaño medio de la población de los gobiernos locales. El cuadro n° 3 presenta la organización territorial de los países aquí estudiados. Dos de los cuatro Estados federales tienen un único nivel de gobierno local por debajo de los estados federados (Australia y Malasia), mientras que Pakistán posee tres niveles y la India funciona sobre un único nivel en las zonas urbanas pero sobre uno, dos o tres niveles en las zonas rurales, según los estados. De los ocho Estados unitarios, cuatro tienen un sistema de administración local en dos niveles (Indonesia, Japón, Tailandia y Nueva Zelanda), mientras que otros tres países tienen un sistema en tres niveles (Filipinas, República de Corea y Vietnam), y China cuenta con cuatro niveles de administración por debajo del nivel nacional. Además, el nivel de administración local no queda siempre claro, en particular, cuando se combinan estructuras modernas de administración local e instituciones tradicionales o costumbres, como es habitual en numerosos países de la región. Los criterios básicos deberían ser el ejercicio del poder público y de un poder presupuestario, pero incluso la materialidad de estos criterios es a veces dudosa.

La población media de los gobiernos locales de la región aparece en el cua-

Se constatan diferencias considerables en la región Asia-Pacífico tanto en relación al número de niveles de administración local, como en relación al tamaño medio de la población de los gobiernos locales

Cuadro 3

La organización territorial de los países de la región Asia-Pacífico

País	Régimen	Tipo de Estado	Autoridades, regiones federadas o territorios dotados de derechos especiales	Nivel regional/provincial	Nivel superior de administración local	Nivel inferior de administración
Australia	Democracia constitucional y parlamentaria (Gobernador general que representa a la Reina como jefa de Estado, Primer Ministro como jefe de Gobierno)	Federal	6 estados y 2 territorios		Un sólo nivel, 703 consejos con denominaciones diversas (ciudad, municipio, condado...) con siete sistemas de autoridad distintos. El Territorio de la Capital Australiana (Canberra) no dispone de entidades locales.	

Cuadro 3 La organización territorial de los países de la región Asia-Pacífico (continuación)

País	Régimen	Tipo de Estado	Autoridades, regiones federadas o territorios dotados de derechos especiales	Nivel regional/provincial	Nivel superior de administración local	Nivel inferior de administración
China (2006)*	Régimen comunista (el Secretario General del Partido Comunista Chino es el presidente de la RPC y el Presidente de la Comisión Militar Central; el Primer Ministro es el jefe de Gobierno)	Unitario	No aplicable	1) Nivel provincial: 34 unidades -23 Provincias -4 municipios y grandes ciudades directamente dependientes del gobierno central -5** regiones autónomas: Mongolia interior, Guangxi Zhuang, Tibet, Ningxia Hui, Xinjiang Uygur -2 regiones administrativas especiales: Hong-Kong, Macao 2) Nivel regional: 333 unidades -283 ciudades de nivel regional -17 regiones (diq) -30 prefecturas autónomas (zi zhi zhou) -3 uniones (meng)	Niveles de distrito: 2.860 unidades -1.463 distritos (xian) -369 ciudades con rango de distrito -856 distritos interiores en las ciudades más grandes -117 distritos autónomos** (zi zhi xian) -49 barrios étnicos (qi) -3 barrios autónomos** (zi zhi qi) -2 zonas especiales -1 zona forestal	Nivel del municipio: 41.040 unidades -14.119 municipios (xiang) -19.369 villas (zhen) -10 consejos intermunicipales (qu gong suo) -6.355 secciones de administración municipal de las ciudades (min zu xiang) -98 tribus (sumu) -1 tribu étnica 644.000 comités de pueblo (85% de los pueblos) y 71.375 comités de vecinos en las ciudades (70% de los barrios - 2004): no son autoridades locales
Filipinas	República, régimen presidencial (el Presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno)	Unitario	Región autónoma de Mindanao	83 provincias	120 ciudades 1.501 municipalidades	Nivel de pueblo: 41.982 <i>barangays</i>
India	Democracia parlamentaria (presidente de la Unión, jefe de Estado; Primer ministro, jefe de Gobierno)	Federal	28 estados y 7 territorios de la Unión	- Zonas urbanas: un sólo nivel: 3.694 municipalidades de ciudad - Zonas rurales: un, dos o tres niveles según los estados: 246.977 consejos rurales que comprenden: - 459 zilla panchayats (distritos: tercer nivel), - 5.930 panchayat samitis (cantón: segundo nivel) - 240.588 gram panchayats (pueblo: primer nivel)		
Indonesia	República, régimen presidencial (el Presidente es a la vez el jefe de Estado y jefe de Gobierno)	Unitario	2 distritos especiales: Aceh, Papuasias	-33 provincias (entre las cuales los distritos especiales) -Distrito Capital de Yakarta	Un solo nivel: 450 unidades (2006): - municipalidades de ciudad: Kotamadya (2004:91) - regencias (municipalidades de distrito en zona rural): Kabupaten (2004:349) Ciudades (desa) (unas 70.000): su organización y sus funciones son competencia de las autoridades provinciales (ley n°22/1999), en lugar del modelo uniforme impuesto en 1979; se integran en las municipalidades de ciudad o de distrito	

* Datos sobre China: Qiao Jing (2005), *la reforma de la administración china ante los ritos confucianos*, tesis para el doctorado en derecho, Universidad París 1 Panteón-Sorbona, p.125 (no publicada), actualizaciones por Dr. Qiao

** Autónomo: significa aquí un régimen administrativo especial que reconoce derechos especiales a ciertos grupos étnicos

Cuadro 3 La organización territorial de los países de la región Asia-Pacífico (continuación)

País	Régimen	Tipo de Estado	Autoridades , regiones federadas o territorios dotados de derechos especiales	Nivel regional/provincial	Nivel superior de administración local	Nivel inferior de administración
Japón	Monarquía constitucional con gobierno parlamentario (Emperador, jefe de Estado ; Primer ministro, jefe de Gobierno)	Unitario	No aplicable	47 prefecturas	1.820 municipios: - 779 consejos de ciudad - 844 consejos de municipio - 197 consejos de pueblo	
Malasia	Monarquía constitucional electa (el Rey, jefe de Estado es elegido por los jefes de estados de la Federación; el Primer ministro es el jefe de Gobierno)	Federal	13 estados 3 territorios federales		144 gobiernos locales, de los cuales, según su población: - 10 consejos de ciudad, - 36 consejos municipales para los grandes municipios - 98 consejos de distrito (circunscripciones que agrupan pequeños centros urbanos)	
Nueva Zelanda	Democracia constitucional y parlamentaria (Gobernador general que representa a la Reina Primer ministro como jefe de Gobierno)	Unitario	No aplicable	12 consejos regionales 4 consejos de distrito unitario	74 autoridades territoriales locales (ATL) (de las cuales los 4 distritos unitarios), que comprenden: -15 consejos de ciudad; -54 consejos de distrito - consejo de las Islas Chatham Oficinas municipales: creadas libremente por parte de las autoridades territoriales locales: 150 en 2006 en 50% de las Autoridades Territoriales Locales	
Pakistán	República, régimen presidencial (Presidente, jefe de Estado; Primer ministro, jefe de gobierno)	Federal	4 provincias	111 unidades de nivel de distrito, que comprenden: - distritos - ciudades con estatus de distrito - áreas metropolitanas	396 unidades por debajo del distrito (cantones) - Tehsil en los distritos - municipio en las ciudades con estatus de distrito 6.125 administraciones de unión	
República de Corea	República, régimen presidencial (Presidente a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno)	Unitario	Provincia autónoma especial de Jeju	9 provincias 6 ciudades metropolitanas Seúl (ciudad metropolitana especial)	230 unidades municipales superiores: -en Seúl: 25 -en las ciudades metropolitanas: 49 -en las provincias: 75 ciudades y 81 distritos rurales	Unidades municipales inferiores (secciones): Dong (urbana), Eup/Myeon (rural), diferenciadas según la población: Eup = unidad más importante en zona rural; puede convertirse en ciudad si supera los 50.000 habitantes - Seúl: 522 Dong - Ciudades metropolitanas: 689 Dong; 10 Eup / 36 Myeon - Provincias (incl. Jeju): 942 Dong, 213 Eup, 1.112 Myeon
Tailandia	Monarquía constitucional (Rey, jefe de Estado; Primer ministro, jefe de gobierno)	Unitario		- 75 Organizaciones administrativas provinciales - Bangkok: Administración metropolitana	- Ciudades y villas: 1.129 municipios - Consejo de la ciudad de Pattaya, - Zonas rurales: 6.744 Organizaciones administrativas de subdistrito (tambon)	

Cuadro 3 La organización territorial de los países de la región Asia-Pacífico (continuación)

País	Régimen	Tipo de Estado	Autoridades, regiones federadas o territorios dotados de derechos especiales	Nivel regional/provincial	Nivel superior de administración local	Nivel inferior de administración
Vietnam	Régimen comunista: el bureau político determina la política del gobierno, está presidido por el Secretario General del Partido Comunista de Vietnam; el Presidente es el jefe de Estado; el Primer ministro es el jefe de Gobierno	Unitario	No aplicable	59 provincias 5 ciudades bajo el control directo del gobierno central (entre ellas la capital)	662 unidades de nivel de distrito, de los cuales: - 25 ciudades, provinciales - 42 distritos interiores en las ciudades bajo control directo del gobierno central	10.776 municipios, de los cuales: - 1.181 secciones: sólo en las zonas urbanas - 583 burgos: centros urbanos de distritos rurales - 9.012 municipios: unidades de primer nivel en las zonas rurales y zonas urbanas

Fuentes: fichas país, y CLGF (2005).

* *Autónomo significa aquí un régimen administrativo especial basado en el reconocimiento de derechos especiales para algunos grupos étnicos.*

dro n° 4. La pertinencia de este indicador depende del nivel que se considere como primer grado: ya sea una unidad territorial extensa que permita asumir una serie de competencias, o como una unidad de asentamiento, es decir como un nivel territorial que permita una estrecha relación con la población. Los dos pueden existir en el mismo país: el significado del indicador depende entonces de la distribución de las competencias. Debemos también tener en cuenta el hecho de que algunos países tienen dos grados para el nivel básico (la mayoría de los estados de la India, Pakistán, Filipinas, República de Corea y Vietnam), mientras que otros sólo tienen uno (Australia, Indonesia, Japón y Malasia), o excepcionalmente tres, en algunos estados de India o en China. Además, las competencias de los distintos niveles varían según los países. Realmente, las competencias más importantes de la administración local se ejercen generalmente en el nivel local superior en los países que tienen dos grados para el nivel básico. Ésta es la razón por la que, es este grado el que debe tenerse en cuenta para la comparación con los países cuyo nivel local implica un único grado; es aquél que llamaremos distrito, como en el caso de Pakistán.

En este cuadro, es el segundo grado del nivel local el que se retiene, para los países que tienen un nivel local en dos grados, y el nivel local simple para los otros países. Este cuadro podría, en algunos aspectos, inducir a error, ya que descuida los servicios territoriales de las administraciones nacionales o provinciales, que poseen un grado aún mayor de fragmentación. Subestima el papel del nivel más bajo de la administración municipal para la población, desde el punto de vista de la democracia local (véase por ejemplo los casos de la India y Filipinas). Sin embargo, el elevado nivel de la población media sugiere que la descentralización beneficia más bien al segundo grado del nivel local que al grado básico (por ejemplo en Indonesia, Pakistán y la República de Corea).

Los cambios en la organización territorial de la región reflejan dos procesos en curso muy diferentes. En los estudios sobre los países con altas rentas miembros de la OCDE, el número de gobiernos locales ha disminuido estos últimos años tras las fusiones respaldadas por el gobierno en busca de economías de escala en el suministro de los servicios públicos locales. En Australia, el número de autoridades locales ha disminuido en 200 durante

Cuadro 4 Población media de los gobiernos locales en la región Asia-Pacífico

País	Población (Mill)	Número de gobiernos locales (primer nivel, grado único o segundo grado)	Tamaño medio
Australia	20,1	703	28.592
China	1.296,5	2.860	453.147
Filipinas	83,0	1.621	51.300
India	1.079,7	9.624	112.115
Indonesia	217,6	450	483.556
Japón	127,8	1.820	70.220
Malasia	25,2	144	175.000
Nueva Zelanda	4,1	73	54.931
Pakistán	152,1	396	384.091
República de Corea	48,1	230	209.010
Tailandia	62,4	7.874	7.924
Vietnam	82,2	662	124.169

Fuente: Cuadros 1 y 3.

los 30 últimos años. En Japón, la política de fusión de municipios del Gobierno central para realizar tales economías de escala ha reducido el número de municipios de 3.229 a 1.820. En Nueva Zelanda, una importante reforma territorial introducida en 1989 redujo de manera radical el número de gobiernos locales pasando de 830 a 74 gobiernos locales básicos creando un nivel superior formado por 12 regiones. En la República de Corea, los esfuerzos del Estado para agrupar a los gobiernos locales en 1994 y 1995 tenían por objetivo, no sólo realizar economías de escala, sino también corregir la división territorial que había sido muy criticada. Tras esta reforma, disminuyó el número de gobiernos locales, pasando de 265 a 241 (incluidos los distritos autónomos y distritos rurales de Seúl y ciudades metropolitanas), y se redefinieron las fronteras de los distritos rurales y ciudades secundarias para formar ciudades que inte-

graban espacios rurales y urbanos, separándolas de las ciudades-distrito recientemente creadas.

En los países con ingresos bajos, el contraste es mucho mayor. Para apoyar el desarrollo de la democracia o la legitimidad de los líderes políticos, se restablecieron a los consejos locales o a las autoridades locales elegidos por los habitantes, pero al mismo tiempo se transfirieron las funciones más importantes a nivel intermedio. Es típico de las reformas chinas: 644.000 Comités de pueblos se eligieron para 3 años por sufragio universal directo; estos Comités se ocupan del alquiler de las tierras y de la gestión de los asuntos locales; sin embargo, las principales competencias se ejercen en el distrito y en la provincia (o en la región). Además los que ejercen las funciones dirigentes en municipios son designados cada vez más frecuentemente en elecciones se-

Los recursos fiscales disponibles suelen concentrarse en el centro de las ciudades, mientras que las periferias mal servidas (donde viven los más pobres) son controladas por consejos de pueblo o comisiones de gobierno que sólo tienen un acceso mínimo a los recursos

miabiertas. La misma evolución puede observarse en Vietnam: el número de municipios aumentó en 265 entre 2000 y 2004, las instituciones campesinas tradicionales son respaldadas por el Estado y el comité popular del municipio puede delegarles diversas tareas administrativas; sin embargo, los niveles esenciales son la provincia y el distrito. Esto acontece no sólo en los países comunistas. Existen tendencias comparables en países que tienen otro tipo de régimen. Por ejemplo, en Indonesia, la reforma de 1999 implicó la transferencia de importantes competencias a los gobiernos locales, pero tomaron la forma de extensas unidades municipales (alrededor de 450.000 habitantes de promedio); al mismo tiempo los pueblos pudieron restablecerse sobre bases tradicionales locales; pero su organización y sus competencias dependen de las autoridades provinciales y forman parte de la administración municipal. En Filipinas, las competencias se concentran menos en los niveles superiores; sin embargo, el nivel municipal continúa teniendo un tamaño relativamente grande, con más de 50.000 habitantes de promedio, mientras que los *barangays*, una colectividad de origen precolonial que la ley restauró en la época de la colonización española, responde más bien a un nivel de participación o acceso a determinados servicios más que a un nivel de descentralización.

En otros países con ingresos bajos, se ha producido un proceso de municipalización con la transferencia de numerosas competencias a un nivel local más próximo a los ciudadanos, dotados con algunas capacidades administrativas. El ejemplo más importante es la India, aunque la situación pueda variar considerablemente de un estado al otro: el nivel más bajo, el *gram panchayat*, administra la educación escolar y preescolar, presta algunos servicios básicos (bibliotecas), algunos equipamientos (deportes, ocios), apoya la agricultura local y el desarrollo económico. En Pakistán también, aunque el nivel de los cantones sea esencial, las "administraciones de unión" son gobiernos locales de cierto tamaño y con algunas competencias. En Tailandia, las reformas de 1999 y 2000 llevaron a la consolidación del nivel municipal en las ciudades y

los pueblos, y a la transformación de las organizaciones administrativas cantonales en verdaderos gobiernos locales, absorbiendo a los jefes de pueblo, hasta entonces elegidos por los habitantes pero supeditados a la administración provincial. Representan un paso importante hacia la generalización de la administración municipal en Tailandia –aunque el sistema administrativo en su conjunto esté todavía bastante centralizado.

El crecimiento urbano muy rápido de Asia –la población urbana se ha multiplicado por siete desde 1950 (ADB: 2006a)– representa un enorme reto para la gobernanza urbana. Las políticas de descentralización en numerosos países han dejado la gestión de estos retos en manos de los gobiernos locales (Ibid, p. 4). Pero las administraciones municipales de las ciudades y zonas urbanas, que son a menudo los gobiernos más antiguos de estos países (algunos se remontan a más de un siglo), se han visto superadas por las exigencias de la urbanización. Los ayuntamientos sólo se ocupan generalmente del núcleo de lo que constituyen hoy extensas zonas metropolitanas. Aunque sus fronteras a menudo se han ampliado, no lo fueron suficientemente para permitirles controlar la rápida expansión urbana.

En consecuencia, la periferia urbana a menudo es administrada por una multiplicidad de municipios más pequeños, de consejos de ciudades o pueblos, sin un sistema global de gestión a escala metropolitana. Los recursos fiscales disponibles suelen concentrarse en el centro de las ciudades, mientras que las periferias mal servidas (donde viven los más pobres) son controladas por consejos de pueblo o comisiones de gobierno que sólo tienen un acceso mínimo a los recursos. Esta fragmentación de la gobernanza urbana representa un serio problema para la financiación y la gestión de las infraestructuras y servicios en toda la ciudad.

En algunas áreas metropolitanas (Metro Manila, Bangkok y Tokio) funcionan autoridades metropolitanas y en China las ciudades más grandes siempre fueron dirigidas por pode-

rosas autoridades municipales que controlan los grandes *hinterlands* rurales. En Australia, la mayoría de la población urbana vive en la periferia desarrollándose entre los municipios una cooperación informal para la planificación la cual permite la gobernanza metropolitana. Sólo el municipio de Brisbane engloba toda el área metropolitana (ADB, 2006a). En Nueva Zelanda, doce gobiernos locales de las ciudades más grandes y los distritos periféricos de las seis mayores zonas metropolitanas se unieron en asociaciones de gobiernos locales con el fin de desarrollar estrategias comunes en respuesta a los problemas de gobernanza.

En otros países, también se encuentran algunos mecanismos de coordinación entre los distintos municipios. Pero éstos disponen raramente de los poderes o recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de servicios y de infraestructuras a escala de una metrópolis. Por ejemplo, en Yakarta, el área que es competencia de la autoridad municipal (DKI) sólo cubre la zona metropolitana tal como era en los años 70. Estos últimos años, cuatro municipios adicionales se han creado en las áreas adyacentes, donde surgieron nuevas urbanizaciones. Aunque existe una estructura de planificación para la región metropolitana en su conjunto (*Jabodetabek*), ésta funciona sobre la base de un consenso entre todas las autoridades que la constituyen. La multiplicidad de agencias implicadas en el desarrollo urbano, las infraestructuras y el suministro de servicios complican aún más la situación. Éste es el caso en India donde existe una larga tradición de creación de agencias para resolver problemas específicos (*Special Purpose Agency, SPA*). Así pues, en una ciudad como Bangalore, además del Gobierno del Estado, del municipio y todos los pueblos y pequeños municipios de los alrededores, existe una pléthora de SPA, como la Autoridad de Desarrollo de Bangalore (*Bangalore Development Authority*), el Comité de las Aguas y Alcantarillas de Bangalore (*Bangalore Water and Sewerage Board*), el Comité de Saneamiento

del Barrio de Chabolas de Karnakata (*Karnataka Slum Clearance Board*) (Devas 2005). Esta situación crea a la vez solapamientos y vacíos, y provoca ausencia de coordinación en las respuestas a las necesidades de una población que crece rápidamente. En varias grandes ciudades de la región, los conflictos políticos endémicos entre los distintos niveles –municipio, estado y unión–, hace la coordinación a escala metropolitana aún más problemática.

II. Poderes y responsabilidades, gestión y finanzas

II.1. Competencias de los gobiernos locales

Como en otras partes del mundo, los gobiernos locales de los países estudiados de la región Asia-Pacífico tienen roles múltiples: prestación de servicios, planificación, desarrollo de la comunidad y capacidad normativa. El Cuadro nº5 proporciona un resumen de las competencias de los gobiernos locales. En general, todos los países han descentralizado algunos de sus servicios básicos hacia el nivel local, como la planificación, la educación, los servicios sociales y la salud, la distribución de agua, los transportes públicos y el apoyo al desarrollo de empresas. En Indonesia, la ley nº32 de 2004 estableció una lista de dieciséis competencias que los gobiernos locales deben garantizar obligatoriamente.

La educación es el servicio más importante prestado por las administraciones locales. En China, Japón, India, Indonesia, Pakistán, Vietnam y Filipinas, las administraciones locales tienen responsabilidades desde el preescolar hasta la enseñanza secundaria. Las únicas excepciones son Australia, Nueva Zelanda y Malasia, donde la educación básica sigue incumbiendo a los estados o al Gobierno central. La prestación de algunos servicios de salud y servicios sociales por parte de los gobiernos locales representa un denominador común en la mayoría de los países, a excepción de Australia y Nueva

Los gobiernos locales de los países estudiados de la región Asia-Pacífico tienen roles múltiples: prestación de servicios, planificación, desarrollo de la comunidad y capacidad normativa

Cuadro 5 Servicios prestados por los gobiernos locales de la región Asia-Pacífico

País	Planificación	Educación básica	Servicios sociales de base	Servicios primarios de salud	Distribución de agua	Suministro de electricidad	Transportes públicos	Apoyo a las empresas
Australia	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
China	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Filipinas	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
India	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Indonesia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Japón	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Malasia	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Nueva Zelanda	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
Pakistán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Rep. de Corea	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tailandia	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Vietnam	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: Estudios de caso de países y Banco Mundial 2006

Zelanda donde estas funciones son responsabilidad de los estados federados y del Estado central respectivamente. En Corea del Sur, los servicios sociales y de salud representaban un 31% de los gastos consolidados de los gobiernos locales en 2007. En Filipinas, estos mismos servicios han sido transferidos totalmente desde 1992. El suministro de agua es principalmente responsabilidad de los gobiernos locales en varios países de la región (Australia, Japón, Indonesia, Pakistán y Vietnam). En cambio, el suministro de electricidad es competencia del Estado en toda la región excepto en China, donde corresponde a los municipios.

Bajo la influencia de la "Nueva Gestión Pública" (*New Public Management, NPM*), el sector privado aumentó considerablemente su participación en el suministro de

servicios locales en Nueva Zelanda. La ley sobre la administración local de 1989 obliga a las autoridades locales a tener en cuenta las ventajas y desventajas de las distintas opciones en la prestación de estos servicios, lo que condujo a un fuerte aumento de las concesiones. A mediados de los años noventa, algunas empresas privadas prestaban el 75% de los servicios (Boston 1996). En la India, la presión ejercida sobre la contratación de personal, así como la generalización de las iniciativas vinculadas al *NPM* en los estados federados, llevó a numerosos gobiernos locales a establecer nuevos convenios de prestación de servicios y actividades asociando al sector público y privado. Pero los sistemas de control de estos acuerdos y la elaboración de indicadores de servicio público correspondientes no han sido desarrollados.

Además de las competencias mencionadas en el cuadro nº5, numerosos gobiernos locales realizan también obras públicas como la construcción de carreteras (en Australia, la India, Pakistán y Filipinas) o incluso de aeropuertos (en Australia). En la mayoría de los países de la región, los gobiernos locales son también responsables de la protección del medio ambiente, aunque sus poderes para sancionar son muy limitados. China es el único país donde las autoridades locales, en las regiones autónomas, ejercen funciones normalmente reservadas al Gobierno central (como la administración de la justicia, la investigación científica y los subsidios de desempleo).

Varios gobiernos locales ejercen actividades comerciales, sobre todo en China y Vietnam donde son grandes productores de bienes industriales. En Nueva Zelanda, la ley sobre la administración local de 2002 les habilita para crear sus propias empresas comerciales (*Local Authority Trading Enterprise, LATE*). A estas empresas, cuyos gobiernos locales deben tener al menos un 50% del capital y emplear a sus propios agentes, se les aplica la misma fiscalidad que a las empresas privadas. Operan en ámbitos como los transportes públicos, los centros comerciales, los cines, los parkings, la distribución de agua, la administración de sus propiedades y las canteras. Algunas provincias de Filipinas son propietarias de edificios importantes como centros de congresos o centros comerciales, que se administran como "centros de beneficios" que proporcionan una fuente de ingresos locales suplementarios. Por otra parte, los gobiernos locales proporcionan por lo menos un apoyo a las actividades económicas. La actividad comercial más extendida de los municipios es la gestión de empresas públicas locales como los mercados, los mataderos, las terminales de transporte y los parkings.

II. 2. Finanzas locales

La importancia económica relativa de los gobiernos locales varía mucho en la región, tal como se muestra en el cuadro 6.

En China, los distintos niveles de administración local desempeñan un papel primordial en el suministro de servicios y el desarrollo económico local, puesto que administran un 80% de las empresas del Estado. En consecuencia, representan un 81% de los gastos públicos y un 22% del PIB. En Japón, los gobiernos locales tienen amplias competencias y aseguran más de la mitad de los gastos públicos y un 10% del PIB. En Indonesia, tras la "gran explosión" de la reciente descentralización, los gobiernos locales son responsables de un tercio del total de los gastos públicos. En cambio, a pesar de sus tradiciones existentes desde hace tiempo, los gobiernos locales de Australia y Nueva Zelanda sólo tienen competencias limitadas y sólo representan un 10% del total de los gastos públicos y alrededor de 2 al 4% del PIB. La importancia de los gobiernos locales en Vietnam ha aumentado rápidamente durante estos últimos años –ha duplicado en volumen, y ha pasado de 1997 a 2002 del 40 al 48% del total de los gastos públicos. Sin embargo, hasta la introducción en 2004 de la Ley sobre el presupuesto del Estado, Vietnam era uno de los países menos descentralizados del mundo, los gobiernos locales sólo asumían, bajo las instrucciones del Gobierno central, algunas funciones descentralizadas (Banco Mundial 2005:87). Para los mayores países de la región, los datos globales encubren enormes disparidades entre regiones y entre gobiernos locales.

Los gobiernos locales de los países de nuestra muestra están dotados del poder de aumentar impuestos, como lo muestra el cuadro nº7. La fiscalidad inmobiliaria es con mucho su fuente de ingresos más importante; representa el 46.2% de los ingresos fiscales propios en Japón (antes de la "Triple Reforma"), un 100% de sus ingresos propios en Australia, y un 91% en Nueva Zelanda. En estos dos países, así como en China, las autoridades locales pueden fijar el importe de estos impuestos de manera discrecional, mientras que en otros países este importe es fijado generalmente por el Gobierno central o el esta-

La importancia económica relativa de los gobiernos locales varía mucho en la región

Cuadro 6 Volúmen relativo de gastos e ingresos en la región de Asia-Pacífico

País	Gastos públicos totales a) en % del PIB b) en € por habitante	Gastos públicos locales (sólo nivel local e intermedio) a) % PIB b) €/hab	Porcentaje gastos públicos locales/gastos públicos totales	Gastos públicos locales en inversión/Total de gastos en inversión público-civil	Porcentaje de los impuestos compartidos y de las subvenciones generales sobre los ingresos del gobierno local	Ingresos resultantes de la fiscalidad propia (= tasas ligadas a un poder local de imposición) en relación a los ingresos del gobierno local
Australia	a) 37%	a) 2%	7%	6%	52%	38%
(2005)	b) 11.486€	b) 276€				
China	a) 27%	a) 22%	81%	–	32%	29%
(2004)	b) 291€	b) 235€				
Indonesia	a) 19%	a) 6%	33%	36%	70%	<10%
(2006)	b) 189€	b) 62€				
India (2002)	a) 19,1%	a) Karnataka: 2,9%	Karnataka: 18,5%	–	Consejos rurales (panchayat): 90% (media para el conjunto de la India)	Autoridades locales urbanas: 60% de ingresos resultantes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (media para el conjunto de la India)
	b) –	b) –				
Japón	a) 22,9%	a) 12,3%	53,6%	–	69%	34%
(2004)	b) 7,243€	b) 3.903€				
Malasia	a) 27%	a) 4%	13%	11%	35%	26%
(2003)	b) 1.152€	b) 155€				
Nueva Zelanda	a) 42%	a) 3,9%	9,4%	16%	68%	56%
(2005)	b) 9.693€	b) 380€				
Pakistán*	a) 18,5%	a) 2,6%	14%	–	90%	10%**
(2005)	b) –	b) nd				
Rep. de Corea	a) 36%	a) 16%	44%	–	53%	34%
	b) –	b) –				
(2005)	b) –	b) –				
Tailandia	a) 21%	a) 2%	9%	15%	45%	12%
(2002)	b) 376€	b) 34€				
Vietnam	a) 24%	a) 11%	48%	51%	44%	24%
(2002)	b) –	b) –				

Fuentes: FMI 2006; OCDE 2005; Banco Mundial 2006; y fichas país.

NB: todos los países tomados en consideración en este estudio no han sido incluidos en este cuadro por carecer de datos.

* Estimaciones en base a cálculos de los autores (Fuentes: Cyan, M. (2006); ADB/DfID/WB (2004))

** Estimación que comprende el conjunto de fuentes propias

do federado. En algunos países, los impuestos sobre las empresas son también una fuente importante de ingresos. Los municipios de toda la región perciben impuestos sobre los hoteles, los restaurantes y los lugares de ocio. Algunos impuestos locales son propios de algunos países. Por ejemplo, en Japón, las ciudades recaudan un impuesto de urbanismo; los municipios paquistaníes perciben impuestos sobre la salud y la educación y los municipios chinos perciben impuestos agrícolas e impuestos sobre las empresas colectivas. En Indonesia, desde 2004, los municipios recaudan un impuesto sobre el

agua de superficie. Con el impuesto sobre las aguas subterráneas, este sistema participa del esfuerzo de los Gobiernos para reabsorber los daños medioambientales causados por la sobreexplotación de los recursos hídricos.

En China, Indonesia y Vietnam, el producto de la fiscalidad recaudada a nivel local se comparte con los niveles superiores. En China, las sumas percibidas con cargo al impuesto sobre la renta, impuestos sobre los productos e impuestos sobre las empresas, así como sobre las empresas mixtas se comparten entre el Estado y las

Cuadro 7 Alcance de los poderes fiscales de los gobiernos locales de la región Asia-Pacífico

País	Principales impuestos locales
Australia	Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.
China	Impuesto sobre las empresas públicas locales, sobre los terrenos no construidos y de uso agrícola.
Filipinas	Impuesto sobre propiedad de la tierra, impuesto sobre las empresas, impuesto sobre los establecimientos de ocio, impuesto sobre la arena y la grava, impuesto sobre la impresión y la publicación, impuesto sobre franquicias, impuesto por personas.
India	Impuesto sobre propiedad de la tierra, canon (tasa sobre los bienes que entran en el territorio municipal)
Indonesia	Tasa sobre hoteles y restaurantes, tasa sobre los establecimientos de ocio, impuesto sobre la publicidad, impuesto sobre la electricidad (alumbrado de calles), impuesto sobre la industria minera no estratégica o no vital, tasa sobre el estacionamiento, impuesto sobre aguas subterráneas e impuesto medioambiental. Además, el producto de la fiscalidad sobre propiedad de la tierra e inmuebles, sobre los vehículos a motor, sobre la cesión de vehículos y sobre los carburantes se comparte con las provincias.
Japón	Impuesto por personas, impuesto sobre las empresas, tasa local de consumo, tasa sobre automóviles, impuesto sobre propiedad de la tierra, tasa de urbanismo, tasa local sobre el tabaco.
Malasia	Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.
Nueva Zelanda	Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.
Pakistán	Distritos y ciudades: tasa sobre la salud, tasa sobre la educación, tasa sobre los vehículos (salvo los vehículos a motor). Tehsil: impuesto sobre propiedad de la tierra, tasa sobre los servicios, derechos de traspaso de inmuebles.
Rep. de Corea	Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria; impuesto sobre las empresas; derechos de transmisión de inmuebles; derechos de registro; derechos sobre licencias; impuesto por personas; impuesto sobre tierras agrícolas; tasa sobre la carne; impuesto sobre las actividades lúdicas; impuesto sobre el consumo de tabaco; tasa de urbanismo; tasa de desarrollo regional; impuesto sobre los carburantes; impuesto local de educación.
Tailandia	Impuesto sobre propiedad de la tierra e inmuebles; impuesto sobre urbanismo; impuesto sobre los rótulos; tasas sobre mataderos; tasas sobre los nidos de golondrinas, impuesto sobre el tabaco, impuesto sobre los carburantes, impuesto sobre los hoteles.
Vietnam	Impuesto sobre propiedad de la tierra e inmuebles, tasa sobre los recursos naturales (excepto aquellos relativos a las actividades petrolíferas), tasas sobre licencias, tasa de transferencia de derechos de utilización de bienes raíces, derechos sobre arrendamientos).

Fuente: *Estudios de caso y fichas país; Servicio nacional de impuestos de la República de Corea, Dana Weist 2001.*

Lo ideal sería que los recursos financieros a disposición de las colectividades locales –propios o procediendo de subvenciones y transferencias– sean suficientes para garantizar la prestación de todos los servicios necesarios

administraciones locales. En Vietnam las administraciones locales no ejercen ningún poder fiscal propio; en cambio, comparten con el Estado el producto del IVA, del impuesto sobre los beneficios de las empresas y sobre las altas rentas, del impuesto especial sobre el consumo de bienes y servicios domésticos y del impuesto sobre los combustibles. El producto de otros impuestos se les transfiere especialmente, como el del impuesto de propiedad de la tierra y el impuesto de vivienda, los impuestos sobre los recursos naturales (a excepción del petróleo), los derechos sobre licencias y los impuestos de transmisiones inmobiliarias. En Indonesia, los gobiernos locales comparten el producto del impuesto de propiedad de la tierra, del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, y del impuesto sobre los vehículos de motor. Numerosos municipios recaudan también cánones que representan un escaso porcentaje, en general menos del 10%, de sus ingresos propios.

Mientras que todos los gobiernos locales poseen sus propios recursos fiscales, su grado de autonomía fiscal varía considerablemente de un país a otro. Los países más desarrollados, como Australia y Nueva Zelanda, generan una parte sustancial de sus ingresos localmente, y son menos dependientes de las transferencias del Gobierno central. La parte de las transferencias en el total de los recursos de los gobiernos locales pasó de un 23% en los años ochenta al 16% al final de los años noventa en Australia, y del 18% al 10% en Nueva Zelanda durante el mismo período (OCDE 2001). En Japón, la reforma de las finanzas locales (la "reforma en tres ejes") de 2005-2007 sustituye las subvenciones afectadas por recursos fiscales (transferencia del impuesto nacional sobre la renta al impuesto sobre las personas, obteniéndose sin embargo un rendimiento inferior al esperado); la subvención global, que era hasta entonces el principal instrumento de redistribución del presupuesto del Estado, se reduce de manera drástica. Al contrario, en los países en vías de desarrollo como la

India, Indonesia, Pakistán y Tailandia, los gobiernos locales (fuera de los grandes centros urbanos) no generan más que una parte reducida del total de sus ingresos por medio de la fiscalidad local (en general, del 10 al 30%), lo que pone de manifiesto que son muy dependientes de las transferencias y subvenciones procedentes del Estado. En Tailandia, según la Ley de procedimientos y planificación de la descentralización de 1999, los gobiernos locales debían recibir un 20% del presupuesto nacional de conformidad con el ejercicio fiscal 2001, y al menos 35% sobre el ejercicio fiscal 2006. No se ha alcanzado todavía este último objetivo, siendo tema de grandes debates. Pero el grado de autonomía fiscal local no depende necesariamente del nivel global de los ingresos del país. Por ejemplo, en Japón sólo un 34,4% del total de los recursos de los gobiernos locales son recursos propios³, mientras que en China, las dotaciones presupuestarias y los impuestos compartidos del Estado sólo garantizan un 32% del total de sus recursos. Esta disparidad refleja el importante papel de "agente" del Gobierno central que juegan los gobiernos locales en Japón para la prestación de servicios, como la educación y las ayudas sociales, que son financiadas por transferencias específicas. Por el contrario, en China la descentralización fiscal, que está más avanzada gracias a los mecanismos de reparto de la renta, se ve contrarrestada por una centralización política extrema.

Lo ideal sería que los recursos financieros a disposición de las colectividades locales –propios o procediendo de subvenciones y transferencias– sean suficientes para garantizar la prestación de todos los servicios necesarios. No es el caso ni en la India, ni en Pakistán, ni en Filipinas. En estos países, los recursos propios y las transferencias del Estado central siguen siendo insuficientes para financiar los servicios locales y sería necesaria una transferencia de competencias fiscales suplementarias para corregir este desequilibrio. Por el contrario, la fuerza

3. Recursos propios: ingresos obtenidos directamente por los gobiernos locales y de los que pueden incrementar su monto.

de las asociaciones de gobiernos locales en los países de la OCDE ha permitido que la transferencia de nuevas competencias se acompañe de los recursos suplementarios necesarios. En Australia, estas “transferencias de responsabilidades” a los gobiernos constituyeron el elemento central de un Acuerdo Intergubernamental firmado en 2006 por el Gobierno y la Asociación de Gobiernos Locales de Australia. En Nueva Zelanda, fue uno de los problemas principales que llevaron a varias oleadas sucesivas de reformas a partir de 1989. A este problema viene a añadirse el de las “transferencias de responsabilidades no financiadas”. El Estado tiende a transferir competencias más amplias a los gobiernos locales, lo que representa una carga suplementaria para los presupuestos locales. Es el caso de Filipinas, donde los gobiernos locales deben pagar primas de estímulo al personal hospitalario y a los funcionarios del Estado (por ejemplo los jueces y la policía), que trabajan en su territorio. Estas transferencias de responsabilidades no financiadas gravan las finanzas de los gobiernos locales y siguen siendo un tema de debate entre el Estado y los gobiernos locales en numerosos países de la región.

El empréstito es otra fuente de financiación de los gobiernos locales. En el pasado, los Gobiernos de los países de la región limitaron el acceso de los gobiernos locales a los mercados de capitales debido al riesgo inherente de sobreendeudamiento que podría crear una inestabilidad macroeconómica. En Corea del Sur, el volumen de la deuda de los gobiernos locales que debe recuperarse sobre obligaciones apenas sufrió modificaciones durante el período 2000-2006 debido al estricto control efectuado por el Estado sobre los empréstitos locales. China impuso a sus administraciones locales límites estrictos en el acceso al empréstito. Pero éstas a pesar de todo encontraron el medio de tomar créditos por medio de empresas de las que son propietarios. Sin embargo, algunos Estados de la región fomentan cada vez más que los grandes municipios acce-

dan al crédito. En Japón, desde abril de 2006, los empréstitos de las colectividades locales ya no se someten a autorización previa, pero un acuerdo sigue siendo necesario. En la India, varias ciudades grandes han emitido obligaciones y en el estado de Tamil Nadu, se ha permitido a algunos municipios más pequeños participar en esta emisión de obligaciones. Sin embargo, esto depende tanto de la existencia de un mercado de capitales que funcione como de la capacidad de los municipios de reembolsar. En Filipinas, los gobiernos locales pueden –y se fomenta– explotar los mercados financieros y legalmente utilizar otras fuentes de financiación no tradicionales, para ser menos dependientes de las subvenciones del Estado. A pesar de eso, pocos gobiernos locales se han aventurado a levantar fondos en el mercado de capitales. Algunos gobiernos locales han elegido otros sistemas como las concesiones para “construir-explotar-transferir” (BOT, según las siglas en inglés) y otras formas de participación del sector privado de tal modo que financien los proyectos de desarrollo más importantes. Sin embargo, el interés de los gobiernos locales por este tipo de operaciones ha disminuido un poco tras la crisis financiera de Asia del Este.

El empréstito con bancos comerciales sigue siendo raro debido a la falta de garantías financieras. Los préstamos contraídos ante las instituciones financieras gubernamentales (IFG) son más corrientes, porque éstas desempeñan también un papel de banco de depósitos para las transferencias destinadas a los gobiernos locales. Los IFG pueden pues retener siempre estas transferencias en caso de defecto de reembolso, aunque este sistema deja la puerta abierta a préstamos peligrosos. En Indonesia, la mayoría de los empréstitos contraídos por las administraciones locales se hacen ante el Estado, a menudo en forma de un préstamo concedido por donantes. En Nueva Zelanda, una ley de 1996 facilitó la aprobación de los préstamos pero también impuso nuevas restricciones. En vez de obtener la

El empréstito con bancos comerciales sigue siendo raro debido a la falta de garantías financieras. Los préstamos contraídos ante las instituciones financieras gubernamentales (IFG) son más corrientes, porque éstas desempeñan también un papel de banco de depósitos para las transferencias destinadas a los gobiernos locales

Cuadro 8 Efectivos de las administraciones locales en la región Asia-Pacífico

	Efectivos de las administraciones locales	Total de efectivos de la función pública	Porcentaje de personal a escala local en relación con el total de efectivos de la administración pública
Australia	147.500	1.357.600	11 %
China	5.000.000 (est.)	sd	92 %
Filipinas (1999)	390.561	1.445.498	27 %
India	sd	sd	sd
Indonesia (2006)	2.781.476	3.635.816	77 %
Japón	1.432.494	2.311.920	62 %
Malasia	58.000	829.000	7 %
Nueva Zelanda	21.680	227.220	10 %
Pakistán	sd	sd	sd
Rep. de Corea (2006)	345.989	611.219	56 %
Tailandia	sd	sd	20 %
Vietnam	sd	sd	60 %

Fuente: estudios de caso/fichas-país y Banco Mundial, 2005: Figura 7.1

aprobación del Gobierno central, las administraciones locales se ven obligadas a especificar explícitamente el objetivo y los beneficiarios del empréstito, y a presupuestar en consecuencia el coste de los gastos de funcionamiento. En Australia, los préstamos a las administraciones locales son coordinados por un Consejo nacional de los préstamos que los concede y controla la deuda de los estados federados. En Corea, el monto de la deuda pendiente de los gobiernos locales en bonos no ha variado entre 2000-2006 debido al fuerte control ejercido sobre el endeudamiento local por el gobierno central.

II.3. Capacidad administrativa de los gobiernos locales

Los datos sobre el porcentaje del personal local en relación con el total del personal de la función pública en los países de la región Asia-Pacífico figuran en el cuadro nº 8. Los porcentajes más altos son los de China (92%) e Indonesia (77%), los que tienen el

porcentaje más bajo son Malasia (7%) y Nueva Zelanda (10%). La mayoría del personal que pertenece a administraciones locales de la región tiene puestos permanentes cuya estabilidad se garantiza por la ley, aunque, en Nueva Zelanda, se contrata a los Directores Generales sobre la base de un contrato por 7 años renovable.

El cuadro nº 9 muestra los marcos institucionales y políticos de contratación así como la distribución de responsabilidades en la organización de los procesos de contratación a nivel local. Leyes específicas regulan el servicio civil o la función pública local en la mayoría de los países de la región. En Japón, la Ley de la Función Pública Local define los criterios de contratación del personal, así como un sistema de clasificaciones, grados y niveles, la remuneración y las ventajas, los horarios de trabajo, los derechos y obligaciones de los funcionarios y su formación. En Filipinas, el personal de los gobiernos locales está regulado por las leyes sobre el servicio

Cuadro 9

Políticas y marcos institucionales de selección y la gestión de los recursos humanos a escala local

País	Régimen aplicable al personal (derecho público o privado, carreras o puestos)	Procedimientos de selección para los cargos de responsabilidad	Medidas institucionales para la formación profesional de los agentes de las administraciones locales
Australia	Derecho público	Selección individual para cada cargo disponible en el gobierno local	Organizada y financiada para cada cargo
China	Derecho de la función pública	Concurso oposición anual a nivel local y nacional	Organizada y financiada por los gobiernos locales
Filipinas	Código de los gobiernos locales de 1991, ley y reglamentos nacionales sobre la función pública	Selección por cada gobierno local	Academia de la administración local, Ministerio del Interior y de los gobiernos locales, Centro de Gobernanza Local y Regional (UP-NCPAG)
India	En la mayoría de casos se rige por el derecho público	El personal a nivel central o estatal es seleccionado mediante concurso de oposición y posteriormente nombrados para puestos de responsabilidad	No impuesta por la ley pero organizada por el gobierno central y los gobiernos de los estados federados.
Indonesia	Derecho público con puestos de carrera	El gobierno central ejerce siempre un control sobre la selección, la mayoría de las veces a través de concursos oposición, los puestos de responsabilidad se asignan mediante la promoción de los funcionarios de carrera	Implícitamente impuesta por el gobierno central y las administraciones locales
Japón	Derecho de la función pública para puestos a tiempo completo, régimen de carrera	Concurso oposición para todas las administraciones locales	Reglamentada por el derecho de la función pública local e implementada por los gobiernos locales
Malasia	Comisiones de selección de los consejos locales, supervisados por la Comisión de la Función Pública	Por la autoridad local bajo reserva de aprobación del gobierno del estado federado	El Instituto Nacional de la Administración Pública (INTAN) es el operador por cuenta de la Comisión de la Función Pública
Nueva Zelanda	Seguridad del puesto para los agentes y contratos fijos de siete años para los Directores Generales (CEO)	Niveles de selección fijados por cada CEO que selecciona y que actúa como empleador legal de todo el personal restante	Las posibilidades de formación profesional proporcionadas por las administraciones locales son limitadas
Pakistán	Las leyes del servicio civil fijan el marco del servicio civil federal, provincial y local	Selección centralizada en base a méritos a través de la Comisión de Servicio Civil, los cuadros provinciales están asignados a puestos de responsabilidad de las administraciones locales	Diversas instituciones de formación de la función pública
Rep. Corea del sur	Ley sobre la función pública local para empleos a tiempo completo	Personal del Estado destinados a gobiernos locales; el personal es seleccionado a través de concurso oposición o contratos	Institutos de Formación de los Administradores Locales (LATI); otras instituciones de formación del sector público
Tailandia	Fuerte control por parte del gobierno central, pero recientemente se han transferido costes y personal a los gobiernos locales	El gobierno central fija los criterios generales a escala nacional para la selección, cese, salarios y primas en las administraciones locales. La gestión del personal actualmente se confía a los ejecutivos locales	Corresponde al gobierno central y a la provincias
Vietnam	Regido por la Orden de 2003 sobre los cuadros y funcionarios públicos	Agentes del gobierno central asignados a los puestos de responsabilidad de las administraciones locales. Otros agentes son seleccionados mediante concurso oposición o por contrato.	Academia Nacional de la Administración; Escuelas políticas a nivel provincial y de distritos

Fuente: *Estudios de casos por país y Brillantes 2006.*

El grado de influencia de los niveles superiores en la selección del personal de las administraciones locales sigue siendo considerable en la región

civil y por las normas de la Comisión de Servicio Civil (CSC), la agencia central para el personal del sector público. Además, el Código de la Administración local de 1991 contiene disposiciones relativas a la gestión del personal. Estipula que todos los gobiernos locales pueden concebir y establecer su propia estructura organizativa y su sistema de contratación de personal teniendo en cuenta las exigencias del servicio y los medios financieros. Impone también algunos puestos y la creación de una Dirección de la Selección del Personal en cada gobierno local con el fin de asistir al Director General para garantizar un proceso de selección y promoción equitativo. A pesar de estas garantías, problemas como el nepotismo y el incumplimiento del principio de mérito en la contratación y la promoción son endémicos en las funciones públicas en numerosos países de la región.

El grado de influencia de los niveles superiores en la selección del personal de las administraciones locales sigue siendo considerable en la región. En China, son los Comités del Partido Comunista Chino quienes eligen, administran, encuadran y despiden a los funcionarios, incluidos los de las administraciones locales. El organismo de contratación es responsable de la disciplina y la destitución de los agentes que ha nombrado. En el otro extremo, Australia y Nueva Zelanda, los consejos locales designan a los Directores Generales (*Chief Executive Officer-CEO*) pero el resto de empleados son seleccionados directamente por los *CEO*. En Pakistán, las autoridades provinciales designan en gran parte los mandos superiores de las administraciones locales, mientras que el personal de los distritos y ciudades está formado por funcionarios públicos provinciales y federales. En Indonesia, a pesar de una reforma descentralizadora radical, el Estado efectúa siempre un control sobre los nombramientos de los agentes de las administraciones locales. En la India, la selección y la contratación de los agentes son efectuadas o por las autoridades locales directamente, o por el organismo especializado para la contratación del estado federado correspon-

diente. En Malasia, la administración local puede reclutar, formar, administrar y regular la disciplina de su personal, pero todas las medidas deben ser aprobadas por el estado federado. Los presupuestos locales también se someten a su control.

En Tailandia, los lazos verticales entre los responsables locales y la Administración central, en particular con el Departamento de la Administración Local del Ministerio de Interior que eran antes cruciales para los responsables en su carrera, se han desmantelado y las decisiones relativas al personal están ahora en gran medida en manos de los ejecutivos locales. Los burócratas que residen en Bangkok se resisten a menudo a ser transferidos a las provincias ya que eso representa para ellos un desarraigo, grandes cambios, una posible pérdida de autoridad y una posible disminución de su salario. En cambio, las transferencias hacia las colectividades locales son más interesantes para los responsables provinciales, ya que las administraciones de las provincias y distritos han visto disminuir su autoridad debido a la descentralización; además, estas transferencias no implican para ellos cambio de residencia.

Las reformas más avanzadas relativas a los gobiernos locales se han realizado en Nueva Zelanda, donde la Ley sobre Gobiernos Locales de 2002 impone una planificación anual y a largo plazo así como una consideración sistemática de los resultados para el público. Define también el principio de consultas públicas que incluyen una presentación clara de las propuestas, opciones y procedimientos. La mayoría de los estados federados australianos ha introducido mecanismos de gestión por resultados para los gobiernos locales, con indicadores de resultado y otras estrategias de evaluación. En particular, la introducción de la contabilidad en valores devengados (*accrual accounting*) ha tenido un gran impacto en la gestión de los gobiernos locales ya que impone evaluar los bienes y efectuar las provisiones necesarias para su depreciación. En otros países de la región, la existencia de importantes programas de descentralización ha hecho surgir serias ten-

siones en la gestión de los gobiernos locales que intentan hacer frente a los retos inducidos por la rápida transferencia de responsabilidades y personal que incumbía hasta entonces al Gobierno central.

Los retos a los cuales se enfrentan todos los gobiernos locales debido a sus escasos recursos se amplían en el contexto urbano. Los problemas de gestión urbana son más complejos y los riesgos principales (naturales o de origen humano) son más importantes. Los problemas son especialmente agudos: tratamiento de los residuos humanos e industriales, grave contaminación de los recursos acuíferos, grave contaminación del aire vinculada a las actividades industriales y al rápido crecimiento del parque automovilístico. Aunque los gobiernos de las ciudades están en mejores condiciones que los gobiernos locales de zonas rurales para reclutar personal cualificado, su capacidad para controlar el desarrollo y controlar eficazmente los riesgos medioambientales es bastante limitada. De la misma forma, aunque los gobiernos de las ciudades tienen acceso a recursos fiscales más importantes, sus necesidades de financiación son también mucho más elevadas, ya que el suministro de servicios y el desarrollo de infraestructuras son a menudo mucho más costosos en el medio urbano. Además, una infraestructura material inadecuada es un freno a menudo importante para el desarrollo industrial y el crecimiento económico urbano, de los que depende todo el desarrollo económico nacional.

En su informe sobre la urbanización y el desarrollo sostenible en Asia (ADB 2006a), el Banco Asiático de Desarrollo define una serie de ejemplos de buena gobernanza urbana en doce países de la región: enfoques innovadores en la captación de ingresos y la financiación; una administración mejorada y una gestión orientada hacia los resultados; un mayor acceso a la información y más transparencia en la toma de decisiones; un incremento en la participación ciudadana en la toma de decisiones; en la colaboración entre municipios en una metrópolis o de una

subregión económica, serios esfuerzos para hacer frente a los problemas medioambientales y la puesta en marcha de controles anticontaminación; importantes programas de reducción de la pobreza y un apoyo a los programas de mejora de los servicios a las poblaciones locales. Sin embargo, tales iniciativas siguen siendo la excepción que confirma la regla. En todos los casos, el liderazgo local ha sido el factor determinante: un liderazgo comprometido con las reformas, decidido a mejorar las condiciones de vida en el municipio, eficaz en la búsqueda de apoyos a sus iniciativas, sin descuidar el principio de responsabilidad y la obligación de rendir cuentas a sus ciudadanos. El desarrollo de tal forma de liderazgo sigue siendo un reto para toda la región.

Las reformas de descentralización que condujeron a mayor autonomía local enfrentan las burocracias locales de la región Asia-Pacífico a grandes desafíos relativos al refuerzo de las capacidades y de la formación (Brillantes 2006). Como lo muestra el cuadro 9, los programas de formación y refuerzo institucional establecido en los países seleccionados forman generalmente parte de los sistemas de función pública o servicio civil. Sin embargo, es notable que en Corea del Sur, país que ha situado la gestión del conocimiento en el centro de su desarrollo, el refuerzo de la función pública se ha continuado a través de la creación de dos institutos separados de formación especializada, el Instituto de Formación de los Funcionarios del Estado (OTI) y el Instituto de la Formación de los Administradores Locales (LATI).

En el contexto de las reformas de descentralización actual en la región, es necesario un cambio de actitud por parte del personal del Estado para tomar en cuenta los nuevos retos y dificultades a los cuales se enfrenta al personal de las administraciones locales. En Japón, este proceso es fomentado por el intercambio de funcionarios: se trasladan a agentes del Ministerio de Interior a las administraciones locales, una práctica que no es en absoluto habitual en Nueva Zelanda. Ade-

Los retos a los cuales se enfrentan todos los gobiernos locales debido a sus escasos recursos se amplían en el contexto urbano

Numerosos países han establecido nuevos mecanismos de lucha contra la corrupción, gracias, por ejemplo, a una mayor transparencia en la toma de decisiones

más de permitir a estos funcionarios centrales descubrir la perspectiva de los funcionarios locales, “descentralizando” así sus propias maneras de pensar, esta práctica aporta también eficiencias en las administraciones locales que se benefician de la experiencia y conocimiento de los mandos superiores del Estado. A este respecto, existe un interés creciente por fomentar la creación de institutos de Administración pública comunes al personal del Estado y las administraciones locales, de tal modo que promueva los intercambios de ideas y la colaboración entre los distintos niveles de administración. Dado el esfuerzo continuo a favor de la descentralización en la región, las ventajas comparativas de crear instituciones de formación separadas para el personal del Estado y el personal local (como en Corea y Filipinas) o de instituciones de formación comunes merecen particular atención.

II.4. Integridad y corrupción

La corrupción en el sector público, incluso en los gobiernos locales, sigue siendo un problema global. Los países desarrollados y en vías de desarrollo están corroídos por problemas de corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción anual (IAPSC) publicado por Transparency Internacional revela que algunos países de la región Asia-Pacífico (Indonesia, Pakistán, Filipinas y Vietnam) se encuentran en la parte baja de la escala, lo que implica que la corrupción en estos países se percibe como un problema mayor. En la parte más alta del índice, Nueva Zelanda ocupa el primer lugar entre los países menos corruptos y Australia el noveno (Transparency Internacional, 2005). Aunque el IAPSC no analiza directamente la corrupción a nivel local, las colectividades locales no se libran de esta percepción negativa. De hecho, en China e Indonesia, la idea según la cual la descentralización acentuó la corrupción está ampliamente extendida. Efectivamente es posible que la descentralización aumente los problemas de corrupción, o por lo menos que los disperse sobre varios niveles de Gobiernos y, por tanto, sea más difícil de controlar. No obstante, la de-

mocratización y el refuerzo de la sociedad civil hacen la corrupción más visible, lo que explica por qué los ciudadanos pueden tener la sensación que el problema ha empeorado aunque no sea necesariamente el caso.

Varios países en desarrollo de la región conocen serios problemas de corrupción. Es menor el caso en los países ricos como Japón, Australia y Nueva Zelanda, debido a los más altos niveles de remuneración de los funcionarios y métodos de control y vigilancia puestos a disposición del público en estos países. Desde 1998, en Nueva Zelanda, la Comisión de los Servicios del Estado elaboró y controló la creación de un código de ética pública y de conflictos de intereses aplicable tanto a la administración del Estado como a la administración local. El auditor general de la nación garantiza el respeto de estas normas y se pueden abrir diligencias penales en caso de infracción. Por otra parte, la corrupción puede disminuir los recursos financieros disponibles destinados a los servicios locales e impedir a los ciudadanos, en particular más pobres, obtener el acceso a estos servicios.

Numerosos países han establecido nuevos mecanismos de lucha contra la corrupción, gracias, por ejemplo, a una mayor transparencia en la toma de decisiones. En Malasia, se han mejorado los procedimientos de contratación y remuneración de los funcionarios de los gobiernos locales y se favorece la “e-gobernanza” con el fin de mejorar las normas éticas y la transparencia en la prestación de los servicios locales. En Filipinas, el Proyecto de Gestión Responsable de la Transparencia incluye una vigilancia del “estilo de vida” de los funcionarios públicos y reformas de los procedimientos de transacción realizados por las administraciones locales (compras, gestión de las empresas públicas locales, gestión del impuesto sobre propiedad de la tierra, sistema de expedición de los títulos). En la India, numerosos estados federados han nombrado a un *Lokayuktha* (defensor del pueblo) encargado de combatir la corrupción y las malas prácticas gubernamentales, incluso a nivel local.

En Japón, se contabilizaron 92 casos de corrupción en 2004 en los municipios. Entre las medidas puestas en marcha figuran también el refuerzo de los sistemas de auditoría externa, los controles de urgencia y la reforma de los procedimientos contables. Pero por otro lado (en Pakistán, Filipinas e Indonesia), la capacidad del poder central para controlar y realizar auditorías sobre la gestión de los gobiernos locales sigue siendo un problema primordial. Por ejemplo, los informes del Centro Filipino del Periodismo de Investigación certifican que cerca del 70% de los fondos destinados a la salud desaparecen debido a la corrupción a nivel local.

II.5. Relaciones entre poder central y gobiernos locales

Los gobiernos locales de los países incluidos en nuestro estudio operan en un marco jurídico definido por las más altas autoridades gubernamentales o los parlamentos. En los estados unitarios como China, Indonesia, Japón, Corea, Filipinas, Nueva Zelanda, Vietnam y Tailandia, el Estado define los poderes y las competencias de los gobiernos locales. En los sistemas federales, como en Australia, India, Pakistán o en Malasia, los gobiernos locales rinden cuentas al Gobierno de la entidad federada. En Australia, los ministros competentes de estados federados o territorios pueden disolver los consejos locales y designar administradores que substituyan a los gobiernos locales. Cuando tal situación se produce, los ministerios deben generalmente realizar una investigación pública sobre los incumplimientos alegados, justificando así su intervención. Incluso las disposiciones constitucionales que limitan estos poderes pueden enmendarse bastante fácilmente (CLGF 2005:29). En Nueva Zelanda, la Ley sobre los gobiernos locales de 2002 da al Ministerio de Gobiernos Locales el poder de abrir una investigación por la mala gestión o por la no toma de decisiones. En la India, no existe instancia especial para el diálogo intergubernamental y los gobiernos locales no disponen de una representación formal ante las estructuras oficiales (CLGF 2005:106).

Generalmente, los gobiernos locales, como instituciones autónomas, deben rendir cuentas a la vez a sus ciudadanos y a las autoridades superiores de los que son agentes. En Pakistán, la responsabilidad política local dista mucho de ser una realidad debido a los poderes de control que los Gobiernos provinciales siguen ejerciendo sobre los gobiernos locales en ámbitos como la gestión del personal local y las finanzas locales. Los gobiernos locales no pueden tampoco influir sobre los programas subvencionados en su territorio ya que estos programas en general son controlados por las autoridades provinciales o nacionales. En cambio, en Indonesia, la descentralización ha modificado básicamente la manera de rendir cuentas. Antes de las reformas de 1999, los gobiernos locales debían responder principalmente delante de las autoridades centrales, pero después de la introducción del principio de elección directa de los ejecutivos y asambleas provinciales y locales, éstos deben rendir cuentas a sus propios electores.

En la mayoría de los países de nuestra muestra, las autoridades nacionales o estatales ejercen generalmente funciones de control sobre los gobiernos locales en materia de auditoría y de control de honradez. Sin embargo, el alcance de esta responsabilidad "hacia arriba" de los gobiernos locales difiere en gran parte según los países. En China y Vietnam, se supedita doblemente a los gobiernos locales: de manera sectorial (ante el Gobierno central y las agencias especializadas) y territorial (ante los consejos del pueblo). Pero los propios consejos del pueblo están sometidos a su vez a la vigilancia y a las directivas de las autoridades nacionales y a los controles de los ministerios sectoriales y de las agencias gubernamentales. En la India, las agencias de Estado sectoriales ejercen funciones que entran a menudo en conflicto con las competencias de los gobiernos locales⁴.

Contrariamente a muchos países de la región, los ministerios y las agencias gubernamentales de Japón no tienen poder de tutela y control directo sobre los gobiernos locales,

En la mayoría de los países de nuestra muestra, las autoridades nacionales o estatales ejercen generalmente funciones de control sobre los gobiernos locales en materia de auditoría y de control de honradez

4. Sethi (ed.) 2004, (pp.15-16).

Incluso cuando se han introducido grandes reformas de descentralización, el poder del Estado puede seguir prevaleciendo sobre el de los gobiernos locales

sólo pueden proporcionarles información y sugerencias. Pero el Ministerio del Interior ejerce una tutela y un control presupuestario de facto al emitir un modelo de presupuesto anual destinado a las administraciones locales. Cuando el Gobierno desapruueba sus decisiones o sus políticas, las administraciones locales pueden recurrir a la Comisión de Solución de Conflictos. Sin embargo este procedimiento se utiliza poco; en general, las autoridades locales prefieren proseguir los debates. Una situación similar prevalece en Corea del Sur donde, a pesar de su importante tamaño, los gobiernos locales tienen mucha menos autonomía en la práctica de lo que sugiere la ley. La falta de claridad en la distribución de las competencias compartidas con el Estado y las provincias –dos tercios de las competencias confiadas a los gobiernos locales se ejercen conjuntamente con la provincia– es especialmente escandalosa en el caso de la educación, donde los gobiernos locales prestan este servicio como agencias del Estado. Las provincias y las ciudades metropolitanas gozan de un poder de control considerable sobre los gobiernos locales inferiores (ciudades, distritos rurales y distritos urbanos autónomos).

Incluso cuando se han introducido grandes reformas de descentralización, el poder del Estado puede seguir prevaleciendo sobre el de los gobiernos locales. En la India, el Ministro de Administración Local puede disolver a las instancias resultantes por sufragio universal y controlar directamente el gobierno local durante un período que puede llegar hasta seis meses. Sin embargo, deben celebrarse elecciones llegado ese plazo para renovar el consejo local.

Por el contrario, en el caso de Filipinas, la disolución de los órganos locales elegidos está prohibida, incluso por parte de las más altas autoridades del Estado. Tal proceso sólo puede venir de "abajo", o por medio de elecciones regulares, o por el procedimiento de "revocación" (*recall*), los electores deciden ellos mismos sobre la suerte de sus cargos electos. Esto se basa en el principio de que los cargos electos son solamente res-

ponsables delante de los ciudadanos que los eligieron.

En Tailandia, se percibe al Ministerio de Interior como el principal opositor a la descentralización. El Ministerio intentó frenar la pérdida de su autoridad subrayando las debilidades locales en términos de personal y capacidad administrativa. El Ministerio alega la necesidad de conservar los amplios poderes de tutela que ejerce sobre los gobiernos locales por medio de las administraciones provinciales bajo su control. Somete a los gobiernos locales a una auditoría anual. El Ministerio actúa para poner fin a políticas que considera contrarias a los intereses de la nación, o para modificarlas. En consecuencia, los gobernadores de provincia y los jefes de distrito tienen siempre una autoridad considerable sobre los gobiernos locales.

II.6. Las asociaciones de gobiernos locales de la región

El desarrollo de los gobiernos locales depende sin duda alguna de las personas que animan estas comunidades. Sin embargo, existen ciertas situaciones en la que los gobiernos locales deben mirar más allá de sus intereses inmediatos y anticiparse para incidir sobre el futuro. Los gobiernos locales necesitan a menudo de algún mecanismo que vele por sus intereses mutuos y, más aún, represente sus intereses colectivos frente al Gobierno y a las instituciones exteriores, como las agencias financieras internacionales. A este respecto, las asociaciones de gobiernos locales se han convertido en el instrumento que los gobiernos locales de la región han adoptado para promover sus intereses mutuos. Estas asociaciones ejercen distintas funciones.

Dichas asociaciones actúan como representantes y defensores de los intereses de los gobiernos locales ante el Gobierno. La más antigua asociación de la región es la australiana. Creada en 1947, la Asociación Australiana de Gobiernos Locales (ALGA) participa en la Conferencia de los Primeros Ministros⁵ y en el Consejo del Gobierno australiano, así

5. De los estados miembros de la federación (NdT)

como en distintos consejos ministeriales, comités intergubernamentales⁶ y órganos consultivos especializados. La Asociación contribuyó a perfilar la agenda de las reformas de los años 90, como la política nacional de competitividad y los informes sobre las relaciones intergubernamentales. Se encuentran también en los estados asociaciones de gobiernos locales que hacen de enlace entre los foros intergubernamentales, las negociaciones y los esfuerzos de cooperación en general por una parte, y los ámbitos específicos de actividad por otra parte. Como en Australia, los gobiernos locales de Nueva Zelanda formaron la Asociación de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda que representa los intereses de las 86 autoridades locales miembros. Desde el año 2000, cuando se lanzó el foro gobierno central –gobiernos locales, la Asociación representó siempre a los gobiernos locales en los debates sobre los problemas comunes y la coordinación de los servicios públicos. Los cuadros de los gobiernos locales de este país han constituido también un organismo profesional nacional, la Sociedad de Administradores de Gobiernos Locales. La pertenencia a las asociaciones australiana y neozelandesa es voluntaria pero los consejos locales de los dos países eligieron convertirse en miembros debido a la contribución real y potencial que les aportan. Se han creado otras asociaciones en la subregión: recientemente la Asociación de Gobiernos Locales de las Islas Fiji y la Asociación del nivel local y urbano de Papua Nueva Guinea.

En Filipinas, se creó a nivel nacional en 1997 la Unión de las Autoridades Locales de Filipinas (ULAP) que reúne diferentes ligas en representación de las provincias, de las ciudades, de los municipios y pueblos (*barangay*). Estas ligas representan sus intereses respectivos y buscan la solución de los problemas que las conciernen directamente. La ULAP pretende unificar a todos sus miembros con el fin de garantizar la autonomía de todos los gobiernos locales en su conjunto. Los cargos electos locales (como los alcaldes suplentes, las mujeres alcaldesas, los jóvenes cargos electos) así como el personal es-

pecializado (tesoreros, asesores y urbanistas) tienen también sus asociaciones nacionales. En Indonesia, a raíz de la ley 1999/22, se crearon en 2001 seis asociaciones independientes de gobiernos locales por categorías: la Asociación de concejales municipales de Indonesia (ADEKSI), la Asociación Panindonesia de los consejos legislativos de regencia (ADKASI), la Asociación de los consejos provinciales indonesios (ADPSI), la Asociación de los municipios indonesios (APEKSI), la Asociación de las administraciones indonesias de distrito (antes APKSI, hoy BKKSI) y la Asociación de las administraciones provinciales indonesias (APPSI). Estas asociaciones ejercen acciones de *lobby* ante el Parlamento y el Gobierno para defender los intereses locales. Las asociaciones sirven también de foros de debate y para sellar cooperaciones entre gobiernos locales. En Malasia (Asociación malaya de autoridades locales-MALA), en Vietnam (Asociación de las ciudades con estatuto provincial, rebautizada Asociación de las ciudades de Vietnam-ACVN) y en Tailandia (Liga nacional de los municipios de Tailandia-NMLT), las asociaciones están más estrechamente vinculadas al Gobierno. Las más recientes son las asociaciones provinciales de municipios –*sangkat* (PAC/S) y la Liga nacional de municipios y *sangkat* (NLC/S) fundadas en agosto de 2006 en Camboya.

La India tiene varias asociaciones de gobiernos locales, incluido el Consejo Panindio de Alcaldes, representando a las corporaciones municipales, y el Nagar Palik Pramukh Sangthen, que representa a los otros municipios urbanos. A diferencia de Australia, Nueva Zelanda y Filipinas, estas asociaciones no están reconocidas por la ley. En numerosos estados de la India existe una asociación de administradores de las ciudades que reagrupa a los responsables de las administraciones urbanas. A pesar de la existencia de estas asociaciones, los gobiernos locales no tienen representación formal en las estructuras gubernamentales de los estados; los encuentros y el diálogo con las instituciones del nivel del estado se producen de

Las asociaciones de gobiernos locales se han convertido en el instrumento que los gobiernos locales de la región han adoptado para promover sus intereses mutuos

6. Agrupando los representantes de las administraciones de diferentes niveles (NdT)

7. *En Nepal existe la ADDC/N, una asociación de comités de desarrollo de distrito (fundada en 1995); el MuAN, la Asociación municipal de Nepal (fundada en 1995) y el NAVIN, la Asociación nacional de los comités de desarrollo de los pueblos. Tras la creación de la ADDC/N, se ha dado un nuevo impulso a la fuerza colectiva de los comités de desarrollo de distrito (DDC) y a los partidarios de la aceleración de la descentralización. Cuatro años más tarde, se adoptó en 1999 una ley sobre autonomía local; puede ser considerada como un nuevo giro en la evolución progresiva y constante hacia la descentralización. En Sri Lanka al Capítulo de alcaldes (NCM) creado en 1997, se ha unido la Asociación de Consejos Urbanos Unidos (UCA) y la Asociación Pradeshiva Sabhas (PSA) creada en 2002. En Bangladesh se crearon organizaciones de gobiernos locales en 2003, al aparecer a la vez la Asociación municipal de Bangladesh (MAB) y la Unión Nacional Parish Forum (NUPF).*

manera aleatoria y en forma individual. Desde 2003 está en proceso de creación una Asociación de gobiernos locales de la India. En Bangladesh, Nepal y Sri Lanka, se crearon asociaciones de gobiernos locales a finales de los años 90⁷. No hay asociación de gobiernos locales en Pakistán.

En Japón, no hay asociación formal de gobiernos locales que represente sus intereses. Pero existen una serie de asociaciones formadas sobre la base de las funciones ejercidas, como la Asociación de los alcaldes urbanos, la Asociación de los alcaldes de municipios y pueblos, la Asociación nacional de los Presidentes de los consejos municipales urbanos y la Asociación de los Presidentes de los consejos municipales de municipios y pueblos. Estas asociaciones cooperan con la Asociación nacional de gobernadores y la Asociación nacional de los presidentes de los consejos de departamento para presentar y negociar políticas alternativas con el Gobierno. En China, los gobiernos locales están representados por la Asociación china de alcaldes, creada en 1991. En la República de Corea, la nueva política en favor de la descentralización ha sido acompañada por la creación de asociaciones nacionales: la Asociación nacional de alcaldes (1996) y la Asociación de gobernadores de Corea (1999).

Otro ámbito donde las asociaciones han desempeñado un papel importante es en la formación y el desarrollo de las capacidades de los consejos y del personal. En Australia, las asociaciones de estados son también la organización de empleadores, que ejercen de consejos locales para las relaciones sociales; ofrecen a sus miembros proyectos de formación y desarrollo de capacidades, así como servicios especializados, como seguros generales y planes de seguro para la indemnización de los trabajadores, o fondos de jubilación. La documentación y la difusión de la información sobre buenas prácticas de los gobiernos es un servicio cada vez más importante que las asociaciones ofrecen a sus miembros.

Más allá de la representación de los intereses de los gobiernos locales ante sus Gobiernos, las asociaciones defienden en el terreno internacional sus intereses respectivos. Esto es cierto, al menos en Australia y Nueva Zelanda. Las asociaciones de gobiernos locales de estos países son miembros de organizaciones internacionales y regionales dedicadas a los gobiernos locales, como el Foro de gobiernos locales de la Commonwealth y la sección Asia-Pacífico de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Además varios países han desarrollado organizaciones de gobiernos locales que tienen por objeto la cooperación internacional con gobiernos locales extranjeros: la Asociación china para la amistad con los pueblos extranjeros; en Japón, el Consejo de autoridades locales para las relaciones internacionales (CLAIR), y en la República de Corea la Fundación coreana de autoridades locales para las relaciones internacionales (KLAFIR).

III. Democracia local

La democracia se desarrolla a nivel local en la región Asia-Pacífico. El sistema consejo-alcalde es la regla en la región aunque las prácticas electorales locales varían considerablemente, según los alcaldes sean elegidos directa o indirectamente. En la mayoría de los países, los ciudadanos eligen directamente a sus consejos al igual que a las autoridades ejecutivas (alcaldes) tal como indican los cuadros 10 y 11 (ver abajo). Malasia escapa a este principio: los gobiernos de los estados federados designan a los consejos y a las autoridades ejecutivas aunque los primeros estén mandados para actuar en calidad de representantes de la comunidad local. En Pakistán, una amplia parte de la administración local no tiene entidad directamente elegida. La elección procede de un órgano colegiado formado por miembros de los consejos de nivel inferior. En China y Vietnam, las comunidades locales eligen a sus representantes o sus consejos pero los candidatos son sometidos a un proceso de selección previo. A su vez,

estos consejos locales nombran la mayoría de los representantes en las ciudades, municipios, pueblos y las provincias. En Vietnam, aunque los candidatos a las elecciones del consejo sean miembros todavía del Partido Comunista en el poder, recientemente ha habido esfuerzos para atraer miembros

que no pertenecen al partido o también a candidatos independientes para que se presenten a las elecciones locales. Durante las elecciones locales de 2004, los candidatos que no pertenecían al partido consiguieron 312 puestos contra 25 en las elecciones anteriores.

Cuadro 10 Los sistemas electorales para los consejos locales en la región Asia-Pacífico

País	Sistemas electorales para la parte minoritaria de los Consejos de Gobierno local directamente elegida	Sistema electoral para la parte mayoritaria de los Consejos de gobierno directamente elegida	Duración del mandato y número de mandatos	Participación electoral y tendencias
Australia	Sistema mixto – RP y sistema mayoritario a una vuelta (el candidato más votado es electo)		Dos años (2 estados), 3 años (3 estados), 4 años (1 estado) y 1-4 años en el norte del territorio	Voto obligatorio en 4 estados. En el resto, la participación es generalmente baja, salvo si se acepta el voto por correspondencia.
China	Sistema mixto para todo		Cinco años	Tendencia a la baja
Filipinas	En los consejos de los barangay aplican el sistema mayoritario a una vuelta, con una adaptación del modo de escrutinio	En los consejos municipales y de las ciudades y en los consejos provinciales recurren al sistema mayoritario a una vuelta	Tres años y un máximo de tres mandatos	Aproximadamente 80%
India	En todos los consejos de gobierno locales (rurales y urbanos y de todos los niveles) el sistema mayoritario a una vuelta y circunscripción con candidato único		Cinco años	Datos no disponibles
Indonesia	Todos los consejos de gobierno locales recurren al sistema de RP con listas abiertas		Cinco años con posibilidad de reelección ilimitada	Datos completos no disponibles
Japón	Todos los consejos de gobierno locales recurren al sistema de lista RP		Cuatro años con posibilidad de reelección ilimitada	En baja 56,23% (2003)
Malasia*	No aplicable			
Nueva Zelanda	La mayoría de las veces en base al sistema mayoritario a una vuelta aunque también al VUT en ciertos casos		Tres años	2001 – 50% 2004 – 52%
Pakistán	Los consejos de unión recurren al sistema mayoritario a una vuelta además a la circunscripción con varios miembros	No aplicable	Cuatro años	Datos no disponibles
Rep. de Corea del Sur	Elección directa de los consejos: los puestos se asignan en función del escrutinio mayoritario de la lista en base a la RP en el territorio de la autoridad local como circunscripción única.		Cuatro años	
Tailandia	Todos los consejos de gobiernos locales recurren al sistema mayoritario a una vuelta		Cuatro años	35,39% (Bangkok Consejo de Administración Metropolitano)
Vietnam	Los consejos populares (municipio, distrito y provincia) recurren al sistema mayoritario a una vuelta además de circunscripciones con varios miembros		Cinco años	98,7% (2004)

Fuente: fichas país y UNDP (2006b)

Nota: RP= representación proporcional; VUT= voto único transferible.

*En Malasia no existe un sistema electoral para la administración local.

El método de elección de la autoridad ejecutiva local difiere de un país a otro en toda la región pero, en muchos casos, varía también entre los distintos niveles de administración local de un mismo país

III.1. Los sistemas electorales de los consejos locales

Se considera generalmente que la representación proporcional (RP) favorece la representación ya que tiende a producir resultados electorales que reflejan mejor las tendencias reales de los electores, mientras que los sistemas mayoritarios a una vuelta (o a múltiples vueltas) se piensa que mejoran la transparencia en la medida en que permiten que los electores se identifiquen con un representante específico. Sin embargo, eso no es siempre cierto. Los sistemas de RP pueden facilitar la concentración del poder en algunos partidos en detrimento de los electores, mientras que una elección mediante escrutinio mayoritario a una vuelta no se traduce necesariamente en una mayor transparencia por parte de la persona electa hacia sus electores (UNDP 2006b).

Las principales características de los sistemas electorales de los consejos locales en los países seleccionados de la región Asia-Pacífico se presentan en el cuadro 10. En la mayoría de países, se elige directamente a los miembros del consejo por escrutinio mayoritario a una vuelta en circunscripciones uninominales (llamadas "distritos" en Filipinas). Las únicas excepciones son Pakistán y Vietnam donde el sistema mayoritario a una vuelta es plurinominal. El escrutinio se emplea para las elecciones locales en el caso de los *barangays* en Filipinas donde los electores disponen de tantos votos como puestos disponibles. Pueden utilizar todos sus votos o solamente una parte de ellos, y son los candidatos que obtienen más votos los que ganan la elección. Nueva Zelanda es el único país donde las elecciones locales se hacen solamente por medio del voto por correspondencia. En cuatro estados de Australia el voto en las elecciones locales es obligatorio.

Indonesia y Japón son los únicos países que recurren exclusivamente a la RP para

las elecciones locales, un sistema que tiende a reforzar el poder de los partidos políticos nacionales en detrimento de la vida política local. Con el fin de reducir el poder de selección de candidatos locales por parte de los cuadros del partido nacional, Indonesia pasó, en 2004, de un sistema RP de listas cerradas a un sistema abierto. Esta reforma electoral permitió dar a los electores más peso para decidir qué individuos (y no qué partidos) los representarían en el consejo local. Nueva Zelanda y Australia tienen un sistema mixto para elegir a los miembros del consejo, combinando el escrutinio mayoritario a una vuelta, la RP y el voto único transferible. Corea del Sur aplica también sistemas mixtos, combinando escrutinio mayoritario a una vuelta y RP.

III.2. La elección de las autoridades ejecutivas locales

El método de elección de la autoridad ejecutiva local difiere de un país a otro en toda la región pero, en muchos casos, varía también entre los distintos niveles de administración local de un mismo país. Las principales características de los métodos de elección de la autoridad ejecutiva en los países estudiados se presentan en el cuadro 11. Por norma general, se elige a la autoridad ejecutiva (o el alcalde) por sufragio directo (por ejemplo en Japón, Nueva Zelanda y Filipinas). Indonesia aplica un sistema a dos vueltas (*ballotage*) para garantizar una mayoría (es decir más del 50%). Eso tiene por objeto superar una de las desventajas del escrutinio mayoritario a una vuelta, es decir limitar los "votos perdidos". En Indonesia y Pakistán, se elige directamente a las autoridades y los diputados de los consejos de los niveles inferiores pero sobre la base de candidaturas vinculadas (*common ticket*). En Indonesia, la elección es a partir de partidos, mientras que en Pakistán, la elección es no partidaria. En la India, el sistema de elección de los *panchayat* y de los dirigentes municipales varía de un estado a otro. En algunos estados, la

Cuadro 11 Sistema electoral para las autoridades ejecutivas de la región Asia-Pacífico

País	Alcaldes directamente elegidos	Alcaldes elegidos por el Consejo	Alcalde nombrado por un nivel superior	Duración del mandato del alcalde	Número máximo de mandatos	Revocación del alcalde por parte de los ciudadanos
Australia	En tres estados	En tres estados	No	Cuatro años	Ilimitado	En ciertos estados
China	No	No	Sí	Cinco años	Ilimitado	No
India	La mayor parte de las veces	En el caso del samiti y los zilla presidente de un comité	No	Cinco años	Ilimitado	No
Filipinas	Sí	No	No	Tres años	Tres mandatos	Sí
Indonesia	Sí	No	No	Cinco años	Dos mandatos	No
Japón	Sí	No	No	Cuatro años	Ilimitado	Sí
Malasia	No	No	Sí	No disponible	No disponible	No
Nueva Zelanda	En todos los casos	Sólo en el caso de los presidentes del comité regional	No	Tres años	Ilimitado	No
Pakistán	Nazim de la unión y naib nazim en base a un principio común	Los nazims de Tehsil / distrito elegidos por todos los miembros del consejo de la unión en sus jurisdicciones respectivas. Los Naib nazims para el tehsil y a nivel de distrito escogidos por sus consejos respectivos	No	Cuatro años	Ilimitado	No
Rep. de Corea del Sur	Sí	No	No	Cuatro años	Tres mandatos	Sí, a partir de julio 2007
Tailandia	Sí	No	No	Cuatro años	Dos mandatos	Sí
Vietnam	No	Los presidentes de los comités permanentes de los consejos populares elegidos indirectamente por los consejos populares. Los presidentes de los comités populares (de municipio, distrito y provincia) elegidos por los consejos populares.	No	Cinco años	Ilimitado	No

Fuente: fichas país, CGLU 2007.

autoridad ejecutiva local es elegida por los miembros del consejo que pertenecen al partido mayoritario. Australia dispone de un sistema mixto –en tres estados, se elige a la autoridad ejecutiva local por sufragio directo; en otros tres estados, el consejo decide si debe elegirse por sufragio directo o por el propio consejo; por último, en un estado, son los electores

quienes deciden directamente el método de elección del ejecutivo local.

Allí donde los electores eligen directamente a los propios consejos de los niveles superiores (y no por órganos colegiados electorales), eligen a sus autoridades ejecutivas invariablemente por sufragio directo (por ejemplo la India, Indonesia, Filipinas y Viet-

La duración del mandato de una autoridad ejecutiva local varía en la región, yendo de un mínimo de tres años a un máximo de cinco

nam). Por el contrario, allí donde se elige a los consejos de los niveles superiores por sufragio indirecto, se elige a las autoridades ejecutivas locales de la misma manera. Tal es el caso de Pakistán, que dispone de un sistema híbrido de elecciones indirectas para las autoridades ejecutivas locales. Se elige al dirigente (*nazim*) de cualquier distrito (*tehsil*) o ciudad por sufragio indirecto por un órgano colegiado electoral formado por todos los miembros de los consejos de unión⁷ en sus circunscripciones respectivas. Se eligen así por sufragio indirecto por todos los consejeros, incluidos los líderes de los consejos de unión (*nazims*) y sus suplentes (*naib nazims*), en sus territorios respectivos. No obstante, los *naib nazims* del *tehsil* (nivel del distrito) son elegidos por sus consejos respectivos en su seno y no por un órgano colegiado electoral más amplio.

La duración del mandato de una autoridad ejecutiva local varía en la región, yendo de un mínimo de tres años (por ejemplo en Nueva Zelanda y Filipinas) a un máximo de cinco años (por ejemplo en Australia, China, la India, Indonesia y Vietnam). Varios países imponen restricciones al número de mandatos consecutivos que pueden ejercerse –dos mandatos como máximo (en Indonesia y Tailandia) o tres mandatos (en Filipinas).

III.3. El papel de los partidos políticos

Las elecciones locales con partidos políticos son la norma en la región Asia-Pacífico. Las únicas excepciones significativas son Nueva Zelanda y Australia donde predomina la ausencia de partido o la afiliación independiente excepto en las grandes ciudades. Pakistán y Filipinas, dos países donde los partidos políticos forman parte integrante de la vida política a nivel nacional, ha conocido una tentativa de despolitización de la administración local. En Pakistán, los partidos políticos se excluyen de las elecciones locales y, en Filipinas, no pueden participar en las elecciones de los *barangay* pero se autorizan en los demás niveles. No obstante, en la práctica, los partidos políticos desempeñan un papel primordial en las

elecciones locales de Pakistán apoyando candidatos claramente afiliados a un partido determinado.

En China y Vietnam, el único partido político autorizado en el contexto de las elecciones locales es el partido comunista en el poder. Los candidatos independientes pueden presentarse a las elecciones en Vietnam pero todos ellos (afiliados a un partido o no) deben previamente ser seleccionados por un abanico de instituciones como el Frente de la Madre Patria, claramente vinculado al Partido Comunista Vietnamita. Eso garantiza que todos los candidatos “hablen más o menos” el mismo lenguaje político (el del partido) y se impone así un límite a la variación entre los programas políticos de los candidatos. En China, desde 1987 se introdujo la elección libre por sufragio directo de los Comités de pueblo y se extendió desde 1997 a todo el país (XV Congreso del Partido comunista chino); en 2004, se elegía a los Comités en un 85% de los pueblos y un 75% de las comunidades de vecindad en las zonas urbanas. Desde 1995 (primera experiencia), las posiciones dirigentes en los municipios (gobernador, vicegobernador y a veces secretario del Partido) dieron lugar a elecciones semicompetitivas en la provincia de Sechuan y en algunos distritos de otras provincias. Este procedimiento semicompetitivo implica una especie de elección primaria, entre los candidatos que se presentan autónomamente, por un órgano colegiado bastante amplio (150 a 300 personas), antes de la aprobación por la dirección del Partido en el distrito, y la elección final por los ciudadanos entre los candidatos así seleccionados. Aunque estas elecciones permanecen bajo el control del Partido, este cambio ha inclinado en favor de la población las relaciones entre la ciudadanía y la administración local de base⁸.

Las elecciones locales se disputan ardientemente en la región pero a menudo van acompañadas de manipulación y fraudes por parte de los partidos en liza. En la mayoría de los países, los partidos políticos locales son ramas de los partidos políticos

7. *El Consejo de Unión es el consejo de las administraciones de unión que agrupan a los pueblos y barrios que tienen sus propios órganos electos. Existen en Pakistán 6.125 administraciones de unión que forman la administración municipal de base, para unidades que cuentan con una media de 15.000 habitantes.*
8. *Gunter Schubert (2003), "Democracy under one-party rule", China perspectives n° 46, marzo-abril; Lai Hairong (2004), "Semi-competitive elections at township level in Sichuan province", China perspectives n° 51, enero-febrero.*

nacionales. Los candidatos independientes están prohibidos en Indonesia pero permitidos en Filipinas. Las elecciones locales y nacionales a menudo se sincronizan, las ramas del partido local reciben fondos de sus oficinas nacionales con el fin de apoyar las campañas electorales de los candidatos a una función nacional. En toda la región, los hombres políticos ven en la administración local el trampolín para acceder a una función política nacional. No obstante, debido a las reformas descentralizadoras, las elecciones locales se ven influidas cada vez más por los asuntos locales, lo que cambia considerablemente el juego.

III.4. La participación ciudadana en la gobernanza local

El gobierno local es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. Como tal, es el primer nivel que da a los ciudadanos la posibilidad de influir sobre las decisiones públicas. En todos los países afectados por este estudio, se concede cada vez más importancia a la participación ciudadana en la gobernanza local. La forma de participación más corriente se efectúa a través de las urnas. Todos los países permiten a los ciudadanos elegir a nivel local, en distintos grados, a los dirigentes que van a administrar los asuntos de la colectividad, desde los congresos del pueblo consultivo en Vietnam y China hasta los consejos y alcaldes elegidos por sufragio directo en Pakistán, Japón, India, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia y Filipinas. El nivel de participación electoral a escala local varía considerablemente entre los países estudiados. La participación alcanza niveles altos en los países comunistas con partido único como en Vietnam (98,7% en 2004) y en China (80% en las elecciones municipales en zonas rurales). El voto es obligatorio en cuatro estados de Australia pero la participación en las elecciones locales sigue siendo habitualmente baja en los otros estados excepto allí donde se admite el voto por correspondencia. En el resto de la región, la participación va desde un 80% en Filipinas al 56% (2003), 52% (2004) y 47% (2005) en Japón, Nueva Zelanda y Pakistán res-

pectivamente, situándose en un 35% para la Administración Metropolitana de Bangkok en Tailandia.

Sin embargo, la participación ciudadana en la gestión local no se reduce al voto en las elecciones locales. Los procesos descentralizados son la manifestación de un extenso movimiento de democratización que abre la vía a una mayor participación ciudadana y a un compromiso activo de la sociedad civil con la democracia. Garantizar la participación de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales –ONG), de las empresas o del sector privado en general en la gobernanza local es una condición *sine qua non* para avanzar en la descentralización. El medio para superar la división llamada "división psicológica" entre el Gobierno y la sociedad civil sigue siendo un reto que abordan los países de la región de distintas maneras.

Los ciudadanos japoneses pueden pedir la organización de un referéndum sobre temas importantes como la relocalización de una base militar norteamericana, de lugares nucleares y la construcción de centros de residuos industriales. Pueden exigir la formulación, la mejora o derogación de resoluciones, de auditorías e incluso la disolución de la asamblea local, al igual que la revocación del alcalde, concejales o funcionarios locales. En Corea del Sur, la participación ciudadana ha sido considerablemente reforzada recientemente gracias a tres reformas legislativas: la ley sobre el referéndum local de 2005, confirmando el poder de los consejos de convocar un referéndum; la ley de 2006 sobre el régimen del defensor del pueblo local y el derecho de petición local contra los abusos en las finanzas locales; y finalmente la ley de 2007 sobre la revocación de los cargos electos locales, por la cual alcaldes y consejeros elegidos pueden ser cesados mediante un voto local. En Nueva Zelanda, aproximadamente la mitad de los municipios han constituido consejos comunitarios en el marco de una estrategia para estrechar los vínculos entre los habitantes y el consejo municipal. Aunque estas estructuras estén autorizadas en virtud de la ley sobre la administración local de

La forma de participación más corriente se efectúa a través de las urnas. Todos los países permiten a los ciudadanos elegir a nivel local, en distintos grados, a los dirigentes que van a administrar los asuntos de la colectividad, desde los congresos del pueblo consultivo en Vietnam y China hasta los consejos y alcaldes elegidos por sufragio directo en Pakistán, Japón, India, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia y Filipinas

Las tentativas de promoción de la participación ciudadana se encuentran a menudo con el freno de fuertes intereses y no siempre se ven coronadas de éxito

2002, estos consejos están desprovistos de autoridad administrativa y recursos financieros independientes.

En Filipinas, se ha observado un aumento sensible de la participación ciudadana en la gestión local durante estos últimos años. El Código de los Gobiernos Locales de 1991 estableció nuevos mecanismos de consulta y participación. Se introdujeron los referendums a nivel local y las elecciones anticipadas provocadas por los ciudadanos y, entre 1993 y 1997, se registraron 29 elecciones anticipadas provocadas por los ciudadanos (Teehankee, 2002). El Código pide que todos los municipios establezcan un consejo de desarrollo local (CDL), del que al menos una cuarta parte de los miembros deben ser representantes de organizaciones no gubernamentales y populares. El CDL propone un plan de desarrollo global que debe ser aprobado por la comisión de gobierno.

Las tentativas de promoción de la participación ciudadana se encuentran a menudo con el freno de fuertes intereses y no siempre se ven coronadas de éxito. El *Gram Sabha* (o asamblea de todos los electores inscritos de un *Panchayat*) es una característica clave de las colectividades locales rurales indias y los organismos locales rurales se ven obligados a celebrar reuniones de *Gram Sabha* donde se adoptan importantes decisiones. Se hace hincapié cada vez más en la creación de grupos de usuarios que toman decisiones y participan en la elaboración y en la gestión de los servicios públicos locales. Esta medida parece más controvertida ya que supone debilitar el papel institucional de los órganos locales elegidos. Actualmente, las ciudades no tienen una institución que se corresponda con el *Gram Sabha* y los ciudadanos no tienen un papel institucional más allá de su voto en el momento de las elecciones, aunque se multiplican las llamadas para establecer una plataforma que refleje el compromiso ciudadano en las circunscripciones electorales. Para promover una mayor responsabilidad de las autoridades locales frente a los ciudadanos, la India ha adoptado recientemente una ley sobre el derecho a la

información que deroga las leyes anteriores que protegían las políticas gubernamentales y los procesos de decisiones del control de los ciudadanos. Las leyes sobre los gobiernos locales de algunos Estados contienen sus propias disposiciones relativas al derecho a la información, y determinan la información que puede o no ser pública.

En Pakistán, un objetivo importante de la reforma descentralizadora de 2001 consistió en institucionalizar la participación ciudadana en la gobernanza local. Desde este punto de vista, se destina un cuarto del presupuesto de desarrollo local a las organizaciones comunitarias. A pesar de eso, el número de organizaciones comunitarias y la participación ciudadana no han aumentado. La asignación de los recursos a las organizaciones comunitarias se convirtió en un tema altamente político. Las leyes sobre los gobiernos locales han institucionalizado también el sistema tradicional de resolución de litigios, con el fin de facilitar la participación de los ciudadanos. Pero estos mecanismos han mostrado su ineficacia para defender los intereses de los más pobres.

En varios países, se ha prestado una gran atención a los pueblos, porque están arraigados en la estructura tradicional de las relaciones sociales y constituyen una base legítima, reconocida por la población, para el desarrollo local. Ésta es la razón por la que en Filipinas el sistema de administración local sostiene los *barangays*. En Indonesia, el Gobierno militar reorganizó los pueblos, en 1979, para integrarlos en el nuevo sistema de Gobierno. Sin embargo, la reforma de 1999 puso en entredicho esta reforma para volver a dar vida a los pueblos en las zonas rurales, como estructuras sociales basadas en instituciones y normas tradicionales que pueden contribuir a integrar la población en la gestión de los asuntos locales. Ciertos estudios pusieron de manifiesto que el pueblo podía desempeñar un papel en la solución de conflictos en sustitución de la policía y la justicia, a menos que las autoridades formales estén implicadas en el desacuerdo (World Bank: 2004). Otros estudios ponen

de manifiesto que, a pesar de las reformas, los habitantes siguen sintiendo que su participación en las decisiones y su influencia sobre el proceso de decisión continúa siendo muy escaso (Alatas, Pritchett, Wetterberg: 2002). Probablemente sea necesario más tiempo para lograr resultados.

Los gobiernos de las grandes ciudades deben enfrentarse a retos concretos de representación y responsabilidad. Su gran tamaño puede aislarlos de los ciudadanos y electores. En términos de capacidad de reacción, todo depende de los acuerdos electorales e institucionales en vigor (Rakodi 2004). Es posible tener un cierto grado de reactividad, en particular frente a los pobres, instituyendo gobiernos locales más pequeños, a un nivel inferior, como es el caso de los *barangays* en Filipinas, que disponen de recursos para servicios y equipamientos (Devas y AL 2004). No obstante, a excepción de países de la OCDE como Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda que gozan de recursos más importantes y de una tradición más larga de democracia local, las ciudades de los países de la región Asia-Pacífico carecen seriamente de capacidad de reacción, ante las necesidades de sus ciudadanos, en particular los más vulnerables y es preocupante que escapen a su control. Su falta de reactividad puede, en gran parte, deberse a la insuficiencia de recursos, a la vez, humanos y financieros. Pero también puede atribuirse no sólo a sistemas administrativos débiles, opacos e irresponsables, sino también a sistemas políticos represivos y no representativos así como a altos niveles de corrupción. Ante estos problemas, son las demandas de la sociedad civil que obligan cada vez más a las administraciones municipales a demostrar mayor transparencia y a someterse a su control (ibid).

III.5. La representación política de los grupos desfavorecidos y minoritarios

La representación de las élites tendió a imponerse en los sistemas electorales de la región Asia-Pacífico, incluso allí donde las

elecciones mediante la representación proporcional eran la norma, y especialmente allí donde las administraciones locales de nivel superior se elegían por sufragio indirecto. Ésta es la razón por la que numerosos países han introducido discriminaciones positivas con el fin de promover la representación política a nivel local de los grupos desfavorecidos y minoritarios. En principio, la elección democrática de los consejos locales da voz a todos los ciudadanos. Pero en la práctica, algunos acuerdos electorales son más favorables a la integración que otros, especialmente por lo que se refiere a las mujeres y también a grupos minoritarios y los pobres. Ninguna legislación de los países estudiados pide a los partidos políticos garantizar en el marco de las elecciones locales un porcentaje de candidatos representativos de los grupos minoritarios o desfavorecidos. No obstante, en Vietnam la ley establece que la selección de los candidatos que se presentan a las elecciones debe garantizar el nombramiento de un número conveniente de mujeres mientras que en las localidades que cuentan numerosos grupos étnicos minoritarios, éstos deben estar representados en los consejos populares.

Varios países de la región –incluida la India, Pakistán y Filipinas– han introducido en los sistemas electorales cuotas y puestos reservados en favor de las mujeres y grupos minoritarios y desfavorecidos. La India ofrece el ejemplo más típico de éxito de discriminación positiva en favor de la representación de las mujeres y minorías. No menos de un tercio de los puestos (incluidos puestos reservados a las castas reconocidas –CR– y tribus reconocidas –TR–) y algunas presidencias de los consejos locales en todos los estados se reservan a las mujeres. Así pues, más de un millón de mujeres son miembros de los consejos locales de la India. Las CR y las TR tienen también puestos reservados en los consejos –en la misma proporción del porcentaje que representan de la población total. La obligación de reservar a las mujeres y/o a grupos minoritarios de los puestos superiores refuerza también su acceso al poder aunque los resultados sean menos

Los gobiernos de las grandes ciudades deben enfrentarse a retos concretos de representación y responsabilidad. Su gran tamaño puede aislarlos de los ciudadanos y electores

Tradiciones muy afianzadas de dominio por parte de las élites locales en numerosos países de la región hacen que la instauración de una representación más abierta que favorezca la integración sea un proceso de larga duración, aunque el crecimiento de la sociedad civil y su compromiso con los gobiernos locales aporta una ayuda preciosa en favor del cambio

exitosos, algunos Estados como Kerala y Bengala occidental avanzan más rápidamente que otros (Blair 2000).

En Pakistán, en la elección por sufragio directo de los consejos de pueblos/de vecindad, se reserva un escaño a las mujeres y un escaño a los campesinos y a los obreros mientras que en las elecciones directas de los consejos de unión se reservan cuatro escaños a las mujeres musulmanes, seis escaños (entre los cuales dos para las mujeres) a los obreros y a los campesinos y un escaño a los grupos minoritarios. Por lo que se refiere a las elecciones por sufragio indirecto de los consejos de *zilla*, *tehsil* y ciudad, las mujeres deben representar un 33% de todos los miembros, los campesinos y los obreros deben representar un 5%, los miembros de los grupos minoritarios en las distintas uniones de administración local deben representar al menos un 5%. Para cubrir estos puestos, el órgano colegiado electoral toma en cuenta a los miembros de los consejos de unión de administración. No obstante, un gran número de los puestos reservados siguen simplemente vacantes o fuera de concurso. En las elecciones de 2000-2001, un 17% de los miembros de los consejos de unión eran mujeres, un 15% en los *tehsil* y un 11% en los distritos y ciudades (CLGF 2005:1183).

La existencia de tradiciones muy afianzadas de dominio por parte de las élites locales en numerosos países de la región hacen que la instauración de una representación más abierta que favorezca la integración sea un proceso de larga duración, aunque el crecimiento de la sociedad civil y su compromiso con los gobiernos locales aporta una ayuda preciosa en favor del cambio. Es en particular el caso de Filipinas, donde ONG y organizaciones de la sociedad civil gozan de una protección jurídica importante y de derechos en el sistema de administración local. El código de la administración local de 1991 establece que hay tres representantes de cada sector en los consejos locales a todos los niveles, es decir una mujer, un obrero de la agricultura o la industria y un represen-

tante de los pobres de la ciudad, de las comunidades culturales indígenas, de las personas minusválidas o cualquier otro sector que puede determinarlo el consejo en cuestión. Por añadidura, Filipinas tiene posiblemente uno de los sistemas de representación local del mundo más abiertamente favorable a los jóvenes. El código de los gobiernos locales prevé el establecimiento, en cada *barangay*, de consejos de jóvenes cuyos miembros de 15 a 21 años se eligen por los ancianos. Los presidentes de estos consejos de jóvenes y sus federaciones representan a los jóvenes en calidad de miembros de derecho en cada nivel del sistema de la administración local.

En Australia y Nueva Zelanda, el derecho de las poblaciones indígenas a la autonomía local representa un problema político, más en términos de autodeterminación que de integración (Sproats 2003). En Australia, la dificultad de integrar a la población indígena en las instituciones no es un problema actual. En algunas regiones, se consagran algunas zonas especiales de las administraciones locales a las necesidades de la población indígena con el fin de garantizarle una mayor representación. Aunque la población Maori en Nueva Zelanda representa un 15% de la población total, sólo contaba entre 1998 y 2001 con un 6% de los miembros de los consejos locales. A pesar de la ausencia de discriminación positiva en estos dos países, la representación femenina en la política es considerable. En el 2000 el 26% de los miembros de los consejos locales en Australia eran mujeres y están ausentes solamente en el 10% de los consejos. Cerca del 15% de los consejos tienen por alcalde a una mujer, más aún en las zonas metropolitanas (21%) que en los consejos rurales (11%) (UNESCAP 2005a). En Nueva Zelanda, las mujeres representaban en 2004 un 34% de los miembros de los consejos de ciudad y un 28% de los miembros de los consejos de distrito. El mismo año, de los dieciséis alcaldes de las ciudades, cuatro eran mujeres y un 12% de los alcaldes de distrito también eran mujeres (UNESCAP 2005b).

Conclusión

Si se considera el impacto de la descentralización y la gobernanza democrática local en la oferta de servicios, la voz de los ciudadanos, la transparencia y la disminución de la pobreza, es importante no perder vista que mientras que en algunos países de la región se ha iniciado una descentralización de las funciones del Estado (en particular, en Indonesia, Filipinas y en algunos estados de la India, al igual que en algunos sectores de China y en menor medida en Corea del Sur, Tailandia y Vietnam), en otros países, las reformas del sistema de la administración local son más modestas (Australia, Japón –más importante en relación a las finanzas locales– y Nueva Zelanda). La descentralización y la gobernanza local en la región muestran también profundas diferencias en el grado de control democrático y responsabilidad. Resulta difícil generalizar a partir de experiencias tan diferentes, especialmente allí donde la descentralización es un fenómeno reciente comparado con otras partes del mundo. Sin embargo, podemos llegar a dos conclusiones sobre el impacto de la descentralización y la reforma democrática local en la región.

En primer lugar, en términos del impacto de la descentralización democrática en la oferta de servicios, se constata un apoyo en toda la región (por ejemplo en Indonesia, Corea del Sur, Filipinas y en algunos estados de la India) a la idea según la cual la eficacia de los servicios aumenta cuando se elige a los responsables locales, ya que entonces tienen que responder a las solicitudes de los ciudadanos y someterse a su control. La descentralización debería en principio abrir un espacio político a la participación y a la voz de los ciudadanos y así crear una situación favorable al control de los responsables locales. Por otra parte, en India, Indonesia, Pakistán y Filipinas, la descentralización ha incrementado el número de las funciones electivas y por lo tanto el alcance del control democrático. Pero el peso de las relaciones patrón-cliente entre las élites locales y los ciudadanos, tan fuertes en numerosos paí-

ses de la región, corren el riesgo de bloquear este control.

La descentralización puede abrir la vía a la “política del dinero” como es el caso en Indonesia donde el dinero triunfa sobre el control (Hofman y Kaiser 2006). En China y Vietnam, la elección democrática de los líderes campesinos comienza a aplicarse y los ciudadanos están cada vez más dispuestos a pedir cuentas a las autoridades locales. En Malasia, donde no existe control directo, puesto que los miembros de los consejos locales son nombrados y no elegidos, se han introducido innovaciones para garantizar un acceso más amplio del público a la información con el fin de ampliar el control sobre la administración local. En numerosos países, especialmente en Filipinas y en algunos estados de la India, las organizaciones locales de la sociedad civil están dispuestas a utilizar esta información para aumentar su control. Al mismo tiempo, en países donde los sistemas de administración local están bien asentados, como Australia, Japón y Nueva Zelanda, los esfuerzos realizados durante las dos últimas décadas han pretendido mejorar la gestión y la eficacia de la oferta de servicios locales, incluso mediante la adopción de una gestión orientada hacia el resultado, y facilitando el acceso de los ciudadanos a la información a través de iniciativas en el ámbito de la administración electrónica. Esto podría tener un impacto positivo en los resultados de los servicios locales que se ofrecen.

En segundo lugar, los datos disponibles son insuficientes para llegar a conclusiones definitivas en cuanto al impacto de la descentralización en la disminución de la pobreza. En principio, combinada con un sistema de distribución eficaz y equitativo de la riqueza, la descentralización debería permitir redistribuir mejor los beneficios del crecimiento y así contribuir a la disminución de la pobreza. Sin embargo, sin un sistema de redistribución adecuado, la descentralización puede favorecer el aumento de desigualdades en-

La descentralización y la gobernanza local en la región muestran también profundas diferencias en el grado de control democrático y responsabilidad



tre regiones. Es lo que se observa en China donde la reforma económica general, incluida la descentralización económica, ha aumentado considerablemente los niveles de vida y sustancialmente ha reducido el número de los que viven en una pobreza absoluta pero, al mismo tiempo, esta reforma ha aumentado considerablemente las desigualdades entre las personas y entre las regiones. En Indonesia, la descentralización aumentó las riquezas a escala local pero este crecimiento ha sido mayor en las regiones que ya eran ricas. Si puede contribuir a corregir las diferencias históricas de niveles de desarrollo entre regiones, no sucede automáticamente lo mismo en el caso de la pobreza o de desigualdades entre regiones.

En conclusión, queda claro que la descentralización ha sido un tema central de la gobernanza en toda la región durante la última década. En general, esta descentralización se ha acompañado de una extensión de la democracia local. Pero las formas y los modelos de la gobernanza local varían considerablemente, lo que refleja la diversidad de los contextos constitucionales a cada país. Mientras que existen debilidades claramente evidentes en la organización actual de la descentralización en la mayoría de los países y que todavía se necesitan más reformas, es difícil imaginar que sea posible y políticamente aceptable volver a una centralización global.

Anexo 1

Principales leyes relativas al gobierno local en los países estudiados de Asia-Pacífico

País	Año	
Australia	1989	Victoria: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Nueva Gales del Sur: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Territorio del Norte: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Queensland: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Tasmania: Ley sobre los gobiernos locales
	1995	Ley sobre la asistencia financiera de los gobiernos locales
	1995	Australia Occidental: Ley sobre los gobiernos locales
	1999	Australia del Sur: Ley sobre los gobiernos locales
	China	
Filipinas	1959	Ley sobre la Autonomía Local
	1960	Ley sobre la Carta de Barrio
	1963	Ley revisada sobre la Carta de Barrio
	1967	Ley sobre la Descentralización
	1983	Código del Gobierno Local (Batas Pambansa)
	1987	Constitución: Artículo 10 apoyando la Autonomía Local
	1991	Ley de la República (conocida bajo el nombre de Código de los Gobiernos Locales)
India	1950	Constitución (Artículo 40)
	1992	Enmiendas Constitucionales 73 y 74
Indonesia	1974	Ley n°5 sobre la Autonomía Local
	1975	Ley sobre la Descentralización (decentralisatiewet) que desarrolla el Sistema de Regiones Autónomas
	1999	Ley n° 22 sobre Gobiernos Regionales y Ley n° 25 sobre el Equilibrio Fiscal entre el Gobierno Central y Regional
	2000	Enmienda Constitucional reforzando la base de la descentralización.
	2004	Ley n° 32 sobre el Gobierno Regional (Ley n° 22 enmendada) y Ley n° 33 sobre el Equilibrio Fiscal entre el Gobierno Central y Regional (Ley n° 25 enmendada)

Anexo 1

Principales leyes relativas al gobierno local en los países estudiados de Asia-Pacífico (cont.)

País	Año	
Japón	1947	Ley sobre gobiernos locales
	1993	Resoluciones del Parlamento y de la Dieta sobre la Descentralización
	1995	Ley para la Promoción de la Descentralización
	1999	Ley global de descentralización
	2004	Revisión de la ley de 1947 sobre gobiernos locales
	2005-2007	Reforma de las finanzas locales "en tres ejes" (Trinity Reform)
	Malasia	1950
1952		Ordenanza de los Consejos Locales
1976		Ley sobre las Administraciones Locales
2003		Breve Agenda del gobierno de la administración local
Nueva Zelanda	1989	Leyes de enmienda de los gobiernos locales n° 1 y n° 2
	1991	Ley sobre la gestión de los recursos
	2001	Ley sobre las elecciones locales
	2002	Ley sobre gobiernos locales
	2002	Ley sobre la fiscalidad local
Pakistán	1959	Decisión Elemental sobre las Democracias
	1960	Ordenanza sobre la Administración Municipal
	1972	Ordenanza sobre los gobiernos locales
	1979	Ordenanzas sobre los gobiernos locales adoptadas en cada provincia
	2001	Ordenanzas sobre los gobiernos locales adoptadas en cada provincia
	2005	Enmienda sobre las ordenanzas sobre los gobiernos locales de 2001
Rep. de Corea	1949	Ley sobre Autonomía Local, enmendada en 1956, 1958, 1960 y 1961
	1986	Ley sobre Autonomía Local
	1987	Constitución: Título VIII (Artículos 117 y 118) sobre Autonomía Local
	1990	Ley revisada sobre Autonomía Local

Anexo 1

Principales leyes relativas al gobierno local en los países estudiados de Asia-Pacífico (cont.)

País	Año	
Tailandia	1933	Ley sobre la Administración Local
	1985	Ley sobre la Administración Metropolitana de Bangkok
	1991	Ley Nacional sobre la Organización Administrativa
	1997	Constitución: Artículo 78 apoyando la Autonomía Local
	1997	Ley Regional sobre la Organización Administrativa
	1999	Ley sobre el Plan y los Procedimientos de Descentralización
Vietnam	1958	Ley sobre gobiernos locales
	1994	Ley sobre las Organizaciones de Consejo Popular y de los Comités Administrativos en todos los niveles de gobierno
	1996	Ordenanza sobre las Funciones Concretas
	1998	Ley sobre el Presupuesto
	2004	Ley revisada sobre el Presupuesto del Estado

Fuentes: Estudio de caso por países y Brillantes 2006; CLGF 2005; Banco Mundial 2005.



EURASIA

TALIA YA. KHABRIEVA
(JEFA DEL GRUPO
DE INVESTIGACIÓN)

T.V. ANDRICHENKO
V.A. VASILIEV





Introducción

Este capítulo analiza las etapas de la formación, las principales tendencias, los aspectos generales y específicos del desarrollo de la autonomía local en los Estados de la región de Eurasia que antiguamente fueron miembros de la Unión Soviética: Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Hasta la caída de la Unión Soviética en 1991, todos estos países compartían un sistema unificado de gobierno local. Las principales características de este sistema eran:

1. Los soviets locales (consejos) que formaban parte del Estado;
2. los soviets de cada nivel estaban subordinados a los soviets de nivel superior –ningún nivel de gobierno tenía competencias propias,
3. el ejecutivo de cada nivel de gobierno rendía nominalmente cuentas a un consejo representativo, pero en la práctica los poderes representativo y ejecutivo de cada nivel de gobierno estaban subordinados al aparato del Partido al nivel correspondiente.

En su conjunto, estas características del sistema soviético de gobierno subnacional configuran un legado que continúa influyendo en la evolución de los gobiernos subnacionales de los Estados que le han sucedido. En los primeros años de la transición postsoviética, este legado se evidenciaba en las dificultades prácticas causadas por el colapso del sistema precedente. Después de 1991, la situación se agravó por el solapamiento de funciones y competencias compartidas, la falta de claridad entre los niveles de responsabilidad y los recursos disponibles (propios o transferidos desde arriba). En aquellos países de la región en los que tenían lu-

gar elecciones democráticas reales a niveles subnacionales, la desaparición del control por parte del Partido sobre los poderes representativo y ejecutivo dio lugar a una lucha abierta entre ambos.

Sin embargo es en el campo de las ideas que alimentan el debate sobre la reforma de la autonomía local en los países de Eurasia donde la herencia soviética sigue ejerciendo una influencia directa o indirecta. El legado se presenta de forma manifiesta en el debate permanente sobre las relaciones entre el gobierno local y el Estado en la mayoría de países de Eurasia. Las ideas centralistas de la época soviética influyen en el punto de vista que tienen las élites gobernantes sobre la autonomía local. Mientras que quienes puján por romper con el legado institucional del período soviético defienden la autonomía local y la descentralización llegando a adoptar puntos de vista excesivamente idealistas sobre el rol de los gobiernos locales. El primer grupo ve al gobierno local como parte integral del Estado y enteramente subordinado a los órganos estatales superiores. El segundo grupo ve al gobierno local (idealmente) como una institución social, creada por el pueblo o la comunidad local y completamente diferenciada del Estado.

La visión "social" ha proporcionado las bases para defender a las municipalidades contra las excesivas intervenciones de arriba. Fue este enfoque que inspiró el artículo 12 de la Constitución de la Federación Rusa, que proclama que el gobierno local no es parte del Estado y que constituye el artículo de referencia en todos los debates sobre los gobiernos locales. Al mismo tiempo, se puede argumentar que la visión "social" limita el rol de los gobiernos locales, ya que su rol de representación de la comunidad se antepone al rol de prestador de servicios. La visión "social" tiende a fomentar la fragmentación en pequeñas unidades municipales que sólo tienen poder sobre el papel pero no en la realidad (como ocu-

Sin embargo es en el campo de las ideas que alimentan el debate sobre la reforma de la autonomía local en los países de Eurasia donde la herencia soviética sigue ejerciendo una influencia directa o indirecta

La mayoría de países euroasiáticos han heredado de alguna u otra forma la unidad territorial soviética, el raion (distrito) que reagrupa varios asentamientos humanos (posielenie) dentro de un territorio determinado (muy semejante al sistema de distritos del Reino Unido)

1. La traducción de la palabra rusa "raion" conoce las variaciones: "región", que es inexacto, "distrito" o "provincia". Aquí lo asimilaremos a "provincia" por tres razones:
 - 1) la etimología;
 - 2) la analogía con la circunscripción alemana del "Kreis";
 - 3) para conservar la palabra "distrito" como la traducción de la palabra rusa "okrug" que es utilizada también para circunscripciones más amplias (tales como los siete "distritos federales" en los que son nombrados los representantes plenipotenciarios del Presidente de la Federación de Rusia) (NdT).

rió en algunos países de Europa Central y Oriental después de 1989, debido al interés de los reformadores de separar el gobierno local del Estado).

Sin embargo, mientras la visión "estatal" del gobierno local continúe influyendo en los círculos gubernamentales, la visión "social" es necesaria como contrapeso. El debate entre estas dos visiones contrapuestas del gobierno local tiende a concentrarse sobre si los alcaldes deben ser nombrados o electos (o, en un sistema donde el alcalde no es la figura principal, si el consejo electo tiene poder sobre el ejecutivo). Lo que constituye una prueba decisiva de la autonomía local. El debate sobre el nombramiento de los alcaldes emerge de manera recurrente en la Federación Rusa. En varias ocasiones estos últimos años, las propuestas legislativas que proponían el nombramiento de los alcaldes en vez de su elección estuvieron a punto de ser adoptadas, y fueron retiradas en la última fase del proceso legislativo por la intervención de los niveles más altos del gobierno donde existen defensores de las dos posturas. En el contexto postsoviético, el principio de autonomía local a menudo ha chocado con la autonomía regional, y especialmente en la Federación Rusa. Desde principios de los años noventa el conflicto entre gobernadores regionales y alcaldes de las capitales regionales ha tenido una gran influencia sobre la política local. En general, los gobernadores regionales han apoyado la visión "estatal" del gobierno local (en la que las autoridades locales estarían subordinadas a los órganos estatales de la región), mientras que los defensores de la visión "social" y no estatal de los gobiernos locales se encuentran, paradójicamente en los niveles nacional o federal.

La mayoría de países euroasiáticos han heredado de alguna u otra forma la unidad territorial soviética, el raion¹ (distrito) que reagrupa varios asentamientos humanos (posielenie) dentro de un territorio determi-

nado (muy semejante al sistema de distritos del Reino Unido). En la mayoría de países de la región, es el nivel en el que se implementan la mayoría de funciones y servicios locales. Aunque fue inicialmente muy criticado por ser un legado del régimen precedente, el raion ha sido difícil de sustituir, pero también difícil de clasificar como gobierno local o administración estatal, ya que es un híbrido de los dos. En Ucrania, la más importante de la reformas diseñada en el 2005 (pero no adoptada, debido a la fractura ese año de la Coalición Naranja), hubiera convertido a los raion en auténticas autoridades locales, con el ejecutivo responsable delante del consejo (no es el caso actualmente). En Rusia, la reforma de 1995 se centró sobre los asentamientos más que sobre los distritos. Como consecuencia, muchas responsabilidades locales fueron asumidas por el Estado. La reforma de 2003 acabó con esta anomalía y creó un sistema con dos niveles, con los raions como el nivel superior, para desarrollar aquellas funciones que requieren de economías de escala (así como competencias estatales delegadas, como en el modelo alemán o austriaco), dejando el resto de las responsabilidades a los municipios cuyo territorio está limitado a los pueblos. En Georgia, la reforma municipal ha transformado los raions en municipios y ha extendido el régimen de autonomía local a los pueblos no incluidos en el ámbito de competencia de los raions. Los raions continúan siendo la base de los sistemas de administración local de Asia Central, aunque sólo se reconoce la autonomía local en el nivel por debajo del raion, con pocas competencias. En Uzbekistán, son las makhallas locales donde se prestan los servicios, pero la autonomía local es limitada.

La autonomía local en los Estados de la región euroasiática ha alcanzado diversos niveles de desarrollo institucional. En algunos Estados existe como institución independiente, mientras que otros es una estructura combinada con las instituciones estatales.

Cuadro 1 Información general y estructura territorial (2005*)

Países	Territorio (en miles de Km ²)	Población (en millones) (censo de 2001)	División territorial administrativa (nivel intermedio)	Unidades Locales	Sistema de gobierno
Armenia	29,7	3,21 (censo de 2001)	10 regiones Ciudad de Ereván	930 unidades municipales	Estado unitario con sistema mixto presidencial – parlamentario
Azerbaiyán	86,6	8,4	Nagorno-Karabaj: república <i>de facto</i> reivindica la secesión República Autónoma de Najicheván	1) 59 distritos (raion), 11 ciudades distrito 2) 2.757 municipios	Estado unitario con sistema presidencial
Bielorrusia	207,6	9,75	6 regiones Ciudad de Minsk	1.665 unidades municipales: 1) distrito (básico) 2) unidad primaria	Estado unitario con sistema presidencial
Georgia	69,7	4,661	9 distritos 9 ciudades Repúblicas Autónomas de Abjasia y Ajaria	1.017 unidades municipales	Estado unitario con sistema presidencial
Kazajstán	2.724,0	15,074	14 regiones 3 ciudades	1) 159 distritos y 36 ciudades-distritos 2) 45 ciudades, 241 municipios, 2.042 unidades rurales	Estado unitario con sistema presidencial
Kirguistán	198,5	4,823 (censo de 1999)	7 regiones Ciudad de Bishkek	1) 40 distritos y 10 ciudades-distritos 2) 11 ciudades y 465 municipios rurales	Estado unitario con sistema presidencial
Moldavia	33,8	4,466	1 entidad territorial autónoma – Gagauzia 1 unidad territorial : la República <i>de facto</i> de "Pridnestrovié" que reivindica la secesión	1) 32 distritos 3 ciudades 2) 907 municipios y comunidades	Estado unitario con sistema parlamentario
Rusia	17.075,2	142,893	84 sujetos de la Federación (estados miembros) (el 01/03/2008) 21 repúblicas, 47 oblast, 8 kraj 1 oblast autónomo, 6 okrugs autónomos	23.972 unidades municipales (el 01/03/2008) 1) 1.802 distritos municipales y 522 ciudades-distrito 2) 19.892 municipios rurales y 1.756 municipios urbanos	Estado federal con sistema presidencial
Tayikistán	143,1	7,32	2 regiones 1 región autónoma: Nagorno-Badakhshan	1) 58 distritos, 23 ciudades 2) 47 pueblos, 256 asentamientos, 2.803 aldeas	Estado unitario con sistema presidencial
Turkmenistán	491,2	5,37 (censo de 2001)	5 regiones	1) 50 distritos 2) Varias centenas de ciudades, asentamientos y aldeas	Estado unitario con sistema presidencial
Ucrania	603,7	48	24 regiones, República Autónoma de Crimea 2 ciudades con el estatus de regiones (Kiev y Sebastopol)	1) 490 distritos y 176 ciudades con el estatus de distritos, 2) 279 ciudades con subordinación a un distrito, 884 municipios urbanos y 28.573 asentamientos rurales (sin embargo sólo 10.227 consejos)	Estado unitario con sistema mixto presidencial – parlamentario
Uzbekistán	448,9	26	12 regiones Ciudad de Tashkent República Autónoma de Karakalpaquistán	233 municipios urbanos 164 municipios rurales Unas 10.000 comunidades locales (<i>makhalyas</i>)	Estado unitario con sistema presidencial

Fuente: Estudios por país.

Las constituciones de todos los Estados de la región contienen artículos, secciones y normas diferentes referidas a la autonomía local y a las garantías para su desarrollo

Así, se pueden distinguir tres tipos de países.

En el primer grupo están Rusia, Armenia y Azerbaiyán, en los que el gobierno local es legalmente autónomo y está institucionalmente separado de las estructuras estatales. El gobierno local es visto como una institución a través de la cual las comunidades locales deciden sobre las cuestiones locales.

En el segundo grupo –Georgia, Moldavia, Kirguizistán y Ucrania– el proceso de desarrollo de la autonomía local no ha concluido todavía. Las reformas no pueden implementarse, o simplemente no han podido completarse hasta ahora. La tendencia anteriormente mencionada en relación con la autonomía local no se ha modificado ni durante la revolución naranja en Ucrania, ni con motivo de la revolución de las rosas en Georgia.

El tercer grupo, está formado por Estados de Asia Central (Kazajistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán). La autonomía local sólo existe al nivel más bajo, en pueblos pequeños. Por regla general, las cuestiones locales en esta región corresponden a los órganos locales estatales que están subordinados al gobierno central. Sin embargo, se están dando los primeros pasos reformadores para desarrollar el papel de los órganos de la autonomía local y ampliar sus competencias.

Se ha implementado otro modelo de autonomía local en Bielorrusia, donde se observa una peculiar combinación de diferentes componentes del gobierno central, de las autoridades estatales descentralizadas y del gobierno local.

El cuadro 1 describe las estructuras territoriales de los países de la región en relación con datos geográficos y demográficos. Distingue el nivel intermedio de gobierno, que está separado del nivel local (municipal); éste último puede es-

tructurarse en uno o dos niveles (ver infra, sección 1).

I. Evolución de las estructuras

Las estructuras territoriales e institucionales reflejan tanto la introducción de nuevos principios legales y políticos como el legado del pasado.

I.1. El renacimiento de la autonomía local y su base constitucional

Por primera vez se utilizó el término “autonomía local” en la legislación de la URSS en los “Fundamentos Generales de la autonomía local y las finanzas locales” redactados durante la ola de democratización a finales de 1980 y principios de 1990.

Tras el hundimiento de la Unión Soviética cada estado ha desarrollado independientemente su propio modelo de administración local. Sin embargo, la herencia común del pasado está presente en muchas nociones legales: autonomía local, administración local del Estado, competencias propias y delegadas, presupuesto municipal, propiedad municipal, programas de desarrollo económico y social de los municipios, servicio público local, poderes de los órganos representativos de los gobiernos locales, destitución de los ejecutivos municipales, etc.

Las constituciones de todos los Estados de la región contienen artículos, secciones y normas diferentes referidas a la autonomía local y a las garantías para su desarrollo. Proclaman que el derecho de los ciudadanos a la autonomía local no puede limitarse. Las constituciones de muchos Estados proclaman que el derecho de los ciudadanos a la autonomía local sólo puede suspenderse en tiempo de guerra o emergencia (Rusia y Ucrania). Las constituciones regulan las relaciones entre los órganos centrales y locales, sobre la separación de los poderes del Estado y de los gobiernos locales,



la independencia organizativa y funcional de los gobiernos locales en la esfera de sus competencias, la unidad e integridad del territorio estatal, la combinación de la centralización y descentralización en el ejercicio del poder del Estado, el desarrollo económico y social equilibrado de los territorios, y la responsabilidad de los órganos y agentes de los gobiernos locales ante el Estado. Algunas constituciones, incluyendo la de Uzbekistán, prescriben que las relaciones entre los órganos centrales y locales se desarrollan sobre la base de la subordinación y la cooperación mutua.

Todas las constituciones, con excepción de la de Kazajstán, establecen las principales competencias de las autoridades locales. No se permite su transferencia a otros órganos y personas.

Las constituciones de Rusia y Kazajstán proclaman el principio de separación entre la administración central y los órganos de la administración local.

Algunas constituciones (como por ejemplo, la de Armenia) prohíben la disolución de los órganos representativos de los gobiernos locales (consejos municipales). Lo que sirve como una importante garantía de su independencia. En un cierto número de Estados existen procedimientos para la revocación o suspensión de los actos de los órganos desconcentrados del Estado y de los gobiernos locales, así como el derecho de los ciudadanos a presentar quejas ante los tribunales contra sus decisiones (por ejemplo, en Bielorrusia y Uzbekistán).

Las constituciones de algunos estados garantizan la integridad de los territorios locales, en particular es necesario un referéndum si se quiere cambiar los límites de las unidades municipales (Armenia).

Así pues, prácticamente todas las constituciones detallan normas para desarro-

llar la autonomía local. Sin embargo, éstas han sido implementadas en grados diferentes.

I.2. Niveles de desarrollo

La autonomía local ha seguido diferentes evoluciones de un país al otro. En algunos Estados funciona como una institución independiente, en otros como una estructura combinada o subordinada a los órganos del Estado. Se pueden distinguir tres grupos de países.

- *En el primer grupo*, que incluye a Rusia, Armenia y Azerbaiyán, el gobierno local es independiente: está separado del sistema de órganos estatales; los órganos representativos locales de la población deciden con independencia sobre los asuntos locales.

En **Rusia**, el sistema de autonomía local se puso en marcha en 1991 por medio de la Ley "Sobre la autonomía local de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia". Posteriormente, la Constitución de la Federación Rusa de 1993 garantizaba la autonomía local estableciendo que los órganos de los gobiernos locales deben estar separados del poder del Estado (art. 12). En 1995 se promulgó la "Ley Federal sobre los principios generales de la organización de la autonomía local". Proclamaba los fundamentos democráticos de la autonomía local, pero éstos no se han implementado al cien por cien. Por lo que, en 2003, se promulgó una nueva ley sobre "los principios generales de la organización de la autonomía local" (Ley Federal nº 131) que, teniendo en cuenta las demandas de la Carta Europea de la Autonomía Local, ampliaba las funciones de los entes municipales y transfería un cierto número de funciones de los Estados miembros a los órganos del Estado federal.

En **Armenia**, el sistema actual de autonomía local surge a partir de la Constitución de 1995. Entre 1995 y 1997, el Parlamento promulgó leyes sobre "La

Algunas constituciones (como por ejemplo, la de Armenia) prohíben la disolución de los órganos representativos de los gobiernos locales (consejos municipales)

En Ucrania, los proyectos de reforma no tuvieron éxito debido a divisiones políticas, por lo que todavía están pendientes de ser implementados

elección de los órganos de los gobiernos locales”, “La autonomía local”, “Provisiones transitorias sobre las relaciones entre los órganos de los gobiernos locales y los órganos territoriales del gobierno”, así como otros decretos. Fue durante el período del desarrollo de las bases legales e institucionales de los sistemas de autonomía local y de la administración territorial del Estado. La autonomía local se definió como el derecho y la capacidad de las comunidades a decidir bajo su propia responsabilidad sobre los asuntos locales en interés de la población local.

En **Azerbaiyán**, la Constitución de 1995 contenía un capítulo separado dedicado a la autonomía local. Las estipulaciones constitucionales se implementaron en 1999 a través de las leyes sobre “El estatuto de los municipios” y sobre “Las elecciones municipales”, que establecieron las bases de la autonomía local de la República. Posteriormente, se promulgaron unas 20 leyes más, entre las que destacan las leyes sobre “La transferencia de la propiedad al municipio”, “El servicio municipal”, “El estatus de los miembros de los municipios”, “Los fundamentos de las finanzas municipales”, “La gestión de las tierras municipales”, “La supervisión administrativa de las actividades municipales”, que reforzaron las bases organizativas, legales y económicas de la autonomía local.

- En el segundo grupo de estados (Georgia, Kirguizistán, Moldavia y Ucrania), el proceso de formación de los gobiernos locales no ha concluido.

La Constitución de **Georgia** de 1995 proclama el principio general de que los asuntos locales son responsabilidad de los gobiernos locales, bajo reserva del respeto de la soberanía del Estado. El proceso de formación y los poderes de los órganos de los gobiernos locales y su relación con los órganos del Estado fue regulado por la Ley Orgánica de 1997. Durante la reforma municipal de 2000 y 2001 las competencias de los gobiernos locales se ampliaron considerablemente, pero

no fueron acompañadas de los recursos materiales necesarios. Esta situación fue uno de los temas más importantes que se plantearon durante las últimas elecciones locales del 5 de octubre de 2006.

En **Kirguizistán**, las bases de la autonomía local las fija la Constitución y las leyes sobre “La autonomía local y la administración local del Estado”, “Las Bases de la Economía y Finanzas de la autonomía local”, “La propiedad municipal”, y “El servicio civil municipal”, entre otras. Se ha iniciado una nueva etapa de reformas a partir de la Estrategia Nacional sobre “Descentralización del gobierno del Estado y desarrollo de la autonomía local en la República de Kirguizistán hasta 2010”. Sin embargo, se sigue manteniendo que los asuntos locales son todavía responsabilidad de los “órganos desconcentrados de la administración local del Estado”.

En **Moldavia**, los fundamentos democráticos de la autonomía local fueron establecidos por la Constitución de 1994. Pero, de hecho el proceso de formación se inició cuatro años más tarde con la adopción de las leyes sobre “La administración pública local” y “La organización administrativa territorial”. La división del territorio a nivel intermedio ha cambiado dos veces: de distritos (*raion*) se pasó a provincias (*judete*), para volver a convertirse en distritos. La siguiente etapa de la reforma municipal se inició en 2003, cuando el Parlamento enmendó la legislación al ampliar significativamente los poderes de los órganos de la autonomía local. Sin embargo, quedaron muchos problemas por resolver. La base material de la autonomía local continúa siendo insuficiente y su independencia de los órganos del Estado no está asegurada adecuadamente.

En **Ucrania**, los fundamentos de la autonomía local fueron definidos por la Constitución de 1996 y por la Ley sobre “La autonomía local en Ucrania” (21 de mayo de 1997), que proclamaban los principios

de descentralización de los poderes públicos y la prioridad para las "gromada" territoriales (unidades, comunidades). Pero estos principios no se han aplicado plenamente. Actualmente, existe un sistema mixto, que combina la administración local del Estado y la autonomía local a nivel de distritos (*raion*) y de provincias (*oblast*). Por una parte, existen consejos provinciales y de distrito en tanto que órganos de la autonomía local que representan los intereses de "gromadas". Por otra, existe la administración estatal de provincias y distritos –órganos locales que forman parte del poder ejecutivo estatal, que a la vez están investidos de las funciones ejecutivas de esos consejos. Tal combinación de estructuras estatales y municipales deroga de hecho el principio de autonomía local y lo deja en el ámbito del control estatal. Los proyectos de reforma no tuvieron éxito debido a divisiones políticas, por lo que todavía están pendientes de ser implementados.

- *El tercer grupo*, está formado por los países de Asia Central –**Kazajstán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán**. Los gobiernos locales sólo funcionan al nivel más bajo, en pequeños pueblos, tales como los "jamoaty shakhrak" y "dekhot" en Tayikistán, o "makhalya" en Uzbekistán. Sin embargo, es necesario destacar, que estos Estados están en un proceso de reformas que buscan aumentar el papel de los gobiernos locales, así como ampliar sus funciones. En Kazajstán, por ejemplo, se ha aprobado recientemente una legislación que introducirá la elección de los alcaldes.

Las constituciones de estos Estados de Asia Central reconocen y garantizan la autonomía local. Algunas leyes de estas repúblicas contienen definiciones originales sobre la noción de "autonomía local". Así, la Ley uzbeca sobre "Los órganos del autogobierno de los ciudadanos" define la autonomía local como una actividad independiente de los ciudadanos para solucio-

nar los asuntos locales teniendo en cuenta sus intereses, desarrollo histórico, valores nacionales y espirituales, tradiciones y costumbres locales.

Pero, los asuntos más importantes para el mundo local no están bajo la órbita de los órganos de la autonomía local, sino de los órganos de la "administración local del Estado" (Kazajstán), "órganos del poder estatal a nivel local" (Tayikistán y Uzbekistán); o "poder ejecutivo local del estado" (Turkmenistán).

En **Bielorrusia** se ha desarrollado, otro modelo de autogobierno local. La Ley sobre "Gobierno local y autonomía en la República de Bielorrusia" ha establecido una peculiar combinación de diferentes elementos de la administración central del Estado, de la administración local del estado y de la autonomía local. La autonomía local se define como la forma de organización y actividades de los ciudadanos para solucionar independientemente los asuntos locales, ya sea directamente o a través de órganos electos, teniendo en cuenta los intereses de la población, el desarrollo administrativo de las unidades territoriales, y sobre la base de sus propios recursos materiales y financieros, así como otros recursos que puedan generar o atraer. Pero en cada uno de los tres niveles (provincia, distrito o ciudades distrito, y municipios urbanos o rurales) los órganos ejecutivos están integrados en el sistema ejecutivo del Estado, y son a la vez órganos de gobierno local. Por lo que los ayuntamientos no tienen órganos ejecutivos propios.

1.3. Organización territorial y reformas territoriales

Los países de la región cuentan con diferentes modelos de organización territorial de los poderes públicos, pero no todos los países tienen una jerarquía clara de unidades territoriales con los órganos de los gobiernos locales, como se presentó anteriormente en el cuadro 1.

Las constituciones de estos Estados de Asia Central reconocen y garantizan la autonomía local, pero, los asuntos más importantes para el mundo local no están bajo la órbita de los órganos de la autonomía local, sino de los órganos de la "administración local del Estado"

Además de Rusia, sin embargo, algunos países tienen un gobierno de nivel intermedio de gran tamaño, distinto del nivel de gobierno local o municipal

La mayoría de países han introducido o admitido unidades territoriales autónomas para reconocer peculiaridades étnicas o regionales, a veces con una dimensión conflictiva: Azerbaiyán (Najichevan y Nogorno-Karabaj), Georgia (repúblicas de Abjasia y Ajaria), Moldavia (Gagauzia y la "República de Pridnestrovie"), Ucrania (Crimea), Tayikistán (Nagorno-Badakhstán) y Uzbekistán (Karakalpaquistán).

Rusia es el único país federal de la región. Además de Rusia, sin embargo, algunos países tienen un gobierno de nivel intermedio de gran tamaño, distinto del nivel de gobierno local o municipal. Generalmente se denomina "oblast", que aquí traducimos por "región": Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Georgia tiene también ese nivel territorial (*mkhare*). La capital y otras grandes ciudades pueden tener el estatus de provincia, con sujeción directa, por ejemplo, al gobierno central.

A menudo, el nivel de gobierno local (nivel municipal) se subdivide en dos, como se muestra en el cuadro 1. El nivel de distrito, que es el más importante, suele ser una circunscripción bastante pequeña que abarca muchos pueblos pero también ciudades que están desprovistas de las principales funciones municipales, exceptuando las ciudades más importantes que son independientes de un distrito. A menudo, el nivel municipal inferior es menos relevante en relación con sus competencias, manteniendo el gobierno central un gran control sobre el nivel de distrito. Este modelo puede compararse con la organización municipal alemana (*Kreis* –distritos, y ciudades independientes de un distrito) o los distritos ingleses, y era habitual en tiempos soviéticos. Actualmente, tal sistema de organización municipal a dos niveles puede encontrarse en: Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán y Ucrania. Y sólo existe un nivel municipal, si puede diferenciar-

se, en Armenia, Georgia y Uzbekistán. En Turkmenistán sólo existen instituciones municipales a nivel de distrito. Como se verá, el nivel de autonomía de los gobiernos locales varía mucho entre países que tienen un modelo territorial similar.

Si entramos en detalle, debe destacarse que Rusia, en tanto que Estado federal está compuesta por estados miembros denominados repúblicas, países/naciones (*kraj*), regiones (*oblast*), ciudades federales, regiones autónomas y distritos autónomos (*okrug*). Sin embargo, todos los estados miembros de la Federación Rusa tienen el mismo estatus.

La autonomía local en la Federación Rusa se refiere a asentamientos urbanos y rurales constituidos en municipios (*poselenie*), distritos municipales (*municipalnij raion*), ciudades distrito (*gorodskoi*) y los territorios de las ciudades federales (Moscú y San Petersburgo).

En Ucrania, la organización administrativo-territorial tiene una estructura de tres niveles: el nivel superior incluye a la República Autónoma de Crimea, las provincias (*oblast*) y dos ciudades Kiev y Sebastopol que tienen un estatuto especial; el nivel municipal superior abarca distritos y ciudades distrito; el nivel inferior incluye las divisiones barriales, las ciudades con subordinación a un distrito, pueblos, asentamientos y aldeas.

El territorio de Tayikistán se divide por orden jerárquico descendiente en: provincias (*veloyats*), distritos (*nohiyas*), municipios de importancia a nivel de la república, municipios de importancia a nivel provincial, asentamientos y pueblos (*qyshloqs*).

En los países de Asia Central (Kazajstán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), los gobiernos locales juegan un rol limitado. Sus principales funciones las ejercen los órganos de la administración local del Estado.

En Rusia, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Kirguizistán y Moldavia, los gobiernos locales tienen una mayor independencia y están separados de los órganos de la administración del Estado.

En la mayoría de países de la región, la mayor parte de la población reside en ciudades y municipios urbanos. Así, el 1 de enero de 2006, el 73% de la población de la Federación Rusa residía en zonas urbanas y el 27% en áreas rurales. La población urbana de Bielorrusia sobrepasa ligeramente el 70% del total, en Ucrania el 68% y casi el 60% en Kazajistán. Por el contrario, en Uzbekistán a principios de 2006 sólo el 36% de la población residía en ciudades y el 64% en zonas rurales. La población rural prevalece también en otros Estados de Asia Central. La legislación de Kazajistán (ley del 8 de diciembre de 1999) distingue entre la administración de territorios y la de áreas pobladas. Los territorios son provincias, distritos y distritos rurales; las áreas pobladas son ciudades, asentamientos y pueblos. Lo que significa que a menudo el área municipal está limitada a asentamientos, mientras que áreas entre zonas pobladas están administradas por los niveles superiores del gobierno. La nueva ley sobre gobierno local de la Federación Rusa trata de distanciarse de esta concepción, y el territorio de cada sujeto de la Federación se divide en municipios; sólo en las zonas con baja densidad de población, el territorio entre municipios puede ser administrado por el distrito (ley nº 131, art. 11, párrafo 1).

Un cierto número de países han implementado reformas territoriales tras el cambio político, intentando entre otras cosas mejorar la administración estatal (Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Moldavia, Rusia, Ucrania y Uzbekistán). Los objetivos principales y las tendencias de las reformas territoriales fueron diferentes. En algunos países desembocó en una ampliación de las unidades territoriales regionales (Kazajistán y Ucrania). En

otros Estados la reforma territorial buscaba acercar el ejercicio del poder público a la población (Azerbaiyán, Armenia, Rusia y Uzbekistán).

En la Federación Rusa la reforma territorial se ha aplicado desde 2003. Según la ley de 2003, los estados miembros de la Federación han fijado los límites de los entes municipales y han definido el estatuto apropiado de los entes locales ya sea como asentamientos urbanos o rurales, distritos municipales (*municipalniĭ raion*), o ciudades distrito (*gorodskoĭ okrug*). 2005 fue un año decisivo en la instauración del modelo de gobierno local en dos niveles en Rusia. Los estados miembros de la Federación Rusa han fijado los límites de 23.972 entes locales, incluyendo 19.982 municipios rurales, 1.756 municipios urbanos, 1.802 distritos municipales y 522 ciudades distrito.

1.4. Capitales y áreas metropolitanas

En la mayoría de países las ciudades capitales tienen un estatus legal especial (ver cuadro 1). En la Federación Rusa, el régimen para Moscú lo establece la Constitución y la Ley sobre "El Estatus de la Ciudad Capital de la Federación Rusa". En Uzbekistán, la constitución fija un régimen legal diferenciado para la capital. Por el contrario, la capital de Azerbaiyán, Bakú, no tiene ningún régimen especial.

Algunos estados tienen áreas metropolitanas con un sistema de gobierno específico. Bajo la Constitución de la Federación Rusa dos áreas metropolitanas –Moscú y San Petersburgo– tienen el estatus de estados miembros de la Federación. La ley establece el marco jurídico específico de sus formas de autonomía local. Según los estatutos de Moscú y San Petersburgo, la autonomía local la ejercen los órganos del gobierno local dentro de sus territorios respectivos. A través de sus propias leyes, definen asimismo los asuntos locales y fijan las fuentes de ingresos

Un cierto número de países han implementado reformas territoriales tras el cambio político, intentando entre otras cosas mejorar la administración estatal

Cuadro 2 Capitales y ciudades más importantes

País	Capitales y ciudades más importantes	Población (miles de habitantes)
Armenia	Yerevan	1104
Azerbaiján	Bakú	1874
Bielorrusia	Minsk	1781
Georgia	Tbilisi	1103
Kazajstán	Astaná	550
Kazajstán	Alma-Ata	1248
Kirguizistán	Bishkek	799
Moldavia	Chisinau	660
Rusia	Moscú	10425
Rusia	San Petersburgo	4581
Rusia	Novosibirsk	1397
Rusia	Nijni-Novgorod	1284
Rusia	Ekaterimburgo	1308
Rusia	Samara	1143
Rusia	Omsk	1139
Rusia	Kazan	1113
Rusia	Cheliabinsk	1093
Rusia	Rostov del Don	1055
Rusia	Oufa	1030
Tayikistán	Dushanbe	647
Turkmenistán	Asjabad	828
Ucrania	Kiev	2693
Ucrania	Harkov	1463
Ucrania	Dnepropetrovsk	1047
Ucrania	Donetsk	994
Ucrania	Odessa	1002
Uzbekistán	Tashkent	2141

Fuente: Comité interestatal de estadísticas de la CEI.

de los presupuestos locales teniendo en cuenta la necesidad de preservar la unidad económica de los sistemas económicos de cada ciudad.

En Georgia se aplica un modelo diferenciado de gobierno a dos ciudades, Tbilisi y Poti; en Bielorrusia a Minsk, y en Kazajstán a Astana y Alma-Ata. Los gastos de las capitales se fijan en el presupuesto de la república; la ciudad recibe donaciones y subvenciones; muchas propiedades fueron transferidas al municipio; el Estado otorga garantías para las inversiones en la capital. En Kazajstán existe una normativa diferente para Alma-Ata, para apoyar el desarrollo de la ciudad como centro financiero internacional de la región. En Georgia, se ha otorgado un estatus especial a la ciudad de Poti con la finalidad de crear una zona franca económica.

El cuadro siguiente ofrece la lista y la población de las capitales y principales ciudades de los países de la región (2006).

1.5. Evolución de las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local

Las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales tienen una naturaleza compleja. Por norma general, hay una cooperación muy estrecha. Por ejemplo, en Rusia la administración estatal tiene acuerdos de cooperación con los órganos de los gobiernos locales y participan juntos en la realización de ciertos programas.

Existen diferentes estructuras estatales responsables de los asuntos locales. En la Federación Rusa un decreto del presidente creó un ministerio especializado –el Ministerio para el Desarrollo Regional de la Federación Rusa–, que está dotado, entre otros, del poder de fijar e implementar las políticas en la esfera de la

autonomía local. En Moldavia tales funciones son ejercidas por la Agencia de Desarrollo Regional.

En otros Estados, los asuntos referidos al gobierno local están bajo la órbita de los departamentos sectoriales de los órganos del Estado correspondiente. Así, en Azerbaiyán, la Administración del Presidente tiene una división responsable del trabajo con los municipios; el Ministerio de Justicia ha creado un centro especializado en cuestiones de autonomía local; y en el Parlamento existe un comité sobre asuntos regionales.

II. Funciones, gestión y finanzas

En teoría, los recursos tienen que adecuarse a las funciones (principio de conexión); en la práctica las funciones se adecuan a los recursos, y esa adecuación depende de la capacidad financiera de los presupuestos públicos. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para mejorar el sistema financiero y de gestión a fin de poder utilizar los escasos recursos de una manera más eficiente.

II.1. Gestión financiera

El problema más agudo del gobierno local es la falta de recursos financieros que imposibilita la realización de sus funciones.

Impuestos locales. El principal indicador del poder financiero de los gobiernos locales es el derecho a levantar impuestos locales. En la mayoría de países de la región, el porcentaje de los impuestos locales sobre el total de ingresos del gobierno local es extremadamente bajo.

En Azerbaiyán, el porcentaje de impuestos locales y aranceles en los presupuestos municipales es del 24,5% (de esta cifra el 22,6% se atribuye a impuestos locales).

En Armenia, las comunidades locales sólo pueden recaudar pagos y tasas locales. Los niveles de las tasas locales, en el marco de lo que establece la ley, los fijan los consejos municipales a iniciativa de los alcaldes antes de la adopción del presupuesto anual. Los niveles de los aranceles locales los fijan los consejos municipales a propuesta del alcalde en las cantidades necesarias para poder ejercer las tareas adecuadas. El 27 de noviembre de 2005, se enmendó la constitución para permitir el establecimiento de impuestos locales.

La Constitución de Bielorrusia (artículo 121) y las leyes anuales sobre el presupuesto de la república enumeran los impuestos locales y los aranceles que pueden fijar los consejos locales. Por ejemplo, la Ley sobre "El Presupuesto de la República de Bielorrusia para el año 2006" establece los siguientes impuestos locales y aranceles para ese año fiscal: impuesto sobre las ventas al detalle, impuesto sobre servicios, tasas para fines particulares, tasas de los usuarios, tasas de los proveedores, tasas sobre los centros deportivos. El porcentaje de impuestos y tasas locales en los ingresos del Estado es muy bajo, alrededor de un 2,1%.

En la Federación Rusa sólo existen dos tipos de impuestos locales –impuesto sobre la propiedad de la tierra e impuesto sobre la propiedad de las personas físicas. Los órganos representativos de los gobiernos locales definen, dentro del marco del Código Fiscal de la Federación Rusa, los siguientes elementos de la imposición: los tipos impositivos, el procedimiento y los plazos para el pago de impuestos. Otros elementos de la imposición local también los fija el Código Fiscal. Según datos preliminares de 2005, los impuestos locales comprenden sólo el 4,29% de los ingresos de los presupuestos locales. Los recursos propios de los gobiernos locales no han parado de disminuir. Así, la ley de 21 de diciembre de 1991 sobre las bases del sistema fiscal preveía 23 tipos de impuestos locales y derechos. En 1998, todavía reportaban el 12% del total de

El problema más agudo del gobierno local es la falta de recursos financieros que imposibilita la realización de sus funciones

**Los órganos
desconcentrados
del Estado en Asia
Central están
privados de una
adecuada
independencia
fiscal y
presupuestaria**

los recursos de los gobiernos locales. Sin embargo, incluso en esa época, las autoridades locales sólo podían fijar los varemos dentro de ciertos márgenes para 8 impuestos. La versión inicial del código fiscal de la Federación Rusa, de 31 de julio de 1998, mantenía el conjunto de impuestos y derechos. Pero en el año 2000, fueron reducidos a 5. Con las enmiendas de 2004 al código presupuestario, se descartaron las propuestas de transferir la tasa sobre los vehículos a los presupuestos locales y de establecer un impuesto local sobre el comercio al detalle; por lo que tan sólo quedan dos impuestos locales, el impuesto sobre la propiedad de la tierra y el impuesto sobre la propiedad de las personas físicas.

En Ucrania, los gobiernos locales pueden establecer, siempre de acuerdo con la ley, impuestos locales y tasas que se atribuyen a los presupuestos correspondientes. Las asambleas de ciudadanos pueden introducir tasas locales bajo el principio de la auto imposición voluntaria. En 2005 los impuestos y tasas locales comprendían el 2,4% de los ingresos generales de los presupuestos locales.

Los órganos desconcentrados del Estado en Asia Central están privados de una adecuada independencia fiscal y presupuestaria. No tienen potestad para establecer los niveles de impuestos u otros elementos de la imposición local. Éstos son establecidos por los órganos centrales. En Uzbekistán, el Consejo de Ministros fija los impuestos locales y el nivel de imposición. En el caso de Kirguizistán, sólo el Parlamento puede establecer impuestos y tasas locales. Globalmente, los impuestos locales tienen muy poca importancia en el total de ingresos de los presupuestos locales.

Impuestos compartidos. En todos los países de la región, la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales proviene de un porcentaje de participación en los impuestos nacionales. Por regla general es un porcentaje de la recaudación local sobre los impuestos nacionales.

En Kazajstán, la ley no establece el reparto de impuestos entre el nivel local y el nacional. Los presupuestos locales reciben el 50% del impuesto sobre las empresas y 50% de los impuestos sobre los bienes. El impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuestos sociales, sobre la tierra y el transporte, pagos por el uso del agua y los recursos forestales son atribuidos en su totalidad a los presupuestos locales. Ciertos tipos de tasas u obligaciones son consideradas como impuestos locales.

El fortalecimiento de la base de ingresos de los presupuestos locales se realiza incrementando el porcentaje de impuestos que se transfieren a los presupuestos locales en detrimento de los impuestos estatales (por ejemplo en Uzbekistán y Kazajstán).

En Bielorrusia, más de un 14% de los ingresos de los gobiernos locales procede de los impuestos y tasas del Estado.

En Ucrania, desde la introducción del nuevo código presupuestario (adoptado en 2001), el impuesto sobre la renta se destina por completo a los presupuestos locales de distinto nivel (región, distrito, municipio), siguiendo los parámetros fijados por la ley.

Dado que Rusia es un país federal, gran parte de los presupuestos locales dependen de los presupuestos y opciones políticas de los sujetos de la Federación en el marco de lo que establece el Código Presupuestario. La base impositiva de los sujetos de la Federación se reforzó en 2004 y 2005 con la transferencia del impuesto sobre los transportes y sobre el patrimonio de las personas. Una parte de los ingresos corrientes de los sujetos debe ser reasignada a los presupuestos locales. Ciertas leyes de los sujetos de la Federación les asignan, además, partes adicionales procedentes de los ingresos por impuestos de los presupuestos regionales. Por norma general, tales asignaciones deben hacerse de forma uniforme. Y sólo en los casos previstos por la ley y

para el período 2006-2008 pueden establecerse asignaciones diferenciales. En 2005, las asignaciones de impuestos representaban el 36,7% de los ingresos de los presupuestos locales (Ministerio de Hacienda). La proporción del presupuesto de los gobiernos locales (incluyendo el nivel regional y local) sobre el conjunto de los fondos presupuestarios de la Federación Rusa representa el 10%.

Transferencias presupuestarias. Las transferencias tienen principalmente dos funciones:

- Igualar los ingresos en relación al nivel de responsabilidades, tomando en cuenta la disparidad entre los ingresos y las necesidades;
- compensar el coste de las responsabilidades delegadas que los gobiernos central y regional asignan a los presupuestos locales (los subsidios se utilizan especialmente a tal fin). Eficiencia y equidad demandan transparencia y objetividad en la asignación de recursos. Las reformas presupuestarias de los principales países de la región (Rusia y Ucrania) van en esta dirección. Sin embargo, en muchos países, no existe una fórmula para el cálculo de las transferencias a cada colectividad, y si existe esa fórmula es demasiado complicada y faltan datos para poder aplicarla.

En Ucrania, el subsidio compensatorio destinado a los principales presupuestos locales (unos 700) se calcula sobre la diferencia entre las necesidades de gasto evaluadas por una fórmula que fija el gobierno central, y los ingresos recibidos vía impuestos compartidos. Incluye también un coeficiente que determina el nivel de compensación. No se tienen en cuenta todas las necesidades, sólo las correspondientes a funciones contenidas en el código presupuestario (por ejemplo, educación, atención social, atención sanitaria primaria...) mientras que otras funciones (vivienda, servicios públicos locales, red viaria, transportes públicos locales) tienen que financiarse con recursos propios (impuestos locales, tasas...) que no se

toman en cuenta en el sistema de compensación. Aunque el sistema es sólido en sus principios, se ve alterado por las modificaciones que el gobierno realiza en los coeficientes, por una multiplicidad de decisiones que repercuten sobre los recursos o responsabilidades de los gobiernos locales, y por el aumento de los subsidios compensatorios, pasando a representar la mayoría de los ingresos corrientes de cinco de los siete gobiernos locales afectados. Un sistema de compensaciones similar se ha introducido a nivel de distrito para los municipios. Finalmente, la insuficiencia de recursos propios implica que las funciones no incluidas en la compensación no estén adecuadamente financiadas.

Por lo que respecta al sistema de asignación de recursos a los presupuestos locales, en Rusia se deja mayor discreción a los sujetos de la Federación que en Ucrania a las regiones. Los recursos básicos son porcentajes de los impuestos sobre la renta e impuestos regionales establecidos por las leyes de los sujetos de la Federación. Pero el principio de compensación es similar; se hace una estimación de las necesidades sobre los gastos medios, y los subsidios compensatorios para cubrir la diferencia entre los ingresos y el nivel de compensación que fija la ley. Una parte del impuesto sobre la renta se incluye en el subsidio compensatorio. Los subsidios son pagados por los sujetos de la Federación Rusa a través de los fondos de distrito para apoyar a los municipios y a través de fondos regionales para apoyar a los distritos municipales y a las ciudades distrito; existe también un fondo regional de apoyo a los municipios que recibe contribuciones del fondo de distrito. Los subsidios se distribuyen entre las unidades municipales según los métodos aprobados por la legislación de los sujetos de la Federación y en conformidad con lo que establece el Código Presupuestario de la Federación Rusa. El articulado del Código Presupuestario de la Federación Rusa excluye la asignación arbitraria de subsidios. Deben distribuirse entre las unidades municipales de forma "automática". La situación varía considerablemente

Por lo que respecta al sistema de asignación de recursos a los presupuestos locales, en Rusia se deja mayor discreción a los sujetos de la Federación que en Ucrania a las regiones

La compensación financiera de ciertas competencias estatales delegadas a los órganos de los gobiernos locales se realiza por medio de transferencias a los presupuestos locales por parte de los presupuestos estatales (federal o regional)

2. *Nota del editor: según las definiciones establecidas por el Código Presupuestario de la Federación Rusa (art. 6), las dotaciones son transferencias presupuestarias para cubrir gastos corrientes; las subvenciones son transferencias presupuestarias para financiar gastos específicos (funciones delegadas); los subsidios son transferencias presupuestarias que participan en la financiación de gastos puntuales.*

de un sujeto a otro, no sólo por razones geográficas, sino también con respecto al nivel de compensación, y si el subsidio se basa en estimaciones de gasto ejecutado o sobre las necesidades estimadas. Esto varía según se quiera centralizar el poder de decisión sobre el gasto dejando a los gobiernos locales sólo la ejecución (por ejemplo en las regiones de Novosibirsk y Tiumen y la República de Carelia) o, por el contrario, delegándoles la responsabilidad de decidir las prioridades del gasto (el caso de Lipietsk). Sin embargo, las consecuencias de la monetarización de los derechos sociales mediante la ley federal nº 122 de 2004, y los continuos cambios en la asignación de competencias desde 2004, hacen que sea difícil cualquier tipo de evaluación del sistema de transferencias y de compensación.

Para la financiación compartida de los programas de inversión y de proyectos de desarrollo de infraestructuras públicas de las unidades municipales, los sujetos de la Federación Rusa pueden crear fondos de desarrollo municipal. Además, los presupuestos de los sujetos de la Federación Rusa pueden prever fondos para el financiamiento conjunto de gastos sociales para subsidiar la financiación compartida de los gastos sociales prioritarios previstos en los presupuestos municipales. Las unidades municipales pueden recibir otras formas de ayuda financiera del presupuesto federal o de los presupuestos de los sujetos de la Federación. El principal requisito es la transparencia de la distribución de los recursos financieros.

Según los datos del Ministerio de Finanzas en 2005 las transferencias presupuestarias representan el 52,5% de los gastos de los presupuestos locales. Del total del volumen de transferencias, un 54% fueron subvenciones, un 32% dotaciones y un 14% subsidios².

El estudio de la relación entre gastos locales y el PIB muestra una tendencia descendente constante. Así, en la Federación Rusa el monto de gastos de los presupuestos locales representaba el 6,5% del PIB en 2003, el 6,2% en 2004 y el 5,3% en 2005.

El 1 de enero de 2006, el monto de gastos locales sobre el total de los servicios públicos representaba el 18% de los gastos del presupuesto consolidado de la Federación Rusa y el 40% de los gastos de los estados miembros de la Federación Rusa.

En otros países, las transferencias también ocupan un lugar importante en los recursos de los presupuestos locales, Por ejemplo, en Bielorrusia el monto de las transferencias sobre el total de ingresos representa el 58% (dependiendo del tipo de unidad territorial y de la correlación entre la administración local del Estado y la autonomía local).

En Uzbekistán donde la ley proclama el principio de déficit cero de los presupuestos locales, las transferencias se utilizan para cubrir el déficit.

En Kazajstán, el monto de las transferencias es elevado y su tendencia es al alza (en 2004 representaba el 19,81%, en 2005 el 25,28% y en 2006 el 37,1%). Se puede observar una tendencia similar en algunos países como Ucrania o Georgia. Esto refleja la debilidad de los impuestos compartidos comparados con las necesidades de gasto, que crecen más rápido.

La compensación financiera de ciertas competencias estatales delegadas a los órganos de los gobiernos locales se realiza por medio de transferencias a los presupuestos locales por parte de los presupuestos estatales (federal o regional). Los órganos de los gobiernos locales son responsables de los recursos materiales y financieros recibidos para la ejecución de ciertas competencias estatales.

En el cuadro 3, se proporcionan datos agregados de las finanzas locales de los estados de Eurasia. Sin embargo, estos datos deben utilizarse con precaución. Debido a la situación inestable de numerosos países de la región, los indicadores económicos son muy volátiles, y puede incurrirse en importantes diferencias en

términos de PIB y porcentaje del PIB de un año a otro. Además, los cambios en las proporciones pueden tener diferentes significados, dependiendo del contexto. Por ejemplo, la disminución de la proporción del gasto del gobierno local puede deberse a la centralización de ciertos gastos o a un incremento repentino del PIB, como sucedió tras el aumento de los precios del petróleo.

II.2. Competencias

La ley no define claramente las competencias de los gobiernos locales. Tal situación se explica mayormente por el constante proceso de redistribución de competencias entre los diferentes niveles

de gobierno. Sin embargo, es posible distinguir algunos modelos.

Principales competencias. Las principales competencias de los gobiernos locales en Rusia y Armenia consisten en asegurar la participación de la población en los asuntos locales, garantizar el desarrollo de los territorios, dar respuesta a las demandas de la población en materia de servicios públicos, representar y proteger los derechos e intereses de la autonomía local, gestionar las propiedades y finanzas municipales, proteger el orden público, organizar el transporte público, etc.

En Rusia, con la reforma de la autonomía local, las competencias de las unidades muni-

Cuadro 3 Indicadores de las finanzas locales (varios años)

País		Total Gasto Público (% PIB)	Gasto público local (% PIB)	Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total	Porcentaje de los impuestos y transferencias presupuestarias en relación con el total de ingresos	Porcentaje de ingresos vía impuestos locales sobre el total de ingresos
Armenia	(2003)	20,6%	1,3%	N/D	N/D	N/D
Azerbaiyán	(2003)	17,8%	0,2%	27,5% (1999)	Subsidios: 10,4%	22,6%
Bielorrusia	(2004)	48%	19,3%	40,1%	Transferencias a los presupuestos de nivel básico: 45,6%	Impuestos locales y pagos: 2,1% ;
Georgia	13,9% (2003)	4,6% (2005)	N/D	N/D	N/D	
Kazajistán	(2004)	22,1%	10,8%	48%	Transferencias: 37,1%	Los gobiernos locales no pueden fijar impuestos
Kirguistán	(2005)	28,7%	3,4%	12%	N/D	N/D
Moldavia	(2003)	25%	7,2%	29%	N/D	N/D
Rusia	(2005)	18%	5,3%	18%	Transferencias a los presupuestos locales: 52,5%	4,29%
Ucrania	(2005)	45,2%	11%	N/D	N/D	2,4%
Uzbekistán	(2005) (estimaciones)	32,5%	23%	55%	Subsidios: 16,2% que cubren déficits presupuestarios	

Fuentes: Fuentes nacionales, PNUD, Banco Mundial recopiladas por los autores; los datos para Tayikistán y Turkmenistán son insuficientes o no están disponibles. No se ha podido averiguar si todos los datos han sido calculados sobre la misma base, especialmente debido a los fondos extrapresupuestarios.

En la mayoría de los Estados, las responsabilidades en el campo de la educación están separadas entre las administraciones descentralizadas del Estado y los gobiernos locales

cipales se ampliaron limitando la esfera legislativa de los sujetos de la Federación. La ley ha dado una nueva forma a las funciones de las unidades municipales (tomando en cuenta su tipo y su estatus), prescribe de forma más clara las bases económicas de la autonomía local (enumerando los bienes de propiedad municipal) y prescribe las responsabilidades de los órganos y funcionarios de los gobiernos locales. La ley ha introducido nuevos esquemas para la cooperación económica intermunicipal y ha regulado con más precisión los procedimientos para transferir ciertas competencias del Estado al nivel local. Actualmente, la mayor parte de los gastos de los gobiernos locales se destinan a educación, salud pública, seguridad social, cultura, economía local, deportes y actividad física y política de la juventud.

Esas mismas competencias se han transferido al nivel local en algunos Estados de la región. Por ejemplo, en Ucrania, los servicios de salud, educación y protección social representan más del 80% de todo el gasto público local. Además, en Ucrania las autoridades locales gestionan las propiedades comunales y las finanzas locales, aseguran el correcto desarrollo de los territorios, prestan servicios a la población, aseguran la participación de la población en la vida local y protegen el orden público y la legalidad en sus territorios.

En la mayoría de Estados de Asia Central tales funciones se ejercen por los órganos ejecutivos del Estado integrados en un sistema jerárquicamente centralizado. Así, las competencias "unitarias" del Estado se distribuyen entre los diferentes niveles de la estructura vertical. La función normativa corresponde a los órganos centrales. La ejecución de las leyes y normas corresponde a las autoridades locales. Por ejemplo, el gasto de los gobiernos locales en Kazajstán muestra un perfil diferente, ya que el papel del gobierno local en atención sanitaria y la ayuda social es significativo. En 2004 los gastos de los gobiernos locales de

Kazajstán se reparten de la siguiente manera: un 4% en tareas administrativas, un 2% en defensa, un 4% en policía, un 31% en educación, un 20% en atención sanitaria, un 7% en ayuda social, un 12% en desarrollo económico, un 6% en transporte y un 14% en otros conceptos. En Uzbekistán, los presupuestos regionales y municipales representan el 64,4% del conjunto de gastos sociales (69,6% destinados a la educación y 61,4% a la atención sanitaria).

Grandes tendencias por competencias

Planificación. La planificación se utiliza frecuentemente en la región. En Rusia sirve para programar el desarrollo de los territorios de las unidades municipales en el marco de la realización de programas federales y estatales específicos y sus propios programas (municipales). En vez de los antiguos métodos estrictamente centralizados de gobierno que eran característicos del período soviético, en Armenia y Rusia se aplican nuevos enfoques que excluyen medidas administrativas obligatorias.

Los Estados de Asia central mantienen como norma sistemas centralizados de planificación que vienen definidos por programas generales y planes de desarrollo social y económico estatal.

Educación. En la mayoría de los Estados, las responsabilidades en el campo de la educación están separadas entre las administraciones descentralizadas del Estado y los gobiernos locales. Estos últimos, por norma, están autorizados a gestionar la educación preescolar y la educación básica. Sin embargo, la administración central del Estado fija la normativa general en este campo, y los gobiernos locales implementan esas normas en su provincia y controlan su ejecución.

En Uzbekistán, la educación está centralizada. La separación de competencias en

los ámbitos preescolares y educación básica entre centro, provincias (*oblasts*), ciudades y distritos acaece de la siguiente manera: la administración central del Estado aprueba los estándares, proporciona recursos y supervisa la ejecución de las leyes, mientras que otros niveles deben prestar los servicios y distribuyen los recursos.

En Tayikistán los gobiernos locales son responsables de las instituciones de educación preescolar y elemental, mientras que las ciudades y distritos son responsables de la secundaria y los institutos.

En Ucrania no existe una separación estricta de funciones en educación, lo que crea una confusión de competencias entre las administraciones descentralizadas del Estado y los gobiernos locales.

En Armenia según la Ley sobre "Establecimientos no comerciales del Estado", el Estado representado por el Gobierno conserva el papel de fundador de las instituciones educativas. Al mismo tiempo, tal como se establece en la Ley sobre "Autonomía Local" todas las instituciones de educación preescolar se transfirieron a los municipios sin compensación (es decir, se transfirió como propiedad municipal).

Servicios sociales. En la mayoría de los Estados de Eurasia los gobiernos locales tienen amplias responsabilidades en la prestación de los servicios sociales. Por ejemplo, en Rusia la ley establece que los gobiernos locales son responsables de organizar la protección social de la población, prestando asistencia social, estableciendo diferentes servicios sociales y asistiendo a las instituciones prestatarias de servicios sociales.

En Armenia, los servicios sociales son competencia de la administración del Estado. Pero incluso en este contexto se ha delegado a los gobiernos locales la capacidad para prestar servicios sociales

en el marco de sus propios programas sociales.

La misma situación se plantea en Tayikistán donde la prestación de servicios sociales se realiza a tres niveles: de la república, regional y local. Los dos últimos niveles están autorizados a mantener las instituciones mediante la prestación de asistencia a domicilio.

En Kazajstán la administración descentralizada del Estado tiene la potestad de pagar pensiones y subsidios de desempleo, a familias numerosas, huérfanos, madres solteras, por nacimiento de hijos, reembolso de pagos por residencia y gastos de funeral.

Ucrania tiene una separación relativamente clara de las responsabilidades en el ámbito de los servicios sociales. La Ley sobre "Servicios Sociales" (2003) establece dos esferas de prestación: la estatal y la local, financiadas por presupuestos diferentes.

Salud pública. Casi todos los Estados de la región, con la excepción de Ucrania, donde las competencias de los gobiernos locales no están claramente definidas, han diferenciado las competencias en salud pública entre la administración del Estado (nacional y regional) y la administración local. En Rusia y en cierto número de estados los gobiernos locales son responsables de prestar los primeros auxilios, organizar la ayuda médica en la "zona de proximidad" del hospital con los pacientes, ambulancias y puestos médicos, así como organizar los servicios médicos de prevención.

Según las leyes de Armenia, los alcaldes son responsables de organizar y gestionar las instituciones municipales de atención sanitaria. Deben promover la mejora de la situación sanitaria, y adoptar medidas sanitarias, higiénicas, anti-epidémicas y de cuarentena.

Según las leyes de Armenia, los alcaldes son responsables de organizar y gestionar las instituciones municipales de atención sanitaria

En Rusia, el suministro de agua, energía, gas y calefacción y los transportes públicos son competencia de los gobiernos locales

En Kazajstán, este ámbito es responsabilidad de la administración descentralizada del Estado. Gestionan los hospitales locales y policlínicas de ámbito general, clínicas especializadas, hospitales para tuberculosos, centros de diagnóstico y puestos médicos en zonas rurales; y son responsables de la prevención y lucha contra infecciones peligrosas.

En Uzbekistán la responsabilidad de prestar servicios en el ámbito de la salud pública está principalmente en manos del Estado. Los gobiernos locales son responsables de organizar y mantener los centros médicos.

La mayoría de los Estados disponen de un sistema de financiación de los servicios sociales a varios niveles. En general, las autoridades descentralizadas del Estado y los gobiernos locales, órganos de la autonomía local, no tienen recursos financieros apropiados para gestionar servicios públicos de educación, salud pública y ayuda social, aunque el conjunto de los recursos destinados a estos ámbitos crece de manera constante.

En Tayikistán la salud pública y los servicios sociales están excluidos de las competencias de los gobiernos locales, aunque los presupuestos locales cubren entre el 7% y el 8% de los gastos en ayudas sociales y educación.

En Uzbekistán existe otro modelo: el 100% de los gastos en seguros sociales están cubiertos por los presupuestos locales, mientras que las ayudas sociales, la sanidad pública y la educación están financiadas en la siguiente proporción: aproximadamente un 20% de los gastos son financiados por el gobierno central, el 50% aproximadamente por los presupuestos regionales y entre un 20% y 30% por los presupuestos de los distritos.

En 2005, los presupuestos locales de la Federación Rusa financiaron el 22% de

los gastos de la sanidad pública, el 16% de los gastos de las políticas sociales y el 43% de los gastos en educación.

Agua, energía y transporte público. En Rusia, el suministro de agua, energía, gas y calefacción y los transportes públicos son competencia de los gobiernos locales. Éstos han recibido poderes importantes y pueden tener bienes de propiedad municipal, que les permiten implementar estas responsabilidades. En Armenia las infraestructuras de suministro de gas, energía y agua pueden transferirse, de acuerdo con la Ley sobre "Autonomía Local", a la propiedad municipal.

En Bielorrusia, Ucrania y los Estados de Asia Central las responsabilidades en el suministro de agua y energía, así como el transporte público, corresponden a las administraciones descentralizadas del Estado. Están obligadas a asumir la explotación y mantenimiento de los bienes locales y otorgar subsidios a los usuarios. Sin embargo, es necesario destacar que los presupuestos locales no siempre pueden cubrir adecuadamente la gestión y el mantenimiento de esos bienes debido a su mal estado y la falta de medios financieros.

Apoyo al desarrollo económico. En Azerbaiyán, Armenia, Rusia y Ucrania se puede proporcionar apoyo al desarrollo económico a todos los niveles: por la administración del Estado central, regional y local, y por los gobiernos locales. Varios países, incluida Rusia, no sólo proclaman el derecho de los gobiernos locales a apoyar el desarrollo económico, además proporcionan los recursos financieros pertinentes para ello.

En los Estados de Asia Central el apoyo al desarrollo económico se lleva a cabo principalmente por la administración central del Estado. Sin embargo, el papel de la administración descentralizada del Estado es también conside-

able. Los órganos locales son responsables de otorgar licencias para actividades económicas a nivel local, conceder permisos para la construcción de redes comunitarias y edificios, organizar concursos públicos para la provisión de servicios sociales y la venta de las propiedades de la comunidad, etc.

A continuación se presenta un cuadro que resume los ámbitos de competencia de los gobiernos locales.

II.3. Capacidad Administrativa

El desarrollo eficiente de las competencias por parte de los gobiernos locales es

Cuadro 4 Ámbitos de competencia de los gobiernos locales (niveles intermedio y local)

País	Urbanismo	Educación	Servicios Sociales	Salud Pública	Suministro de Agua	Suministro de Energía	Transporte Público	Apoyo a los negocios
Armenia	Sí	No (con la excepción de las instituciones preescolares)	No (con excepción de la implementación voluntaria de los propios programas sociales municipales)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Azerbaiyán	Sí	No	Sí (en los ámbitos no cubiertos por el Estado)	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Bielorrusia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Georgia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Kazajstán	Sí	Sí (elemental, secundaria y educación secundaria profesional)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Kirguistán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Moldavia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Rusia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tayikistán	Sí	Sí (preescolar e instituciones de educación básica)	No	No, aunque los presupuestos locales financian la sanidad pública, 8 %	Sí	Sí	Sí	Sí
Turkmenistán	Sí	N/D	N/D	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ucrania	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uzbekistán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: datos países y CGLU, 2007.

determinado no sólo por una adecuada financiación, sino también por un servicio civil de funcionarios municipal o descentralizado bien organizado.

Servicio civil municipal. La noción de servicio civil en los Estados de Eurasia se aplica a los gobiernos locales. A diferencia de muchos otros países, no incluye a los trabajadores del sector educativo. El servicio civil municipal se desarrolla con independencia de los órganos del Estado, de la correlación de fuerzas políticas y de los resultados de las elecciones locales.

En todos los países de la región los órganos ejecutivos de las ciudades funcionan a un nivel más profesional. Las comunidades de carácter rural tienen menos empleados municipales, su conocimiento de la gestión y marketing municipal es bajo. La mejora de los niveles profesionales de los empleados municipales continúa siendo un problema agudo para el desarrollo de la autonomía local.

El 1 de mayo de 2006 había en Rusia alrededor de 280.000 empleados municipales (un empleado municipal por cada 500 habitantes de media). Según la legislación rusa, el servicio civil municipal comprende únicamente al personal empleado en la administración de los gobiernos locales. Los establecimientos de los gobiernos locales (por ejemplo, en la enseñanza o salud) no se considera que forman parte de la administración local y, por tanto, su personal no se considera que forme parte de la función pública municipal. El estatus legal de los empleados municipales está definido por las leyes federales, leyes de los estados miembros de la federación y cartas municipales. El estatus de los empleados municipales y las garantías de sus actividades se basan, *grosso modo*, en los principios generales aplicados al servicio civil estatal. La evaluación del trabajo de los empleados municipales se lleva a cabo en base a exámenes y certificados. Los empleados municipales pueden estar

sujetos a castigos disciplinarios por no haber realizado, o realizado indebidamente, sus responsabilidades. La nueva Ley marco federal nº 25 del 2 de marzo del 2007 establece una nueva base legal unificada para el servicio civil municipal, ligado al servicio civil estatal pero claramente diferenciado para los cargos electos; su objetivo es la profesionalización y estabilización de los funcionarios municipales. La nueva ley entró en vigor el 1 de junio de 2007, y se desarrolla por leyes de los sujetos de la Federación.

Actualmente, hay en Azerbaiyán unos 25.000 empleados municipales (un empleado municipal por cada 300 habitantes de media). En Bielorrusia, los empleados estatales trabajan a nivel local. Son unos 22.000 aproximadamente (un empleado municipal por cada 450 habitantes de media).

Integridad de los cargos electos y de los empleados: prevención de la corrupción. Las autoridades municipales se enfrentan al mismo problema de corrupción que los otros niveles del poder público. Los medios de comunicación informan de los casos de empleados municipales acusados de sobornos, robos, mal uso de fondos públicos, etc...

En una de las regiones (*oblast*) de Ucrania se llevaron a cabo encuestas sociológicas entre los empleados municipales donde se muestra que, anualmente, el 60% de los encuestados respondieron que han sido víctimas de al menos un hecho de corrupción (el 15,69% de varios actos y 28,55 % de múltiples actos).

Un cierto número de países han adoptado medidas legales para luchar contra la corrupción. Por ejemplo, el Gobierno de Armenia ha promulgado el Decreto sobre "La Estrategia de Anticorrupción y el Programa sobre su Implementación". Prevé medidas para reforzar el control público sobre los órganos de la autonomía local, estableciendo procedimientos

En todos los países
de la región
los órganos
ejecutivos
de las ciudades
funcionan
a un nivel
más profesional

Cuadro 5 Personal del gobierno local (niveles intermedio y local)

Países	Personal (número absoluto y % del total del servicio público)	Régimen (derecho público o privado, de carrera o puesto de trabajo)	Estatus (ley o contrato)	Procedimiento de selección especialmente para altos cargos	Formación
Armenia	N/D	Derecho público, servicio municipal de carrera y contractual	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Municipal"	Los empleados municipales son nombrados por los jefes de los municipios	Ley establece la organización de cursos de formación
Azerbaiyán	25.000 (1 empleado municipal por cada 300 habitantes de media)	Derecho público, servicio municipal de carrera y contractual	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Municipal" del 20 de noviembre de 1999	Los presidentes de los municipios nombran a los jefes de los departamentos en base a decisiones de los municipios; otros empleados municipales son nombrados directamente por los jefes municipales	N/D
Bielorrusia	22.000 a finales de 2005	Derecho público. Servicio estatal con contrato	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Público Estatal en la República de Bielorrusia"	Los empleados municipales son nombrados por los responsables de los órganos del gobierno local en base a un examen	Cursos de formación
Kazajstán	46.546	Derecho Público. Con contratos	La actividad de los órganos locales está regulada por la legislación estatal sobre el servicio público	<i>Akims</i> y jefes del personal de las regiones y la ciudad de Almaty son cargos de confianza política nombrados por el Estado. La mayoría de empleados de órganos representativos y ejecutivos son funcionarios de carrera (de acuerdo con los resultados de oposiciones e informes)	N/D
Kirguistán	N/D	Derecho público. Servicio de carrera y con contratos	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Municipal"	Los funcionarios municipales son contratados de acuerdo con los resultados de oposiciones y certificaciones	N/D
Moldavia	N/D	Derecho Público. y con contrato		Nombrados y revocados por el alcalde o el jefe de distrito	N/D
Rusia	Aprox. 280.000 (un empleado municipal por cada 500 residentes de media)	Derecho Público. y con contrato	Estatus legal regulado por leyes federales, leyes de los estados miembros de la Federación Rusa y Estatutos de las unidades municipales	Los jefes de las unidades municipales pueden ser elegidos directamente por la población o nombrados por los órganos representativos de los municipios. Otros empleados son nombrados por los jefes de las unidades municipales	Cursos de formación
Tayikistán	N/D	Derecho Público. y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Los empleados de los órganos locales son nombrados por los jefes de la administración local	N/D
Turkmenistán	N/D	Derecho Público. y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Los empleados de los órganos locales son nombrados por los jefes de la administración local	N/D
Ucrania	91.925 empleados municipales el 1 de septiembre de 2006	Derecho Público. y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Elección y nombramiento de los empleados municipales	Reservas de personal para nombramiento y promoción de los empleados
Uzbekistán	N/D	Derecho público y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Nombrados por órganos superiores o responsables de los órganos locales	N/D

Fuente: datos países y CGLU, 2007.

transparentes para preparar los presupuestos locales y realizar gastos del fondo público.

Algunos estados de Eurasia han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Convenio Penal sobre Corrupción del Consejo de Europa.

Reformas en la gestión. algunos países (Rusia, Ucrania, etc...) ha iniciado reformas administrativas con el fin de mejorar el funcionamiento de todos los eslabones de la gestión pública. El énfasis, en el caso de la autonomía local, se pone en promocionar a técnicos profesionales que posean un conocimiento y experiencia suficiente para resolver las cuestiones locales. En los últimos años el porcentaje de tales empleados en el sistema de autogobierno local se ha incrementado visiblemente. Estos cambios se han producido a causa de la renovación y la formación intensiva de los empleados municipales. Los estados de la región adoptan medidas para la introducción de nuevas tecnologías para la gestión. Se atribuye un papel importante al registro estricto y la atenta consideración de las demandas y solicitudes de los ciudadanos.

La mejora de la calidad de los servicios locales también está relacionada con una mayor privatización de las propiedades municipales, en particular por lo que se refiere a los servicios públicos municipales de naturaleza económica.

III. La democracia local

Un indicador del progreso de la democracia local es, ciertamente, la realización de elecciones locales pluralistas. Sin embargo, en algunos países este ejercicio está limitado al primer nivel de gobiernos locales. También en algunos países la participación electoral es baja, mientras que en otros es comparable a la de los países europeos. Pero es necesario en primer lugar precisar el estatus jurídico de los

órganos de los gobiernos locales y de las relaciones entre órganos electos y administración local.

El cuadro de la página siguiente resume las características institucionales esenciales de la democracia local en los países de la región.

III.1. Órganos del gobierno local

Todos los Estados de Eurasia tienen modelos diversos de organización de los gobiernos locales. A nivel territorial menor (de base) no existen órganos permanentes. Los asuntos locales se resuelven, por norma general, por medio de la democracia directa. Los órganos correspondientes aparecen a niveles superiores de los gobiernos locales.

La estructura organizativa de las unidades municipales superiores de la Federación Rusa, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Moldavia está formada por órganos electos, jefes de las unidades municipales (alcaldes), administraciones locales y otros órganos y cargos electos de los gobiernos locales según lo que estipulan las leyes y las cartas de las unidades municipales. La estructura de las administraciones locales la establecen los órganos electos en base a las propuestas de los jefes de la administración local.

Por regla general, las unidades municipales en los Estados de Eurasia no tienen personalidad jurídica. Sin embargo, toman parte en relaciones de derecho civil al mismo nivel que las personas físicas o jurídicas (en particular en Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Tayikistán). Los derechos a la personalidad jurídica se conceden a los órganos de las unidades municipales, las que pueden adquirir y ejercer derechos y obligaciones sobre la propiedad y otros asuntos, y representar a las unidades municipales ante los tribunales. En general, son los órganos electos locales y las administraciones las que gozan de personalidad jurídica. En cierto número de uni-

Un indicador
del progreso
de la democracia
local es,
ciertamente,
la realización
de elecciones
locales pluralistas

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Armenia	Elección de los consejos locales	Las grandes unidades administrativas son gestionadas por órganos descentralizados de la administración del Estado. Los gobiernos locales (pueblos, localidades, ciudades, barrios de Yerevan) son administrados exclusivamente por los órganos de la autonomía local. Los jefes de las municipalidades son electos.	Los candidatos a la elección se presentan libremente, pero en realidad la mayoría de ellos pertenecen a los diferentes partidos políticos, que les ofrecen el apoyo necesario. Escrutinio mayoritario. En 2005, se celebraron elecciones locales en 829 municipalidades sobre un total de 930.	Los consejos municipales tienen entre 5 y 15 miembros según la población (5 miembros para las municipalidades que no sobrepasan los 1.000 habitantes, y 15 a partir de 20.001 habitantes).	4 años.
Azerbaiyán	Elección de los consejos locales	Los jefes del poder ejecutivo en las ciudades y distritos (administración local del Estado) son designados por el presidente y son responsables ante él. Los presidentes de los consejos locales son electos y dirigen el personal de los gobiernos locales.	Escrutinio mayoritario. En las elecciones de 2004, se eligieron 2.731 consejeros formados por 21.613 miembros. El 6 de octubre de 2006, se celebraron elecciones parciales en 604 municipalidades, para cubrir 1.941 puestos vacantes.	La ley determina el número de consejeros en función de la población.	5 años.
Bielorrusia	Elección de los tres niveles de los consejos locales	Los presidentes de los comités ejecutivos regionales son nombrados por el presidente de la república, con el acuerdo de los consejos regionales (por mayoría de sus miembros). Los presidentes de los comités ejecutivos de los distritos y de los pueblos son nombrados por el presidente del comité ejecutivo regional con el acuerdo del consejo local (por mayoría de sus miembros). Si las propuestas del presidente del comité ejecutivo regional son rechazadas dos veces consecutivas, éste puede imponer a su candidato.	Escrutinio mayoritario. En las elecciones del 14 de enero de 2007, se eligieron 1.581 consejeros locales, formados por 22.639 consejeros; la mayoría de ellos no estaban afiliados a ningún partido.	N/D	4 años.

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Georgia	Los consejos locales (<i>sakrebulo</i>) son electos (1.017)	Los alcaldes son elegidos por los consejos locales. El consejo de Tbilisi elige al alcalde por un mandato de cuatro años.	En las elecciones locales de 2006 se eligieron 69 consejos en 4 ciudades dotadas de autonomía local, 60 municipalidades, 4 colectividades de zonas en conflicto, así como el consejo de Tbilisi. Sistema mixto, mayoritario y representación proporcional (1.733 consejeros elegidos según este sistema); anteriormente por representación proporcional en Tbilisi.	El consejo de Tbilisi está formado por 37 miembros: 25 son elegidos en diez circunscripciones plurinominales por mayoría; los otros 12 son atribuidos a los partidos que han obtenido el 4% de los votos en las diez circunscripciones.	4 años.
Kazajstán	Sólo se prevé la autonomía local en el nivel más bajo (pueblo), pero estas instituciones no se han constituido. Se eligen consejos con la cualidad de órganos del Estado a nivel de regiones, distritos y ciudades con importancia regional o estatal.	Los órganos ejecutivos de la administración local del estado (<i>akim</i>) han sido hasta la fecha nombrados por el presidente o un <i>akim</i> de nivel superior. Pero pueden ser elegidos según un procedimiento determinado por el presidente. En 2005-2007, la elección de los <i>akims</i> se ha ido introduciendo progresivamente en los pueblos, los distritos rurales y a título experimental en diversos distritos y en los distritos urbanos de Astana y Alma Ata.	Escrutinio mayoritario para la elección de los consejos locales que tienen la calidad de órganos del Estado; se celebra una segunda vuelta si ningún candidato obtiene el 50% de los votos. La elección de los <i>akims</i> de primer nivel se realiza por sufragio directo en las unidades administrativas que no superan los 5.000 habitantes, por sufragio indirecto (mediante la intermediación de grandes electores) cuando la población supera los 5.000 habitantes.	El número de consejeros viene determinado por la población, según un procedimiento establecido por la ley sobre los órganos de la administración local del Estado. No pueden tener más de 50 miembros en Astana y Alma Ata, de 30 en las ciudades y 25 para los distritos.	4 años.
Kirguistán	Autonomía local sólo en el nivel de localidades. El <i>hokim</i> preside el consejo y dirige la administración.	Los órganos ejecutivos de la autonomía local son electos. Pero el jefe de la administración del Estado del distrito (<i>hokim</i>) es nombrado y revocado por el Presidente con el acuerdo del consejo competente después de haber consultado al Primer Ministro.	Representación proporcional para los consejos locales: 6.737 consejeros fueron elegidos en 2004. Los jefes de la administración de los círculos rurales se eligen directamente. En 2006, se celebraron elecciones en 34 círculos rurales con una población que no superaba los 9.000 habitantes.	N/D	Los <i>hokim</i> de las administraciones del estado de los distritos son nombrados por 4 años.
Moldavia	Los consejos locales y los alcaldes son electos.	899 alcaldes fueron elegidos durante las elecciones del 3 de junio de 2007.	11.967 miembros de consejos locales fueron elegidos en las elecciones locales de 2007. Representación proporcional para los consejos; escrutinio mayoritario a dos vueltas para los alcaldes (segunda vuelta para la elección de 473 alcaldes el 7 de junio de 2007).	El número de consejeros depende de la población	4 años.

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Rusia	<p>Los consejos locales pueden ser elegidos en todas aquellas localidades que tengan 100 o más electores; por debajo, los derechos del consejo se ejercen por la asamblea de habitantes. Sin embargo, el ejercicio de derechos por parte de un gobierno local supone una unidad de 1.000 habitantes como mínimo (3.000 en zonas con un mayor densidad de población).</p>	<p>Según el estatuto de la colectividad local, el ejecutivo es elegido por sufragio universal directo o por el consejo. La administración local es dirigida por el ejecutivo o por un gestor seleccionado mediante un concurso oposición y empleado en base a un contrato.</p>	<p>La ley permite escoger entre la representación proporcional o el escrutinio mayoritario. El escrutinio mayoritario es el más extendido.</p>	<p>El número de consejeros lo establece el estatuto de la colectividad local, pero no puede ser inferior a: 7 para menos de 1.000 habitantes 10 de 1.000 a 10.000 habitantes 15 de 10.000 a menos de 30.000 habitantes 20 de 30.000 a menos de 100.000 habitantes 25 de 100.000 a menos de 500.000 habitantes 35 para 500.000 y más</p>	<p>El estatuto de la colectividad local establece la duración del mandato.</p>
Tayikistán	<p>La autonomía local sólo funciona a nivel de localidades. Se elige a consejos locales como órganos locales del Estado en las regiones y distritos.</p>	<p>La autoridad del poder ejecutivo del Estado es nombrada por el Presidente previo acuerdo del consejo. Ella preside el consejo.</p>	<p>Escrutinio mayoritario.</p>	<p>N/D</p>	<p>N/D</p>
Turkmenistán	<p>La autonomía local se ejerce a nivel de localidades por consejos de electos (<i>gergesht</i>) y de órganos de la administración.</p>	<p>El poder ejecutivo del Estado lo ejerce el <i>hakim</i>. Nombrado y revocado por el Presidente y ante el que rinde cuentas. El consejo local elige su presidente en su seno (<i>archymys</i>).</p>	<p>N/D</p>	<p>N/D</p>	<p>5 años.</p>

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Ucrania	<p>Coexisten dos modelos de autonomía local:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a nivel municipal, un consejo local y un ejecutivo electos; no existe un órgano de la administración del Estado. - a nivel de distrito y de la región: sistema mixto con un consejo electo y órganos del Estado que aseguran el ejecutivo y la administración. 	<p>El jefe del municipio es elegido por sufragio directo, y el consejo forma el ejecutivo en base a su propuesta.</p> <p>Las regiones, distritos, Kiev y Sebastopol: el ejecutivo lo asegura una administración local del Estado cuyo jefe es nombrado y revocado por el Presidente sobre propuesta del Consejo de Ministros.</p>	<p>Escrutinio mayoritario para los consejos municipales y los ejecutivos electos.</p> <p>Representación proporcional para los consejos locales de las ciudades, los distritos y las regiones, así como para el Parlamento de la República de Crimea.</p>	N/D	N/D
Uzbekistán	<p>Los consejos de diputados del pueblo (<i>kengeshi</i>) son órganos representativos locales del Estado, a nivel de las regiones, de los distritos y de las ciudades.</p> <p>Los órganos del autogobierno local se constituyen a nivel de localidades, pueblos, aldeas, y en los barrios (<i>makhalla</i>) de las ciudades, de las localidades y las aldeas.</p>	<p>El <i>hokim</i>, a nivel de la región, de distrito y de la ciudad, es a la vez el titular del poder ejecutivo y presidente del consejo de diputados del pueblo.</p>	<p>Escrutinio mayoritario sobre una base multipartido para las elecciones a los consejos de región, distrito y ciudad.</p>	N/D	<p>5 años para los consejos de diputados del pueblo y los <i>hokim</i>.</p> <p>2 años y medio para los presidentes (<i>aksa-kak</i>) de los consejos locales.</p>

Fuentes: datos países y CGLU, 2007.

dades municipales (por ejemplo, en la *oblast* de Vologod en la Federación Rusa), se da ese reconocimiento a ciertos órganos ejecutivos o divisiones de las administraciones locales. Los órganos de los gobiernos locales en tanto que personas jurídicas deben registrarse estatalmente bajo la forma de instituciones.

Existe otro modelo en Azerbaiyán y Moldavia. Según la ley de la República de Moldavia sobre "La Administración Pública Local" las unidades administrativo-territoriales tienen personalidad jurídica de derecho público. Pueden obtener y disponer de propiedades y adquirir obligaciones contractuales a través de sus propios órganos, actuando en el marco de las competencias que establecen los reglamentos y estatutos de las unidades municipales.

Los órganos de las unidades municipales de Azerbaiyán gozan de las mismas competencias. A diferencia de órganos similares de otros países (Kirguizistán, Ucrania y Uzbekistán, entre otros) no tienen personalidad jurídica.

III.2. Sistemas políticos locales

El papel de los partidos políticos varía considerablemente según el nivel de desarrollo y grado de autonomía.

Papel de los partidos políticos. En todos los Estados de Eurasia existen órganos representativos locales. Por ejemplo, en Georgia existen 1.017 consejos locales (*sakrebulo*).

En Rusia hay 252.000 miembros electos en los órganos representativos locales que funcionan, en principio, sobre una base no profesional. Los consejos locales están formados como mínimo por 7 miembros (para las unidades municipales con una población superior a los 1.000 habitantes) y al menos por 35 miembros (para las unidades municipales con una población superior a los 500.000 habitantes).

La participación de los partidos políticos en los países de la región en las elecciones a órganos representativos locales es muy diversa. En países con formas desarrolladas de autonomía local (por ejemplo, en Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Kirguizistán, Rusia o Ucrania) los partidos políticos participan en todas las elecciones. En estos países, como regla general, la constitución de partidos locales está prohibida por la ley.

La principal función de los partidos políticos es proponer y apoyar a sus candidatos (Bielorrusia, Rusia y Ucrania) o a candidatos que se han propuesto ellos mismos (Armenia). Por ejemplo, en Rusia entre el 9 y 17% de los candidatos a las elecciones municipales son respaldados por partidos políticos

Globalmente, las elecciones locales en estos países tienen lugar en un ambiente muy competitivo. Así, en Azerbaiyán participaron en las elecciones municipales de 1999 candidatos de 26 partidos políticos. En Georgia participaron 21 partidos políticos y bloques en las elecciones de 2002 para el gobierno municipal de Tbilisi. En las elecciones locales de 2006 participaron 7 partidos políticos (dos de los cuales presentaron listas conjuntas de candidatos). En Moldavia, participaron 22 partidos políticos en las elecciones locales de 2007.

En un gran número de entes municipales de Rusia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia se suelen presentar más de 10 candidatos para un único puesto.

En aquellos países en que ciertos elementos de la autonomía local sólo existen en el nivel inferior de las instituciones (Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán), la participación de los partidos políticos es menos significativa, aunque dicha participación está prevista por la ley. Por norma general, las elecciones a todos los órganos de la autonomía local son sin partidos políticos (Uzbekistán es la excepción a esta

El papel de los partidos políticos varía considerablemente según el nivel de desarrollo y grado de autonomía

La representación de las mujeres en los órganos del gobierno local está aumentando en Rusia, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y algunos otros Estados

regla; 5 partidos políticos participaron en las elecciones a los órganos representativos locales). La legislación de Kirguizistán establece que los candidatos a cargos electos municipales pueden ser propuestos por los electores en su lugar de trabajo, de servicio, de educación o residencia, a partir de asambleas de electores, en las conferencias de los partidos políticos o por los candidatos mismos.

En los estados que establecen la separación entre los órganos representativos y ejecutivos (Armenia, Kirguizistán, Moldavia, Uzbekistán y en Ucrania en las ciudades distrito), los órganos ejecutivos son elegidos por la población.

En Rusia existen dos tipos de procedimientos para elegir a los órganos ejecutivos de la autonomía local. Según el primer procedimiento los responsables del poder ejecutivo (siempre son los Jefes de las unidades municipales) son elegidos por la población en elecciones generales directas. Según el otro procedimiento, éstos son nombrados en base a contratos que se firman tras hacer pasar un concurso u oposición a los aspirantes. En las elecciones municipales de 2005 más del 30% de los jefes de los entes municipales fueron electos.

En Azerbaiyán cada municipio tiene su propio órgano ejecutivo –que incluye el presidente del municipio, los jefes de las agencias y departamentos, los especialistas y otros empleados de las estructuras del personal ejecutivo del municipio.

La representación de las mujeres en los órganos del gobierno local está aumentando en Rusia, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y algunos otros Estados. Así, en la Federación Rusa, el 30% de los jefes de los ejecutivos locales y el 47% de los miembros de los consejos locales son mujeres. En las elecciones locales de 2007 en Bielorrusia 45,7% de los puestos de los consejos locales fueron ganados por mujeres. En Ucrania, el 40,2% de los miembros de los consejos locales son

mujeres. Aunque en Georgia, en las elecciones de 2006, sólo el 11,4% de los puestos fueron para mujeres. En Kirguizistán, tras las elecciones de 2004, las mujeres representaban sólo el 19,1% de los miembros de los consejos locales.

III.3. Sistemas electorales

En las elecciones de los órganos representativos de los gobiernos locales, por regla general, se aplica el sistema electoral mayoritario. En Ucrania se ha utilizado ampliamente el sistema electoral proporcional desde 2004. Este sistema se ha aplicado en particular en las elecciones de los miembros de los consejos de las ciudades. A veces, ha causado una excesiva politización de la autonomía local, transfiriendo artificialmente al nivel local debates sobre política regional, lingüística o internacional; también ha provocado enfrentamientos entre partidos en diferentes regiones de la República.

En Rusia, la ley permite el uso de ambos sistemas, proporcional y mayoritario, para las elecciones de los órganos de la autonomía local. El sistema electoral apropiado lo establece el estatuto del ente municipal. En la práctica prevalece el sistema mayoritario.

En Georgia, en las elecciones de 2002 y 2006 de Tbilisi se aplicó el sistema electoral proporcional. En otras regiones se utilizó el sistema mayoritario en 2002 y un sistema mixto en 2006.

En Uzbekistán y Tayikistán en las elecciones locales se aplica el sistema electoral mayoritario.

III.4. Participación ciudadana

Los ciudadanos muestran actitudes diferentes frente a la vida política local. En general, continúan prefiriendo dirigirse a los órganos del Estado para resolver sus problemas, aunque está empezando a cambiar. En las comunidades donde los

órganos locales tienen suficientes recursos, deciden eficientemente sobre asuntos locales y defienden los intereses de la población local, el poder local goza de autoridad, puede compararse a la de los órganos del Estado. Por ejemplo, en Rusia los alcaldes de algunas ciudades son más populares que los gobernadores de los sujetos de la Federación. En aquellos países en que los recursos de los gobiernos locales son limitados (por ejemplo en Armenia, Georgia o Moldavia), la población tiene la impresión de que los órganos de los gobiernos locales son el nivel más bajo del poder estatal del cual dependen completamente.

La participación de la población en las elecciones a los órganos de los gobiernos locales es por lo general inferior a la de las elecciones estatales.

En Rusia, la participación en las elecciones de los órganos representativos y de los jefes de los ejecutivos de los asentamientos rurales fue del orden de un 56,43% y un 54,81% de electores respectivamente. En las elecciones de los órganos representativos y de los jefes de los ejecutivos de los distritos municipales las cifras respectivas de participación fueron del 50,46% y del 54,81%.

En Azerbaiyán, en 2004, según datos oficiales, alrededor del 46% de los electores registrados participaron en las elecciones municipales. En Bielorrusia en las elecciones locales de 2003 participaron el 73% de los electores registrados. En Georgia más del 40% de los electores participaron en las elecciones de 2006.

En todos los países de la región, la legislación prevé diversas formas de democracia directa.

En Rusia, la ley establece procedimientos tales como referéndums locales, la revocación de cargos electos de los gobiernos locales, la votación sobre la modificación de los límites de los entes municipales, iniciativa popular, audiencias públicas, asam-

bleas y conferencias de ciudadanos, etc.... Entre 2004 y 2005 tuvieron lugar unos 400 referéndums locales en 22 sujetos de la Federación Rusa, mayormente sobre cuestiones relativas a la estructura de los órganos de la autonomía local.

En Bielorrusia, la Constitución y el Código Electoral prevén referéndums locales y la revocación de los diputados de los *soviets* locales (consejos). Sin embargo, en la práctica no ha habido referéndums y la revocación de diputados se utiliza en muy raras ocasiones. Al mismo tiempo las reuniones locales se utilizan ampliamente según la ley del año 2000.

En Ucrania, la ley prevé elecciones, referéndum, asambleas generales en el lugar de residencia, iniciativas locales, audiencias públicas, la revocación de los representantes y cargos electos de la autonomía local. Entre estos procedimientos, destaca el uso relativamente frecuente de las asambleas generales en el lugar de residencia, las iniciativas locales y las audiencias públicas (sobre asuntos diversos, incluyendo los impuestos). Sin embargo, los referéndums se convocan raramente.

La legislación de los países de Asia Central prevé elecciones y referéndum. Pero en general sólo se convoca referéndum a nivel estatal. En Uzbekistán las asambleas de ciudadanos en tanto que órganos de los gobiernos locales se convocan en los asentamientos, pueblos, *kishlaks*, *auls* y *makhalyas*. Los órganos gestores de tales estructuras son elegidos por la población que reside en sus respectivos territorios y son responsables ante ella.

La Constitución de Armenia establece dos grandes formas de democracia directa: elecciones y referéndum. Aunque nunca se haya celebrado un referéndum. En numerosos países de la región existen formas apropiadas de participación democrática de los ciudadanos por debajo del nivel municipal.

En todos los países de la región, la legislación prevé diversas formas de democracia directa

En general, los ciudadanos reciben información de las actividades de los gobiernos locales a través de los medios tradicionales (medios de comunicación, demandas personales, etc)

En Rusia en el nivel inframunicipal (parte de un edificio, grupo de edificios, una micro-región residencial/barrial, un asentamiento rural no municipal) existe una autonomía local que se ejerce a través de asambleas de ciudadanos y elecciones a los órganos de la autonomía pública territorial. Éste es el nivel responsable de cuestiones tales como el mantenimiento de las viviendas y parcelas adyacentes, así como de la solución de otros asuntos de la vida local.

Azerbaiyán aprobó en 2001 una Ley sobre "Reglas de Referencia para los comités de barrios de los municipios" que sirve como base para la creación de nuevos órganos cuyo objetivo consiste en asistir a los municipios al nivel más bajo de autonomía local –en las viviendas y los edificios urbanos. Los comités de barrio compuestos entre 5 y 11 personas son elegidos por asambleas de ciudadanos.

En Bielorrusia los gobiernos locales funcionan no sólo a nivel de unidades residenciales, barrios, edificios urbanos, sino también en asentamientos urbanos. En total existen 43.758 órganos de este tipo.

En Uzbekistán existen más de 10.000 comunidades locales (*makhalyas*). Los miembros de estas comunidades se agrupan en función del lugar de residencia, tradiciones y costumbres, formas de comunicación, y relaciones legales, económicas y familiares. Durante siglos han servido como mecanismo para elaborar y regular los principios y normas de la vida de la comunidad, modelando los enfoques ideológicos y filosóficos, generando códigos de conducta, tradiciones y opinión pública.

En Ucrania, los ciudadanos pueden crear por propia iniciativa comités de viviendas, de calle, de barrios y otros órganos de autogestión con el consentimiento de los consejos locales pertinentes. Los órganos de autogestión de la población están repartidos de forma desigual. Por

ejemplo, en Faustov (50.000 habitantes) se crearon unos 200 órganos de autoorganización, mientras que en Kiev (2.600.000 habitantes) sólo hay 80.

En general, los ciudadanos reciben información de las actividades de los gobiernos locales a través de los medios tradicionales (medios de comunicación, demandas personales, etc). En un cierto número de Estados (Rusia y Ucrania) la participación de los ciudadanos se facilita mediante las redes de comunicación electrónica de los órganos municipales. Pero la información que proporcionan tales redes se refiere principalmente a informaciones oficiales sobre las actividades de los órganos de la autonomía local. La información sobre la participación de la población local en los asuntos locales se publicita de forma irregular.

III.5. Relaciones entre el nivel central y el local

En todos los países de la región existe un sistema de supervisión estatal de la administración descentralizada del Estado y de los gobiernos locales. Se ejerce a través de los órganos del poder ejecutivo, el procurador general o los tribunales. En algunos países los órganos de control cooperan entre ellos, en otros funcionan sin ninguna coordinación.

El Presidente y el Gobierno de Rusia y los jefes de los estados miembros de la Federación pueden tomar en consideración quejas y peticiones de los ciudadanos sobre la acción (o inacción) de los empleados municipales y los cargos electos. Los ministros federales pueden actuar ante las quejas y peticiones de los ciudadanos con el fin de asistirlos en la restauración de los derechos que hayan sido violados.

En Azerbaiyán la supervisión de la autonomía local la ejerce el Ministerio de Justicia. Éste es responsable de asegurar la conformidad de los gobiernos locales con

las leyes, de controlar el gasto público, y supervisar el respeto de los derechos humanos. Anualmente el Ministerio de Justicia emite un informe sobre estas cuestiones. En 2005 y sobre la base de los resultados de este control se revocaron 240 actos municipales y se enmendaron 70.

En la Federación Rusa, el Ministerio de Justicia no tiene tales competencias. La supervisión de las actividades de los gobiernos locales la lleva a cabo los órganos del procurador.

En Ucrania el control de los gobiernos locales lo ejercen los comités del Parlamento y la administración descentralizada del Estado. El control financiero lo realiza básicamente la Cámara de Cuentas, el Servicio de Control y Revisión del Estado, el Fondo de Propiedad Estatal, etc...

El control financiero, por norma general, lo efectúan los ministerios de finanzas (en Armenia, Bielorrusia, Rusia y Ucrania) y los ministros de hacienda (Bielorrusia). Los controles sectoriales son ejercidos por los departamentos respectivos de los ministerios y agencias del Estado. Los órganos del procurador ejercen en todos los Estados un control sobre la estricta y uniforme aplicación de las leyes.

Por otra parte, existen formas de control popular sobre los gobiernos locales. Así en Rusia los estatutos de los entes municipales pueden prever la revocación de los cargos electos de la autonomía local.

En Armenia, Rusia y Ucrania los actos de los gobiernos locales pueden ser revocados mediante dos procedimientos: por los tribunales o por los órganos que han aprobado las normas respectivas.

En otros Estados de Eurasia las normas locales pueden ser revocadas o suspendidas por el Jefe de Estado (Bielorrusia), el órgano legislativo superior (Consejo de

la República en Bielorrusia y el Parlamento en Uzbekistán), y los órganos superiores del poder del Estado (en los Estados de Asia Central).

Se pueden disolver los órganos de los gobiernos locales antes del fin del mandato, por iniciativa propia (autodisolución), decisión de un tribunal (Armenia y Rusia), o decisión del Parlamento (Kazajistán y Kirguizistán). En Azerbaiyán, la disolución de los órganos de los gobiernos locales no está prevista por la ley.

En los Estados de Asia Central, la Federación Rusa y Armenia, los empleados de los gobiernos locales pueden ser despedidos por los superiores que los han nombrado. El despido de los funcionarios municipales en Rusia y Armenia se realiza vía decisiones de los tribunales, por expiración del contrato o por jubilación.

En la mayoría de Estados de Asia Central existen órganos ejecutivos centrales por sector, que aseguran la aplicación uniforme de las políticas estatales en las esferas pertinentes de actividad. Cooperan con los órganos de los gobiernos locales en asuntos referidos a la ejecución de sus funciones, adoptan en el marco de sus competencias normativas actos jurídicos, y dan instrucciones y recomendaciones sobre el debido ejercicio de los poderes a nivel local. Los ministros pueden ejercer funciones de coordinación y control (con la excepción de los órganos locales de asuntos internos –policía-), que tienen doble subordinación, similares al antiguo sistema soviético de gobierno.

En Armenia, Bielorrusia, Rusia y Ucrania, el impacto de los departamentos sectoriales del poder ejecutivo (central y regional) sobre las actividades de los órganos de gobierno local se expresa en el control sobre la ejecución de las funciones delegadas por el Estado. En caso

En la mayoría de Estados de Asia Central existen órganos ejecutivos centrales por sector, que aseguran la aplicación uniforme de las políticas estatales en las esferas pertinentes de actividad

En todos los países de Eurasia, los órganos de los gobiernos locales pueden demandar ante los tribunales a los órganos del Estado y a los funcionarios del Estado cuando consideran que sus acciones o decisiones infringen sus derechos

de violaciones los órganos del Estado correspondientes pueden requerir mediante instrucciones de obligado cumplimiento la finalización de esa violación. En Rusia, tales instrucciones pueden ser recurridas ante los tribunales.

En todos los países de Eurasia, los órganos de los gobiernos locales pueden demandar ante los tribunales a los órganos del Estado y a los funcionarios del Estado cuando consideran que sus acciones o decisiones infringen sus derechos. El derecho a interponer una demanda también se otorga a los ciudadanos, si su derecho a la autonomía es violado por los órganos y funcionarios del Estado u órganos y funcionarios de los gobiernos locales. En varios países (como por ejemplo en Armenia) los conflictos entre los órganos de los gobiernos locales y personas privadas (físicas o jurídicas) sólo pueden resolverse ante los tribunales; los litigios, mediante consentimiento verbal o escrito, pueden resolverse mediante otros procedimientos. En numerosos países los actos de los órganos y funcionarios de los gobiernos locales pueden ser revocados también a través de procedimientos judiciales (Armenia, Rusia y Kazajstán). Según la legislación ucraniana, los actos de los órganos de los gobiernos locales pueden suspenderse según el procedimiento establecido por la ley con una interposición al mismo tiempo de un recurso judicial. Los litigios sobre los gobiernos locales en Ucrania deben ser sometidos a los tribunales. Sin embargo, hasta ahora sólo se ha creado el Tribunal Supremo Administrativo y las funciones de los tribunales locales administrativos las ejercen los tribunales con jurisdicción general. En varios países (Rusia y Ucrania) los asuntos sobre los gobiernos locales son incumbencia de los tribunales económicos (los llamados "tribunales de arbitraje"), que mayormente examinan los litigios entre los órganos de los gobiernos locales y los ciudadanos y personas jurídicas.

III.6. Asociaciones nacionales de gobiernos locales

En los Estados de Eurasia con formas más desarrolladas de autonomía local existen instituciones que representan los intereses de los gobiernos locales. En los países de Asia Central sólo existen proyectos para crear tal tipo de instituciones.

En la mayoría de países existen confederaciones de unidades municipales. Así, en la Federación Rusa existe el Congreso de las Unidades Municipales creado por 46 asociaciones y uniones de unidades municipales, la Unión de Ciudades Rusas, la Unión de Pequeñas Ciudades de Rusia, etc. En Kirguizistán los gobiernos locales están representados por la Asociación de ciudades y la Asociación de los gobiernos locales, de Pueblos y Asentamientos. En Ucrania existe el Congreso de Gobiernos Locales y Regionales. En Armenia existen unas 20 asociaciones y confederaciones municipales. Actualmente, en Azerbaiyán se crean asociaciones municipales sobre la base de la Ley del 3 de mayo de 2005, sobre la "Carta Modelo de las Asociaciones Regionales de Municipios". En varios países, existen asociaciones de diferentes tipos de unidades municipales (por ejemplo rurales, urbanas, etc.). En numerosos países existen asociaciones de diferentes órganos de los gobiernos locales (por ejemplo en Kazajstán y Rusia).

Las asociaciones y confederaciones de unidades municipales buscan los siguientes objetivos: establecer y desarrollar los gobiernos locales como institución política y como base de la sociedad civil, crear las condiciones para un desarrollo global social y económico de las entidades municipales, coordinar la cooperación entre las unidades municipales y sus asociaciones con los órganos del Estado en interés de los gobiernos locales y el desarrollo de la cooperación intermunicipal.

La creación de asociaciones de autoridades locales electas contribuye a reforzar



la autoridad de estos órganos, al desarrollo de la actividad cívica de la población, a la participación en el trabajo de reflexión y al debate con el gobierno central sobre los proyectos de leyes en materia de administración descentralizada y de

autonomía local y, en general, de todo asunto político relacionado. Su opinión es generalmente solicitada de manera formal para la elaboración de los proyectos de ley.

Conclusiones

La autonomía local ha alcanzado diferentes niveles de desarrollo en los Estados de Eurasia. Pero a pesar de todas las diferencias, esos países comparten una serie de tendencias y características generales.

Primero: Se ha creado un marco legal para el ejercicio de la autonomía local. Las constituciones de todos los Estados contienen artículos, secciones y normas que definen la autonomía local y las modalidades de su cumplimiento. Proclaman que no se puede restringir el derecho de los ciudadanos a la autonomía local. Las constituciones de la mayoría de estos Estados, con excepción de Kazajstán, establecen las principales competencias de las autoridades locales.

Segundo: La herencia común del pasado explica muchas similitudes en los problemas que deben afrontar todos los países de la región.

Tercero: Se constata un desarrollo general de las aspiraciones de las comunidades locales a decidir a nivel local sus propios asuntos a través de sus órganos representativos con independencia de los órganos estatales. Pero esta tendencia se ve limitada por viejas tradiciones que todavía sobreviven y, en algunos países, por la inestabilidad política y económica. El proceso general de descentralización y fortalecimiento de la autonomía local se

ha visto deteriorado por la carencia crónica de los recursos necesarios para desarrollar las competencias de los órganos locales. En varios Estados (por ejemplo, Kazajstán) la autonomía local sólo se proclama en la Constitución y casi no existe en la práctica. No todos los Estados han superado la desconfianza de la población para con las estructuras de poder local. Sólo es posible hablar de un gradual acercamiento de las comunidades locales y las instituciones públicas. A este respecto, en todos los países de la región se debe prestar atención particular a las elecciones de los órganos representativos, para garantizar que sus fundamentos democráticos se refuercen constantemente.

Cuarto: En todos los países, el desarrollo de la autonomía local se ve minado por la debilidad del sistema financiero. En esta área se deben reforzar la fiscalidad local, mejorar las transferencias (relaciones interpresupuestarias), y asegurar que factores subjetivos no incidan sobre la gestión de los ingresos y gastos locales.

Quinto: El desarrollo y fortalecimiento de la autonomía local en los países de la región, por regla general, acaece en el marco de reformas administrativas que buscan separar claramente las responsabilidades entre todos los niveles de gobierno, apoyándose en el principio de subsidiariedad. Debido a la complicada

No todos los Estados han superado la desconfianza de la población para con las estructuras de poder local



situación económica en varios países, y a los frecuentes cambios en la situación política, los progresos son frágiles.

Sexto: Los principios y estándares generales sobre democracia promovidos por el Consejo de Europa tienen un gran impacto sobre los gobiernos locales de to-

dos los países de Eurasia, especialmente para aquellos que son miembros de la Comunidad de Estados Independientes y de la Comunidad Económica Euroasiática. Lo que permite predecir que existirá un alto grado de similitudes en la reglamentación de la autonomía local.





EUROPA

GÉRARD MARCOU
CON LA COLABORACIÓN DE
HELLMUT WOLLMANN



Introducción

La Europa que analizamos en este capítulo supera las fronteras de la Unión Europea sin alcanzar, no obstante, los límites de la Europa geográfica, puesto que el este termina en las fronteras de la Unión europea. Los 35 Estados que la integran constituyen un conjunto muy heterogéneo. Comparten sin embargo dos características que los distinguen de las otras regiones del mundo:

1. No hay ninguna parcela del territorio que no esté administrada por un municipio, y
2. Todos reconocen un conjunto de principios fundamentales que constituyen la base de la democracia local. Estos principios, a cuya elaboración e implementación han contribuido los gobiernos locales y sus organizaciones, han sido consagrados por la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que posteriormente también han ratificado Estados de otras regiones. A su vez, el principio de la autonomía local ha sido reconocido a nivel de la Unión Europea.

Más allá de estos grandes principios, existe una gran diversidad de instituciones y prácticas, y las tendencias comunes tampoco excluyen diferentes evoluciones y contrastes. A la tradicional diversidad propia de los Estados de Europa occidental, hay que añadir los Estados de Europa central y oriental que se han adherido a la Unión Europea, en los que el principio de la autonomía local se traduce en sus instituciones a partir de los años 90, y también otros Estados, en la Europa del sudeste, en los que las reformas son todavía más recientes y frágiles.

Se pueden distinguir las siguientes grandes tendencias:

- La *primera* concierne a la organización territorial. Los países europeos parecen haber entrado en una nueva fase de reforma territorial, diferente a la que tuvo lugar durante los años 60-70. Esta evolución no afecta a todos los Estados por igual, e

incluso algunos se han quedado al margen. Sus principales características son: reforzamiento del marco municipal e intermunicipal, regionalización y problemas en la organización de las áreas urbanas.

Las reformas acaecidas en los años 60-70 permitieron oponer dos concepciones de municipio: el municipio como agencia prestataria de servicios (siendo el Reino Unido el ejemplo de este modelo) y el municipio como una comunidad representativa de sus habitantes (con Francia como prototipo). En ese momento, los países que compartían la segunda concepción no realizaron ninguna reforma territorial. Pero ésta vuelve a ser prioridad al final de los años 90: se impone entonces la racionalización de las estructuras locales, independientemente de los modelos institucionales. Su objetivo es permitir a los gobiernos locales de primer nivel¹ de asumir, directa o indirectamente, mayores responsabilidades adquiriendo las capacidades necesarias. Pero este objetivo se ve a veces contrariado por la voluntad de acercar la gestión local a sus habitantes. En Europa del Este se tradujo en múltiples escisiones de municipios tras el cambio de régimen (República Checa, Hungría, Eslovaquia, nuevos Estados nacidos tras la división de Yugoslavia, a excepción, de momento, de Serbia y Montenegro).

El segundo gran componente de la evolución de la organización territorial es la regionalización. Contrariamente a la idea preconcebida, la regionalización es un fenómeno funcional, antes que institucional, que se manifiesta en políticas territoriales que buscan dar respuesta a problemas cuya escala no es ni local ni nacional. La creación de nuevas instituciones no es el objetivo principal. La regionalización se traduce bajo diferentes formas según el marco constitucional de cada Estado y los intereses nacionales; por ejemplo: en la organización urbana en los Países Bajos, en el regionalismo institucional en España y, fuera de esos casos extremos, bajo una amplia diversidad de formas en otros países. La regionalización se superpone a veces a los gobiernos intermedios tradicionales sin debilitarlos (los departamentos en

A la tradicional diversidad propia de los Estados de Europa occidental, hay que añadir los Estados de Europa central y oriental que se han adherido a la Unión Europea, en los que el principio de la autonomía local se traduce en sus instituciones a partir de los años 90, y también otros Estados, en la Europa del sudeste, en los que las reformas son todavía más recientes y frágiles

1. El primer grado es el de las autoridades locales de base, cualquiera que sea su definición en el marco nacional.

La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción

Francia). Estos ejemplos también llaman la atención sobre las repercusiones que puede tener la regionalización a nivel municipal.

A la vez, todos los países europeos se encuentran ante el problema de la organización de las grandes áreas urbanas, incluyendo, claro está, las capitales. Este problema no es nuevo, pero ha ido adquiriendo gran importancia desde finales de los años 90. Cómo se articulan los distintos niveles de organización urbana conciliando, al mismo tiempo, las exigencias funcionales y las exigencias democráticas. Las respuestas varían entre la adaptación del derecho común y la aplicación de estatus particulares, entre la integración dentro de una autoridad única metropolitana y la concentración en la ciudad central.

- La *segunda gran tendencia* en la región concierne a la gestión y a las competencias. Podríamos resumirla afirmando que las competencias cedidas a los gobiernos locales aumentan, pero que los Estados tienden a fortalecer su control sobre las finanzas locales. Esta tendencia general se conjuga con las múltiples problemáticas particulares de cada Estado y algunos países escapan a esta tendencia general. La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción (revisión constitucional de 2001 en Italia y reformas sucesivas en el primer caso, los "pactos locales de autonomía" en España en el segundo).

En relación a las competencias propiamente dichas, los gobiernos locales se ven afectados por evoluciones de tipo sectorial y de tipo general. En cuanto a estas últimas, se puede destacar: la generalización de la cláusula general de competencia, aunque en algunos países importantes la situación jurídica continúa siendo indecisa a este respecto (España, Italia, Portugal y Reino Unido) y el recurso creciente al sector privado en la provisión de servicios públicos locales, a pesar de que esta evolución sea menos significativa en los

países en los que se trata de una práctica antigua (Francia, Bélgica, España, Italia y Grecia). Algunos países han desarrollado el recurso a las competencias delegadas (en particular Alemania, Austria, Italia, República Checa, Hungría y Eslovenia), lo que permite a los municipios ejercer funciones administrativas tradicionalmente propias del Estado. Entre las evoluciones sectoriales, se constata una implicación creciente de los gobiernos locales en el ámbito de la educación, cuando anteriormente no eran responsables de su gestión, y en el ámbito de la seguridad pública. No obstante, también asistimos a un fortalecimiento del control del poder central en los países en los que los municipios y los alcaldes ejercían en el ámbito de la seguridad pública competencias bastante amplias.

Por último, es posible observar progresos en relación a la gestión pública en todos los países, incluso en los países que han llegado más recientemente a la democracia y a la descentralización gracias a programas desarrollados por organizaciones internacionales y por la cooperación bilateral. Los preceptos de la "nueva gestión pública" han sido acogidos diferentemente en los países europeos, en función de su tradición administrativa. El aumento de las responsabilidades y la reducción de los recursos han ejercido una presión muy fuerte sobre las administraciones locales, conduciéndolas a buscar recursos y racionalizar la gestión en aras de ampliar su margen de maniobra. La "cultura de calidad" ha progresado, y se expresa en la definición de objetivos e indicadores para evaluar los resultados y en la difusión de herramientas de comparación (*benchmarking*).

- La *tercera y última tendencia* que caracteriza a los gobiernos locales de los Estados europeos concierne a las instituciones y a la democracia local. Junto a los progresos de la democracia local asistimos a una diferenciación de los regímenes de gobierno local, en función de las relaciones entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo, en cómo se concibe el ejecutivo local, en los modelos de elección (difusión de la elección directa del alcalde) y del lugar otorga-

do a la participación ciudadana y a los procedimientos de democracia directa en la vida local. A pesar de la diversidad de los procesos y de las reformas, podemos discernir un punto de confluencia: la búsqueda de un liderazgo político que asuma una responsabilidad política clara ante los ciudadanos. En todas partes se afirma la figura del ejecutivo local, diferenciado del órgano legislativo, como un medio para fortalecer el liderazgo político y la responsabilidad ante los ciudadanos, incluso en ausencia de elección directa del alcalde, como lo demuestran en particular los ejemplos del Reino Unido y los Países Bajos.

Aunque se quiera generalizar, es difícil presentar un cuadro de la democracia local en Europa sin explicar tanto las tendencias comunes como la diversidad de instituciones y prácticas. Estas tendencias son abordadas en las siguientes partes del capítulo:

1. La organización territorial;
2. Las competencias, la gestión y las finanzas;
3. La democracia local.

I. La organización territorial

Es necesario distinguir el gobierno local de base (municipio) de los niveles intermedios; en este apartado nos concentraremos en el nivel municipal, incluyendo agrupaciones de municipios. La comparación entre las estructuras territoriales de los Estados europeos se ha hecho más difícil tras las reformas de los últimos treinta años debido a la diversificación de las estructuras. Por consiguiente, proponemos definir previamente los niveles de organización territorial.

I.1. Definición de los niveles de la organización territorial

Tradicionalmente se parte de la idea que los gobiernos locales de un Estado están organizados habitualmente en dos niveles: un nivel municipal y uno superior, cuya demarcación puede ser más o menos grande. Las competencias locales se distribuyen entre estos dos

niveles según criterios funcionales. No obstante, en ciertos países algunos municipios pueden acumular las funciones propias y aquéllas del nivel superior. Por ejemplo:

- En Alemania: el municipio y el distrito (*Kreis*); a los municipios urbanos más importantes se les otorga el estatus de distritos y las competencias que corresponden a éste (el mismo esquema lo encontramos actualmente en Hungría y Polonia);
- En Inglaterra: el distrito y el condado; antes de la reforma de 1972, algunas localidades tenían las atribuciones de un condado, y tras las reformas de 1986 y 1996, ciertas zonas tienen una administración local de un solo nivel: los distritos de las zonas metropolitanas y los consejos unitarios en otras regiones;
- En Francia, España, Bélgica e Italia: el municipio y el departamento o provincia, para estos tres últimos países antes de la creación de las regiones con estatus constitucional².

Esta presentación tradicional no toma en consideración algunos países en los que históricamente sólo existía un único nivel de descentralización (Finlandia, Grecia y Portugal). Tampoco refleja diferencias de tamaño, y por consiguiente, de sentido, del nivel superior³, como tampoco la existencia de circunscripciones que responden solamente a las necesidades del Estado (sin corresponderse necesariamente con las necesidades de los gobiernos locales). La presentación también excluye a las entidades federadas (Alemania y Austria). De todas formas, es posible admitir que la presentación tradicional preserva cierta unidad conceptual de la noción de gobierno local (o de *local government*) fundado sobre uno o dos niveles.

Actualmente nos encontramos frente a una realidad mucho más compleja. Por un lado, en muchos países se han creado nuevas regiones, partiendo de concepciones muy distintas, y que a su vez han evolucionado a lo largo del tiempo. Bélgica ha pasado a ser un Estado federal; en España e Italia el desarrollo de las autonomías regionales ha

2. *En Italia, las regiones con estatus ordinario sólo se crearon en 1970, a pesar de que la Constitución de 1947 ya las había previsto.*
3. *Por ejemplo entre el Kreis alemán, considerado a la vez gobierno local y agrupación de municipios, y el condado británico, donde a menudo la circunscripción es más grande, pero la traducción de Kreis por county esconde esta heterogeneidad.*

Cuadro 1 Niveles de gobiernos locales por país

Niveles	Estados unitarios	Estados compuestos
3 niveles: municipio; departamento/ provincia/ condado/distrito; región o entidad federada	Francia, Polonia	Alemania, Bélgica, España, Italia
2 niveles: 1) municipio; provincia / departamento / distrito / condado 2) municipio, región o entidad federada	1) Croacia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Noruega, Países Bajos, Polonia (ciudades con estatus de distrito), Rumanía 2) Reino Unido (Inglaterra, País de Gales), Suecia 2) Albania, Dinamarca (el 01/01/2007), Francia (París), República Checa, Serbia (Vojvodine), Eslovaquia	1) ninguno 2) Alemania (kreisfreie Städte), Austria, Bélgica (Bruselas-Capital), Federación de Bosnia y Herzegovina, Portugal (regiones insulares), España (algunas comunidades autónomas uni-provinciales), Reino Unido (Escocia), Suiza
1 nivel: municipios y agrupaciones de municipios	1) Reino Unido (Inglaterra: unitary councils y metropolitan districts), Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Islandia, Lituania, Malta, Ex República yugoslava de Macedonia, Montenegro, Luxemburgo, Portugal (continental), Republika Srpska, Serbia, Eslovenia 2) algunas capitales: Bucarest, Budapest, Praga, Zagreb	Alemania (ciudades-estado: Berlín, Bremen, Hamburgo); Austria (Viena)

significado el fin del carácter unitario del Estado; el Reino Unido conoce una organización asimétrica, con las autonomías regionales, distintas entre ellas, para Escocia e Irlanda del Norte, y un régimen unitario en Inglaterra y, en cierta medida, en el País de Gales (ausencia de poder legislativo propio). En Francia, por el contrario, se ha concebido la región como un gobierno local de tercer nivel, modelo que también se ha seguido en Polonia. Por otro lado, en los países donde no se realizó una reforma territorial, se han desarrollado instituciones de cooperación intermunicipal para asumir las funciones que los municipios, demasiado pequeños, no podían asegurar. Esta evolución ha conducido hacia una fuerte diferenciación del primer nivel, aunque estas instituciones se han ido insertando en el segundo nivel en competición con los gobiernos tradicionales de este nivel. Actualmente, el análisis de los gobiernos locales a partir de dos niveles no es suficiente para traducir la realidad, y cada vez es más frecuente encontrar una organización asimétrica, puesto que el número y naturaleza de los gobiernos locales puede variar de una parte a otra del territorio. Esta nueva com-

plejidad obliga a analizar tanto los distintos niveles de organización territorial del Estado en su conjunto, como las diferencias de estatus de las instituciones que encontramos en cada uno de estos niveles.

El cuadro 1 clasifica de forma esquemática a los Estados en función del número de niveles de su organización territorial, según se trate de Estados unitarios o de Estados compuestos. Llamamos Estados compuestos, partiendo de la definición del Tribunal Constitucional español, a aquellos Estados federales y Estados con autonomía regional, que comparten las siguientes características:

1. Existe una pluralidad de poderes legislativos –a nivel central y a nivel de las entidades territoriales que lo componen– expresión de su autonomía política.
2. La constitución determina y garantiza la repartición de las competencias entre el poder central y las entidades territoriales. Representaremos en dos casillas a los Estados que tienen una estructura asimétri-

ca: autonomías regionales sólo en una parte del territorio; municipios no comprendidos en la jurisdicción del segundo nivel o desaparición de la provincia cuando la región se confunde con dicha jurisdicción. Finalmente, las estructuras intermunicipales o supramunicipales (incluyendo a las mancomunidades muy integradas, en Francia o en Hungría), al igual que las entidades inframunicipales (las *freguesias* en Portugal, las «*mairies*» en Bulgaria...), se considerarán como parte del nivel municipal.

Se constata un retorno de la agenda de reforma territorial, ahora sobre una base funcional⁴ y una tendencia general al fortalecimiento político del gobierno local de base y de las garantías de su autonomía. Los niveles intermedios se caracterizan por la tendencia a la regionalización, aunque la constitución de fuertes regiones políticas se produce solamente en una minoría de Estados. El establecimiento de fuertes poderes regionales puede realizarse en detrimento de los municipios.

En varios países, las capitales nacionales tienen un estatus particular que las sitúa en una relación directa con el poder central (Berlín, Bucarest, Budapest, París, Praga, Viena,...).

1.2. El gobierno local de base (el municipio)

Es en el nivel del municipio que en todos los países se plantea de forma creciente la cuestión de la conciliación entre el espacio político y el espacio funcional, particularmente en las zonas urbanas (Bennett: 1989; Kersting, Vetter: 2003; Baldersheim. Illner, Wollmann: 2003).

Podemos distinguir los países según dos criterios desde el punto de vista de las estructuras municipales:

1. Los países con una fuerte fragmentación municipal (Francia, Austria, España, Italia, Suiza, Hungría, República Checa), en oposición a los países que han realizado

una reorganización municipal cuyo objetivo era constituir unidades más grandes (Alemania, Bélgica, Grecia, Reino Unido⁵, países nórdicos, países de la Europa del Este entre los años 50 y 70, y actualmente Lituania);

2. los países con un estatuto municipal único para todos los municipios (Europa del Oeste y Europa del Norte a excepción del Reino Unido), por oposición a los países donde las ciudades disfrutaban de un régimen particular (Reino Unido, Europa central y oriental, a partir de Alemania).

Esta última distinción se genera en Inglaterra ante la presión ejercida por la urbanización (previo a las reformas de los años setenta); en los otros países es una consecuencia de las estructuras sociales que durante años han obstaculizado la introducción del régimen municipal en las zonas rurales.

Actualmente la reforma territorial aparece de nuevo en la agenda de varios países, pero desde una perspectiva distinta. Las reformas de los años 50-70 estaban encaminadas a la búsqueda de un tamaño mínimo u óptimo en función de las competencias ejercidas. Las reformas de los últimos años obedecen sobre todo a una lógica funcional y pueden adquirir formas más diversas que la simple fusión de municipios; el tratamiento de la función no está más estrictamente relacionado con un territorio administrativo; también toman en consideración la dimensión cívica y democrática, y no solamente técnica y de gestión, de la organización municipal. Algunas formas integradas de cooperación intermunicipal también han aparecido como una alternativa a la fusión de municipios.

En los otros países de Europa central y oriental, se constata que los países donde las reformas territoriales de la posguerra han sobrevivido, son aquellos donde se ha mantenido dentro de los municipios ampliados la forma de representación de los antiguos municipios tradicionales (Polonia, Bulgaria).

Es en el nivel del municipio que en todos los países se plantea de forma creciente la cuestión de la conciliación entre el espacio político y el espacio funcional, particularmente en las zonas urbanas

4. *Es decir para responder a las necesidades que le permitan asumir ciertas funciones.*
5. *Donde los gobiernos locales son menos numerosos pero de mayor tamaño: ningún distrito tiene menos de 20.000 habitantes en Inglaterra y en el País de Gales, y la población media en los distritos (rurales, metropolitanos o unitarios) se acerca a los 150.000 (Office of. National Statistics, Census 2001, table KS01).*

Reforma territorial y reforma funcional

Es preciso señalar ante todo que las grandes reformas territoriales del pasado perseguían objetivos funcionales⁶. Por ejemplo, en **Grecia**, la reforma municipal de 1912 preveía la posibilidad de que toda aglomeración de más de 300 habitantes, donde funcionara una escuela municipal, podía constituirse en municipio. En **Suecia**, las reformas territoriales de 1952 y 1970 respondieron principalmente a la reforma escolar que debía implementarse a nivel municipal. En **Alemania** la reforma municipal de los años 1965-1975 se apoyaba en la teoría de un centro que se define en función de la gama de servicios y equipamiento que se debía proporcionar a una población determinada. Estas reformas también tenían por objeto facilitar a los municipios una base territorial que en un futuro les permitiera ampliar sus competencias con otras reformas funcionales (Alemania, Suecia). Es precisamente el caso de Alemania en estos últimos años, donde los gobiernos de ciertos *Länder* han transferido nuevas atribuciones a los distritos y a las ciudades con estatus de distrito: la reforma más radical ha sido la de Bade-Wurtemberg, donde se han transferido del gobierno del *Land* la mayoría de las atribuciones de los servicios exteriores⁷.

La reforma griega de 1997 ilustra el giro que se ha producido. Se trata de una reforma radical, ya que el número de municipios (*demes* y municipios rurales) se redujo de 6.000 a 1.033. Sin embargo, la originalidad de esta reforma reside en que no se trataba solamente de un plan de fusión de municipios, sino de un programa de ordenamiento del territorio y de equipamiento. La reforma municipal perseguía la creación de gobiernos locales capaces de asumir sus nuevas responsabilidades, lo que requería dotar a estas instituciones del personal y de los recursos financieros indispensables. Por este motivo, se acordó un programa de cinco años (1997-2001) financiado por el Estado para acompañar a los nuevos municipios y financiar su equipamiento. Este programa también favoreció la contratación de altos cargos por parte de los nuevos municipios, en aras de dotarlos del personal necesario para el ejercicio de una mayor autonomía administrativa y financiera. Otra originalidad de la reforma consistía en mantener la representación de los antiguos municipios en el seno de los nuevos gobiernos locales y la participación de los antiguos en las deliberaciones del nuevo consejo municipal, lo que sin duda facilitó la aceptación de la fusión por parte de la población local.

Al contrario, en Alemania la transferencia de la reforma municipal realizada en el oeste a los nuevos *Länder* del este ha sido en principio un fracaso parcial. La unificación de los pequeños municipios fue percibida como contraria al objetivo de restauración de la democracia. Se quiso superar estas dificultades creando organismos intermunicipales (*Verwaltungsgemeinschaft*). Pero la reforma territorial fue más exitosa a nivel de los distritos. Más recientemente, la reforma territorial ha sido relanzada: el *Land* de Brandebourg ha suprimido, por la vía de la fusión, múltiples municipios pequeños, reduciendo a la vez el número de organismos intermunicipales, y el *Land* de Mecklemburg-Vorpommern (Pomerania) ha realizado una reforma radical de los distritos, fijando su población media en 350.000 habitantes.

6. *Reforma funcional: reforma sobre la atribución de ciertas competencias y cuyo objetivo es mejorar la manera como se ejercen esas competencias.*
7. *Se denominan servicios exteriores los servicios administrativos de competencia territorial subordinada a la administración central. En ciertos países, se les llama "administraciones periféricas".*

Ésta también ha sido la estrategia elegida para la reforma territorial de Lituania de 1995, que ha dividido el país en solamente 60 municipios de distrito.

En los países muy urbanizados se ha realizado una reorganización municipal importante, con el objetivo de crear instituciones de proximidad a nivel inframunicipal (Reino Unido, Suecia). Estas evoluciones y experiencias nos señalan la importancia de lo que en derecho español se conoce como las "entidades locales menores" (en Castilla-La Mancha), como expresión de la democracia local, y en particular, los casos de Portugal y Bulgaria, donde los grandes municipios se apoyan sobre instituciones inframunicipales fuertes.

En cambio, la nueva unificación de gobiernos locales que ha entrado en vigor en Dinamarca el 1 de enero de 2007, que reduce el número de municipios de 271 a 98 y el número de "municipios administrativos" (condados) de 14 a 5 "regiones", obedece a una lógica de economía de escala, tomando en consideración el aumento previsible de los gastos sociales (por las personas mayores en particular). Mientras que los municipios gestionan prácticamente la totalidad de los servicios públicos, el sistema sanitario se administrará a nivel de los condados ampliados (regiones), los cuales asumirán también otras funciones (transporte público, desarrollo y planificación regional, algunos servicios sociales).

No obstante, en muchos otros países donde las competencias municipales son, ciertamente, más limitadas, es sobre todo a través del desarrollo de un segundo nivel de administración municipal que se persigue dar solución a los problemas relacionados con la ejecución de determinadas funciones por parte de los municipios, sin cuestionar los municipios preexistentes. Francia y Hungría ilustran, con sus propias particularidades, esta tendencia que permite apoyarse en la vitalidad política de la institución municipal. Pero la extensión de las competencias ejercidas a nivel intermunicipal plantea el problema de la legitimidad democrática de las

instituciones, que actualmente son una emanación de los consejos municipales.

La solución a los problemas de organización de las grandes aglomeraciones debe buscarse en la creación de un segundo nivel de administración municipal, puesto que el desarrollo urbano ignora la división municipal y los límites administrativos. La ley francesa prevé en este caso la fórmula de la mancomunidad urbana (*communauté urbaine*) para las aglomeraciones más importantes a excepción de París (existen 14 de este tipo) y para las aglomeraciones menos importantes, la mancomunidad de aglomeración (*communauté d'agglomération*) (actualmente existen 169). En los Países Bajos, la cooperación voluntaria reemplaza la fracasada tentativa de la ley de 1994 de crear regiones urbanas en las 7 aglomeraciones más grandes del país, dotándolas de un establecimiento público de cooperación –pero sin fiscalidad propia, a diferencia de la fórmula francesa. La ley de diciembre de 2005 retoma esta fórmula y permite su aplicación a nuevas aglomeraciones (llamada ley «Regio Plus»). En Alemania, algunas leyes de los *Länder* han instituido en algunas ocasiones este tipo de organismos de aglomeración (para Frankfurt, Munich y Stuttgart). En cambio, en Italia, la *Città Metropolitana* introducida por la ley nº 142 de 1990 sigue siendo un fracaso, a pesar de ser incorporada en la revisión constitucional de 2001 (nuevo artículo 114). Solamente se han delimitado tres perímetros (Bolonía, Génova y Venecia), pero son estructuras laxas de cooperación voluntaria. En algunas regiones (Piemonte, Campania), la provincia de la capital regional desearía transformarse en *Città Metropolitana*, pero no está claro que un proyecto de este tipo pueda realizarse. Las implicaciones para la democracia local no son unívocas; dependen de las soluciones institucionales retenidas.

Por último, en el Reino Unido las reformas del primer y segundo nivel están vinculadas. El Libro Blanco publicado en octubre de 2006 (*Strong and Prosperous Communities*⁸, Cm 6939), prevé que se reanude la formación de consejos unitarios en las

La solución a los problemas de organización de las grandes aglomeraciones debe buscarse en la creación de un segundo nivel de administración municipal, puesto que el desarrollo urbano ignora la división municipal y los límites administrativos

8. *Comunidades sólidas y prósperas, ndt*

La reforma territorial por la cooperación

En **Francia**, país que cuenta con 36.000 municipios, la cooperación ha permitido desde hace tiempo gestionar los servicios públicos que un municipio aislado no podría asumir. Pero a partir de la ley de 1999, gracias a un fuerte compromiso del Estado y a incentivos financieros, se han desarrollado con rapidez entidades públicas de cooperación intermunicipal dotadas de fiscalidad propia, que concentran de pleno derecho las competencias estratégicas (ordenación del territorio, desarrollo económico, principales equipamientos...) y disponen de un poder fiscal independiente al de los municipios. A principios de 2007, 2.588 mancomunidades –tal y como han sido nombradas– reagrupaban 33.414 municipios y 54,2 millones de habitantes.

En **Hungría**, una ley de noviembre de 2004 organiza el desarrollo de la cooperación intermunicipal en el seno de 166 micro-regiones, dando respuesta a objetivos de desarrollo local. El objetivo principal de esta ley consistía en asegurar que estos agrupamientos de municipios asumieran la gestión de los establecimientos escolares. A principios de 2006, ya se habían creado agrupamientos de municipios en 118 micro-regiones y, en 90 de las cuales, los agrupamientos reunían al conjunto de los municipios.

Es también la vía seguida en **Italia**, con la unión de municipios, y en **España** donde un proyecto de ley sobre la reforma del régimen local que resulta del Libro Blanco de 2005 se propone favorecer la cooperación intermunicipal⁹.

Pero, las mancomunidades francesas continúan distinguiéndose por la existencia de un poder fiscal propio y por la gama ampliada de competencias determinadas por la ley.

regiones donde ya existía una organización a dos niveles. El Gobierno anunció el 25 de julio, después de un proceso de consulta, la decisión de formar 9 nuevos consejos unitarios. La ley del 30 de octubre 2007 introdujo las bases jurídicas para su realización y para la continuación del proceso (*Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, c.28).

I.3. Los niveles intermedios

Sin ninguna duda, es en el nivel intermedio donde se han producido las mutaciones más importantes en la organización territorial del Estado a lo largo de los últimos

20 y 30 años, tanto en el plano institucional como funcional (Marcou: 2000 y 2002).

Históricamente, el nivel intermedio ha estado estrechamente vinculado a la construcción del Estado, y, más concretamente, a lo que se denomina la función de "penetración territorial", es decir, al proceso político e institucional que permitió al poder central implantar su autoridad sobre el conjunto del territorio y de su población (ilustrado de forma muy distinta por Francia, Prusia y el Reino Unido). Este proceso no se completó en todos los países europeos, o se terminó muy tardíamente, e incluso a veces fue cuestionado en recomposiciones políticas ulteriores (desaparición del reino de Prusia, constitu-

9. *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

ción de una Alemania federal, dislocación del Imperio de los Habsburgo). No obstante, ha determinado la formación de ciertas estructuras territoriales permanentes (el departamento francés y las provincias en los países vecinos marcados por el modelo napoleónico, el condado en Inglaterra o Suecia, el distrito –*Kreis, powiat, okres...*–, en la mayoría de países de Europa central, la circunscripción de gobierno –*Regierungsbezirk*– en Alemania) y a veces algunas instituciones típicas (el prefecto, pero también en Alemania el *Landrat* –bajo distintos nombres– convertido en 1872 en un funcionario nombrado por el rey de Prusia, cuando el *Kreis* adquiere el carácter de gobierno local, sin dejar de ser una autoridad administrativa del Estado). En este sentido, la primera función del nivel intermedio ha sido la de satélite de la autoridad del poder central, apoyándose sobre la aristocracia local en algunos casos (Alemania, Inglaterra, Hungría) o, al contrario, en oposición a ésta (Francia).

Desde finales del siglo XIX, bajo la influencia de los progresos del liberalismo y de la democracia y en aras de asumir las funciones sociales y económicas que el Estado debía cumplir, el nivel intermedio ha conocido, esquemáticamente, dos tipos de evoluciones institucionales y funcionales.

1. La creación de un gobierno local, próximo a los municipios, en el plano institucional y en las funciones ejercidas.
2. La diferenciación y reducción de las funciones administrativas del Estado. Desde fines del siglo XX, la regionalización se afirma como una tendencia nueva que responde a las evoluciones socio-económicas, pero también políticas en algunos países; se manifiesta a veces por la aparición de nuevas estructuras territoriales e institucionales, pero también a menudo por la evolución y la reforma de las instituciones existentes.

La primera tendencia fue la que dio origen al sistema de administración local a dos niveles que caracteriza, todavía en la actualidad, a

la mayoría de los países europeos. La elección de una asamblea representativa se impuso progresivamente en todos los países (Alemania: 1872 en Prusia, para el distrito; Bélgica: consejos de provincia, sobre la base de la constitución de 1831; Francia: introducción de la elección del consejo general del departamento en 1831; Gran Bretaña: 1888, elección de consejos de condado; Países Bajos: 1853, estados provinciales, etc.). Por consiguiente, las instituciones de los gobiernos locales de nivel intermedio se han acercado a las del nivel local de base, sobre todo en cuanto a la elección de los ejecutivos (sin embargo siguen siendo nombrados, tanto en el nivel municipal como en el segundo nivel, en Bélgica y en los Países Bajos, a pesar de que la ley hubiera podido introducir un componente electivo: cf. infra, sección III). Estos gobiernos locales asumen progresivamente las funciones que le atribuye la ley y que responden empíricamente a dos necesidades:

1. Asegurar las funciones de interés local que superan las capacidades y el área de los servicios municipales (rutas, establecimientos escolares, centros de salud –según los países).
2. Asumir las funciones de solidaridad y de redistribución dentro de su territorio (servicios sociales, apoyo a los pequeños municipios). Los mismos tipos de funciones se encuentran en los gobiernos locales de segundo nivel en Europa central y oriental actualmente, sobre todo en Hungría (*megyiei*), en Rumania (*judet*), en Croacia (*županije*) y en Polonia (*powiat*), como también en las competencias de las “regiones” (*kraj*) checas y eslovacas.

Sin embargo, los gobiernos locales de segundo nivel se diferencian según tres factores:

1. el tamaño;
2. el régimen de las ciudades;
3. la existencia de administraciones sectoriales paralelas.

La organización de los niveles intermedios se combina actualmente con la tendencia a la regionalización

En los países donde la autonomía municipal se introdujo tardíamente en las zonas rurales, o que fueron influenciados por Alemania o por Austria, los gobiernos locales de segundo nivel son de tamaño pequeño (*Kreis* alemán y *powiat* polonés en particular); en otros países existen gobiernos locales de mayor tamaño (departamento francés, condado inglés o sueco, *megyei* húngaro, provincias en Bélgica, España, Italia, Países Bajos, *nomos* en Grecia, "regiones" checas o eslovacas). A excepción de la República Checa y Eslovaquia, estas divisiones territoriales son de origen antiguo y están vinculadas a las circunscripciones de las autoridades del Estado que han precedido la creación de gobiernos locales. Pero, a las diferencias de tamaño no siempre corresponden diferencias de funciones. De hecho, existen otros factores que influyen el tipo y número de funciones ejercidas a este nivel, tales como las competencias ejercidas a nivel municipal, el papel de las administraciones del Estado y la existencia de administraciones sectoriales.

Además, en muchos países, las ciudades no se integran en este segundo nivel territorial y absorben sus atribuciones como consecuencia de la diferenciación institucional del régimen municipal entre el campo y la ciudad, fenómeno cuya importancia ya ha sido subrayada. En estos países, las ciudades que acumulan las funciones del segundo nivel disfrutan de un estatus reforzado en el sistema administrativo. Encontramos esta situación en el Reino Unido entre 1888 y 1972 (los burgos-condados) y nuevamente, tras la supresión, en 1986, de los consejos de condado en las zonas metropolitanas, y la constitución a partir de 1996 de los *unitary councils*; también la encontramos en Hungría (22 ciudades tienen el rango de *megyei*), en Alemania (116 *kreisfreie Städte*) y en Polonia (65 ciudades tienen el rango de *powiat*); también existía en Dinamarca antes de la reforma territorial de 1970.

La existencia de administraciones sectoriales especializadas tiene incidencia sobre las

competencias en el nivel intermedio: en Dinamarca los hospitales públicos están vinculados al nivel intermedio, al igual que en Suecia y Hungría, mientras que en el Reino Unido lo están respecto a una organización nacional (*National Health System*), como en Francia (agencias regionales de hospitalización –si bien éstas conservan la naturaleza jurídica de los entes públicos locales–), en Italia (a pesar de que las regiones financian las "unidades locales de sanidad"). En materia de educación encontramos una diferenciación similar.

En los Estados federales o con autonomías regionales son los estados federados o las autonomías regionales las que han absorbido, de manera directa o indirecta, las competencias en estas materias. En Alemania, es competencia de los *Länder* la educación, la legislación hospitalaria y las inversiones en los hospitales públicos, mientras que la gestión pertenece al nivel del distrito. En España, los hospitales públicos fueron transferidos dentro de las competencias de las comunidades autónomas en el 2002. En el Reino Unido, el sistema nacional de sanidad está bajo la tutela del poder regional en Escocia y en el País de Gales, pero permanece organizado según el principio funcional¹⁰. En Bélgica la sanidad y la educación son servicios considerados "personalizados" que dependen de las competencias de los municipios¹¹.

Como lo sugieren los ejemplos precedentes, la organización de los niveles intermedios se combina actualmente con la tendencia a la regionalización. Desde el punto de vista de las funciones, es una respuesta a la creciente importancia que se reconoce a los territorios en el desarrollo económico. Desde el punto de vista institucional, la regionalización consagra el cambio de las funciones de los niveles intermedios. Así, la regionalización se manifiesta en Estados de tamaño, constitución e instituciones territoriales extremadamente variadas que ejercen funciones distintas a aquéllas que están vinculadas al desarrollo regional. Si tomamos en consi-

10. Es decir, que la gestión del servicio de sanidad no es de la competencia de los gobiernos locales.

11. Elementos integrantes del sistema federal belga, actualmente administrados por instituciones comunes, o prácticamente comunes, junto a las de la región.



deración los factores políticos, no debe sorprendernos la gran diversidad institucional a través de la cual la regionalización puede manifestarse. En muchos casos se limita a una regionalización administrativa, es decir se apoya sobre instituciones subordinadas al poder central (por ejemplo: Inglaterra, Grecia, Portugal continental, Bulgaria y Hungría). En otros países ocurre lo contrario, es asumida por las autonomías regionales (España, Italia y estatuto de Escocia). En muchos Estados, la regionalización se traduce en las competencias de los gobiernos locales o de las instituciones que dependen de ellos (Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Rumanía...). Finalmente, en otros países se ha ampliado simplemente el régimen de autonomía local al nivel regional, o se ha cedido al nivel intermedio una vocación regional sin cuestionar el carácter unitario del Estado (Dinamarca después del 1 de enero de 2007, Francia, Polonia, República Checa y Eslovaquia).

II. Las competencias, la gestión y las finanzas

Los gobiernos locales ejercen sus funciones en el marco de un sistema que los hace interactuar con el Estado, y de manera más general, con las autoridades superiores. La gobernabilidad de este sistema ha adquirido una complejidad cada vez más creciente, a medida que las competencias de los gobiernos locales se han ampliado a funciones cuya importancia ha justificado una legislación nacional (o regional) y políticas nacionales (o regionales). Cuestiona las modalidades de distribución y reparto de competencias, el financiamiento de presupuestos locales y las capacidades administrativas de los gobiernos locales.

En teoría, son las competencias las que determinan el nivel de recursos necesarios para cubrir los costes correspondientes. Esto es precisamente lo que preconiza la Carta europea de autonomía local: los recursos financieros de los gobiernos locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Ley, y estos

recursos deben ser de naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias (art. 9, par. 2 y 4). En la práctica, las finanzas locales son el producto de la historia compleja de las finanzas públicas y de la administración propia de cada país, y estos factores explican principalmente las características, y el volumen, en términos presupuestarios, de las competencias locales. Podemos afirmar lo mismo para los países que han introducido las instituciones de la autonomía local a partir de principios de los años 90 o que actualmente están en curso de introducirlas: la creación de un sistema fiscal eficaz y la reorganización de los circuitos financieros son más lentos que el cambio de una ley. Por este motivo, a continuación, nos centraremos en los sistemas de finanzas locales, previo a realizar una comparación de las competencias y las capacidades administrativas.

II.1. Las finanzas

La autonomía financiera es la base de la autonomía local, como lo recuerda el artículo 9 de la Carta europea de autonomía local, donde se contemplan tres aspectos: recursos acordes a los costes correspondientes a las competencias obligatorias; libertad para disponer de los recursos que les son asignados; posibilidad de incidir de manera significativa sobre el volumen de los recursos propios.

No obstante, y a pesar de la abundancia de fuentes nacionales e internacionales, la comparación internacional de los sistemas financieros locales presenta, incluso en Europa, verdaderas dificultades de método e interpretación. En el siguiente análisis, asimilamos las autonomías regionales a entidades federadas, y por consiguiente, no se las considera gobiernos locales, a diferencia de la opción generalizada entre las fuentes internacionales.

Nos disponemos a analizar las grandes tendencias en materia de gastos y recur-

Los gobiernos locales ejercen sus funciones en el marco de un sistema que los hace interactuar con el Estado, y de manera más general, con las autoridades superiores

Para caracterizar la autonomía financiera debemos ir más allá del volumen de gastos. Ésta también depende del grado de libertad con la que los gastos son ejecutados y los recursos controlados por la autoridad local

tos (Dafflon: 2002; Travers: 2005). Estas tendencias reflejan el papel creciente de los gobiernos locales en Europa, **pero se acompaña de una reducción de la autonomía financiera en cuanto a los recursos de que disponen.**

II.1.1. Los gastos de los gobiernos locales

En el diagrama siguiente (gráfico 1) se representa la parte de los gastos públicos totales en el PIB de los Estados europeos. Este diagrama muestra, tomando como base los datos publicados por Eurostat, la proporción de los gastos públicos locales en el PIB. Entendemos por gastos públicos locales los gastos de las administraciones públicas locales, es decir, de las administraciones subnacionales, a excepción de las entidades federadas y de las autonomías regionales. España se aborda como un Estado federal, al contrario de Italia, a pesar del nivel de competencias legislativas y en materia de gastos públicos de las regiones italianas. Ocurre lo mismo con el Reino Unido respecto a Escocia e Irlanda del Norte, a los que se puede asimilar también el País de Gales desde el punto de vista de las finanzas públicas en razón del volumen de gasto que se le delega. Mientras que los Estados europeos tienen generalmente uno o dos niveles de gobiernos locales, el cuadro conduce comparativamente a sobreestimar ligeramente los gastos públicos locales de los países que tienen tres niveles de administración local (Francia, Polonia). A pesar de estas aproximaciones, el diagrama destaca tres grupos de países relativamente muy distintos:

- Tres países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) y Suiza, donde el volumen de gastos públicos locales es superior al 20% del PIB;
- un gran grupo de países en los que los gastos públicos locales quedan comprendidos entre el 13% y el 6% del PIB: de hecho, en el caso de Italia, los gastos de los municipios y de sus agrupamientos, así como de las provincias, representan aproximadamente el 6,3%

del PIB (en 2003), y en los Países Bajos el 8,5% del PIB (2003);

- finalmente un pequeño grupo de países en los que los gastos públicos locales se sitúan a un nivel inferior al 5% del PIB: Grecia, Chipre, la ex República yugoslava de Macedonia y Malta.

En el segundo grupo encontramos un continuo en el que es prácticamente imposible situar un umbral. No obstante, por debajo del 8 o 8,5% del PIB, encontramos solamente países de tamaño relativamente pequeño para mantener cierta centralización financiera, y los Estados federales o con autonomías regionales, en la medida en que una parte de los gastos que corresponden a los gobiernos locales en los Estados unitarios, quedan integrados en los presupuestos regionales.

Para caracterizar la autonomía financiera debemos ir más allá del volumen de gastos. Ésta también depende del grado de libertad con la que los gastos son gastados y los recursos controlados por la autoridad local.

El gráfico 2 presenta la proporción de los gastos de inversión de los gobiernos locales en el PIB. Este indicador permite destacar el papel de los gobiernos locales en el equipamiento del país. El gráfico solamente incluye la Europa de los 25, por no disponer de datos suficientes para los otros países. La inversión pública representaba en 2006 para la Europa de los 25 un volumen equivalente al 2,4% del PIB, con un margen de dispersión entre el 1,1% para Austria y el 5% para la República Checa.

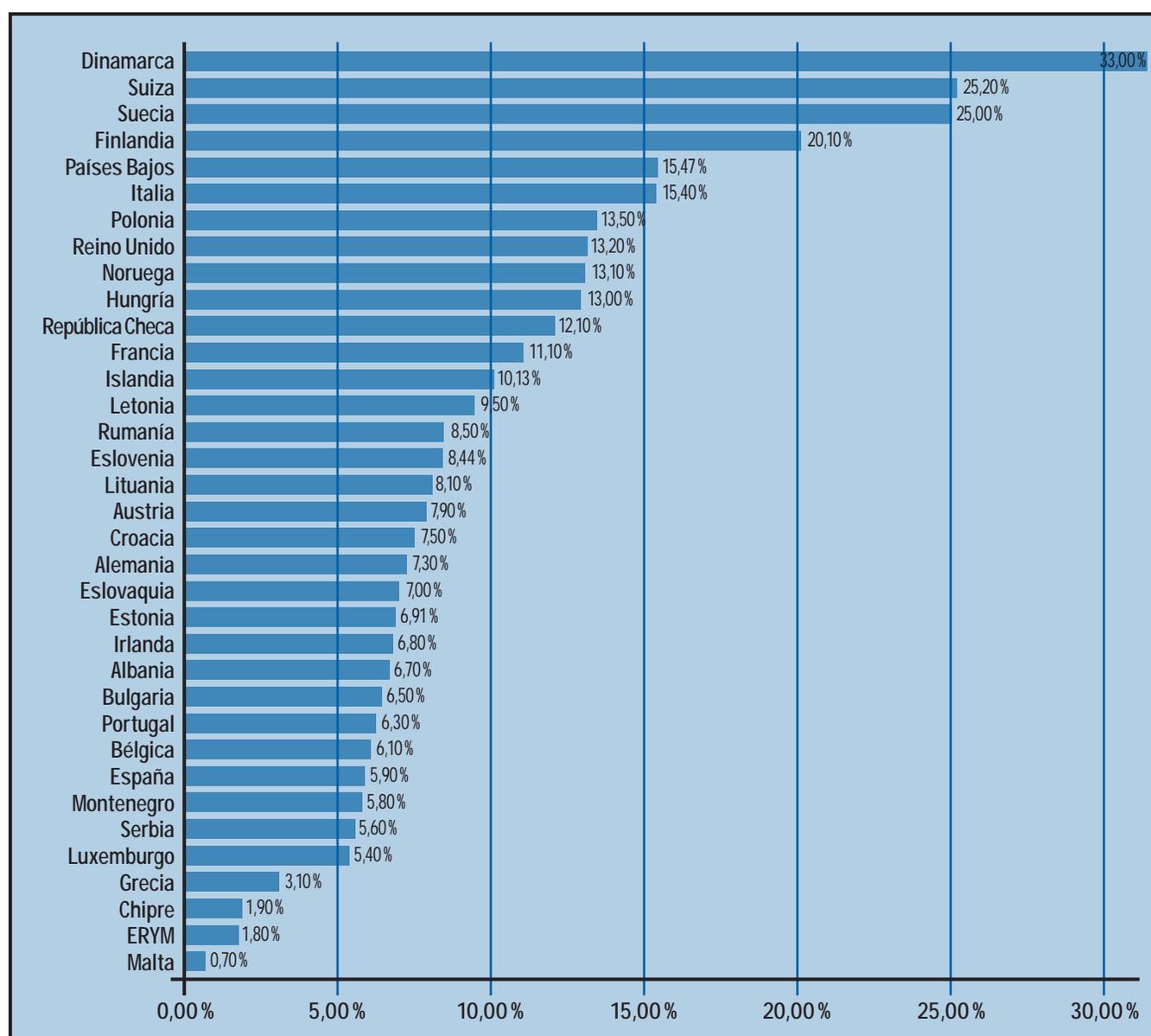
El gráfico destaca que los gobiernos locales garantizan la mayor parte de la inversión pública, a excepción de diez países (Austria, Chipre, Estonia, Grecia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Malta, República Checa y Eslovenia). El gráfico toma en consideración las inversiones de los gobiernos locales, pero no las de las entidades federadas. No obstante, sí que

incluye los gastos de inversión de las autonomías regionales en los países que éstas existen, lo que conduce a sobreestimar las inversiones de los gobiernos locales, por las razones expuestas más arriba. Lo mismo sucede en Francia por lo que se refiere a los primeros y segundos niveles, puesto que las regiones, que son gobiernos locales, disponen de una capacidad de inversión mucho más importante, representando, actualmente, alrededor de

un 10% de los gastos reales de inversión de los gobiernos locales y de sus establecimientos públicos.

Sin embargo, es preciso relativizar esta constatación por consideraciones de coyuntura y de fase evolutiva. Las políticas macroeconómicas pueden afectar la inversión de los gobiernos locales (caso de Alemania y Austria), y los gastos de inversión pueden conocer durante varios años va-

Gráfico 1 Gastos públicos locales sobre el PIB (2005)



Fuente: Eurostat, 2005.

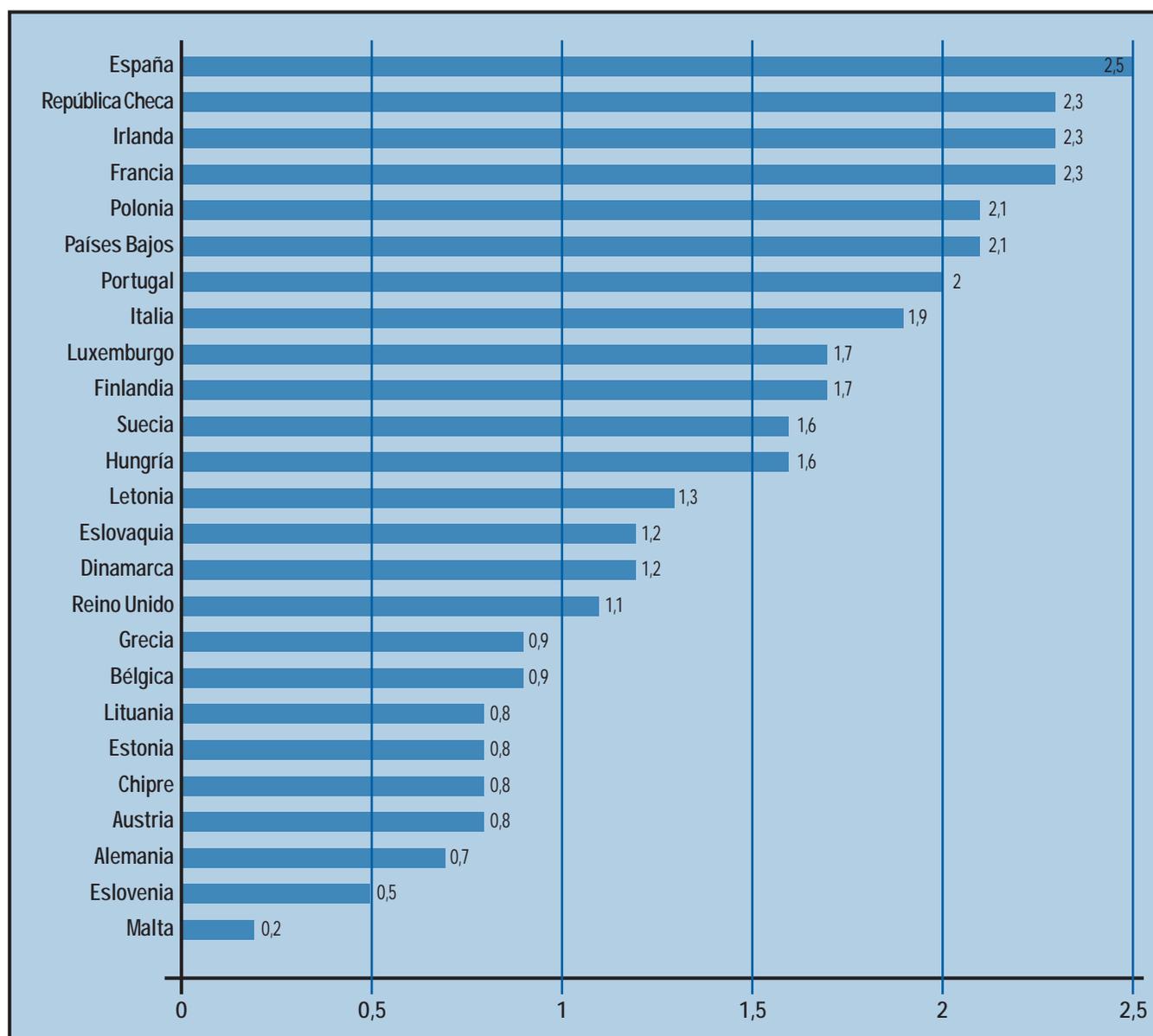
riaciones más importantes que los gastos corrientes. Si el crecimiento de la inversión de los gobiernos locales ha sido dinámico en el conjunto de la Unión Europea a lo largo de los últimos años, ésta ha sido más fuerte en los nuevos Estados miembros, lo que refleja la necesidad de nuevas infraestructuras en estos países. Entre 2000 y 2005, la progresión de la inversión de los gobiernos locales ha sido del orden de 2,9% anual de media en la Europa de los 15,

pero de 4,9% en los nuevos Estados miembros, mientras que esta evolución ha sido incluso negativa en Alemania y Austria¹².

En los países de la ex Yugoslavia, como en Albania, Bulgaria y Rumanía, el poder central conservó en un primer momento el control de los medios de inversión, incluyendo las inversiones públicas locales. La situación ha empezado a cambiar a partir de 2004. Se facilitó el acceso al préstamo en Bosnia y Her-

12. *Dexia, Finances publiques territoriales dans l'Union européenne. Evolutions 2000-2005, noviembre de 2006.*

Gráfico 2 Gastos públicos locales en inversiones en porcentaje del PIB



Fuente: *Dexia, 2006.*

zegovina, Croacia, ex República yugoslava de Macedonia y Serbia; en Albania se introdujo un procedimiento de concurso para seleccionar los proyectos locales que se beneficiarían del financiamiento del Estado, en Bulgaria y Rumanía, el acceso a fondos europeos ha permitido aumentar el papel de los gobiernos locales en materia de inversiones, de infraestructuras económicas y sociales¹³.

III.1.2. Los recursos de los gobiernos locales

Cuando nos disponemos a analizar los recursos de que disponen los gobiernos locales, se nos plantean dos cuestiones: por un lado, el volumen de los recursos en relación a los costes y, por otro, el control que ejerce el gobierno local sobre el volumen de sus recursos, es decir, su capacidad para aumentar sus recursos.

La Carta europea de autonomía local prevé que los gobiernos locales cuenten con "recursos propios suficientes" y que puedan disponer libremente de ellos para el ejercicio de sus competencias, que los recursos financieros de los gobiernos locales deben ser "proporcionales a las competencias previstas por la Constitución y por la Ley" (art.9, apartados 1 y 2). La primera propuesta expresa una condición de la libertad local; la segunda expresa una garantía para los gobiernos locales, de disponer de los recursos necesarios para el financiamiento de las competencias que la ley les atribuye.

La exigencia de una correspondencia entre las competencias obligatorias y los recursos, o principio de conexión, es la más difícil de asegurar ya que depende de la estimación de los costes, la cual, a su vez depende del nivel de servicio que se cree deber o poder proporcionar a la población. Esta exigencia se encuentra en el centro de las solicitudes de los gobiernos locales a los poderes superiores de los que dependen sus recursos. Es cada vez más frecuente que la legislación prevea que toda transferencia de competencia por la ley deba acompañarse de una transferencia adecuada de recursos. En Francia este principio se inscribe en la ley en 1982, y entra en la

Constitución (art.72-2, al.4) en 2003. En Alemania, la revisión constitucional de 28 de agosto de 2006 inscribió en la Ley fundamental la prohibición de que se atribuyeran competencias materiales a los municipios y a sus agrupaciones a través de la ley federal (nuevo artículo 85, apartado 1). Esta nueva ley se propone acabar con la práctica a través de la cual el legislador federal había creado nuevas obligaciones para los gobiernos locales sin garantizar su financiamiento. Al contrario, dentro del *Land*, el tribunal constitucional del *Land* vela por el respeto del principio de conexión.

Pero la autonomía financiera depende esencialmente de la estructura y del régimen de los recursos. Es en este ámbito que la evolución de las finanzas locales presenta actualmente una serie de señales desfavorables a la autonomía local.

a) La estructura de los recursos

En la mayoría de los Estados europeos, los ingresos fiscales de los gobiernos locales son en realidad, de manera general, una parte del producto de los impuestos compartidos cuyo poder fiscal pertenece a los poderes centrales. Ahora bien, los únicos ingresos corrientes sobre los cuales las autoridades locales disponen de poderes suficientes para poder modificar, por decisión directa, el volumen de sus recursos, son la propia fiscalidad y los productos de la explotación de los servicios públicos por los que los usuarios pagan un precio o un derecho de acceso. Como el volumen de estos ingresos de explotación depende mucho del modo de gestión del servicio (directamente por el gobierno local o por una empresa que recauda los ingresos sobre los usuarios), es el volumen de la fiscalidad propia el que constituye la variable más significativa en cuanto a la capacidad de las autoridades locales de determinar por sus propias decisiones la evolución de sus recursos. Al contrario, la participación en el producto de impuestos compartidos es, tanto desde el punto de vista económico como político, equivalente a las transferencias. La única diferencia es que la parte correspondiente al

En la mayoría de los Estados europeos, los ingresos fiscales de los gobiernos locales son en realidad, de manera general, una parte del producto de los impuestos compartidos cuyo poder fiscal pertenece a los poderes centrales

13. Ken Davey (2007), *Fiscal decentralisation in South-Eastern Europe*, en: *Conseil de l'Europe, Effective democratic governance at local and regional level*, Budapest, OSI, actas de la conferencia de Skopje, 8-9 noviembre de 2006.

gobierno local a veces se calcula sobre el producto local del impuesto (por ejemplo, la participación de los municipios alemanes en el producto del impuesto sobre la renta). En este caso se supone que el contribuyente se siente satisfecho de saber que una parte de su contribución se utiliza para financiar los servicios públicos locales, aunque los electos no tienen ningún poder sobre el importe de la presión fiscal y no existe relación alguna entre el nivel de la fiscalidad y el nivel de los servicios.

Los sistemas europeos de finanzas locales se diferencian, principalmente por razones históricas, en función del origen de los recursos de los presupuestos locales. Todos recurren a la fiscalidad local, a transferencias de distinta naturaleza, a impuestos compartidos y a productos de explotación. Lo que les diferencia es la ponderación de estos distintos componentes, así como las características de los componentes más importantes. Por consiguiente, es posible diferenciar los sistemas de finanzas locales dependiendo de si la estructura de los recursos está dominada por la fiscalidad propia o, al contrario, por las transferencias, incluyendo la participación en el producto de los impuestos nacionales. El gráfico nº3 relaciona los dos tipos de recursos con los recursos totales de los gobiernos locales de la mayoría de países europeos. El gráfico no representa el conjunto de las categorías de recursos que podemos distinguir en los presupuestos locales. Y, como en los gráficos anteriores, sólo toma en consideración el nivel local, en general uno o dos niveles, con la excepción de los tres niveles de Francia y Polonia, dejando de lado las entidades federadas y las autonomías regionales. El gráfico incluye a la mayoría de los Estados de la Unión Europea, e integra también datos disponibles de algunos Estados de la ex Yugoslavia y de Albania.

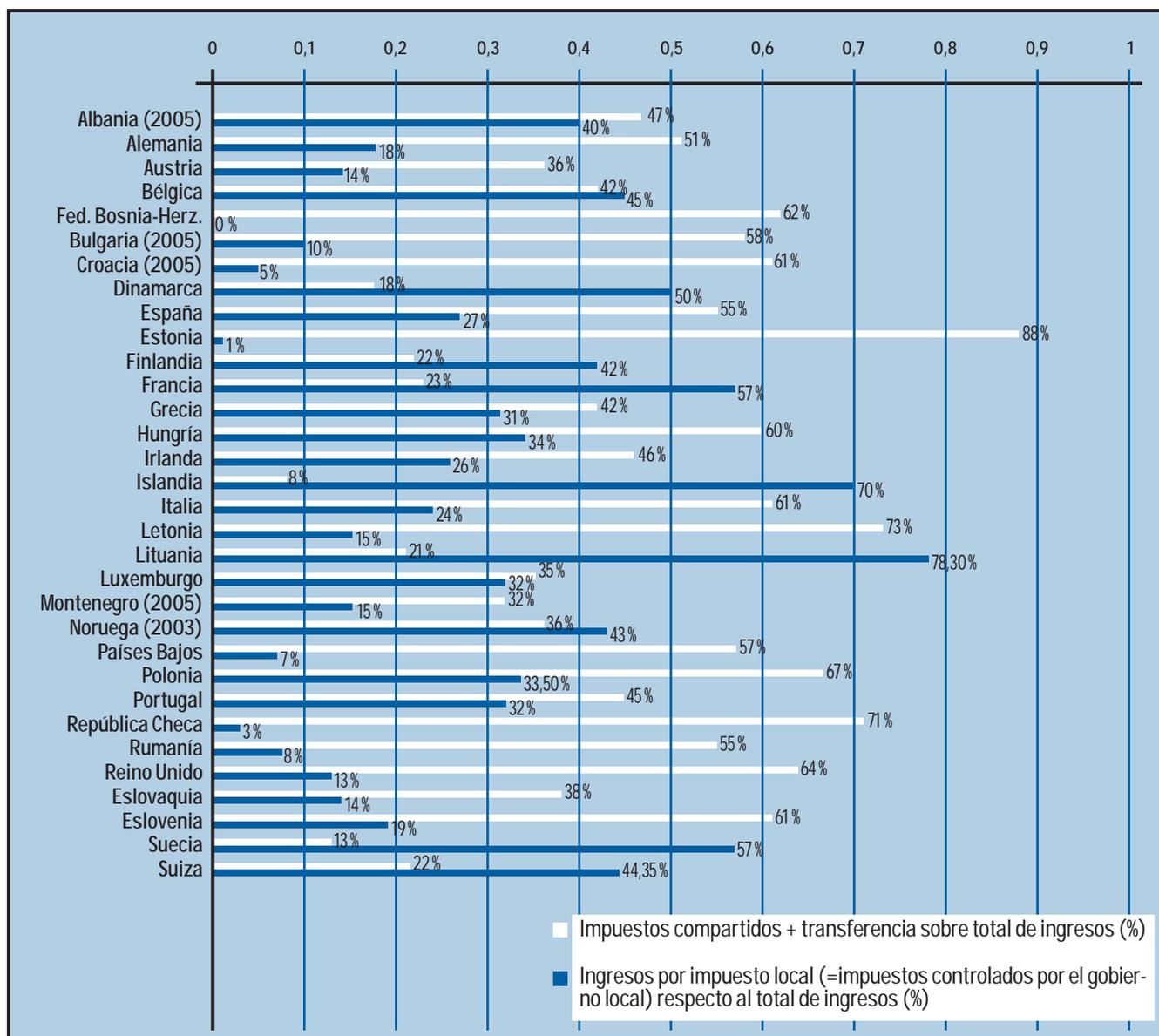
El gráfico muestra claramente que solamente en 8 países el producto de la fiscalidad propia es superior a la suma de las participaciones en el producto de impuestos nacionales y transferencias¹⁴: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Noruega, Suecia y Sui-

za. En todos estos países, los ingresos de la fiscalidad local propia representan más de un 40% del total de los recursos de los presupuestos locales. En todos los demás países representados, la parte de la fiscalidad local propia desciende por debajo de un 35% del total de los recursos (excepto en Albania, donde este porcentaje alcanza el 40% tras la reforma que ha entrado en vigor en 2005); sólo es superior al 30% en Grecia, Hungría, Luxemburgo, Polonia y Portugal, pero incluso en estos últimos países, la parte de las transferencias y participaciones en los impuestos nacionales representa un porcentaje muy importante de los recursos (excepto en Luxemburgo).

Estas observaciones sugieren la existencia de una diferenciación entre los sistemas de finanzas locales, que se produce a un nivel situado entre el 30 y el 40% de los recursos procedentes de la fiscalidad local propia, siendo estos recursos superiores a los procedentes de las transferencias y de los impuestos compartidos. Cuando estas dos condiciones se cumplen, se puede decir que el sistema de recursos está dominado por la fiscalidad local. Las transferencias tienen por función garantizar un financiamiento de base o una redistribución entre municipios, o la compensación de obligaciones determinadas por ley. El volumen de la fiscalidad local es suficiente para que las autoridades locales definan una política fiscal. Al contrario, en los otros países, donde la parte de la fiscalidad propia es sensiblemente inferior a la de las transferencias e impuestos compartidos, y generalmente muy inferior también al 30% del total de los recursos, podemos afirmar que el sistema de recursos viene dominado por las transferencias. En este caso, la fiscalidad propia sirve, en teoría, para financiar gastos no obligatorios –competencias facultativas– o ampliar la cobertura de gastos para los cuales las transferencias y los recursos de los impuestos compartidos no son suficientes. Sin embargo, cuanto más débil es la parte de la fiscalidad propia sobre el conjunto de los recursos, más difícil es a nivel político su uso para aumentar los recursos suplementarios, ya que un aumento significativo de los

14. No tenemos en cuenta Lituania puesto que la clasificación estadística de los recursos es errónea: en 2002, la fiscalidad propia de los gobiernos locales no superaba el 8,4% del total de los recursos (G. Marcou, *Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Luxemburgo, Parlamento europeo STOA 105 FR, 2002, Parte B: Fichas por país).

Gráfico 3 Estructura de los presupuestos locales: fiscalidad propia y transferencias o impuestos compartidos



Fuente: Dexia, 2002, Consejo de Europa, 2003, 2005.

recursos requiere un fuerte aumento de la tasa de imposición, a menos que la evolución negativa de las transferencias lo imponga a los gobiernos locales. No obstante, los derechos y tasas pagados por los usuarios pueden representar un recurso alternativo a la fiscalidad, sobre todo a nivel municipal, y su aumento puede tolerarse mejor que el de la fiscalidad. Por último, en los países de Europa central y oriental, los ingresos patrimoniales (enajenaciones o explotación) pueden conservar un papel importante, y aumentar la

parte de los recursos propios situados bajo el control de las autoridades locales; sólo se trata de una situación transitoria pero facilita precisamente la transición.

b) La fiscalidad local propia

Es posible realizar varias constataciones en cuanto a la estructura de la fiscalidad propia. En todos los países, a excepción de Suecia, existe un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Este impuesto se considera el más

Globalmente, se constata una erosión continua de la fiscalidad propia dentro del conjunto de los recursos de los gobiernos locales, en beneficio de los recursos controlados por el poder central

adaptado a la fiscalidad local porque el objeto de imposición está localizado, situación común a la mayoría de los países del mundo. Pero el rendimiento de este impuesto está condicionado por la existencia de un catastro, el cual es inexistente o permanece inacabado en los países de Europa central y oriental. La fiscalidad local sobre los hogares generalmente no se basa en un impuesto local sobre la renta; esto acontece únicamente en los países nórdicos y en Suiza, donde el nivel de los gastos locales es el más elevado. En muchos países, en cambio, el impuesto sobre la renta es un impuesto compartido cuyo producto se asigna en parte o enteramente a los presupuestos locales (Alemania, Austria, Polonia, Hungría, Bulgaria –en su totalidad–, Croacia, Rumania...).

En algunos países, las autoridades locales pueden votar un impuesto adicional sobre la renta, que se añade al impuesto de Estado (Suiza) o se basa en el producto local del impuesto sobre la renta (Croacia). El interés del impuesto sobre la renta está en que establece un vínculo directo entre el contribuyente y los servicios de los que es usuario y que son financiados por el impuesto. En Grecia, la fiscalidad local se basa principalmente en tasas que se relacionan al financiamiento de los servicios públicos, y no sobre impuestos propiamente dichos. Este mismo caso lo encontramos en Francia con la tasa sobre la vivienda, pero que actualmente se ha convertido en un impuesto directo, y con la tasa de recogida de basura, que en los últimos años ha sido usada como variable de ajuste por los municipios (o mancomunidades).

En cambio, menos de la mitad de los países de la Unión Europea tienen un impuesto local específico sobre las actividades económicas: Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo y Portugal. La base imponible es variable. Sin embargo, este impuesto, si tomamos en consideración el conjunto de la fiscalidad propia y de los volúmenes presupuestarios, sólo representa un recurso significativo en seis países: Alemania, España, Francia, Hungría, Irlanda y Luxemburgo. Estos impuestos están

expuestos a decisiones de política económica destinadas a reducir los costes de las empresas. De esta forma, durante los últimos años las bases de imposición se redujeron, sobre todo, en Alemania, España y Francia.

Globalmente, se constata una erosión continua de la fiscalidad propia dentro del conjunto de los recursos de los gobiernos locales, en beneficio de los recursos controlados por el poder central.

Tanto en Francia como en Alemania, se han reducido las bases del impuesto sobre las empresas; en Francia este impuesto se limitó al 3,5% del valor añadido (cerca de la mitad de los sujetos pasivos). En los Países Bajos en el 2006, el impuesto local de propiedad de la tierra se suprimió para los arrendatarios y se limitó para los propietarios. El resultado fue una disminución de la autonomía financiera. Suecia e Italia son, en contextos muy diferentes, dos excepciones notables a esta tendencia general hacia la erosión de la fiscalidad local propia, al igual que Eslovaquia desde 2005, donde varios impuestos locales nuevos han sustituido antiguas dotaciones. En Suecia, la fiscalidad local propia representa aún más del 70% de los recursos de los gobiernos locales. Italia prosiguió la restauración de la fiscalidad local desde 1992, después de que ésta fuera prácticamente suprimida en 1971, en aras de mejorar su redistribución. **En resumen, podemos considerar que en la mayoría de los países prevalece una lógica de garantía de los recursos sobre una lógica de responsabilidad financiera.** Los principios de repartición de los impuestos compartidos, en la medida en que son relativamente estables o negociados (Alemania, Austria), y que se garantiza la evolución de las dotaciones (del tipo "pacto de estabilidad"), aseguran una determinada adecuación de los recursos a los gastos, aunque condicionada por el contexto económico.

c) Las otras fuentes de financiamiento

Entre las alternativas al financiamiento presupuestario que se desarrollaron en los últimos años para financiar las inversiones, figuran las distintas fórmulas de colaboración

público-privada (*Public-Private Partnership* - PPP), inspiradas en la Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) británica de 1992. Bajo formas jurídicas diversas, muchos países han adoptado una legislación sobre las PPP desde finales de los años 90, pero el principio de las PPP es el mismo: la autoridad pública confía a una empresa o a un consorcio una misión global de concepción, realización, financiamiento y explotación o mantenimiento de una obra pública. Las PPP amplían las posibilidades tradicionalmente ofrecidas por las concesiones, pero la verdadera razón del desarrollo de las PPP es de carácter presupuestario.

No obstante, el balance es mitigado. Incluso en el Reino Unido, las PPP no representan más de un 11% del volumen de la inversión pública, y este éxito relativo se explica por el hecho de que las condiciones de acceso al crédito de las autoridades locales eran, hasta la *Local Government Act* de 2003, muy restrictivas, de tal manera que la IFP representaba una posibilidad de acceso a recursos suplementarios.

Si las PPP permiten acelerar el financiamiento de algunas operaciones, también introducen inconvenientes desde el punto de vista del financiamiento. En efecto, los capitales que el contratista reúne en el mercado, se obtendrán a unas condiciones menos favorables que los que se conceden a una autoridad pública. Además, las tasas pagadas por la autoridad pública deben cubrir todos los costes, incluidos los costes financieros, de tal manera que la PPP transforme la deuda en gasto corriente, esto no constituye en sí mismo una economía. Finalmente las empresas reclaman unos márgenes más elevados en nombre de los riesgos que tendrían que asumir, pero es difícil controlar estos márgenes¹⁵. En los otros países, la presencia de la PPP en la inversión pública permanece a un nivel bastante bajo, aunque los gobiernos se fijan a veces objetivos ambiciosos (por ejemplo en Francia: un 10% en 2010).

Los límites de este instrumento explican quizá la reaparición de organismos de fi-

nanciamiento destinados a los gobiernos locales y creados sobre una base cooperativa, sobre el modelo de **Komun-Invest**, organismo nacido en Suecia en 1986 para proporcionar financiamiento a los gobiernos locales¹⁶ –similar al antiguo Crédito Municipal de Bélgica.

II.2. Las competencias

Conviene precisar el estatuto de las diferentes categorías de competencias, antes de estudiar los campos de competencias materiales (Comité de las Regiones: 2002; Marcou: 2007).

II.2.1. Categorías de competencias

En primer lugar, debemos destacar la generalización de la cláusula general de competencia, prevista por el artículo 4.2 de la Carta europea de la autonomía local, al menos a nivel del gobierno local de base. Contrariamente a la idea más extendida, la cláusula general de competencia no es un principio de distribución de competencias sino un principio de libertad; de allí su importancia, aunque las actividades que autoriza siguen siendo modestas en términos presupuestarios. La mayoría de los Estados europeos (miembros del Consejo de Europa) reconocen actualmente, a través de su Constitución o legislación, el principio de la cláusula general de competencia de los municipios. Sin embargo, hay algunas excepciones (Reino Unido, Portugal y algunos países de Europa central y oriental), mientras que otros países plantean cuestiones de interpretación (España e Italia).

La mayoría de las competencias ejercidas por los gobiernos locales vienen determinadas por la ley. Es posible destacar una tendencia general a la extensión del volumen de las competencias locales, a veces bajo forma de "competencias para fines específicos" (según la terminología de la Carta de autonomía local: art.4), las cuales son ejercidas en nombre del Estado y bajo su dirección. Es el caso, en particular, de Alemania, Austria, Italia, la República Checa, Hungría y Eslovenia, donde

15. En los informes de la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara baja (House of Commons) del parlamento británico encontramos múltiples estudios que apuntan a la prudencia respecto a los beneficios que los gobiernos locales pueden obtener del IPF (por ejemplo HC 567, 16 de julio de 2003; HC 446, 31 de marzo de 2005; HC 553, 14 de junio de 2005; HC 694, 3 de mayo de 2006).

16. El Komun-Invest agrupa actualmente a 196 municipios y 7 consejos de condado.

Las principales variaciones las encontramos en las competencias en materia de educación, sanidad y protección o ayuda social

los municipios ejercen funciones administrativas que dependen tradicionalmente del Estado. Esta tendencia se enmarca en el sentido de la universalidad de la competencia municipal, aunque el alcance real de este tipo de competencias depende del control realmente ejercido por el Estado.

En los Estados de la Europa central y oriental, el alcance de las competencias materiales de los gobiernos locales sigue siendo muy amplio, en la medida en que éstas son las herederas de los antiguos órganos locales del poder de Estado, a excepción de los países donde en algunos ámbitos se restableció o se mantuvo a nivel local, una administración del Estado separada. Las "competencias para fines específicos" dominan por consiguiente las competencias locales (por ejemplo a nivel de las regiones en la República Checa). En este caso, encontramos gobiernos locales que desempeñan un papel de agentes del Estado. Los medios disponibles sólo bastan, y a duras penas, para financiar las competencias delegadas por el Estado, de forma que la autonomía local prácticamente no puede ejercerse.

Un examen más detallado del régimen de competencias locales lleva a cuestionarse la pertinencia de las distinciones comúnmente admitidas. Efectivamente, las competencias de base siempre están reguladas por la ley cuando se refieren a materias o funciones que tienen una dimensión nacional; estas competencias son de carácter obligatorio. En este caso, el grado de autonomía de que disponen los gobiernos locales viene determinado por el alcance de la normativa y su nivel de detalle, que, en casos extremos, pueden transformar a estas competencias en competencias delegadas. Es contra esta situación que se originan las reformas en los países nórdicos durante los años ochenta, englobadas bajo la denominación de "municipio libre", perseguían reducir el peso de la reglamentación nacional y de las tutelas financieras que pesaban sobre los gobiernos locales. En algunos casos, la jurisprudencia vela para que la normativa respete los derechos de autonomía del gobierno local (Alemania),

censurando las disposiciones que irían más allá de lo que justifican los objetivos de la normativa, aunque no se trata del caso más generalizado (véase infra. III).

II.2.2. Las competencias materiales

Para analizar las competencias efectivamente ejercidas en acuerdo con la aplicación de la ley, nos limitaremos a los municipios y a sus agrupaciones. Una comparación detallada entre países europeos evidencia que algunas funciones son ejercidas por los municipios o sus agrupaciones, y cuando procede por sus subdivisiones (caso de las *freguesias* en Portugal). Las principales funciones son: en materia de urbanismo (planificación, autorización de utilización de suelos, mejoramiento), la atribución de ayudas sociales y la gestión de instituciones sociales destinadas a ciertos grupos de población (para las personas mayores en particular), el servicio de vías y obras, transportes públicos (en función del tamaño del gobierno local), agua potable (con excepción de Inglaterra), vivienda y hábitat (con excepción de los Países Bajos, Reino Unido, Italia y Suiza), construcción y mantenimiento de los edificios escolares –a los cuales en todos los países europeos se añaden actualmente unas actividades de acompañamiento educativo–, y el desarrollo económico, que se traduce en algunas acciones, incluso en los países en que no se cita entre las atribuciones legales de los municipios. Podemos considerar que éstas son las funciones que constituyen el patrimonio común de la competencia municipal en Europa.

Las principales variaciones las encontramos en las competencias en materia de educación, sanidad y protección o ayuda social. Estas competencias son, en general, ejercidas por los gobiernos locales en los países nórdicos sobre la base de la legislación nacional (en Dinamarca las regiones administran desde el 1 de enero de 2007 el conjunto del sistema de salud y el seguro de enfermedad, que en gran medida ya es competencia de los condados; en Suecia, la gestión de la seguridad social compete al nivel nacional, mientras que los condados

garantizan la gestión de los hospitales y del sistema de cuidados). En Alemania, Francia, Italia y España, los gobiernos locales ejercen en estos ámbitos solamente competencias parciales o marginales. Lo mismo sucede en el ámbito de la educación: la contratación y la gestión del personal son, en general, competencia del Estado o los poderes regionales (*Länder* alemanes y austriacos, comunidades autónomas españolas, comunidades en Bélgica –pero no en Italia). No obstante, en los países nórdicos, y también en gran medida en el Reino Unido, éstas son competencias propias de los municipios.

También encontramos situaciones diferentes en cuanto a las competencias en materia de policía y orden público. En algunos países se trata de competencias importantes tradicionalmente en manos de los alcaldes y de las autoridades locales (Bélgica, Países Bajos, Reino Unido). En cambio, en otros países están prácticamente ausentes de las competencias locales (Alemania, Hungría, Suecia).

En los países de Europa del Este, las soluciones varían incluso al interior de un mismo país. Por ejemplo, en Bulgaria, la gestión del sistema de salud y de los centros escolares, que fueron competencia municipal, pasaron a ser competencia del Estado en 2003. En Albania, estas funciones están financiadas desde 2003 por el presupuesto del Estado, mientras que son los municipios los que administran el pago de los salarios. En Hungría, Lituania, Polonia y Rumania la administración de los establecimientos y del personal educativo está descentralizada. En cambio, en Estonia, Letonia, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia estas funciones se comparan entre los gobiernos locales y el Estado, el cual conserva la competencia de la gestión del personal.

En varios países se observa una tendencia a la centralización en ciertos ámbitos de competencias: educación (en el Reino Unido), salud (en Noruega) y seguridad pública (en Bélgica y Países Bajos), mientras que en otros, los municipios se implican cada vez

más en el sector educativo y la seguridad pública, de los que anteriormente no eran titulares de competencias administrativas. A la vez, en otros países las competencias locales se han visto reducidas tras la introducción de reformas en la gestión con marcada inclinación hacia el sector privado (Reino Unido, Países Bajos y Suecia).

II.3. Las capacidades administrativas

Las capacidades administrativas dependen del personal y de los métodos de gestión, que a lo largo de los últimos años han sufrido importantes evoluciones.

II.3.1. El personal

Existen diferencias considerables en cuanto al personal empleado por los gobiernos locales. Como es previsible, estas diferencias se relacionan con las competencias. Los países donde los gobiernos locales, y los municipios en particular, administran los servicios públicos básicos y sus funcionarios, emplean el mayor número de personal. Tal es el caso de los países nórdicos, del Reino Unido y Suiza, donde el personal empleado por los gobiernos locales representa en torno al 80% del conjunto de los funcionarios públicos (63% solamente en Noruega). Se trata, en su mayoría, de empleados del sector de la educación y de la sanidad. Los gobiernos locales de Europa del Este, a pesar de la extensión de sus competencias, emplean un número de personal menos elevado (en torno al 40%) a excepción de Hungría (69%) y Eslovaquia (90%) (CNFPT: 2005; Pollitt, Boukaert: 2004).

En cambio, la estructura del Estado apenas tiene incidencia. Es en los Estados unitarios en particular, donde se encuentra proporcionalmente el mayor número de empleados de los gobiernos locales. Aparte de los casos precedentes, las situaciones son más bien comparables: 28% en Alemania, 31% en Francia, 24% en España, 34% en Bélgica, 19% en Italia y 18% en Portugal. Por su parte, los Estados federales o autonómicos se distinguen por el número reducido de efecti-

También encontramos situaciones diferentes en cuanto a las competencias en materia de policía y orden público. En algunos países se trata de competencias importantes tradicionalmente en manos de los alcaldes y de las autoridades locales

Entre los países que han ido lo más lejos posible en la equiparación de los empleados de gobiernos locales con los del sector privado, sobre la base del derecho del trabajo, encontramos al Reino Unido, así como un grupo de países que han abandonado prácticamente sus antiguos regímenes de carrera y han introducido un régimen contractual: Suecia, Dinamarca e Italia

vos empleados por el gobierno central y no por el elevado número de empleados de los gobiernos locales, ya que es en el nivel regional donde se concentra el mayor número de empleados¹⁷. A la vez, podemos comprobar que en algunos países, el reducido número de empleados de gobiernos locales, es un espejo de las escasas competencias de que disponen (Grecia e Irlanda).

A lo largo de los últimos años, las autoridades locales en muchos países se han visto obligadas a reducir su personal por razones presupuestarias y por la externalización de numerosas actividades, respondiendo a las estrategias inspiradas en la "Nueva Gestión Pública", destinadas a mejorar sus resultados.

El estatuto del empleado público es también un elemento importante de la calidad del servicio civil o la función pública local: debe asegurar una contratación basada sobre criterios de mérito y proteger la neutralidad del servicio público. Asimismo, también debe permitir la movilidad de los empleados entre los gobiernos locales, para facilitar que los pequeños y medianos puedan atraer empleados de nivel elevado. Son múltiples las modalidades existentes para lograr estos objetivos, pero pueden quedar frustrados cuando el régimen es inadecuado.

Dentro del régimen del empleado de los gobiernos locales, como en el régimen general del empleado público, distinguimos dos tipos de régimen:

- Un régimen de carrera, de derecho público, caracterizado esencialmente por el nombramiento y la garantía del empleo.
- Un régimen contractual, vinculado al derecho privado, en base a un contrato y sin implicar garantía de empleo.

Pero los regímenes que existen en los países europeos son mucho más diversos e implican, a menudo, la coexistencia de regímenes diferentes. Del mismo modo, algunas situaciones son engañosas, y régimen de derecho público y régimen de carrera no siempre se

corresponden. Por ejemplo, en los Países Bajos prevalece un régimen contractual en el marco de un estatus de derecho público, mientras que los empleados públicos de los gobiernos locales de Italia y República Checa tienen acceso a un sistema de carrera gracias a una serie de acuerdos colectivos.

Los regímenes del empleado público de los gobiernos locales han evolucionado hacia una flexibilización de las condiciones de empleo y la introducción de mecanismos de incentivos por remuneración, inspirados en el principio de la "Nueva Gestión Pública", pero siguen diferenciándose en función de las tradiciones nacionales específicas. Mientras que algunos países se han orientado más claramente hacia el "régimen contractual", a veces mucho antes de la difusión de estas doctrinas, otros han mantenido la primacía del régimen de carrera. No obstante, en numerosos casos encontramos un tipo "híbrido", que mezcla elementos de los dos modelos.

Entre los países que han ido lo más lejos posible en la equiparación de los empleados de gobiernos locales con los del sector privado, sobre la base del derecho del trabajo, encontramos al Reino Unido (donde no es tradicional la distinción jurídica entre sector público y sector privado desde el punto de vista del empleo), así como un grupo de países que han abandonado prácticamente sus antiguos regímenes de carrera y han introducido un régimen contractual: Suecia (1974), Dinamarca (1969) e Italia (1993). A pesar de estos casos, en la mayoría de los países se ha introducido parcialmente el régimen de empleo contractual manteniendo al mismo tiempo un régimen de carrera para las funciones de dirección. Este tipo de sistemas "mixtos", con un fuerte componente del régimen de carrera, se encuentra, en particular, en Alemania, Finlandia y Suiza. En Alemania, éste es el régimen que caracteriza desde hace tiempo a los gobiernos locales; la mayor parte del personal está empleado bajo el régimen contractual, aunque es necesario precisar que los dos sistemas han acabado por convergir (después de quince años bajo contrato, los empleados pasan a ser funcionarios).

17. Pollitt, Bouckaert (2004), p. 44 y siguientes.

Cuadro 2

Tipología de los países europeos según el régimen de personal de los gobiernos locales

Régimen de carrera de derecho público o derecho privado para los cargos directivos	Régimen de carrera de derecho público de aplicación general	Régimen de contratación de derecho privado o de derecho público
Albania	Bélgica	Bulgaria
Alemania	Chipre	Dinamarca
Austria	España	Ex República yugoslava de Macedonia
Bosnia y Herzegovina	Francia	Noruega
Croacia	Grecia	Países Bajos
Estonia	Hungría	Polonia
Finlandia	Irlanda	Reino Unido
Italia	Letonia	Eslovaquia
República Checa	Lituania	Suecia
Serbia	Luxemburgo	
Suiza	Malta	
	Montenegro	
	Portugal	
	Rumanía	
	Eslovenia	

En los regímenes postcomunistas de Europa central y oriental, la construcción de las estructuras y del régimen de empleo de los gobiernos locales ha tenido una evolución fluctuante en los años 90. Tras distintos cambios, cada país se orientó en función de sus tradiciones nacionales específicas, de las reacciones generadas por la transformación postcomunista, del interés manifestado por la formación de personal competente, de la prevención de la corrupción y también, en los países que se preparaban para la adhesión a la Comunidad Europea, del proceso de adhesión en sí mismo. La combinación de este conjunto de factores ha generado resultados diferentes según los países: regímenes más bien contractuales, en Bulgaria, Polonia y Eslovaquia en particular, mientras que el régimen de carrera prevalece en Hungría, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovenia.

Globalmente predomina el régimen de carrera de derecho público. La aplicación del derecho laboral a los empleados públicos supone un régimen de acuerdos colectivos rigurosos, que no puede existir sin potentes asociaciones de gobiernos locales y sindicatos representativos fuertes, que sólo encontramos en un número reducido de países. La coexistencia de dos re-

gímenes no debe equivocarnos. Cuando dicha coexistencia se encuentra, el régimen de carrera de derecho público se aplica a los cargos directivos, aunque también encontramos agentes bajo contrato ocupando tales posiciones, y conserva, por consiguiente, un lugar determinante en el sistema de gestión del personal y en las relaciones de estos cuadros con el personal político. A la vez, en numerosos países, es la mayor parte del personal que está sujeto al régimen de carrera de derecho público. Estas observaciones pueden resumirse en el cuadro nº 2 en función de la característica principal del régimen de personal laboral.

La principal crítica dirigida a las administraciones públicas basadas en el régimen de carrera es la falta de reconocimiento de los buenos resultados en el sistema de remuneración, y que el progreso esté muy vinculado a la antigüedad. El paso de un régimen de carrera a un régimen contractual viene motivado por la voluntad de introducir elementos de competición interna y un régimen de remuneración que incentive al trabajador. Encontramos los regímenes con mayores incentivos en el Reino Unido, Suecia e Italia, aunque se constata una evolución general de todos los regímenes en esta dirección.

La principal crítica dirigida a las Administraciones públicas basadas en el régimen de carrera es la falta de reconocimiento de los buenos resultados en el sistema de remuneración, y que el progreso esté muy vinculado a la antigüedad

La idea central de la NGP se fundaba en la superación de la rigidez e ineficacia atribuida a la Administración pública ("dejar que los gestores gestionen") y la sustitución del control jerárquico por una gestión basada en indicadores y el seguimiento

En los países donde el régimen de empleo permanece dominado por el régimen de carrera de derecho público, la evolución hacia mecanismos de progreso y remuneración más flexibles ha sido más lenta y menos pronunciada, pero actualmente encontramos claramente esta evolución también en Alemania y Francia.

II.3.2. Las reformas de la gestión

Desde principios de los años 80, el proceso de modernización se inspira en los conceptos de la Nueva Gestión Pública (NGP), aunque esta tendencia parece haber entrado ya en una etapa de agotamiento (Pollitt, Bouckaert: 2004; Kersting, Vetter: 2003).

La idea central de la NGP se fundaba en la superación de la rigidez e ineficacia atribuida a la Administración pública ("dejar que los gestores gestionen") y la sustitución del control jerárquico por una gestión basada en indicadores y el seguimiento.

En el Reino Unido, a partir de 1979, las reformas impusieron a las autoridades locales que en su organización separaran las funciones de comprador y proveedor, y abriesen sus servicios a la competencia de proveedores externos (*competitive tendering*). Estos principios se revisaron parcialmente a partir del año 2000 con el nuevo programa conocido como "autoridades mejor valor" (*best value authorities*), haciendo mayor hincapié en las prestaciones que en los costes. La separación de las funciones de comprador y proveedor se introdujo también en los gobiernos locales de Suecia. En Alemania, esta evolución quedó manifiesta con el "nuevo modelo de dirección" (*Neues Steuerungsmodell*), que ponía en entredicho la primacía tradicional de la legalidad y el control jerárquico. En Francia, las elecciones de 1983 permitieron la elección de alcaldes que introdujeron una nueva concepción en la gestión municipal, asimilando el municipio a la empresa. Las elecciones municipales siguientes se ca-

racterizaron por la pérdida de atracción de ese modelo, pero no por las técnicas modernas de gestión. Hoy se discute la extensión a los presupuestos locales de los principios de la reforma del presupuesto del Estado (ley orgánica sobre las leyes presupuestarias de 2001: gestión por programa dirigida hacia resultados).

En los países de Europa central y oriental, la creación de las nuevas estructuras administrativas apeló en primer lugar al modelo tradicional, mientras que el modelo de gestión moderno fue penetrando más lentamente.

En el debate sobre la modernización del sector público, se promovieron las privatizaciones y el mercado bajo dos conceptos.

En primer lugar, se defendió la privatización como un medio para reducir el peso de las funciones centrales del "Estado de bienestar" (*welfare state*) permitiendo que las fuerzas del mercado tomaran el relevo. Desde los años 80, el tema del "Estado modesto" (*lean state, schlanker Staat*) se difundió, tanto a nivel nacional como internacional.

Pero por otra parte, se impulsó el mercado para el suministro de los servicios con la idea que las autoridades públicas se limitaran a una función organizadora (*enabling function*), mientras que la ejecución de estas funciones sería confiada por contrato a empresas privadas sobre una base competitiva. La Comisión Europea defendió este enfoque con el fin de promover el "mercado único".

Es quizá en el Reino Unido y en Suecia que estas doctrinas han tenido mayor impacto, ya que en estos países el monopolio del sector público estaba más extendido. Sin embargo en Suecia, sólo se externalizó el 15% de los servicios municipales aproximadamente. En los países de Europa central y oriental donde, bajo el régimen comunista, el Estado o los organismos públicos prestaban el conjunto de los servicios sociales, la

extensión y las modalidades de gestión de estos servicios han sufrido cambios fundamentales, con una intervención cada vez más importante del sector privado. En cambio, en Alemania, tradicionalmente la mayoría de los servicios sociales están garantizados por organismos privados sin ánimo de lucro (*freie Wohlfahrtsverbände*), y los gobiernos locales se concentran en las funciones de organización y control. En resumen, podemos afirmar que las repercusiones de la NGP han sido bastante limitadas, y sólo han conducido a una diversificación de los "proveedores". En países, como Francia o España, donde desde hacía tiempo era habitual delegar al sector privado la explotación de los servicios públicos locales, este discurso resultó poco pertinente, aunque más recientemente se crearon nuevos instrumentos para facilitar el recurso al sector privado. No obstante, el imperativo de mejora de resultados ha ido avanzando, tanto a través de las intervenciones del Estado (en Francia las reformas de las nomenclaturas contables) como por las iniciativas de los mismos gobiernos locales.

Finalmente, el derecho comunitario ejerce una influencia determinante sobre la evolución de los modelos de gestión de los servicios públicos. En efecto, todos los servicios que son "de interés económico general" –según el artículo 86.2. del tratado de la Comunidad Europea– están sometidos a las reglas de libre competencia, salvo que éstas obstaculicen su ejercicio en condiciones que sean compatibles con la viabilidad de la empresa. Según la Corte de Justicia, si un gobierno local quiere confiar la explotación de un servicio público a una empresa, se debe proceder a una licitación, aún cuando el municipio haya creado una empresa local para asegurar ese servicio. Salvo que se pueda demostrar que el municipio ejerce sobre esa empresa un control similar al que realiza sobre uno de sus servicios administrativos. Para la Corte de Justicia, es suficiente que dicha empresa cuente con accionarios exteriores, aún minoritarios, para que la condición anterior no pueda ser aplicada. De esto resulta que la apertura al mercado, tal como

es interpretado por la Corte de Justicia, limita la libertad de los gobiernos locales de elegir libremente el modo de gestión de los servicios públicos bajo su competencia, principio que es considerado como uno de los fundamentos de la autonomía local en muchos países (Alemania, Francia, España), aunque en otros la libertad de las autoridades locales en este campo se vea reducida en nombre de la apertura al mercado (en particular el Reino Unido e Italia). En este sentido, el nuevo reglamento 1370/2007 del 23 de octubre 2007 sobre los servicios de transporte de viajeros por ferrocarriles y carreteras pone término a la excepción a la apertura a la competencia que se había mantenido en el reglamento anterior para transportes urbanos y regionales. Sin embargo, las autoridades locales competentes conservan la posibilidad de explotar directamente los servicios de transportes de viajeros o de realizarlo a través de una entidad distinta sobre la cual ejercen un control similar al que tienen sobre uno de sus servicios administrativos, y a la cual pueden atribuir directamente el contrato de servicio público. Los sistemas de transportes urbanos de numerosas grandes ciudades europeas deberán ser examinados cuando el reglamento entre en vigor (3 de diciembre 2009). La libertad de decisión de las autoridades locales sobre las modalidades de gestión se verá limitada. Por el contrario, la mayoría de los servicios de interés general deberían quedar fuera del campo de aplicación de la directiva "servicios" del 12 de diciembre de 2006¹⁸.

III. La democracia local

El tema es abordado a través de las diferencias en relación al sistema político local, los controles, el impacto de la descentralización en la política nacional y el papel de las asociaciones de electos locales o de gobiernos locales.

III.1. El sistema político local

En todos los países del Consejo de Europa, los consejos municipales, o en términos generales, los gobiernos locales de base, son

El derecho comunitario ejerce una influencia determinante sobre la evolución de los modelos de gestión de los servicios públicos

18. *Rodrigues, St. (2007), Les services publics locaux face au droit communautaire. Les exigences du marché intérieur, p.113.*

Se debe destacar también que dentro de las reformas se prevé referéndum de iniciativa popular para la creación del cargo de alcalde, si se presenta una petición firmada por el 5% de los electores

electos por sufragio universal directo, libre y secreto. Basta con mirar atrás para evaluar la importancia de esta conquista. En cuanto a los gobiernos locales de nivel intermedio, la situación es diferente: en algunos casos, se ha optado por el sufragio indirecto para mantener los lazos entre las funciones del nivel intermedio y las competencias municipales, evitar así la emergencia de nuevas legitimidades que compitan con los municipios y proteger la autonomía de éstos (por ejemplo: las diputaciones provinciales en España, las autoridades regionales en Irlanda, los consejos regionales en Finlandia o los consejos regionales en Rumania). En España se considera que las diputaciones provinciales forman parte del nivel local y están al servicio de los municipios. En Noruega y en Hungría, por el contrario, se ha renunciado al sufragio indirecto para los consejos de departamento.

La evolución más significativa la encontramos en los ejecutivos de los gobiernos locales de base: **una cierta personalización del poder del ejecutivo y de su elección por sufragio directo** (Bäck, Heanelt, Magnier: 2006; Szücs, Strömberg: 2006). Esto se observa principalmente en Alemania, Italia y el Reino Unido. En Alemania, la antigua diversidad de las instituciones municipales ha dado paso a un modelo único, caracterizado a grandes rasgos por la elección del alcalde por sufragio universal directo y la posibilidad de revocarlo. Italia introdujo la elección directa de los alcaldes, de los Presidentes de provincia y finalmente de los Presidentes de región. En el Reino Unido, después de haber introducido la elección del alcalde de Londres por sufragio directo, la ley prevé la posibilidad de que las ciudades adopten un modelo similar con dos variantes. En Europa central y oriental, se elige a los alcaldes por sufragio directo a excepción de los Estados bálticos, Polonia, República Checa y Croacia. Esta cuestión está siendo objeto de discusión en Bélgica y los Países Bajos. En este último país, en el 2005 fracasó una propuesta de revisión de la Constitución orientada a permitir la elección del alcalde, que es nombrado por el poder central, a propuesta del Consejo Municipal, propuesta que podría

ser sometida a consulta ciudadana. En Bélgica y Luxemburgo el alcalde también es nombrado, pero, como en los Países Bajos, en el marco de un ejecutivo colegial cuyos miembros son elegidos por el consejo.

En el Reino Unido, a partir de la *Local Government Act* del año 2000, las autoridades locales deben abandonar el sistema tradicional de ejercicio de las funciones ejecutivas a través de comisiones del propio consejo; deben diferenciar las funciones ejecutivas y no ejecutivas y, en algunas circunstancias, someter a referéndum un proyecto de constitución local que contemple la elección directa del alcalde. Sin embargo, esta reforma no ha recibido el apoyo esperado. Entre las 386 autoridades locales susceptibles de tener un alcalde electo, sólo se celebró un referéndum en 31 gobiernos locales (a finales de 2006), de las cuales sólo 12 fueron favorables a la elección directa del alcalde. Se debe destacar también que dentro de las reformas se prevé referéndum de iniciativa popular para la creación del cargo de alcalde, si se presenta una petición firmada por el 5% de los electores. Un aspecto menos conocido de esta reforma, pero quizá de mayor alcance a largo plazo, es la diferenciación de las funciones ejecutivas y no ejecutivas, que debe permitir la revalorización del papel de orientación política y de control de los consejos locales en relación a los órganos ejecutivos. El Libro Blanco de octubre de 2006 ha relanzado la reforma institucional en aras de fortalecer el liderazgo político dentro de los gobiernos locales. La ley del 30 de octubre permite introducir la elección de los consejos enteros e impone a los distritos elegir entre dos fórmulas de organización del ejecutivo local: un líder elegido por el consejo o un alcalde elegido directamente por los ciudadanos, que nombra después los miembros de su gabinete dentro de los concejales.

Se puede hacer también un paralelo con la reforma neerlandesa conocida como de la "dualización" (*dualisering*). Esta reforma, introducida con las leyes del 7 de marzo de 2002 sobre los municipios y del 16 de enero sobre las provincias (modificando la ley del 10 de septiembre de 1992), separa las funciones

del ejecutivo de la asamblea. En adelante, los magistrados adjuntos al alcalde [échevins] (los diputados en la provincia) no pueden ser miembros del consejo; el órgano ejecutivo concentra prácticamente la totalidad de los poderes administrativos. En contrapartida, se quiso reforzar el papel de dirección política y de control de la asamblea. Se observará que el desfase entre la duración de los mandatos contribuye también a la dualización: 4 años para el consejo y los concejales, 6 años para el alcalde (el Comisario de la reina).

Detrás de estas evoluciones y reformas, que parecen muy diferentes en su espíritu, se plantea en realidad la misma problemática: la restauración o el fortalecimiento del liderazgo político de los gobiernos locales y, sobre todo, del nivel municipal. Por supuesto esta cuestión no se ha planteado en aquellos países, como Francia o los *Länder* del sur en Alemania, donde existe desde hace tiempo la tradición de un alcalde fuerte. Se observará que todos los países que hemos citado de Europa del Oeste han contado tradicionalmente con un ejecutivo local colegiado, o incluso no han tenido ningún órgano ejecutivo distinto del consejo. En Europa del Este, la aspiración a la democracia impuso la elección directa del alcalde en la mayoría de los países, aunque esta cuestión recibe un tratamiento diferente en cada Estado. En la mayoría de los casos, la elección directa del alcalde se considera la fórmula que mejor garantiza la responsabilidad política, en la medida en que el mandato del alcalde es renovable. Pero en los Países Bajos, y probablemente en el Reino Unido, se busca este mismo liderazgo político a través del fortalecimiento del papel político del consejo. Este mismo enfoque constituía el trasfondo de las reformas llamadas del "municipio libre" que tuvieron lugar en los países nórdicos en los años 80, que dio a los consejos municipales la libertad de decidir sobre la organización interna del municipio. Mientras que anteriormente estaban determinadas por la ley, la reforma (véase, en particular, la ley sueca de 1991 sobre la administración local) permitió al consejo elegir su propia organización y fortalecer el papel de dirección del con-

sejo ejecutivo sobre los distintos sectores especializados.

Por lo que se refiere a las asambleas locales, las evoluciones son menos claras, aunque destaca una determinada "parlamentarización", caracterizada por el reforzamiento de los derechos de los concejales y la posibilidad de cuestionar la responsabilidad política del ejecutivo. Esta evolución se observa especialmente en España, y se acompaña de la transferencia de funciones del consejo al alcalde, en aras de reforzar la capacidad de acción del ejecutivo, en particular en las ciudades más importantes (leyes de 1999 y de 2003). La posibilidad de cuestionar la responsabilidad del alcalde puede ir, en algunos países, hasta un procedimiento de revocatoria por parte de los ciudadanos (en la mayoría de los *Länder* alemanes y en algunos países de Europa central, como Polonia, donde ya se han dado varios casos). De manera más general, se observa la oficialización de los grupos políticos en las asambleas locales de los gobiernos locales de mayor tamaño, y, en algunos casos, como en Francia, la ley les reconoce algunos derechos. Esta tendencia corresponde a una determinada oficialización del papel de los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones locales.

El aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales no podía permanecer sin consecuencias sobre el estatuto de los cargos electos (Guérin-Lavignotte, Kerrouche: 2006). **En todos los países se destaca una tendencia neta a la profesionalización del estatuto de los ejecutivos locales, y a un fortalecimiento de las garantías profesionales necesarias para el ejercicio de su mandato.** La tendencia a la profesionalización se traduce en la transformación de las indemnizaciones en remuneraciones reales, implicando derechos a la seguridad social y a las pensiones y, correlativamente, se tiende a evitar el cúmulo de las funciones ejecutivas. En Europa del Este la antigua asimilación de los ejecutivos locales a funcionarios se justifica ahora en el nuevo contexto institucional. En Alemania, el alcalde a tiempo completo es asimilado a un funcionario durante el período

El aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales no podía permanecer sin consecuencias sobre el estatuto de los cargos electos

Debemos destacar la importancia creciente de las entidades inframunicipales, que permiten garantizar la representación y participación de los ciudadanos en el nivel más cercano a su residencia

en el que dura su mandato; en la mayoría de los otros países, la asimilación es parcial.

En cambio, la situación del resto de los concejales, miembros de las asambleas deliberativas, es en general menos satisfactoria. El régimen de las autorizaciones de ausencia, de vacaciones e indemnizaciones por pérdida de ingresos, necesario para el ejercicio del mandato, no constituye una protección suficiente. La formación de los electos no está bien organizada. Además, el régimen de la ilegitimidad e incompatibilidad, para prevenir del uso abusivo de algunas funciones y de los conflictos de intereses, es insuficiente en numerosos países.

A pesar de las distintas reformas, se debe destacar la reducción de la participación en las elecciones locales, o su estabilización en un nivel relativamente bajo de participación. Esta constatación es signo de cierta desafección hacia la política, más que hacia los gobiernos locales propiamente dichos. En los países de Europa del Este, en las elecciones locales se da un nivel de participación bastante más bajo que en las elecciones nacionales, lo cual se traduce en el sentimiento difuso de que los gobiernos locales tienen pocas responsabilidades. Cuatro países escapan a esta tendencia: Hungría, Irlanda, Reino Unido (a partir de una tasa de participación muy baja) y Suiza, mientras que en España la evolución es incierta.

III.2. La participación ciudadana

Estas evoluciones se acompañan de un notable desarrollo de las formas de participación institucional de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos locales. La forma más visible de participación ciudadana es el referéndum, en particular bajo la forma de referéndum de iniciativa popular, previsto por la ley de manera creciente. Su utilización parece sin embargo más bien excepcional, excepto en los países donde se trata de una institución tradicional, como Suiza y Alemania (en menor grado).

A la vez, debemos destacar la importancia creciente de las entidades inframunicipales, que permiten garantizar la representación y participación de los ciudadanos en el nivel más cercano a su residencia. Estas entidades existen principalmente en los países que tienen municipios de gran tamaño. Son tradicionales en Bulgaria y en Portugal, y su papel tiende a aumentar, lo que suscita críticas desde el punto de vista de la gestión municipal. En los países donde se han realizado reformas territoriales también encontramos este tipo de instituciones pero sin función administrativa; se trata más bien de mantener una representación que dé mayor legitimidad (las parroquias en Inglaterra y las *communities* en el País de Gales, los pueblos en Polonia, Grecia, Lituania). En España encontramos una institución similar en las instituciones de vecindad. En los países nórdicos, por su parte, se delegan funciones de gestión a las instituciones inframunicipales, a las cuales corresponden formas de participación ciudadana sobre una base sectorial. En otros países se instituyeron consejos de barrio en representación de los habitantes; son obligatorios en Francia en las ciudades de más de 80.000 habitantes y facultativos en las ciudades menos importantes. En Italia los consejos de barrio conocieron una cierta popularidad en los años 70, pero declinaron ulteriormente.

A través de temas sectoriales se han realizado a menudo progresos importantes en la participación ciudadana, por ejemplo: en cuestiones de urbanismo, de protección del medio ambiente y de calidad de vida, apoyándose en ocasiones sobre instrumentos internacionales que los gobiernos locales han utilizado como medios de sensibilización y de movilización (el convenio de Aarhus¹⁹, y más recientemente, el estudio de impacto medioambiental de los proyectos y programas, tras la Directiva comunitaria de 2001). Es muy difícil hacer una valoración del alcance real de todos estos procedimientos, desde el punto de vista de la eficacia de la participación ciudadana. No obstante, podemos afirmar que los procedimientos que son sancionados de ilegalidad por no haber respetado los proce-

19. Convención d'Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en el proceso de decisión y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmada el 25 de junio de 1998 por 39 Estados europeos en Dinamarca, ndt

dimientos de consulta para la toma de decisiones, tienen gran impacto y contribuyen a sensibilizar a los ciudadanos sobre las posibilidades reales de intervención de que disponen.

A la vez, es importante destacar los progresos realizados en relación al derecho a la información de la ciudadanía, que no se limita a la publicación de las decisiones de las autoridades locales. Consiste también en el derecho a acceder a los documentos administrativos, condición indispensable de la transparencia. Europa debe actualmente a Suecia el reconocimiento general de este principio y aunque, en general, su aplicación no tiene el carácter sistemático que tiene en Suecia, puede permitir a los ciudadanos, a sus asociaciones y a la prensa, acceder a una información más completa sobre la acción de la administración, condición de una participación y de un control efectivos por parte de la sociedad. Durante estos últimos años varios países de Europa central y oriental se han dotado de una legislación sobre el acceso a los documentos administrativos (en último lugar la República Checa y Eslovaquia); en Europa del Oeste, el Reino Unido acaba de dotarse también de una ley sobre el acceso a la información (*Freedom of Information Act*).

Todos los países europeos se orientan hacia un desarrollo de la administración electrónica. Esta evolución no está limitada a la administración local y presenta diferentes aspectos²⁰. El más importante es la simplificación de los procedimientos administrativos. Las licitaciones por Internet muestran la potencialidad de las nuevas tecnologías. Sin embargo, las exigencias de seguridad informática y de protección de los datos personales frenan su expansión para la emisión de actos administrativos (por ejemplo: edición automatizada de certificados, pero no de resoluciones). En lo que se refiere a la democracia local propiamente dicha, Internet multiplica las fuentes de información a las que puede acceder el ciudadano, pero no garantiza que disponga de las informaciones necesarias para analizar la calidad de la gestión o de las políticas. Para ello se necesitaría que la

información accesible al público esté mejor reglamentada, como es el caso en el Reino Unido con los indicadores de resultados, pero de esto se deriva un refuerzo del control del gobierno central.

En algunos países encontramos todavía restricciones al derecho de sufragio, activo o pasivo, de una parte de la población (Letonia, Estonia, Lituania, para los ciudadanos rusófonos), difícilmente compatibles con la Convención Europea de los Derechos Humanos. Otros países, al contrario, amplían el derecho de sufragio a los residentes extranjeros (no residentes de la Comunidad Europea) bajo algunas condiciones (Países Bajos y Suecia).

III.3. Los controles

El Estado es quien realiza normalmente los controles sobre los gobiernos locales, pero en los Estados federales son normalmente las entidades federadas las que los realizan, y en las autonomías regionales, se transfieren de forma parcial a las regiones.

En cuanto a los controles administrativos, existe una tendencia general a limitarlos a un control de legalidad, al menos en relación a las competencias propias (o competencias de base), y a atribuir este control a tribunales. Esta evolución es favorable a la autonomía local, pero si observamos más de cerca, podemos constatar que, en la mayoría de los Estados, la autoridad administrativa dispone del poder de censurar los actos controvertidos e inclusive de suspenderlos al presentarlo al juez; sólo después el gobierno local puede acudir al juez para apelar el acto de control. Son pocos los países que reducen el poder de la autoridad de control: Francia, España, o Hungría, donde las resoluciones del gobierno local siguen aplicándose hasta la decisión del juez –bajo reserva de algunas excepciones. No obstante, en Italia, la revisión constitucional de 2001 condujo a la total supresión del control de legalidad que anteriormente se efectuaba a nivel regional (pero no por la región). Sin embargo,

Es importante destacar los progresos realizados en relación al derecho a la información de la ciudadanía, que no se limita a la publicación de las decisiones de las autoridades locales

20. Chatillon, G., Du Marais, B. (dir.) (2003), *L'administration électronique au service des citoyens*, Bruxelles, Bruylant.

Debemos destacar el auge de los convenios de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, con condiciones y objetivos diversos

subsiste un poder de sustitución que el gobierno puede ejercer en los casos en que se cuestionen, en particular, los compromisos internacionales y comunitarios de Italia. Existe también la posibilidad de que el gobierno nacional nombre un "Comisario extraordinario" para responsabilizarse de la resolución de un problema, asumiendo el lugar de un gobierno local cuando éste se ha mostrado incapaz de resolverlo. Este procedimiento se utilizó para solucionar problemas relacionados con el agua y los residuos en algunas ciudades del sur.

Por último, los poderes regionales también pueden efectuar algunos controles: tal es el caso en materia de urbanismo y ordenación del territorio, donde los poderes regionales, tanto en Italia como en España, disponen de un poder de aprobación previo a los planes comunales, o pueden supeditar su aprobación a algunas modificaciones.

En algunos países, el poder de revocación o disolución de los órganos locales por la autoridad superior no queda bien enmarcada por la ley, dando lugar, en ocasiones, a abusos. Estos casos están en retroceso bajo la influencia del Consejo de Europa y del control de la aplicación de la Carta europea de la autonomía local.

Los controles sobre la gestión financiera pueden afectar a la autonomía local. Mientras que los controles tradicionales de regularidad tienden a retroceder (aunque en algunos países sería necesario reforzarlos), el desarrollo de las nuevas técnicas de gestión, fundadas en la responsabilidad de los empleados públicos y el control de los resultados, puede traducirse en un incremento de los controles, cuya sensibilidad depende de la precisión con que fueron definidos los objetivos y los indicadores de resultados. Cuando es la autoridad superior quien introduce estos controles, puede afectar la autonomía local aduciendo una mejora de la eficacia.

El Reino Unido (Inglaterra) es un ejemplo de esto. En los últimos años se fortalecieron los controles sobre las autoridades locales, tanto directamente, a través de los controles de la Comisión de auditoría de la administración local –que a su vez puede recurrir a las cortes de justicia– o indirectamente, a través de procedimientos orientados a promover la mejora de la gestión pública (*Best Value Inspection*, con vocación de controlar todos los servicios). La mejora de sus resultados permite a las autoridades locales, calificadas de "*best value authorities*" e incluidas en la *Local Government Act* de 1999, obtener una mayor libertad de acción, sobre todo en el uso de las dotaciones presupuestarias que reciben. Los indicadores de resultados (*Best Value Performance Indicators*) han sido definidos por los distintos ministerios en relación con la preparación del presupuesto anual. La Comisión de auditoría (*Audit Commission Act* 1998) debe, a tal efecto, publicar un informe sobre la evaluación que realiza de los resultados de las autoridades locales, y clasificarlas, en función de estos resultados, en las distintas categorías definidas por el Secretario de Estado (*Local Government Act* de 2003, en particular, s.99 y 100). El Libro Blanco de octubre de 2006 prevé reducir de 1.200 a 200 aproximadamente el número de indicadores que deben tomarse en consideración.

Por último, debemos destacar el auge de los convenios de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, con condiciones y objetivos diversos. Esta modalidad contractual de la cooperación se desarrolla en los ámbitos de competencias compartidas, donde la cooperación crea la interdependencia, por ejemplo, en Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, y también en Polonia (en particular: ley de 1999 sobre la ordenación del territorio), e incluso en Ucrania (aprobación de la ley sobre el desarrollo regional en 2005, adopción en 2006 de las medidas de aplicación). Desde 2004, en Inglaterra, las oficinas regionales del gobierno negocian con las autoridades locales lo que se denomina "acuerdos de área local" (*local*

area agreements) para la implementación de aproximadamente cuarenta programas, que dependen a su vez de diez Ministerios distintos. El Libro Blanco de octubre de 2006 prevé su generalización, dotándoles de un marco legal que daría un carácter obligatorio a estos acuerdos. Esta técnica oficializa la negociación y facilita el control de los compromisos recíprocos. El desarrollo de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno implica una superación de una concepción de la autonomía local definida en oposición al Estado, y favorece una participación general de los gobiernos locales en las distintas funciones colectivas que el sistema público debe garantizar. Esta tendencia acentúa el carácter relativo del concepto de autonomía local en los Estados modernos.

III.4. El impacto de la descentralización y de la democracia local sobre la política nacional

Parece paradójico que en un período donde las atribuciones y la autonomía de decisión de los gobiernos locales ha aumentado sensiblemente, se constate una mayor indiferencia respecto a las instituciones locales, si se considera el aumento de la tasa de abstención en las elecciones locales, salvo en algunos países. Como hemos señalado anteriormente, no parece que esta evolución pueda imputarse a las mismas instituciones locales.

Por otra parte, según un fenómeno observado desde hace tiempo, cuanto más depende la ejecución de las políticas nacionales de los gobiernos locales, en mejores condiciones se encuentran éstos para desviar las políticas nacionales o causar distorsiones a nivel local. Esta situación obliga a las autoridades nacionales a anticipar tomando en consideración las demandas de los gobiernos locales. Este hecho, a menudo estudiado, ha sido ilustrado hace algunos años por un informe del Tribunal de Cuentas francés sobre los contratos realizados en las ciudades, que mostraba cómo el contenido de los contratos y su aplicación se alejaban de las prioridades enun-

ciadas inicialmente por el Gobierno (Tribunal de Cuentas, 1992).

No obstante, es preciso no generalizar demasiado este análisis, puesto que sólo es válido para los países donde los gobiernos locales, y los alcaldes en particular, han adquirido tal peso político que el alcance de los medios de control a disposición del gobierno nacional se han visto reducidos. En particular, ningún índice permite extenderlo a los gobiernos locales de Europa del Este, a pesar de los progresos realizados.

Es importante, por otro lado, tener en cuenta el vínculo entre política nacional y política local. Un caso extremo de fusión es el de Francia, donde la práctica del cúmulo de mandatos permite que el debate nacional, en el Parlamento, se impregne de los problemas locales. Este fenómeno incide en la renovación del personal político, ya que los electos pueden conservar al menos un mandato en caso de derrota electoral. Esta práctica dificulta las reformas globales que cuestionen los intereses colectivos de los electos locales. El alcance de este sistema es todavía más evidente cuando lo comparamos con países donde se han podido realizar reformas radicales, como el Reino Unido (en particular, las reformas de 1972 y de 1996). El sistema británico es conocido por la separación entre instituciones nacionales e instituciones locales, y del personal político de los dos niveles.

En los otros países, aunque el cúmulo de mandatos está generalmente prohibido, al menos para las funciones ejecutivas, se practica bajo formas menos evidentes o indirectas. Por ejemplo, en Alemania los miembros de los parlamentos regionales (*Landtag*) son generalmente concejales municipales o concejales de distrito; los parlamentos regionales desempeñan precisamente un papel importante para la administración y las finanzas locales.

La influencia creciente de los partidos políticos nacionales sobre las elecciones locales, por lo menos en los países que disponen de un sistema de partidos políti-

Parece paradójico que en un período donde las atribuciones y la autonomía de decisión de los gobiernos locales ha aumentado sensiblemente, se constate una mayor indiferencia respecto a las instituciones locales, si se considera el aumento de la tasa de abstención en las elecciones locales, salvo en algunos países

Podemos afirmar que las asociaciones de gobiernos locales ocupan en Europa un lugar muy destacado, aunque difiere de un país a otro

cos estables y arraigados localmente, juega más bien a favor de la centralización. Las lealtades políticas conducen a una determinada homogeneización de los intereses, aunque los candidatos a las elecciones locales intentan priorizar los temas consustanciales al municipio o al territorio. Esta situación se observa desde hace tiempo en el Reino Unido, sobre todo desde que el partido laborista se implantó a nivel local. Pero, por las mismas razones, las elecciones locales a menudo se consideran como una prueba para el gobierno nacional, lo que significa que los intereses nacionales priman, hasta cierto punto, sobre lo local.

La importancia de lo local en la carrera política es difícil de estimar. Incluso en Francia, actualmente es más frecuente consolidar una carrera política nacional con un mandato local que acceder al Parlamento desde un mandato de alcalde. En los otros países, son escasos los ejemplos de líderes políticos locales que hayan sido catapultados al nivel nacional. No obstante, se han dado casos en alcaldes de ciertas ciudades grandes.

III.5. El papel de las asociaciones de gobiernos locales

Podemos afirmar que las asociaciones de gobiernos locales ocupan en Europa un lugar muy destacado, aunque difiere de un país a otro. Una de las dimensiones de la construcción de la autonomía local en Europa central y oriental consistió precisamente en la creación de asociaciones de gobiernos locales capaces de representar los intereses colectivos de los gobiernos locales ante el poder central, y fueron las asociaciones de los países de la Europa del oeste las que aportaron un apoyo decisivo a su constitución.

El papel de estas asociaciones en los países europeos puede abordarse de dos maneras: por su estatuto y por sus funciones.

Desde el punto de vista de su estatuto, en todos los casos son asociaciones de de-

recho privado, que tienen un nivel de oficialización más o menos reconocido. En la mayoría de los países, existe una única organización representativa de los municipios, o respectivamente de los gobiernos locales de nivel intermedio (Bélgica, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos, Suecia –una única asociación representa desde 2005 los municipios y los consejos de condado). En Alemania y Austria, existe una marcada diferenciación entre las ciudades y los municipios que queda reflejada en dos asociaciones diferentes, a las cuales se añaden la asociación representativa de los distritos (*Landkreise*). En cambio, Austria es el único país donde el papel de las asociaciones queda enmarcado en la constitución. En efecto, según el artículo 115.3, la Federación Austriaca de Municipios y la Federación Austriaca de Ciudades deben representar los intereses de los municipios. Algunas otras constituciones reconocen el derecho de asociación de los municipios para representar sus intereses (Bulgaria, Estonia y Hungría). Por último, varios países han vivido cierta multiplicación de las asociaciones, en función de las categorías de gobiernos locales o de consideraciones partidistas (Francia y Hungría).

Desde el punto de vista de las actividades, podemos distinguir empíricamente cuatro funciones que realizan las asociaciones. Ninguna de estas funciones es exclusiva y, al contrario, la mayoría de estas asociaciones realiza diversas funciones de forma simultánea. La importancia que adquiere una u otra función respecto de las otras permite distinguir cuatro categorías de asociaciones. La primera es la de las asociaciones cuya actividad esencial es la representación de los intereses colectivos de los gobiernos locales ante el gobierno nacional, o de los poderes regionales (en particular, Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Grecia, y la mayoría de las asociaciones de los países del Este).

La segunda es la de las asociaciones que desarrollaron una función de representa-



ción de los gobiernos locales como empleadores públicos y juegan, por consiguiente, un papel institucional. Estas asociaciones firman los acuerdos colectivos previstos por la ley para fijar las condiciones laborales de los empleados públicos. Este tipo de asociaciones las encontramos en países donde los empleados de los gobiernos locales están sometidos a un régimen de derecho privado (en particular: Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Suecia, y más recientemente Italia). Esto no significa que las otras asociaciones se desinteresen de este tema, sino que no disponen de responsabilidades jurídicas respecto al personal de los gobiernos locales. A la vez, existen algunas asociaciones que han desarrollado funciones de agencia de servicios y asesoría para los gobiernos locales; se trata en general de las mismas asociaciones enumeradas en la categoría precedente, a las cuales se añaden las asociaciones de Alemania, Austria, Países Bajos, Irlanda, Finlandia, y de la mayoría de los países de Europa central y oriental, que recibieron el apoyo de las asociaciones de los países de la Europa del Oeste. Por último, existe una cuarta categoría que se caracteriza por la dificultad de distinguir las asociaciones cuyo objeto es la representación de los intereses de los gobiernos locales de aquéllas que son un instrumento jurídico de cooperación entre municipios para el ejercicio común de sus competencias sobre un tema concreto (Bulgaria, Estonia y Lituania). Este último caso refleja una confusión, y supone al mismo tiempo un obstáculo a la diferenciación indispensable para el desarrollo de la cooperación intermunicipal sobre una base estable.

Es de esperar que la interdependencia creciente entre los distintos niveles de gobierno, tanto a nivel financiero como funcional, con-

duzca muy probablemente a un mayor desarrollo del papel de las asociaciones de gobiernos locales en todos los países.

Además, estas asociaciones cooperan entre ellas a nivel europeo desde los años cincuenta. Actualmente el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) es una organización no gubernamental que agrupa las asociaciones de gobiernos locales y regionales de 35 Estados europeos. Esta organización tiene por objetivo promover una Unión europea fundada sobre la base de la autonomía local e intenta influenciar en este sentido la legislación y las políticas comunitarias. De forma periódica el CMRE publica sus tomas de posición respecto a iniciativas comunitarias y proyectos en curso, por ejemplo: en relación al Libro Verde de la Comisión sobre la eficacia energética (15 de febrero de 2006), la contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones (10 de marzo de 2006), la propuesta de reglamento relativa a los servicios públicos de transportes de pasajeros por ferrocarril y carretera (2 de abril de 2006), el papel de los gobiernos locales y regionales ante las migraciones (23 de octubre de 2006) y la propuesta de directiva que fija el marco de protección del suelo (14 de abril de 2007). El CMRE es a su vez la sección europea de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Existen también otras organizaciones de gobiernos locales de vocación europea. Eurocities, en particular, es una red de 130 grandes ciudades europeas en 30 países que existe desde 1986. Sus objetivos y tipos de actividades son similares a los del CMRE, pero desde el punto de vista de las grandes ciudades. Estas organizaciones pueden encontrar una caja de resonancia para sus propuestas en el Comité de las Regiones de la Comunidad europea, aunque esta institución no es su único interlocutor.

Las asociaciones de colectividades locales cooperan entre ellas a nivel europeo desde los años cincuenta.

Conclusión

Este panorama de la descentralización y de la democracia local en los países europeos permite constatar la generalización del régimen de la autonomía local cualquiera que sea la diversidad de las instituciones en las cuales ésta se traduce. A este respecto, las convergencias son mayores entre los gobiernos locales que entre los Estados, cuyas divergencias permanecen en el nivel regional. Este nivel no siempre está presente en el plano institucional y, cuando existe, se da bajo formas distintas.

Si bien no se observan convergencias a nivel de los sistemas, éstas se manifiestan a nivel de los valores y de ciertas tendencias. Los principios de la autonomía local forman actualmente en Europa un cuerpo al que adhieren todos los Estados. Se persigue la racionalización de las divisiones territoriales y de su escala, en aras de adecuarlas a las funciones de su responsabilidad. Las competencias de los gobiernos locales no se definen más en relación al interés público local, sino cada vez más en relación a su participación en las funciones públicas de interés nacional, dentro de un marco definido por la ley. Esta tendencia ha contribuido a reducir la distancia que separaba anteriormente los países europeos, es decir, de forma esquemática, la Europa del Norte y la Europa del Sur. Encontramos esta convergencia en la multiplicación de las relaciones contractuales entre los distintos niveles. El papel de los gobiernos locales ha aumentado de forma considerable, desde el punto de vista económico, en cuanto a la gestión de las grandes funciones colectivas, así como respecto a su autonomía en la gestión. Sin embargo, los recursos propios tienden más bien a disminuir, aunque se dan excepciones en algunos países, siempre y cuando entendemos por estos recursos aquéllos sobre los que los gobiernos locales disponen de plena capacidad de decisión, al menos dentro de ciertos límites. Desde el punto de vista institucional observamos una tendencia general al fortalecimiento

del liderazgo político y al desarrollo de mecanismos de participación. Finalmente, el acercamiento entre el este y el oeste de Europa es visible.

La razón de fondo de estas convergencias debe buscarse indudablemente en la interdependencia e integración crecientes entre los distintos niveles de gobierno, independientemente de sus diferencias de estatuto jurídico, como consecuencia de la extensión de las competencias de los gobiernos locales y del aumento correlativo de sus presupuestos. Hablar de autonomía local, no es hablar del pueblo de Astérix, sino de un concepto relativo que se construye a partir de una red de relaciones, que a su vez resulta de las competencias y poderes que la ley otorga a los gobiernos locales.

Por el contrario, los sistemas de administración local no convergen. Se distinguen sobre todo en relación a las formas de regionalización y del papel del nivel intermedio de gobiernos locales. Existe todavía una oposición entre los países con grandes unidades y los países con municipios pequeños. La concepción de las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales está igualmente marcada por factores históricos, que quedan reflejados en las competencias (solamente la historia puede explicar que, una misma función se considere en algunos países una competencia local mientras que en otros se considere nacional). Los sistemas de financiamiento están marcados profundamente por la estructura del sistema fiscal nacional, según el cual el financiamiento de los gobiernos locales está dominado por las transferencias o los impuestos compartidos o al contrario, por la propia fiscalidad, en función de los países. Las instituciones locales continúan diferenciándose claramente entre los países de tradición representativa y los países de tradición participativa. En Europa central y oriental, y sobre todo en Europa de sudeste, el peso de la transición todavía está presente. Los gobiernos loca-

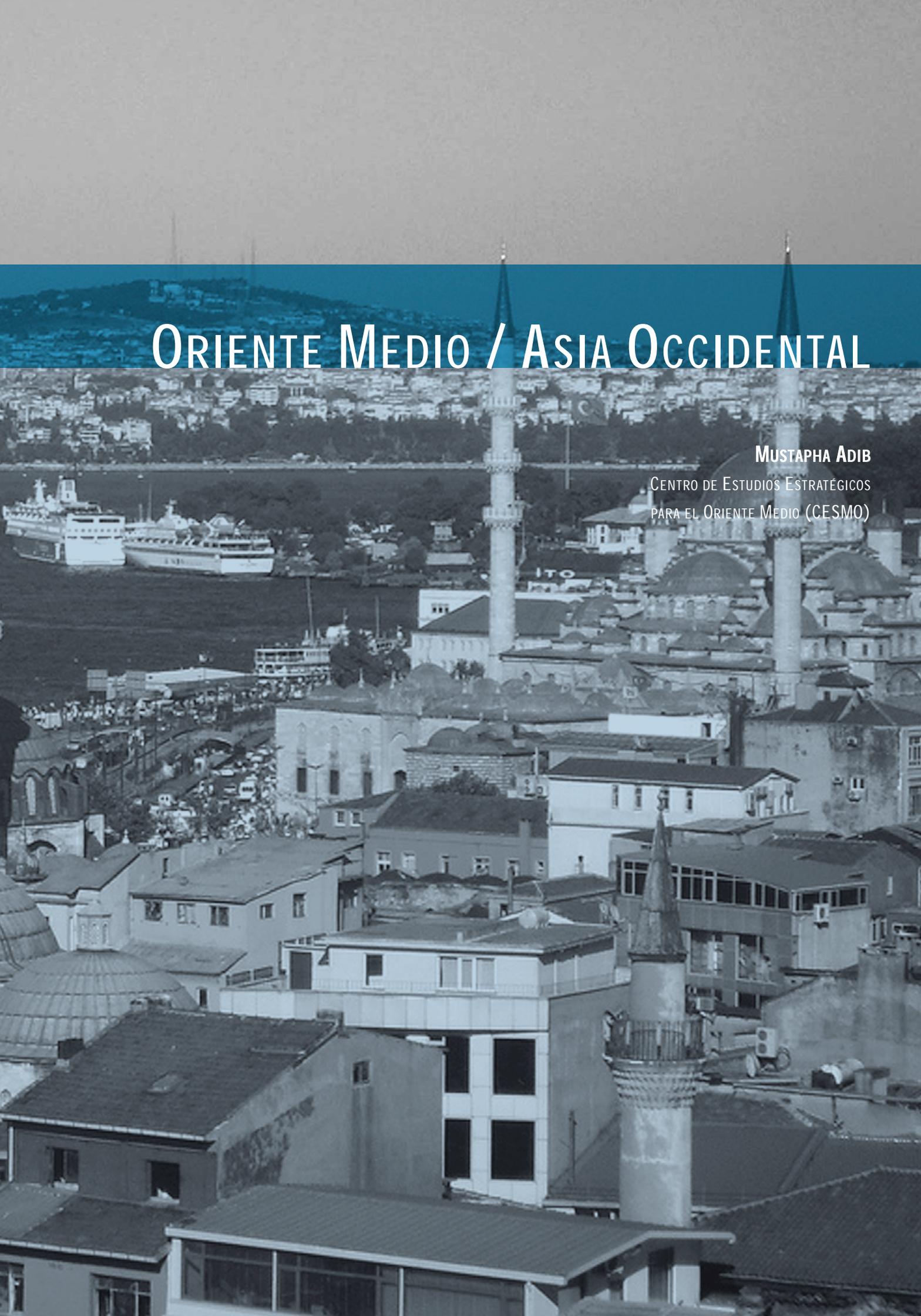


les solamente son una pieza en la reconstrucción del Estado. No obstante, las diferencias no impiden ni la cooperación ni los intercambios de experiencias entre ellos.

Finalmente, si bien la descentralización contribuye al desarrollo de la democracia política, sería ilusorio pensar que con mayor descentralización los gobiernos solu-

cionarán el problema de la crisis de confianza que refleja el aumento del abstencionismo en las elecciones locales. Los gobiernos locales son parte del conjunto. Por consiguiente, también pueden sufrir las consecuencias de la pérdida de sentido de lo político a nivel nacional, siempre y cuando no demuestren, al contrario, que contribuyen a darle un nuevo sentido.





ORIENTE MEDIO / ASIA OCCIDENTAL

MUSTAPHA ADIB

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
PARA EL ORIENTE MEDIO (CESMO)



Introducción

El área geográfica de Oriente Medio y Asia Occidental comprende Turquía, el Oriente Próximo¹ –sin considerar Israel–, la Península de Arabia y Asia del Oeste incluyendo también a Irán. La estabilidad de la región está afectada desde hace décadas por tensiones políticas, militares, étnicas y religiosas. Turquía es el único país que cuenta con un Estado estable con instituciones laicas y democráticas. Otros seis países son Estados republicanos (Irán, Irak, Líbano, Palestina, Siria y Yemen) y siete países Estados monárquicos (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Kuwait, Omán, Qatar). Cabe mencionar también el peso de la religión, omnipresente en la región tanto en la esfera política, como en la esfera privada.

Este conjunto de más de 260 millones de habitantes está dominado, desde el punto de vista demográfico, por Turquía (74,7 millones de habitantes) e Irán (69,5 millones de habitantes). Actualmente, la población es mayoritariamente urbana (Kuwait 96,3%, Líbano 87,5%, Jordania 79%, Omán 77,6%, Turquía 67,3%, Irak 67,2%, Irán 67%, Siria 50,1%), a excepción de Yemen (25,6%). Sin embargo, la importancia de la riqueza generada por los ingresos del petróleo no debe hacernos olvidar que existen enormes divergencias entre los países de la región, los cuales presentan avances insuficientes en términos de educación, gobernanza y libertad, como lo destaca el informe del PNUD de 2004.

A pesar de las incesantes tensiones políticas, militares y religiosas, que obstaculizan el desarrollo de la autonomía local y la descentralización, es necesario subrayar algunos progresos notables: las primeras elecciones municipales en Arabia Saudita, la celebración de elecciones locales democráticas en Palestina, el restablecimiento de la elección de los alcaldes por sufragio universal en Jordania y las reformas constitucionales de 2002 en Bahrein. A la vez, Irán y Kuwait, bajo la presión de sus élites,

están también iniciando una tímida evolución en esta dirección. Turquía, que desde 1930 dispone de un régimen municipal moderno, donde el conjunto de los ciudadanos apoya la descentralización como uno de los criterios de adhesión a la Unión Europea, no puede enmarcarse en esta descripción. Recientemente, en 2004 y 2005, se adoptaron tres nuevas leyes favorables a la descentralización en el país.

No obstante estos avances, en la mayoría de los países, exceptuando Turquía, se observa una tendencia fuerte hacia la confiscación progresiva de las competencias de los municipios a favor del poder central. En algunos casos, se retiran las funciones más elementales (limpieza de calles, mantenimiento del alcantarillado, salud pública...). Jordania es el ejemplo más extremo, ya que el Estado ha recentralizado trece tipos de competencias, favoreciendo a menudo la privatización bajo pretexto de mejorar la eficacia y prestar mejores servicios a los ciudadanos.

La descentralización sólo se menciona en la Constitución de algunos países, por ejemplo, en Siria, Irán, Turquía y el Líbano. Y, con excepción de Turquía, la descentralización solamente se aplica en el nivel más bajo, es decir, el de los municipios.

No obstante, y a excepción del Sultanado de Omán, Arabia Saudita y Bahrein, donde el papel de los consejos municipales se define como únicamente consultivo, los textos legislativos de los otros países de la región, especialmente de Kuwait o de Turquía, atribuyen a las administraciones locales un cierto número de competencias.

Sin embargo, la legislación raramente incluye una lista precisa de competencias, éstas deben ser definidas en los decretos de aplicación, siempre prometidos pero nunca publicados. Por consiguiente, nos encontramos ante una nebulosa jurídica que tiene por consecuencia el recorte de competencias en prácticamente todos los ámbitos. El poder central utiliza esta indefinición para acaparar la

La estabilidad de la región está afectada desde hace décadas por tensiones políticas, militares, étnicas y religiosas

1. *En la medida en que no existe una definición comúnmente admitida de los términos "Oriente Próximo" y "Oriente Medio" (Near-East y Middle-East en inglés), en este estudio llamaremos "Oriente Próximo" al antiguo Levante, es decir, el Líbano, Siria, Palestina y Jordania, y "Oriente Medio" a los países de la Península de Arabia, Irak e Irán. Se considera que Turquía forma parte de Asia Occidental.*

Debido a una situación geoestratégica especialmente inestable producto del recrudecimiento de los conflictos armados, de la exacerbación de los movimientos comunitarios o de las tensiones religiosas y de las presiones internacionales, los gobiernos de la región viven bajo el miedo de una ruptura de la unidad nacional

mayor parte de los poderes, dejando a los municipios atribuciones menores.

Paralelamente, los gobiernos locales disponen de recursos financieros muy débiles, condición *sine qua non* de su capacidad para prestar servicios a los ciudadanos. A parte de Turquía, el único país en el cual los municipios disponen de recursos propios, aunque poco importantes, es Palestina donde los municipios pueden utilizar hasta un 90% de los impuestos que recaudan además de los recursos proporcionados por las ONG. En los otros países, obtener los recursos necesarios para su funcionamiento es el fruto de gestiones incesantes ante el poder central o ante los organismos centralizados que administran sus finanzas. La consecuencia lógica de esta situación es, evidentemente, su endeudamiento progresivo.

Un solo dato es suficiente para describir la amplitud de este problema: mientras que en los países de la OCDE la proporción de los gobiernos locales en el gasto público representa un 20%, en los países árabes sólo alcanza un 5% de media.

Además de la limitada independencia financiera de los gobiernos locales, se observa un control administrativo doble, *ex ante*, sobre las deliberaciones de los consejos locales y, *ex post*, sobre el trabajo de los municipios. Estas dos disposiciones representan, de facto, una tutela explícita de los poderes locales por parte del poder central. Sólo Turquía es una excepción a esta situación.

En el caso de Irán y Siria existe una tutela "en cascada" de los consejos superiores hacia los consejos inferiores. Es preciso apartar el caso de Palestina, al igual que el de Turquía, ya que los gobiernos locales gozan de una verdadera autonomía de hecho debido a la fuerza de las circunstancias y por la imposibilidad, en ocasiones física, de dirigirse al poder central.

Cabe recordar que la gobernanza local se funda en la democracia local, que a su vez es impulsada y respaldada por la sociedad civil. Pero cuando esta última no es suficiente-

mente activa o no puede expresarse, esto tiene implicaciones directas sobre la descentralización y la gobernanza local.

Esta tendencia se ha reforzado desde la primera Guerra del Golfo. Debido a una situación geoestratégica especialmente inestable producto del recrudecimiento de los conflictos armados, de la exacerbación de los movimientos comunitarios o de las tensiones religiosas y de las presiones internacionales, los gobiernos de la región viven bajo el miedo de una ruptura de la unidad nacional. Es el caso en particular de los países donde los grupos étnicos o religiosos en el poder son minoritarios o disponen de una mayoría muy limitada; por ejemplo: Irán, verdadero mosaico de 80 comunidades donde los persas representan el 51% de la población, el Líbano, donde cohabitan 18 comunidades con distintas confesiones, Jordania, con una minoría palestina muy poderosa, y todos aquellos países de la región que cuentan con una comunidad kurda importante.

I. La evolución de las estructuras de los gobiernos locales

El siguiente cuadro resume la organización territorial de los países de la región.

Antes de iniciar el análisis de las estructuras y de su reciente evolución, es necesario hacer una precisión. Turquía ha sido incorporada en este estudio debido a su situación geográfica, a las puertas del Levante, y por su religión mayoritaria, el Islam. No obstante, es evidente que, tal y como destaca Yves Lacoste, "el esquema Norte-Sur tropieza con el caso muy excepcional de Turquía²", ni totalmente en Europa, ni totalmente en Oriente, musulmana, pero en el marco de un Estado laico, relativamente centralizado, pero cuyo régimen de gobiernos locales es objeto de una jurisprudencia constitucional sin igual en la región.

Turquía es una democracia pluralista y laica. Siempre ha otorgado una gran importancia a desarrollar sus relaciones con sus vecinos europeos. Históricamente, la cultura turca ha tenido un impacto

2. Yves Lacoste, *Géopolitique*, Larousse, 2006, p. 227.

Cuadro 1 Organización territorial

País	Población/ superficie	Régimen político	Entidades federales o regiones autónomas	Nivel intermedio	Nivel local
Arabia Saudita	24,6 M hab. 2.149.700 km ² PIB/hab: 11.770 USD	Monarquía absoluta		Provincia (13) Gobernación	Municipio regional (7) Municipio principal (5) Municipio (107) Grupos de pueblos (64)
Bahrein	0,727 M hab. 690 km ² PIB/hab: 14.370 USD*	Monarquía constitucional			Municipio (12)
Emiratos Árabes Unidos	4,5 M hab. 83.600 km ² PIB/hab: 23.770 USD*	Federación de monarquías absolutas (Emiratos)	Emiratos (7)		Municipio
Irak	26,5 M hab. ** 438.320 km ² PIB/hab: 928 USD***	República parlamentaria	Kurdistán	Región Gobernación Distrito	Municipio
Irán	67,7 M hab. 1.648.200 km ² PIB/hab: 2.770 USD	República islámica		Provincia (28) Departamento (314)	Ciudad (931) Ciudad pequeña Pueblo
Jordania	5,4 M hab. 88.800 km ² PIB/hab: 2.500 USD	Monarquía constitucional		Gobernación (12)	Municipio (99)
Kuwait	2,5 M hab. 17.818 km ² PIB/hab: 24.040 USD*	Monarquía absoluta (emirato)		Gobernación (5)	Municipio
Libano	3,6 M hab. 10.452 km ² PIB/hab: 6.180 USD	República parlamentaria		Región (6) (<i>mohafazah</i>) Departamento (<i>caza</i>)	Municipio (930)
Omán	2,6 M hab. 309.500 km ² PIB/hab: 9.070 USD*	Monarquía absoluta (sultanato)			Municipio (43)
Palestina	3,5 M hab. 5.842 km ² (Cisjordania) +365 km ² (Banda de Gaza)	« Autoridad »		Gobernación (14) (9 en Cisjordania + 5 en la Banda de Gaza)	Municipio (74) (63 en Cisjordania + 11 en la Banda de Gaza)
Qatar	0,813 M hab. 11.000 km ² PIB/hab: 28.833 USD***	Monarquía absoluta (emirato)			Municipio (10)
Siria	19 M hab. 185.180 km ² PIB/hab: 1.380 USD	República presidencial autoritaria		Departamento (14)	Ciudad (107) Ciudad pequeña (248) Pueblo (207)
Turquía	72,6 M hab. 783.820 km ² PIB/hab: 4.710 USD	República parlamentaria		Administración especial de departamento (81)	Municipio (3.519) ³ Municipios metropolitanos (16) Pueblo (35.000)
Yemen	21 M hab. 527.970 km ² PIB/hab: 600 USD	República presidencial autoritaria		Gobernación	Municipio (326) Municipio de provincia (20) Municipio de distrito (326)

Fuente: Banco Mundial 2005, excepto:

* Fuente: Banco Mundial 2004

** Fuente: Banco Mundial 2003

*** Fuente: Banco Mundial 2002

3. Junto a los municipios ordinarios, existen municipios metropolitanos. Éstos asumen los servicios urbanos a escala metropolitana para asegurar una mayor eficacia y eficiencia, mayor armonía y coordinación entre los diferentes distritos municipales. Los municipios municipales tienen que supervisar los municipios de distrito y prestarles ayuda.

Turquía es la sola democracia pluralista y laica del mundo musulmán. Siempre ha otorgado una gran importancia a desarrollar sus relaciones con sus vecinos europeos

profundo sobre los países del Sur y Este de Europa. Tras la Primera Guerra Mundial y la proclamación de la República en 1932, el Kemalismo, del cual el Estado turco actual es heredero directo, deseó diferenciar el sistema político y social de Turquía de los países árabes con la abolición del Califato y la adopción de un alfabeto latino apenas modificado⁴. Por consiguiente, es totalmente normal que por lo que concierne a la organización del Estado –de concepción moderna y democrática y cuyas instituciones funcionan relativamente bien–, y sobre todo, en relación a la descentralización, Turquía no presente demasiados elementos de comparación con las otras naciones de la región, tal y como veremos en los párrafos siguientes.

1.1. Los objetivos de la descentralización

Durante los diez últimos años, el conjunto de los países de la región ha emprendido un viraje hacia una mayor descentralización administrativa que se traduce en reformas constitucionales y legislativas. Lejos de ser uniformes, las motivaciones que han generado esta tendencia son diversas y pueden explicarse de forma general por los siguientes factores.

a) Los factores exteriores

La adhesión a la Unión Europea. En Turquía, es el ingreso a la Unión Europea lo que ha motivado la amplitud de las reformas a favor de la descentralización. La Unión Europea considera la descentralización, junto al respeto de los derechos humanos, uno de los criterios más importantes de adhesión. La Carta Europea de la Autonomía Local firmada en 1988 y ratificada en 1992, constituye el marco dentro del que se inscribe la vasta remodelación de las estructuras del Estado, con nuevas leyes sobre el régimen municipal y el proyecto de reforma constitucional.

La política de Estados Unidos en la región: se apoya en la presencia militar, en particular en Irak, y afirma querer promover los principios de la “buena gobernanza” y de la democracia en la región. Con el respaldo de varios

países, Estados Unidos desarrolla su política regional por medios directos e indirectos.

Las presiones de tipo económico. Además de las presiones de tipo político, los países que carecen de petróleo (el Líbano, Jordania, Palestina y Turquía), de economía más frágil, deben enfrentarse a las presiones de los organismos financieros internacionales que, en un contexto de globalización neoliberal, impulsan la reestructuración, no sólo de la economía, sino también del conjunto de la sociedad. El fortalecimiento o establecimiento de la gobernanza local es uno de los pilares de estas reformas, puesto que se considera un primer paso hacia la aplicación de los principios de la buena gobernanza.

b) Los factores internos

La presión interna de la población. Poco acostumbrada a alzar su voz, la sociedad civil manifiesta una creciente demanda de democracia local por parte de dos grupos cuyos intereses solamente convergen en la necesidad de reformar el Estado: los “radicales” que desean un Estado más riguroso y la élite intelectual que reclama una democracia real. Véase, por ejemplo, el caso de los 100 intelectuales saudíes que presentaron al Príncipe heredero en enero de 2003 una solicitud de cambios. Una presión similar fue la que impulsó al Gobierno jordano a restablecer la elección de los alcaldes por sufragio universal.

Responder a las reivindicaciones autonomistas. En el caso concreto de Irak, donde las presiones internas son de carácter nacionalista, la descentralización ha permitido conceder una autonomía muy amplia –incluso a nivel legislativo– a una parte del territorio, especialmente al Kurdistán, sin concederle, no obstante, la independencia.

La necesidad de una reestructuración económica. A excepción de Turquía, el Líbano, Jordania, Palestina y Yemen, las economías de la región se basan principalmente en el petróleo; pero sólo Siria y Turquía pueden considerarse países industrializados.

4. Estas reformas se inscribieron también en el marco de las “Seis Flechas”, la política nacionalista global de Atatürk cuyo objetivo consistía en asegurar la modernización de Turquía.



Pero el agotamiento de los recursos petroleros comienza a percibirse a relativamente corto plazo⁵. Para anticiparse a este momento, los gobiernos intentan reestructurar sus economías permitiendo un mayor desarrollo de la iniciativa privada. Éste es el caso de Siria. Dubai, que no posee petróleo, pero que se beneficia de las rentas que éste genera a través de la Federación que constituyen los Emiratos, es un ejemplo claro de éxito de reconversión.

Dar un nuevo impulso a la gobernanza en general. En Palestina, tras treinta años de destrucción sistemática de las estructuras estatales por parte de Israel, los palestinos se comprometieron en los acuerdos de Oslo de 1993 a reconstruirlas para crear un Estado. No obstante, ante la imposibilidad de restablecer un verdadero gobierno central ya que no existe continuidad territorial entre Cisjordania y la Franja de Gaza, son los gobiernos locales los únicos que pueden asumir la prestación de servicios a los ciudadanos y permitir que la población se organice eficazmente alrededor de los asuntos que la conciernen. Es a través de las instituciones más cercanas a los ciudadanos que se intenta restaurar la confianza en el Estado.

Es sorprendente constatar que esta preocupación por prestar mejores servicios a los ciudadanos sólo aparece como argumento para impulsar la descentralización en Turquía. En los otros países, la desconcentración, como en Arabia Saudita, e incluso una gestión de carácter autoritario, son consideradas suficientemente eficaces. De hecho, la gestión de la ciudad de Dubai, un éxito brillante en términos de urbanismo, infraestructuras, desarrollo económico y prestación de servicios, es el resultado de la voluntad exclusiva del Emir.

1.2. Avances prometedores

Turquía es el país de la región que ha avanzado más por el camino de la descentralización. Entre 2004-2005 se votaron tres nuevas leyes⁶. Además, la ley de 2005 sobre las uniones de municipios⁷ define

finalmente a los pueblos como un verdadero nivel de descentralización. Resulta también significativo destacar que los municipios turcos cuentan con la posibilidad de organizar por iniciativa propia referéndum sobre ciertas cuestiones de carácter local, lo que representa un interesante sistema de democracia directa.

Del mismo modo, la constitución de 2004 en Irak define la descentralización como una prioridad y, a diferencia de la constitución de 1990, consagra un capítulo entero a las "regiones, gobernaciones y municipios". La constitución consagra la autonomía del Kurdistan, que pasa a convertirse en una "región" dotada de un gobierno, parlamento y autoridad judicial propios. A la vez, fomenta la creación de regiones mediante la agrupación de varias gobernaciones. Contrariamente a la situación en el resto de países de la región, exceptuando Turquía, donde la desconcentración o la delegación son la norma, la constitución organiza la descentralización sobre la base de la autonomía administrativa y financiera de los gobiernos locales, y por consiguiente sobre la autonomía de los miembros de los consejos regionales y municipales respecto al poder central⁸.

En esta misma lógica, Irán materializó en 1999, bajo la Presidencia del reformador Khatami, una reivindicación ya presente en la Revolución Constitucional de 1907 y reconocida por la revolución de 1979: la elección de los consejos.

Es bueno citar igualmente la reforma que está en curso en Jordania, donde el Rey ha hecho de los principios de la buena gobernanza uno de los objetivos nacionales. Propone dividir el país en tres regiones dotadas cada una de un parlamento regional y de una gestión local de las cuestiones propias.

El caso del Líbano es particular, puesto que existía un sistema municipal cuyo funcionamiento era satisfactorio, pero que la guerra de 1975-1990 vació de toda su sustancia. El contexto de seguridad impuesto por la guerra, generó un endurecimiento general del

5. *Puede resultar útil comparar los datos oficiales facilitados por los gobiernos y las grandes compañías petrolíferas y aquéllos cedidos por la ASPO (Association for the Study of Peak Oil and Gas).*
6. *Sobre los municipios (nº 5393 de 3 de julio de 2005), sobre los municipios metropolitanos (nº 5216 de 10 de julio de 2004) y sobre la administración especial del departamento (ley nº 5302 de 22 de febrero de 2005).*
7. *Ley nº 5355 de 26 de mayo de 2005.*
8. *En realidad, solamente se aplica en el Norte, en el Kurdistan. En el resto del territorio los municipios solamente gozan de una autonomía débil, y no es raro que los concejales municipales y alcaldes sean nombrados directamente.*

**Los municipios,
verdaderos centros
de poder, son
progresivamente
más autónomos**

poder central que se acompañó de la centralización de todos los servicios en los Ministerios correspondientes. El poder ejecutivo se concentró en las manos del Presidente de la República, necesariamente de confesión Cristiana Maronita⁹. Una vez acabada la guerra, el Pacto de Taëf, documento con valor constitucional que se firmó para poner fin a la guerra, concedió un papel más importante a las comunidades. En primer lugar se definió que el poder ejecutivo esté en manos del Consejo de Ministros, formado por miembros de las distintas confesiones en proporción a su peso demográfico. Además, este documento menciona la descentralización administrativa como una de las grandes reformas pendientes, desmarcándose de esta forma de la constitución, que no la mencionaba, y establece la necesidad de "que la descentralización se amplíe hasta el nivel de las unidades administrativas más pequeñas¹⁰" y de que "se incrementen los recursos de los municipios, aglomeraciones y uniones de municipios a través de la concesión de los recursos financieros necesarios¹¹". Este acuerdo favorece que las comunidades locales reivindiquen una mayor autonomía. Los 25 municipios creados a partir de 2004 son un testimonio de esta voluntad del Estado libanés.

De forma similar, la Autoridad Palestina resultante de los acuerdos de Oslo, se fijó entre sus principales objetivos fortalecer la gobernanza municipal. La población ha hecho de los municipios el mejor medio para expresar y canalizar sus reivindicaciones ciudadanas y demandas en el ámbito de los servicios, sobre todo si se tiene en cuenta que ni el Estado, cada vez más frágil, ni los *mokhtars*¹², que habían perdido la confianza de los ciudadanos debido al papel que jugaron durante la ocupación, son capaces de garantizar la prestación de servicios públicos. De esta forma, los municipios, verdaderos centros de poder, son progresivamente más autónomos.

Asimismo, es pertinente mencionar otros dos casos. Bahrein, donde la nueva constitución promulgada en 2002, señala que "la ley velará para garantizar la independencia de

los gobiernos municipales bajo la supervisión y la dirección del Estado"¹³ y "procurará que los municipios estén en condiciones de administrar y supervisar los asuntos de carácter local". El otro caso es Arabia Saudita, que en 2005 celebró la primera elección de la mitad de los concejales municipales.

En cambio, en Turquía la reforma de los comités ejecutivos (los *encümen*), es decir los órganos responsables de la gestión, plantea interrogantes. Cada uno de los niveles de descentralización –Administración Especial de Departamento (AED), Municipio ordinario y metropolitano y Pueblo– posee un órgano deliberativo –el consejo– elegido por sufragio universal. En los dos últimos, el jefe del ejecutivo (el Alcalde y el *Muhtar* respectivamente) también es elegido por sufragio universal. Por el contrario, al frente del departamento se encuentra un Prefecto nombrado por el Estado. A la vez, cada consejo cuenta con un órgano ejecutivo llamado "comité ejecutivo" (*encümen*). Antes de la reforma, la totalidad de los miembros del comité de los municipios metropolitanos eran nombrados, en las AED eran elegidos y, en los municipios ordinarios, la mitad era electa y la otra mitad nombrada. A tenor de la nueva legislación, la mitad de los miembros de todos los comités ejecutivos sin excepción deberán ser electos y la otra mitad nombrados. Aunque esta medida esté fundada en una visión gerencial de la gestión municipal, la presencia, en un comité ejecutivo, de miembros nombrados por el Alcalde o el Prefecto, se opone al pleno ejercicio de la democracia local y de la descentralización. De hecho, ésta es la interpretación que hizo el Tribunal Constitucional turco en 1988 considerando, en base a la Constitución, que un órgano deliberante debe ser un órgano electo¹⁴. No es improbable que estos textos sean enmendados en un futuro no muy lejano.

Del mismo modo, según la nueva ley, el consejo de la AED elige actualmente al presidente del comité ejecutivo en su seno¹⁵. Y aunque este último sea el responsable de la agenda del comité, es el Prefecto quien permanece al frente y quien representa la AED¹⁶.

9. Constitución libanesa, art. 17

10. Pacto de Taëf [III: A, art. 3]

11. Id. Art. 4

12. Alcalde de barrio. Esta institución existe en múltiples países árabes, entre ellos el Líbano.

13. Art. 50

14. Aviso n° 1988/23 de 22 06 1988 y decisión n° 1988/19 de 13 06 1988.

15. Ley n° 5302 de 4 de marzo 2005, art. 11.

16. Id. Art. 25 y 29

En Irán, la nueva ley sobre los consejos adoptada en primera lectura por la Asamblea Consultiva islámica, también parece estar encaminada a limitar el margen de maniobra de los consejos.

1.3. La persistencia del modelo centralizado

a) La tutela del Estado central

Por significativos que sean estos avances, en la mayoría de los casos quedan confinados en los textos y se limitan a una descentralización administrativa, sin que ésta vaya acompañada de las descentralizaciones fiscales y económicas indispensables para su funcionamiento. Por consiguiente, la forma de gobierno predominante en la región es muy centralizada. Es importante indicar que algunos países, como Omán y Qatar, ni tan siquiera mencionan en su constitución a los poderes locales. Tampoco están incluidos en la constitución de Arabia Saudita, pero se mencionan en un texto independiente: la "ley sobre las provincias" de 1992. Esta ley se limita a las provincias, al frente de las cuales se instalan príncipes de la familia real, y no hace referencia a los municipios.

En relación al margen de autonomía disponible para la toma de decisiones, aparte de Turquía, Palestina e Irak donde, globalmente, los gobiernos locales están dotados de cierta autonomía, podemos distinguir dos casos: por un lado, los países que practican la descentralización y en los cuales los municipios están sometidos *de facto* y *de jure* a la autoridad del gobierno a través de su ministerio de tutela. Éste es el caso de Arabia Saudita, donde dependen del Ministerio de Asuntos Rurales y Municipales; de Jordania, donde todas las decisiones deben estar previamente avaladas por el Prefecto que está al frente de la gobernación; de Bahrein y Omán, como también del Líbano donde el 80% de las decisiones se someten a un control *ex ante* del Ministerio de Interior o del Prefecto, que se haya al frente del poder ejecutivo de las regiones.

Otros gobiernos, por el contrario, practican una forma de tutela más insidiosa pues, bajo una aparente libertad de decisión, se aplican múltiples disposiciones que limitan notablemente la autonomía de los poderes locales:

La "tutela en cascada". En Siria e Irán existe una tutela en cascada de los consejos superiores hacia los consejos inferiores. En Irán, la constitución señala que "los gobernadores de provincia y los alcaldes [...] deben aplicar, en su jurisdicción, las decisiones del Consejo Superior de las Provincias¹⁷, lo que evidentemente pone en entredicho la descentralización.

Los consejos ejecutivos. En dos países existen, en paralelo a los consejos locales, órganos deliberantes de los municipios. Se trata de entidades investidas de poderes ejecutivos y que se denominan "Comités ejecutivos" en Turquía y "Burós ejecutivos" en Siria. Pero mientras que los miembros de los consejos locales son elegidos por el pueblo, los miembros de los segundos son nombrados, al menos en parte, a través de procedimientos más o menos directos¹⁸. Por lo que se refiere a Turquía, la constitución¹⁹ define a los gobiernos locales como entidades que poseen personalidad jurídica y cuyos órganos deliberantes son elegidos, lo que, de hecho, abre la vía a la designación total o parcial de los miembros de los comités ejecutivos, tanto a nivel de las Administraciones Especiales de Departamento como de los municipios (véase también más arriba 1.2)²⁰.

El caso de Siria es ligeramente distinto, puesto que un tercio de los miembros del buró ejecutivo puede ser externo al consejo municipal y elegido en base a criterios que no están claramente definidos.

El papel ambiguo de los consejos populares. En Turquía, paralelamente a los consejos locales existen, desde el Imperio Otomano, los *mahalle muhtari*, (consejo de barrio) presidido por un *muhtar*, equivalente a los *mokhtar* libaneses. El papel de estos jefes de barrio es reconocido por el artículo 9 de la nueva ley municipal²¹. Este texto les confirió funciones oficiales, en particular en el ámbito del estado-

La forma de gobierno predominante en la región es muy centralizada. Es importante indicar que algunos países, como Omán y Qatar, ni tan siquiera mencionan en su constitución a los poderes locales

17. Art. 103 "Del poder [del consejo Superior de las Provincias] sobre los gobiernos locales".

18. En Turquía, la mitad es nombrada por el consejo ejecutivo entre los responsables de servicios del municipio, en el marco del "sistema del alcalde fuerte".

19. Art. 127.

20. Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional turco ha juzgado que los consejos ejecutivos son órganos deliberantes y que sus miembros deben ser elegidos.

21. Ley n° 5393.

Los progresos en el ámbito de la descentralización que han tenido lugar en los países árabes han sido muy lentos, en particular debido a un nivel desigual de compromiso con las reformas descentralizadoras

civil y del cobro de impuestos. Además garantizan la relación con el municipio y representan a su barrio en los "consejos de la ciudad", como portavoz de las demandas y observaciones de sus ciudadanos. De esta forma, la nueva disposición pretende favorecer la participación democrática y representa la posibilidad de mejorar la prestación de servicios. Introducido por la nueva ley, el "consejo de ciudad" –*kent konsevi*– es un órgano consultivo inspirado en el éxito del programa Agenda 21 Local en Turquía. Este consejo reúne a representantes del gobierno, autoridades locales y de la sociedad civil con una participación muy amplia (representantes de los trabajadores, comités de barrio, mujeres, jóvenes, etc.).

En otros países, no obstante, la existencia de instancias paralelas al consejo municipal puede representar un contrapoder importante controlado desde el poder central. Especialmente cuando estas instancias paralelas tienen la posibilidad de emitir informes sobre el trabajo de los consejos municipales y, eventualmente, la potestad de frenar sus acciones. Encontramos un ejemplo de esto en las "organizaciones populares" sirias, que representan categorías socio-profesionales (obreros, agricultores, mujeres...) que deben constituir como mínimo un 60% de los consejos locales. Más aún estos representantes, incluso siendo externos al consejo municipal, poseen un derecho de control de sus actividades.

b) El peso del sistema político y social

Un informe del PNUD indica que "los progresos en el ámbito de la descentralización que han tenido lugar en los países árabes han sido muy lentos, en particular debido a un nivel desigual de compromiso con las reformas descentralizadoras²²". De hecho, no es difícil ver en la persistencia de una fuerte centralización, cierta reticencia de los gobiernos de la región a aceptar la idea de una gobernanza local y la independencia inherente a ésta.

El rechazo de una pérdida de soberanía. La razón principal que justifica la desconfianza de los gobiernos ante la gobernanza local es el temor a una pérdida de soberanía. Con la excep-

ción de Turquía, donde el poder pertenece a las instituciones, la tradición en la región se basa en un ejercicio personal del poder, donde el gobernador delega, por propia iniciativa, una parte del poder a personas de su elección. En este contexto, establecer una verdadera descentralización requeriría una refundación completa de las estructuras de los Estados, empezando por la separación de los poderes, allí donde todavía no existe, y la elección de los órganos legislativos por sufragio universal.

Sin embargo, en el caso particular del Líbano, que reúne estas condiciones, el único punto en común de los líderes comunitarios tradicionales es su voluntad de frenar la gobernanza municipal. Consideran a los gobiernos locales como parte de su espacio de influencia, destinados únicamente a proporcionar servicios a sus simpatizantes a cambio de votos, círculo vicioso que mantiene a los ayuntamientos en un estado letárgico. Por este motivo, los diputados, ellos mismos líderes tradicionales o con vínculos estrechos con éstos, utilizan su posición legislativa para debilitar, progresivamente, el poder de los municipios.

Este análisis también puede aplicarse a aquellos Estados donde los miembros de las familias reinantes o del partido político o corriente dominante, controlan la integridad de los poderes.

El factor de la seguridad. La seguridad del Estado es otro de los factores de peso que frena la descentralización. Existen grandes fallas que atraviesan la región. La primera es de carácter comunitario. En efecto, en los países en los que la comunidad chiíta es importante, como en el caso de Arabia Saudita, Irak y Bahrein existe un riesgo real de movimientos que puedan subvertir la unidad del Estado. Países como Irán, el Líbano e Irak están al borde de una desintegración pura y simple.

La inercia de la sociedad civil. Nuevamente con excepción de Turquía, los grupos gobernantes no son los únicos que no contemplan la descentralización entre sus prioridades. Fuera de las élites cultivadas de las metrópolis y de los partidos extremistas, la descen-

22. Elissar Sarrouh, *Decentralized Governance for Development in the Arab States, informe presentado en el Foro sobre la gobernanza en los Estados Árabes, Sanaa, 6-9 septiembre 2003.*

tralización tampoco aparece como una reivindicación importante de la mayoría de la población, a excepción de aquellos grupos que ven en ella una vía de acceso a la autonomía, o incluso a la independencia.

La sociedad civil está reducida a su más simple expresión, las redes de tipo clientelista parecen ser más eficaces y seguras que el Estado, la estructura comunitaria de las sociedades, la tradición de sumisión a la autoridad central, el sentimiento de impotencia generado por la falta de libertad de expresión y, como consecuencia, la personificación del deseo de libertad en la religión y no en la política, tiene por consecuencia que los ciudadanos apenas se interesen en la promoción de cambios. Basta mencionar que en 6 de los 14 países estudiados (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) no existen partidos políticos. En Jordania, éstos se legalizaron en 1992. El desarrollo de corrientes religiosas radicales es una manifestación de aquellas reivindicaciones que no consiguen ser expresadas por la vía política.

La influencia del factor religioso. La mayoría de los países de la región fundan su legislación en la Sharia. Es el caso de Arabia Saudita (Const. Art. 1), Bahrein (Art. 2), Irán (Art. 2), Jordania (Art. 2), Kuwait (Art. 2), Omán (Art. 2), Qatar (Art. 2), y Yemen (Art. 3). La constitución de Siria introduce un cierto matiz cuando indica que "la Jurisprudencia Islámica será una de las fuentes principales de la legislación". Solamente escapan a esta tendencia Turquía e Irak, estados laicos, y el Líbano, donde un sistema híbrido confía los asuntos de derecho privado a los tribunales religiosos de cada comunidad, cristiana o musulmana, pero se basa en el derecho mercantil y público laico.

La originalidad del Islam respecto a otras religiones es que proporciona una línea de conducta, no sólo en materia privada sino también en relación a la forma de gobierno, lo que no significa que su interpretación sea unívoca. Los dos famosos *ayets*: "consúltenlos en los asuntos que les conciernen"²³ y "que se consulten entre ellos"²⁴ dan lugar a una amplia gama de interpretaciones. Arabia Saudita,

Bahrein y Omán se han basado en la interpretación más estricta para sustituir a los órganos legislativos por una asamblea consultiva, el "*Majlis-al-Shura*", mientras que los mismos *ayets*, por el contrario, han conducido, en Irán y Jordania, a la elección de los consejos.

La percepción de una identidad supranacional. A excepción de Omán y Turquía, la totalidad de los países de la región reivindican en su constitución la pertenencia a una supra-"Nación Árabe" (Bahrein, Jordania, el Líbano, Siria, Kuwait, Qatar, Siria, Yemen) o "Nación Musulmana" (Irán), e incluso a las dos en el caso de Arabia Saudita, éste es el objetivo último hacia el cual la estructura nacional sólo sería una etapa previa. Se trata, en realidad, de la traducción en términos políticos de la pertenencia a la Umma (comunidad de creyentes del Islam). Sin embargo, es conveniente precisar que esta identidad mítica nunca podría dar paso a una realidad federal, pero es significativa para percibir tanto la importancia de las aspiraciones religiosas como la preeminencia del grupo sobre el individuo y de la política global sobre la política local.

Entre una mutación necesaria y el repliegue identitario. Los países de la región, la mayoría de reciente creación, se enfrentan actualmente a dos grandes tendencias: la voluntad de cambio y modernización por una parte, la influencia de las corrientes islamistas por la otra. Atrapados, entre la globalización y el repliegue sobre sí mismos, la mayoría de dirigentes prefieren ante el riesgo real de desestabilización, optar por la inmovilidad en detrimento de las reformas estructurales, sobre todo porque a menudo se considera que estas reformas son fomentadas por Occidente.

1.4. Estructuras específicas de la organización de las grandes metrópolis

La región de Asia Occidental/Oriente Medio cuenta con 28 grandes ciudades de más de un millón de habitantes²⁵. En 2006, reunían en total a 77,14 millones de habitantes, es decir, un promedio del 37% de la población de la región²⁶. Estas metrópolis están teniendo un crecimiento muy rápido: 10,6%

23. Corán, [3:159]

24. Corán, [42:38]

25. En orden

decreciente de población en 2006: Teherán, Estambul, Bagdad, Riyadh, Ankara, Ispahán, Djeddah, Amman, Izmir, Alep, Mashad, Damasco, Kuwait, Beirut, Sanaa, Mossoul, la Meca, Dammán Dubai, Tabriz, Bursa, Gaza, Basora, Shiraz, Andana, Gaziantep, Qom y Ahvaz.

26. En Yemen, el 8% de la población, en Siria y en Irán el 25%, en los Emiratos 30%, en Irak 37%, en Palestina 38%, en Arabia Saudita 43%, en Jordania 46%, en Líbano 55% y en Kuwait 72%. Bahrein, Omán y Qatar no cuentan con ninguna ciudad de más de un millón de habitantes.

La mayoría de países intentan poner en marcha una planificación urbana que tome en cuenta todos los aspectos, en particular, socioeconómicos de tal expansión

de media entre 2005 y 2006, frente a un 2,56% para el conjunto de la población.

Sin embargo, un solo país, Turquía, otorgó en 1984 un estatus especial para los "municipios metropolitanos", estatuto que fue reformado en 2004²⁷. Actualmente, los 16 municipios metropolitanos concentran 25,9 millones de habitantes, es decir el 38% de la población total del país.

Los municipios metropolitanos permiten una gestión más eficaz de las grandes ciudades. Se subdividen en dos niveles: el municipio metropolitano propiamente dicho y los municipios ordinarios y de primer nivel. El municipio metropolitano es responsable de los servicios urbanos: urbanismo, gestión de espacios verdes, recolección y tratamiento de residuos domésticos e industriales, agua, saneamiento, distribución de gas, transportes públicos, gestión de mercados de alimentación, mataderos, infraestructuras deportivas y recreativas...

Se constata que la última reforma de 2004 tenía dos objetivos:

- a) fomentar la coordinación y la cooperación entre los dos niveles y
- b) entre los distintos consejos municipales que componen el municipio metropolitano. Si bien, esta reforma ha conseguido reforzar las competencias de los municipios metropolitanos, la presencia en el consejo metropolitano de un alcalde electo por sufragio universal directo y, no menos importante, de miembros de los consejos municipales de los municipios ordinarios y de primer nivel, debería favorecer el equilibrio entre estas dos entidades.

En otros lugares, cada ciudad se organiza de forma separada, sin que la ley haya creado un estatuto especial para las grandes ciudades. Sí se ha planteado en Jordania, pero nunca se ha llegado a implementar.

Las cuestiones ligadas a la seguridad han provocado que ciertas capitales como Amman, Beirut y Damasco, estén dotadas de un estatus especial y sus consejos municipales sean una simple instancia deliberante sin poder real.

Por lo que se refiere a la organización misma de estas metrópolis, algunas se organizan según un modelo jerarquizado, es decir un municipio central que posee la autoridad ejecutiva y municipios de nivel inferior cuyas competencias se limitan principalmente a gestionar las diversas autorizaciones (permiso de construcción,...) y al trabajo administrativo. Es el caso, por ejemplo, de Amman. Otras, siguen un modelo "horizontal", igualitario, como por ejemplo Machhad, en Arabia Saudita.

En la mayoría de casos, no obstante, se trata simplemente de grandes ciudades provistas de un consejo municipal central dotado a la vez de poder deliberante y de poder ejecutivo, incluso legislativo y, a veces, municipios de distrito cuyo estatus puede variar de ser simples órganos de ejecución (Teherán) a ser instancias consultivas (Bagdad). En esos casos, los municipios "independientes" del municipio central pero situados en la aglomeración metropolitana quedan bajo la autoridad regional (región o gobernación).

Merece citarse a parte el caso de Dubai, cuya gestión ha sido pensada como la de una empresa, al frente de la cual figura el "Director General".

Queda claro que, salvo en Turquía y en algunas raras ciudades como Aman y Dubai, el desarrollo exponencial de las metrópolis en un período muy corto de tiempo ha tomado por sorpresa a las autoridades. La mayoría de países intentan poner en marcha una planificación urbana que tome en cuenta todos los aspectos, en particular, los socioeconómicos de una tal expansión.

II. Responsabilidades, gestión y finanzas

II.1. Las finanzas de los gobiernos locales

La falta de datos fiables y la transparencia. Es preciso señalar que la obtención de datos fiables y actualizados sobre las finanzas de los gobiernos locales en esta región repre-

27. Ley n° 5216 de 10 de julio de 2004.

senta un verdadero reto. Esto se explica por varias razones:

- Razones prácticas:
 - La falta de datos fiables y armonizados según las normas internacionales, ninguna organización internacional está en situación de publicar datos comparativos sobre los países estudiados.
 - La falta de formación de los empleados municipales sobre los principios de la contabilidad pública y una gestión contable rigurosa.
 - La falta de informatización de los archivos, aunque algunos países estén haciendo progresos significativos en este sentido.
 - En el caso de Palestina, la destrucción de los archivos por parte de Israel.
- Razones de tipo informal:
 - La cultura tradicional del secreto que prevalece en la región.
 - La poca predisposición de ciertos funcionarios municipales para cooperar.

No está de más apuntar que son escasos los países de la región en los que el gobierno central ha realizado esfuerzos en esta materia y donde los ciudadanos han podido percibir un descenso de la corrupción. No obstante, podemos citar el caso del Líbano, donde el Primer Ministro Fouad Sanioura decidió realizar una auditoría anual e independiente a todos los Ministerios y proceder a la informatización de los datos contables. Jordania, por su parte, ha introducido en el gobierno el Sistema de Difusión de Datos (*Data Dissemination System*) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y ha empezado a comunicar datos verificables. Arabia Saudita y Omán también están haciendo públicos sus datos contables. Finalmente, en Turquía los mayores progresos en materia de transparencia son resultado de los esfuerzos realizados por el gobierno en este sentido y, parcialmente, de una iniciativa ciudadana llamada "la sociedad controla el presupuesto".

La debilidad de la fiscalidad local. En Turquía, los gastos locales representan alrededor de un

4% del PIB (75% para los municipios y 25% para las AED), lo que supone una proporción superior al resto de países de la región, salvo en el caso de Jordania (6% según el POGAR).

La constitución y las leyes exigen al gobierno turco que contribuya a la financiación de los gobiernos locales para que puedan asumir sus competencias. Las transferencias del Estado constituyen poco más del 50% de los presupuestos municipales. La mayor parte de estas transferencias (55%) está constituida por un porcentaje de los impuestos nacionales (6%), que son redistribuidos entre los municipios de manera proporcional a su población. Además los municipios metropolitanos perciben el 4,1% de los impuestos recaudados en la región, que a su vez se redistribuyen a razón de 55% para el municipio metropolitano y 35% para los municipios ordinarios; el 10% restante se destina al agua y al saneamiento. A esto cabe añadir también un 15% procedente de los subsidios concedidos por los distintos Ministerios. Los subsidios y las transferencias otorgados por el gobierno son fondos que permiten con mayor facilidad una igualación entre gobiernos locales en todo el país.

La proporción de los impuestos locales en los recursos propios de los municipios es bastante débil puesto que no llega al 12,4%. A los recursos propios también se añaden diversos impuestos o tasas recaudados directamente por los municipios (sobre la propiedad de la tierra, juegos, espectáculos y actividades públicas, consumo de gas y electricidad). A pesar de que su nivel sigue siendo bajo, la proporción de los ingresos fiscales aportados a nivel local está aumentando desde 1988.

No obstante, y éste es el principal obstáculo del sistema, los gobiernos locales no disponen de ningún poder fiscal, a excepción del impuesto sobre la propiedad de la tierra, puesto que están representados en la comisión encargada de fijar la base imponible. El gobierno central fija todos los niveles de los impuestos, incluyendo el impuesto sobre la propiedad de la tierra, de acuerdo con el artículo 73 par.3 de la constitución, según el cual

Es preciso señalar que la obtención de datos fiables y actualizados sobre las finanzas de los gobiernos locales en esta región representa un verdadero reto

La insuficiencia de recursos impide a los municipios asumir adecuadamente sus misiones. En Siria, Líbano, Jordania, Palestina y Yemen, los municipios son pobres, incluso muy pobres

“los impuestos, las tasas y derechos de todo tipo son establecidos por la ley” y el Consejo de ministros puede ser habilitado por la ley, dentro de los límites fijados por ésta, para fijar exenciones, reducciones y tasas. El Tribunal Constitucional ha emitido entre 1980 y 1990 diversas decisiones interpretando estas disposiciones encaminadas a excluir a los gobiernos locales de todo poder fiscal.

Actualmente se está estudiando un proyecto de ley que permitiría aumentar los ingresos de los municipios y de las AED, como también una redistribución más equilibrada de los recursos sobre el territorio, sin otorgarles, no obstante, poder fiscal.

En el Líbano la fiscalidad propia alcanza el 30%. Sin embargo, todas las leyes aprobadas desde 1992 apuntan hacia una reducción de este tipo de impuestos en beneficio de los recaudados por el poder central, lo que es una muestra clara de voluntad política de debilitar a los municipios. En Siria, no puede hablarse de finanzas locales, ya que todos los gastos públicos están incluidos en el presupuesto nacional, y las autoridades locales reciben todos sus medios de funcionamiento del poder central.

Recursos insuficientes y aleatorios. Uno de los problemas recurrentes de los municipios de la región es la insuficiencia de recursos que les impide asumir adecuadamente sus misiones. En Siria, Líbano, Jordania, Palestina y Yemen, los municipios son pobres, incluso muy pobres. En Jordania, el total de presupuestos de los 99 municipios alcanza, en 2006, los 161 millones de dólares.

Esta situación se explica, en parte, por la insuficiencia, que acabamos de mencionar, de fiscalidad propia y de recaudación directa de impuestos (cuando ésta existe). Un segundo problema es el bajo nivel de las transferencias del Estado, así como su carácter aleatorio y arbitrario. La mayor parte del tiempo, los fondos transferidos por el Estado cubren apenas los gastos de funcionamiento, o ni siquiera éstos, como sucede en Jordania, el Líbano y Palestina. En consecuencia, no queda prácticamente margen para la inversión o la finan-

ciación de actividades de tipo cultural y social, por lo que a menudo los municipios recurren a la buena voluntad de los notables locales o de la diáspora. También encontramos municipios desprovistos de recursos propios, donde los alcaldes son asalariados del poder central y la integridad de los servicios está asegurada por otras entidades.

En términos generales no se considera que el financiamiento de los gobiernos locales sea una prioridad. Los sectores más importantes (sanidad, educación, trabajos públicos, abastecimiento de agua y energía) están gestionados por los Ministerios, o por entidades sectoriales centralizadas. Por ejemplo, en Irán, la ley vigente sobre los municipios no menciona las finanzas –para este aspecto es necesario referirse a la ley precedente de 1982. También es interesante señalar que en el presupuesto anual del Estado de Bahrein²⁸ para 2006, las partidas “municipios” y “agricultura” figuran en la rúbrica “otros”, junto al mantenimiento de las caballerizas reales.

En Palestina se produjo una pequeña mejora de la situación en 2002, al concederse a los ayuntamientos la potestad de recaudar directamente los impuestos sobre los combustibles y la circulación por carretera, sumándose al impuesto sobre la educación, el único que recaudaban hasta la fecha. No obstante, la Autoridad Palestina, que supuestamente debería transferir a los municipios el 90 % de lo ingresado, sólo lo hace en parte, y por consiguiente los municipios son cada vez más pobres. Además, los municipios no tienen capacidad para recaudar los impuestos en su *hinterland*. Solamente consiguen salir a flote aquellos pueblos que son destinatarios de remesas importantes procedentes de la diáspora o los municipios con una antigua actividad comercial. Es preciso mencionar que los gastos de inversión de los gobiernos locales están financiados en un 90% por la Autoridad Palestina, gracias a fondos concedidos para esta finalidad por parte de organismos internacionales (Banco Mundial y la Unión Europea en las zonas urbanas, el PNUD en las zonas rurales), sin olvidar la ayuda técnica bilateral procedente de los países del G8. No obstante, con

28. Cifras facilitadas por el Ministerio de Finanzas de Bahrein.

la llegada al poder de Hamás los municipios se han visto privados de prácticamente la mayoría de recursos disponibles hasta la fecha, y se prevé una fragmentación de los servicios.

De forma similar, en el Líbano se estima que los municipios perciben un porcentaje del total recaudado por las compañías de electricidad, teléfono y agua, a través de los Ministerios respectivos, y de manera proporcional al monto recaudado en cada zona geográfica. En realidad, estos organismos desembolsan las sumas con cuenta gotas y bajo el efecto de presiones políticas.

A la vez, una parte no desdeñable de los ingresos de los municipios está constituida por un porcentaje recaudado por el Estado sobre cierto número de impuestos, cuyo producto es gestionado por un organismo llamado "Caja Municipal Independiente"²⁹. Pero como esta caja nunca se ha creado, las cantidades se depositan directamente en el tesoro público del Estado del que pasan a formar parte. Se calculaba que en 2002 estos montos supuestamente destinados a los municipios representaban el 0,75% del PIB y el 2% del presupuesto general del Estado³⁰. A pesar de su poca importancia, su transferencia sólo se consigue tras varios años de presiones por parte de los líderes locales. La situación comienza a normalizarse, pero el Estado, actualmente en bancarrota y endeudado hasta niveles asfixiantes, ha acumulado dos años de atraso en sus pagos.

Finalmente, aquellos municipios que poseen el derecho teórico de recaudar impuestos a nivel local, deben hacer frente a la reticencia de las poblaciones a pagar impuestos, además de no disponer de medios para exigir el pago, tanto por falta de capacidad, como por razones prácticas, sociales o vinculadas al contexto de seguridad. Éste es el caso, en particular, del Líbano, Jordania y Palestina.

El gran endeudamiento de los municipios. El préstamo es una actividad financiera común en nuestros días. Es incluso uno de los principales medios utilizados para financiar inversiones, sobretudo en materia de

infraestructuras. En prácticamente todos los países, los gobiernos locales cuentan con esta alternativa. Las constituciones de Bahrein³¹ y Kuwait³² incluso reconocen la posibilidad de los municipios para "contratar, consentir o garantizar un préstamo". También se reconoce esta posibilidad en Irán, aunque no para los consejos municipales, sino para su órgano ejecutivo, es decir, el ayuntamiento.

Sin embargo, estas disposiciones dirigidas a facilitar la gestión de la tesorería municipal pueden llegar a ser nefastas, cuando se utilizan principalmente para paliar la falta de recursos de funcionamiento y no para inversión. Lo mismo sucede cuando los gobiernos locales no disponen de los recursos suficientes para devolver los préstamos, como es el caso de Jordania, Palestina y el Líbano, donde esta situación se traduce en un nivel de endeudamiento cada vez más elevado. En Palestina la retirada de las agencias proveedoras de fondos internacionales que financian directamente los municipios tras la victoria de Hamás, ha agravado su endeudamiento. En el Líbano, los municipios se ven obligados, a causa de la escasez de recursos fiscales propios, a aceptar adelantos sobre sus derechos a elevados intereses por parte de la Caja Municipal Independiente.

En Jordania, al contrario, los municipios contrataban deudas con el Banco de las Ciudades y los Pueblos para financiar su funcionamiento y el salario de los empleados municipales en particular, cuyo servicio absorbía prácticamente la totalidad de sus recursos. Ante esta situación, el Estado ha decidido poner fin a este círculo vicioso mediante la reducción de casi un 20% de los gastos administrativos en general, y ha suprimido la deuda de 72 municipios de niveles 3 y 4 (los más pequeños) y se ha comprometido a hacer lo mismo con los 27 municipios restantes de aquí a 2011.

En Turquía, la multiplicación de las necesidades, en particular de los municipios metropolitanos, está provocando una progresión del endeudamiento. En 2002 la deuda equivalía al 4% del PIB o, lo que es lo mismo, a los ingresos anuales del conjunto de los municipi-

Los gastos de inversión de los gobiernos locales están financiados en un 90% por la Autoridad Palestina, gracias a fondos concedidos para esta finalidad por parte de organismos internacionales, sin olvidar la ayuda técnica bilateral procedente de los países del G8

29. Instituida por el decreto n° 1917 de 06 de abril de 1979.

30. Revista *Al-Dawlyia lal Maalumet* (Revista Internacional de Información)

31. Art. 108, "De los préstamos públicos".

32. Const. Art. 136 y 137. "De los préstamos públicos" y "de los préstamos de los gobiernos locales".

La falta de recursos, ligada a la incapacidad de asumir las competencias que les son transferidas, convierte a los gobiernos locales en unidades dependientes del Estado, transformándoles en simples ramificaciones del gobierno central

pios. Sin embargo, no existe ninguna disposición en los textos que obligue a los municipios a equilibrar su presupuesto y el Estado, hasta la fecha, siempre ha compensado la falta de recursos de estas entidades, a través de préstamos cuyo reembolso al Banco de los Departamentos es más bien flexible.

La tutela del Estado sobre las finanzas de los gobiernos locales. El control que ejerce el Estado sobre las finanzas de los gobiernos locales es una disposición normal, necesaria y sana, en la medida en que permite asegurar que los fondos están gestionados de forma eficaz y con integridad. Este control, no obstante, no debe paralizar la toma de decisiones. En el Líbano, por ejemplo, el control sobre las finanzas públicas municipales es ejercido tanto por el tesorero nombrado por el Ministerio de finanzas, el auditor general y por el Tribunal de Cuentas. Este último ejerce tanto un control *ex ante* como *ex post* sobre las finanzas de los gobiernos locales, en particular en relación a la gestión de las propiedades municipales a partir de cierto umbral, sobre la adjudicación de los contratos públicos de compras, de obras públicas y prestación de servicios, privando de esta forma a los municipios de toda independencia. El mismo sistema lo encontramos en Jordania, Arabia Saudita y Bahrein, donde los presupuestos son propuestos por los consejos municipales, pero no son aprobados por ellos.

En Turquía, para conciliar la descentralización y la gestión rigurosa de las finanzas municipales, se ha creado un sistema basado en órganos internos: los comités de auditoría. Estos comités están compuestos de 3 a 5 miembros y deben ser elegidos a principios de cada año, en el seno de los consejos, en las ciudades de más de 10.000 habitantes y en las AED. Su principal función consiste en controlar los ingresos y los gastos de los gobiernos locales. Constituyen una forma interesante de contrapoder democrático, en particular frente al alcalde que es a la vez la más alta autoridad del municipio y controlador de gastos.

El control *a posteriori* es ejercido, como en todo país moderno, por el Tribunal de Cuentas.

La falta de recursos, ligada a la incapacidad de asumir las competencias que les son transferidas, convierte a los gobiernos locales en unidades dependientes del Estado, transformándoles en simples ramificaciones del gobierno central. Este último es el que gestiona el dinero destinado a alimentar la tesorería de los poderes locales de forma autoritaria y arbitraria. Resulta ilustrativo señalar dos casos extremadamente interesantes: el monto atribuido a la ciudad de Amman es equivalente a una tercera parte del total del presupuesto destinado a los municipios jordanos. A la vez, el Estado libanés ha deducido de la Caja Municipal Independiente, a lo largo de los últimos años, sumas enormes destinadas a la limpieza de Beirut. En muchos países, Jordania y el Líbano en particular, se constata la ausencia de redistribución de los recursos entre el conjunto de municipios.

II.2. Responsabilidades

a) Competencias teóricas ampliadas

Prácticamente en todos los países de la región los municipios disponen, en teoría, de amplias competencias en toda una serie de ámbitos, desde las atribuciones «básicas» (mantenimiento de vías y caminos, edificios públicos y canalizaciones, alumbrado municipal, recogida y disposición final de residuos domésticos), hasta aquellas competencias que una concepción moderna del trabajo municipal atribuye a los ayuntamientos (sanidad, educación, cultura, deporte, ayudas sociales, etc...). En el Líbano, por ejemplo, la ley sobre los municipios³³ concede a los consejos municipales prerrogativas muy extendidas en todos los ámbitos, incluso la responsabilidad sobre las personas discapacitadas y lo más desfavorecidos. Igualmente, los municipios palestinos³⁴ y jordanos poseen en principio 27 y 39 competencias respectivamente.

b) Una realidad a menudo alejada de los textos

Existe una amplia brecha entre la legislación y su aplicación, puesto que son múltiples los factores que impiden a los municipios

33. Art. 47 y siguientes.

34. La ley de septiembre de 1997 les concede un poder discrecional en múltiples sectores.

desarrollar, en la práctica, sus competencias teóricas.

El cruce de competencias con el gobierno central. En la mayoría de los países se genera un cruce de competencias que perjudica de forma notable la eficacia del trabajo municipal. En Arabia Saudita y Omán, respectivamente el Ministerio de los Asuntos Rurales y Municipales y el Ministerio de los Municipios Regionales, del Agua y del Medioambiente, han elaborado una lista muy precisa de las competencias municipales³⁵. En el resto, las constituciones son ambiguas sobre este tema y sólo mencionan los grandes sectores (planificación, sanidad, educación) o no contienen ninguna disposición. Desgraciadamente, las leyes ordinarias y los decretos de aplicación, –cuando existen–, continúan manteniendo la imprecisión sobre la atribución de competencias.

Turquía es nuevamente un caso excepcional, ya que existe un *modus vivendi* entre los municipios y las Administraciones Especiales de Departamento (AED), de manera que cada uno proporciona servicios en función de sus capacidades. Éste es el caso, en particular, para el medioambiente (con la Administración Nacional para la Protección del Medioambiente) y la vivienda social (con la Administración Nacional para la Vivienda Social). La distribución de las competencias se organiza también sobre una base territorial: allí donde existe un municipio metropolitano, éste se encarga de la mayor parte de los servicios, lo que explica la explosión actual de gastos. Lo mismo sucede a nivel de los municipios ordinarios. En cambio, en las partes del territorio que no dependen ni de uno ni de otro tipo de municipio, son las AED las que se encargan de prestar los servicios. La reorganización prevista por las leyes recientes contribuye a esta evolución.

Contrariamente al Líbano o Jordania, en Turquía no existe una cláusula general de competencias para los municipios. Actualmente, las principales competencias de los entes locales, en particular de los municipios, son: la planificación urbana, el transporte público y

comunicaciones, el abastecimiento de agua, el saneamiento y el tratamiento de los residuos sólidos. La ley nº 5302 sobre los municipios ha añadido a las competencias municipales, la acción económica, aunque no queda claro lo que implica para las AED. La ley también ha formalizado una situación preexistente, la implicación de los municipios en el mantenimiento de los edificios escolares y la provisión de los materiales necesarios. No obstante, la disposición que permitía a los municipios abrir establecimientos preescolares ha sido suspendida por el Tribunal Constitucional³⁶ aludiendo que era contraria al espíritu de la constitución, según el cual la educación es una prerrogativa estricta del Estado.

En el resto de los países, la casi totalidad de las competencias es ejercida por el gobierno central a través de sus Ministerios, dejando a los gobiernos locales solamente la planificación de sus necesidades, y sus atribuciones básicas, tales como el alumbrado público, el mantenimiento de las canalizaciones, de las vías y calles y la recogida de residuos; e incluso no siempre es así. Jordania representa el caso más extremo, donde se retiraron por ley a los municipios trece competencias básicas en 1995. En el Líbano, la ciudad de Beirut está dotada de un estatuto especial, donde el Prefecto es quien posee el poder ejecutivo, y el consejo municipal es una simple instancia deliberativa desprovista de autoridad real. Por lo que respeta a los municipios ordinarios, incluso se han visto desprovistos del estado civil a favor de los *mokhtar*. Es importante subrayar que ésta es la única competencia efectiva de los municipios, mientras que en teoría sus atribuciones incluyen el orden público, la sanidad o la educación³⁷.

En Jordania, algunas de las competencias que se han retirado a los municipios han dado lugar a privatizaciones concedidas a empresas nacionales o extranjeras. Lo mismo sucede en el Líbano, donde el Estado ha firmado contratos directamente, sin el aval de los municipios y, a veces, sin siquiera informarles, por ejemplo, para la limpieza de las calles en Beirut y en Monte-Líbano, para el alumbrado público y el asfalto de las

35. Para la lista precisa, ver "Saudi Commerce and Economic Review", 20 de noviembre de 2004. No obstante, la limpieza urbana, la sanidad pública, el urbanismo (Viceministerio de urbanismo) y el mantenimiento de los edificios públicos, los transportes públicos y la gestión del tráfico, también urbano (Dirección del Transporte y de la planificación del tráfico) dependen de la autoridad del Ministerio de los Asuntos rurales y municipales, las infraestructuras de distribución del agua y la red de alcantarillado están administradas por un Servicio especial que posee 7 direcciones regionales.

36. Aviso nº2005/14.

37. Art. 25 y siguientes de la ley sobre los *mokhtar*.

En todo país descentralizado, el Estado ejerce un triple control sobre las decisiones de los gobiernos locales: un control de legalidad, un control financiero y un control administrativo

calles. Las sumas correspondientes a estos contratos son deducidas directamente por el Estado sobre los fondos de la teórica "Caja Municipal Independiente". En Palestina el poder central ha introducido al sector privado en la gestión de los servicios que exigen fuertes inversiones, tanto para las infraestructuras como para su mantenimiento, –agua, electricidad, saneamiento–, en aras de proveer servicios locales de manera más rentable.

Control administrativo y tutela del poder central. En todo país descentralizado, el Estado ejerce un triple control sobre las decisiones de los gobiernos locales: un control de legalidad, un control financiero y un control administrativo. Cuanto este tipo de control es ejercido *ex post*, el Estado asume su rol de velar por una sana gestión local; cuando este control interviene *ex ante* atenta contra la autonomía de los gobiernos locales. Ante la falta de recursos, algunas autoridades locales, especialmente en el Líbano, ven paradójicamente en este control una garantía y una protección.

De hecho, si examinamos la región, podemos constatar que para las mismas estructuras de los gobiernos locales, podemos distinguir dos casos: por una parte, países como Arabia Saudita, Kuwait y Omán, donde los municipios son simples emanaciones de su ministerio de tutela y sirven de satélites para otros Ministerios; y por otra, países donde estas entidades, supuestamente dotadas de competencias, se encuentran imposibilitadas de ejercer sus funciones por diversas disposiciones.

Hemos señalado cómo el control financiero *ex ante* hacía mella en la independencia de los municipios y les impide igualmente asumir sus funciones. Del mismo modo, a excepción de Turquía, las deliberaciones de los consejos municipales también están sometidas al control *ex ante* del gobierno central o de sus representantes (Prefecto en el Líbano, gobernador de provincia en Jordania), a veces incluso en violación de la legislación. En estos dos países la constitución dispone

en términos prácticamente idénticos que todos los asuntos locales deben estar gestionados por los consejos municipales. En el caso del Líbano, solamente una media del 20% de las decisiones de los consejos municipales pueden ejecutarse de forma inmediata, el 33% requieren la aprobación previa del Prefecto de departamento o de región y el 47% la aprobación del Ministerio del Interior y de los Municipios³⁸.

De forma similar, para sus relaciones con las administraciones del Estado, los consejos locales iraníes deben dirigirse al Consejo Superior de las Provincias, una asamblea que reúne al conjunto de los representantes locales y es responsable del control y la coordinación de los asuntos de los consejos. Este organismo es responsable, entre otros, de la elaboración de proyectos de ley relativos a los gobiernos locales y de la presentación de estos textos a la Asamblea Nacional.

En Turquía, al contrario, la tutela del poder central ha sido aligerada por las últimas reformas. Se ha privado al Prefecto del derecho de control sobre las deliberaciones de los consejos locales y sobre sus finanzas. Puede someter al tribunal administrativo los actos que considere ilegales. A la vez, en el marco de la nueva visión gerencial de la gestión municipal, las nuevas leyes ponen el acento sobre el control de los resultados apoyándose sobre todo en métodos modernos de auditoría, antes que en un control de legalidad.

También es pertinente citar el caso de Palestina, donde por falta de posibilidades materiales, el control administrativo a que se someten los municipios es muy débil, mientras que el control presupuestario y fiscal que ejerce la autoridad central es mucho más fuerte.

En Siria, Irán y Arabia Saudita, además del control administrativo, el sistema electoral prevé que todas las candidaturas sean ratificadas o rechazadas por una comisión electoral *ad hoc*. Esta forma de control puede denominarse *ex ante absoluto*, ya que interviene antes de las deliberaciones mismas.

38. Abdelgheni Imad, *Les élections municipales*, Jarrous Press, p. 20.



El factor de la seguridad. En el caso específico de Palestina, la autoridad exclusiva de la Autoridad sólo se aplica en el 20% de su territorio (las zonas de categoría A, principalmente urbanas), mientras que el resto del territorio está gestionado conjuntamente con o sólo por Israel. Por consiguiente, que se trate de urbanismo o de la recaudación de impuestos, los municipios no pueden hacer aplicar sus decisiones en su *hinterland* tanto en materia de urbanismo como por lo que se refiere a los impuestos. El uso de la fuerza pública encarnada en la Policía Palestina, está sometido a una autorización previa de Israel, que tiene el control de la inmensa mayoría de zonas rurales. A la vez, todo lo que está relacionado con las infraestructuras pesadas y la ordenación del territorio depende de una entidad externa: el Estado de Israel.

Por consiguiente, con excepción de Turquía donde un cierto número de competencias son ejercidas realmente por los gobiernos locales descentralizados –en particular tras la última ley–, los gobiernos locales del conjunto de la región poseen solamente una autonomía de fachada. Esto se explica por la mentalidad de los dirigentes que, en la mejor de las circunstancias, tienen una concepción tradicional del papel de los gobiernos locales o los consideran incapaces de proporcionar servicios de calidad. Mientras que, en el peor de los casos, no desean que adquieran un papel demasiado importante.

c) Soluciones externas al marco municipal

No es sorprendente que ante todas las disposiciones formales o informales que impiden a los municipios el pleno ejercicio de sus funciones, se hayan buscado soluciones alternativas.

Las uniones de municipios. Para paliar la imposibilidad de ejercer correctamente las funciones que les son atribuidas, algunos municipios, en Palestina y el Líbano han buscado una solución para reunir los recursos disponibles. En Palestina, por ejemplo, el Ministerio del Gobierno Local creó los Consejos de Cooperación (*Joint Service Council*)

para construir y gestionar infraestructuras comunes. De manera poco sorprendente, esta solución ha seducido a los alcaldes de los municipios pequeños, pero inquieta a los alcaldes de las grandes ciudades que temen una pérdida de sus prerrogativas, lo que paraliza su actuación. En el Líbano, al contrario, la falta de recursos impide el funcionamiento de las comunidades de municipios, puesto que los subsidios del Estado nunca son transferidos de manera integral.

En Turquía, donde los municipios urbanos funcionan, la cooperación intermunicipal queda limitada a las zonas rurales, donde para paliar la falta absoluta de capacidades de los pueblos, la reforma de 2005 ha reorganizado sus uniones, haciendo de la uniones o mancomunidades un nuevo nivel de descentralización, dotándolas de competencias que anteriormente estaban en manos de las Administraciones Especiales de Departamento y de un presupuesto propio³⁹. Esta reforma debería conducir hacia una mejora de la gestión local de los servicios en las zonas rurales. Gracias a ella, todos los pueblos turcos deberían disponer, antes de finales de 2007, de agua potable, de una red de alcantarillado y de carreteras de acceso. Estas estructuras pueden ser de dos tipos: uniones de municipios y uniones para la irrigación.

Los comités de barrio. En Palestina, tras la ocupación israelí, se crearon de forma progresiva comités de barrio para responsabilizarse de servicios concretos que en principio habían sido transferidos a los municipios. Actualmente encontramos ejemplos de este tipo de organización en el barrio *Al Mahâta* en Khan Younes para la recogida de basuras. Este sistema existe también en Irak, por ejemplo en la ciudad de Basora donde 170 comités de barrio informales secundan al consejo municipal no electo en la distribución de comida y gasolina.

En Turquía, al contrario, este tipo de organización barrial se trata de una estructura tradicional que ha sido organizada por la última ley, como un vínculo directo entre los habitantes y el municipio.

No es sorprendente que ante todas las disposiciones formales o informales que impiden a los municipios el pleno ejercicio de sus funciones, se hayan buscado soluciones alternativas

39. Ley n° 5355 de 26 de mayo de 2005.

Tras las finanzas, la selección y la formación de los funcionarios municipales es el ámbito donde la opacidad de la gestión local es mayor

La "filantropía" de los notables locales. A pesar de su carácter informal y teóricamente aleatorio, la filantropía ejercida por los notables siempre ha sido un elemento importante en la vida municipal en Oriente Medio. Los ciudadanos acuden al soberano o a personas privadas para suplir las carencias del Estado. Principalmente en Palestina y en el Líbano y, de manera esporádica, en el resto de Oriente Medio (salvo Turquía), la mayoría de municipios se apoyan en este tipo de filantropía para todo lo que está relacionado con lo cultural y lo social (becas escolares, dispensarios médicos, a veces incluso hospitales, provisión de comidas gratuitas, centros culturales). Por ejemplo, en el Líbano, tras la guerra de 26 de julio, hombres de negocios y líderes tradicionales asumieron la financiación de la reconstrucción de un puente.

II.3. Capacidades administrativas

Tras las finanzas, la selección y la formación de los funcionarios municipales es el ámbito donde la opacidad de la gestión local es mayor. De hecho, es extremadamente difícil, o casi imposible, obtener datos precisos y fiables, sobre los empleados municipales en la medida en que se trata de un espacio de acción privilegiada del nepotismo y del clientelismo. No obstante, es posible destacar algunas grandes tendencias.

La tutela del gobierno central. En el Líbano, si los municipios gozan de una libertad teórica para establecer sus propios organigramas⁴⁰, este derecho no se aplica ni en los municipios de las capitales de provincia, ni en toda una lista de ciudades consideradas importantes, cuyos empleados son contratados como funcionarios del Estado a través del Consejo Nacional de la Función Pública. Este consejo depende directamente del Primer Ministro y está a cargo de la contratación de todos los funcionarios del Estado de acuerdo a las solicitudes de los ministerios y dentro de los límites aprobados por el Consejo de Ministros. En Jordania la selección de los funcionarios, que dependen del Buró de la Función Pública Civil, se ha

desconcentrado en el seno de cada gobernación mediante la creación de consejos dirigidos por el gobernador.

En los países donde los concejales municipales son parcial o totalmente nombrados por el gobierno, encontramos evidentemente funcionarios al servicio del Estado central, y empleados municipales dependientes de éstos que no pueden ser realmente considerados como personal territorial. Ésta es la situación de Arabia Saudita, Jordania y Kuwait tras las últimas elecciones.

La cuestión de la formación del personal de los gobiernos locales. La poca formación de gran parte del personal de los gobiernos locales representa uno de los principales obstáculos del trabajo municipal. Conscientes de esta realidad, muchos países de la región, apoyados por el PNUD, han iniciado programas ambiciosos de capacitación del personal local.

En Arabia Saudita, un departamento especial del Ministerio de los Asuntos Rurales y Municipales, el "Servicio de mejora de los resultados de los presidentes de municipios", creó un programa para los presidentes municipales para fomentar la movilidad geográfica y mejorar sus competencias. Este programa se inscribe en el marco de una acción general de capacitación de los funcionarios. El número de funcionarios que han recibido algún tipo de formación ha pasado de 12.649 en 1989 a 23.056 en 2004 y a 43.132 en 2005.

En Turquía, los municipios han realizado un esfuerzo importante para racionalizar su trabajo. La nueva ley municipal impone el pago de salarios en los plazos legales, prevé la fijación de un monto máximo para los gastos de personal y la responsabilidad personal del alcalde en el caso de que se supere este límite. A la vez, concede mayor flexibilidad a los municipios para definir la estructura del personal municipal.

Jordania, tras constatar hasta qué punto la falta de productividad del personal muni-

40. Ley sobre los municipios en el Líbano, art. 88.

pal frenaba la reestructuración general de los municipios, ha puesto en marcha una serie de programas de capacitación.

En el Líbano, al contrario, a pesar de que la ley había dispuesto en 1977 que el Ministro del Interior debía organizar seminarios de formación dirigidos a los funcionarios municipales, todavía no se ha emprendido ninguna iniciativa al respecto, lo que se inscribe en el marco de la decadencia de la función pública en general. Desde 1975, una circular gubernamental prohibió toda nueva contratación de funcionarios, cuya media de edad, en los municipios, supera actualmente los 55 años. Por consiguiente, el número de funcionarios es, como en todos los organismos del Estado, muy insuficiente.

En Siria, como en los otros países de la región, pero de manera más importante, las personas competentes se alejan de los empleos municipales, menos interesantes en términos de carrera y peor pagados que los que ofrece el sector privado

Un modo de contratación marcado por distorsiones. Entre los países de la región que poseen empleados municipales de carrera se constata una fuerte tendencia a distorsionar el sistema contratando de forma creciente empleados temporales. Esta estrategia permite, en teoría, una gestión más local de los asuntos.

En Turquía, por ejemplo, el modo de contratación de los funcionarios ha sido una de las principales preocupaciones del legislador. Se ha instituido un concurso nacional para crear una administración –incluso municipal– eficaz e independiente. Pero el número de funcionarios permanece estable, mientras que el número de trabajadores temporales, poco calificados y contratados para una duración media de un año, crece de manera constante: de 21,4% a 35% del personal municipal en 8 años (de 1995 a 2003). Este tipo de empleados pueden ser contratados y despedidos con mayor facilidad.

En la región la contratación de los empleados municipales no se realiza sobre la base de sus competencias, sino más bien sobre bases de clientelismo, de intereses políticos o comunitarios.

El corolario de esta tendencia es un excedente de empleados poco calificados. Muchas personalidades utilizan las contrataciones en el ayuntamiento como un medio para reforzar su influencia. Este último caso concierne en particular al Líbano y a Jordania.

Sin embargo, es necesario señalar que los efectos nefastos del nepotismo y del clientelismo no se limitan a un trabajo ineficiente. También contribuyen a perpetuar el sistema, puesto que la persona que ha facilitado la contratación de un trabajador espera, a su vez, que le preste ciertos servicios. Se trata, por consiguiente, de un círculo vicioso que alimenta la corrupción. La percepción de ésta es particularmente fuerte en la región. Prueba de ello es la evaluación de los ciudadanos en 2002, que solamente manifestaban un 5,2 sobre 10 de confianza en los gobiernos locales, lo que condujo al gobierno turco a desarrollar todo un arsenal de medidas: creación de un comité técnico sobre la corrupción, emitir tres leyes⁴¹... Esto exige una fuerte voluntad política. A la vez, es significativo que los países que obtienen los mejores resultados en relación a la corrupción, son también aquéllos donde es más visible una política voluntarista del Estado, como, por ejemplo, el caso de Dubai.

III. Democracia local

III.1. Una democracia local en mutación

El siguiente cuadro permite una doble lectura, destaca los progresos en materia de democracia local pero también su carácter reciente. Podemos constatar que las elecciones locales se apoyan en algunos países en leyes electorales especialmente concebidas para ese fin y que muchas de éstas están en plena evolución.

Sin embargo, es necesario señalar que los efectos nefastos del nepotismo y del clientelismo no se limitan a un trabajo ineficiente. También contribuyen a perpetuar el sistema, puesto que la persona que ha facilitado la contratación de un trabajador espera, a su vez, que le preste ciertos servicios

41. Leyes n° 3628 de 4 de mayo de 1990 modificada por la ley n° 5020 de 26 de diciembre de 2003, ley n° 5237 de 26 de septiembre de 2004 del código penal.

Cuadro 2 La ausencia de tradición democrática

País	Fecha de las últimas elecciones municipales	Fecha de las primeras elecciones del consejo municipal	Partidos políticos
Arabia Saudita	2005	1963 en Riad –Pero sin elecciones entre 1963 y 2005 (Primera elección a nivel nacional)	No
Bahrein	2006	1921 en algunas ciudades –Sin elecciones entre 1921 y 2002 (Primera elección a escala nacional)	No
Emiratos Árabes Unidos	Sin elecciones	Sin elecciones	No
Irak	2004 (Provincia de Dhi Qar) 2000 y 2001 (Kurdistán)* 1999 (Resto de Irak)	1869 –Pero sin elecciones entre 1957 y 1999*	Sí
Irán	2006	1999	Sí
Jordania	2003	1878 ⁴² ; sin ninguna elección entre 1957 y 1989	Sí (desde 1992)
Kuwait	2006 (parciales)	1932	No
Líbano	2004	Pero sin elecciones entre 1963** y 1998 (2001 para los pueblos del Sur)	Sí
Omán	No hay elecciones municipales	No hay elecciones municipales	No
Palestina	2005	1927 Sin elecciones entre 1934 (Banda de Gaza) o 1976 (Cisjordania) y 2005	Sí
Qatar	2003	1999	No
Siria	2003***	1878, Sin elecciones libres entre 1972 y 2007***	Sí
Turquía	2004	1856 (para Estambul), 1878 (para algunas ciudades del Imperio Otomano), 1930 (para la República de Turquía)	Sí
Yemen	2006	2001	Sí

Fuente: Fichas país sobre descentralización (CGLU).

* Febrero de 2000 en las zonas dominadas por la Unión Patriótica Kurda y mayo de 2001 en las zonas bajo influencia del Partido Democrático Kurdo.

** Primeras elecciones municipales significativas efectuadas a escala nacional.

*** Es decir sin lista cerrada.

42. Se trata de elecciones municipales celebradas en las ciudades del Imperio Otomán en 1878 y de acuerdo con la Ley sobre los Municipios en las Provincias de 18 de mayo de 1877.

En Arabia Saudita, el Príncipe Mansour Bin Mitab, abanderado de las elecciones municipales y su principal organizador, no ha dudado en calificarlas de primera etapa, subrayando a la vez que todavía deben realizarse diversas mejoras como, por ejemplo, el voto de las mujeres. Como prueba de la novedad del escrutinio, las circunscripciones electorales se fijaron después que los votantes se inscribieran en las listas electorales.

Igualmente, a partir de 1999, fecha de las primeras elecciones locales, Jordania ha conocido un movimiento pendular. En el año 2003 se volvieron a nombrar los alcaldes pero con la promesa de celebrar, antes de principios de 2007, nuevas elecciones por sufragio universal, a excepción de la ciudad de Amman, que goza de un estatus especial. A pesar de todo, es posible destacar que, incluso en la situación actual, en el seno de los consejos solamente encontramos 360 miembros nombrados por 920 miembros electos. El número de municipios ha sido reducido de más de 300 a 99. Con la nueva ley municipal de 2007, todos los miembros de los consejos municipales son electos, salvo en Amman. Las elecciones municipales se celebraron el 31 de julio de 2007; aproximadamente 2.300 candidatos se disputaron 1.022 puestos.

En el Líbano, la elección directa de los alcaldes y del primer teniente de alcalde por sufragio universal fue abolida justo antes de las elecciones de 1998, por una enmienda *in extremis* de la ley electoral. Actualmente son elegidos por el consejo municipal.

En Palestina, el modo de escrutinio no es fijo, puesto que en las elecciones municipales de 2005, desarrolladas en 5 etapas sucesivas, se produjo un cambio entre la segunda y la tercera etapa, pasando de un escrutinio uninominal a una vuelta proporcional. A la vez, el derecho a voto tampoco se aplica de manera uniforme: en la Banda de Gaza, el conjunto de los refugiados puede votar indistintamente de su lugar de residencia, pero en Cisjordania, mientras que los habitantes de las ciudades participan también en el escrutinio, los habitantes del campo expresan su voluntad

de regresar a su patria manteniéndose en bloque al margen de la vida política.

En Siria, los concejales municipales son elegidos por sufragio universal desde hace tiempo, y actualmente se vislumbran muestras de un mayor compromiso por una verdadera democracia local pluralista. De hecho, en la nueva ley que debe entrar en vigor en 2007, la reforma del tipo de escrutinio permitirá a los ciudadanos elegir a los candidatos de su elección, al contrario de lo que sucede actualmente, que deben limitarse a seleccionarlos a partir de una lista elaborada por el Partido Nacional Progresista, una coalición dirigida por el partido Baath en el poder.

III.2. Promesas parcialmente cumplidas: el Estado central y la política local

Los únicos dos Estados de la región donde reina una centralización absoluta son los Emiratos Árabes Unidos y Omán, donde nunca se han celebrado elecciones locales, aunque esta posibilidad se contemple actualmente de manera oficial.

En el resto de países, se han establecido elecciones locales. Sin embargo, las tradiciones seculares, basadas más bien en la "consulta" voluntaria del soberano que en la soberanía del pueblo, son difíciles de superar y el proceso electoral se ve perturbado de manera frecuente por intervenciones más o menos importantes del poder central.

a) La intervención previa del Estado

Los nombramientos. El tipo de intervención más explícito y oficial es claramente, el nombramiento de todo o una parte del consejo municipal y/o de los alcaldes, como sucede actualmente en Arabia Saudita, Jordania, Bahrein y Kuwait.

En Siria, es, como hemos visto, la existencia de un consejo o "buró ejecutivo" paralelo al consejo municipal el que encarna este control.

El examen previo de los candidatos. Otra forma de ingerencia es el examen previo de

Los únicos dos Estados de la región donde reina una centralización absoluta son los Emiratos Árabes Unidos y Omán, donde nunca se han celebrado elecciones locales, aunque esta posibilidad se contemple actualmente de manera oficial

En el resto de la región, en cambio, se constata, de manera global que las elecciones locales prácticamente no movilizan a los electores

las candidaturas, que permite orientar el escrutinio. Este proceso explica, en particular, la duración excepcional de las elecciones de 2005 en Arabia Saudita de febrero a mediados de diciembre. Lo mismo sucede en Irán, donde las candidaturas son ratificadas o rechazadas en función de criterios tales como la intensidad de la fe del candidato o su creencia en la autoridad de un jurisperito, el *Velâ-yat-é-Faghih*, lo que hace temer sobre la transparencia del proceso. O igualmente, en Siria, donde la actual ley establece que el partido en el poder tiene la potestad de elaborar una lista única de candidatos.

La elección de oficio. Este tipo de elección permite ahorrar fondos públicos en los casos en que el número de candidatos no excede el número de puestos a cubrir, pero su uso debía ser excepcional. Cuando, por el contrario, es fruto de acuerdos preelectorales, puede resultar perjudicial para el ejercicio de la democracia ciudadana.

Es precisamente el caso del Líbano, donde, con motivo de las últimas elecciones, 121 consejos municipales y 400 *mokhtar* fueron elegidos de oficio tras una alianza entre partidos políticos y líderes tradicionales, en que las dos categorías quedaban muy confundidas. En Jordania, se ha podido observar la misma situación en 17 municipios.

b) La intervención a posteriori

La modificación de los consejos municipales. En Jordania en 1999, el Rey modificó la composición de los consejos municipales para incluir mujeres en cada uno de ellos, lo que puede verse como positivo. En 1986, por el contrario, el Emir de Kuwait simplemente disolvió el conjunto de los consejos municipales.

En Siria, los consejos locales, una vez elegidos, designan a su vez un "buró ejecutivo", en el que un tercio de los miembros pueden ser externos al consejo. A la vez, algunos asuntos específicos relativos a los servicios públicos pueden ser confiados a comisiones permanentes o *ad hoc* constituidas por personas externas.

La intervención sobre la elección del alcalde. Esta forma de tutela del estado atenta contra la democracia y la gobernanza local. En el Líbano, lo facilita el abandono de la elección directa y se apoya en una negociación de los líderes tradicionales.

III.3. La participación ciudadana

En las elecciones locales de Palestina de 2005, las primeras que se celebraron en la Banda de Gaza después de 71 años, y 29 en Cisjordania, se registró una participación récord del 82% de promedio llegando incluso al 98% en algunos municipios. El escrutinio se percibió como la restauración del derecho de autodeterminación de la población palestina, tras varios años de destrucción sistemática de las estructuras del Estado.

Igualmente, en Turquía, la tasa de participación es generalmente bastante elevada, prueba de la implicación de la población en la vida local. A título de ejemplo, esta participación fue del 72,3% de promedio en 2004.

En el resto de la región, en cambio, se constata, de manera global que las elecciones locales prácticamente no movilizan a los electores. Dos razones lo explican: la primera es la percepción cada vez más general de que las reglas del juego están alteradas, ya sea por la preselección de los candidatos, de la existencia de puestos reservados –como es el caso de Arabia Saudita o Siria–, o por la manipulación de los resultados, o de las leyes electorales. Algunos yemenitas en las últimas elecciones, los chiítas de Arabia Saudita y prácticamente el conjunto de electores libaneses manifestaron sospechas de fraude. No obstante, en el Líbano, las cifras de participación globalmente bajas (33,3%), pueden esconder grandes disparidades en función de la realidad regional. La baja participación en Beirut (21,4%) contrasta con el 70% de votantes en Bekaa y el 65% en Nabatieh, impulso del que se ha beneficiado principalmente el Hezbollah. La segunda razón de la baja participación electoral, es la decepción suscitada por los escrutinios ante-

riores, escasamente democráticos y cuyos efectos sobre la vida cotidiana de la población no han estado a la altura de sus expectativas, por ejemplo en Jordania e Irán.

Esta tendencia se invierte no obstante cuando el voto toma valor de reivindicación o sanción. De esta forma, las elecciones municipales de 2006 han tenido una participación –claramente a la alza– del 72% en Bahrein, gracias a la implicación de los chitas y del 60% en Irán, por el gran descontento contra la política del Presidente Ahmadinejad.

III.4. Un problema específico: la representación de las mujeres

Una participación débil. No sorprende que el informe de Transparency Internacional de 2005 indique que el Oriente Medio es la zona del mundo donde la representación y la participación política de las mujeres es la más baja⁴³.

En Turquía, el derecho a voto de las mujeres se concedió en 1930, y desde 1934 el derecho a ser elegidas⁴⁴. Las mujeres de Arabia Saudita no podrán acceder al derecho a voto hasta 2009, mientras que todavía no hay nada previsto para las mujeres de los Emiratos. Las mujeres de Kuwait accedieron al derecho a voto en junio de 2005.

En todas partes, las cifras de su representación política son ridículas, alcanzando apenas el 2% en los consejos municipales del Líbano, el 1,53% en Irán, el 3,4% en Qatar, el 6,6% en Siria y el 0% en Bahrein.

En la mayoría de estos países trabajar fuera del hogar es ya todo un reto para las mujeres, acceder a la arena política exige además una gran fuerza de voluntad. Para conseguirlo, las mujeres deben hacer frente a tradiciones sociales muy enraizadas, a la oposición de las familias y al desprecio público, además de la reticencia de los cuadros de los partidos –tradicionalmente masculinos–, un fenómeno que no es exclusivo de Oriente Medio.

Las medidas para favorecer la participación de las mujeres. Ante la falta de representación femenina en la vida pública local y nacional, se han impulsado diversas estrategias: el sistema de cuotas aplicado en Palestina reserva a las mujeres un mínimo de dos escaños por consejo⁴⁵. En Jordania y Kuwait, al contrario, han optado por la nominación directa de una mujer por consejo. Paralelamente, en Jordania y Siria se han realizado grandes campañas a favor de la participación de las mujeres.

Por todas las razones que han sido mencionadas en los párrafos precedentes, tienen dificultades para asegurar el trabajo municipal; situación que ha llevado a algunos consejos a dimitir en Jordania, y en un número mayor –en los otros países– a renunciar a toda forma de acción concreta.

III.5. Las elecciones locales como tribuna ideológica y comunitaria

Si bien es necesario y sano que la vida política de un país esté basada en partidos políticos constituidos de forma libre, no lo es tanto que los intereses políticos nacionales dominen las elecciones locales. Tampoco es deseable que las cuestiones nacionales se superpongan a los problemas locales, puesto que las elecciones locales están, ante todo, destinadas a instaurar una gestión eficaz del territorio.

Encontramos en el Líbano un ejemplo perfecto de esta situación, pues si bien existe un número considerable de partidos de ámbito nacional, las elecciones se celebran en base a criterios comunitarios de alcance nacional.

No es por consiguiente extraño que las elecciones municipales, menos opacas porque no se perciben como tan peligrosas como las nacionales, sobre todo allí donde los partidos políticos están prohibidos, se conviertan en una tribuna de las ideologías contestatarias hacia el gobierno central, perdiendo, de esta forma, el propio carácter local. Éste ha sido el caso de Palestina, con el triunfo de Ha-

No sorprende que el informe de Transparency Internacional de 2005 indique que el Oriente Medio es la zona del mundo donde la representación y la participación política de las mujeres es la más baja

43. www.transparency.org

44. El derecho a voto de las mujeres fue concedido en Siria en 1948, en 1952 en el Líbano, en 1963 en Bahrein, en 1974 en Jordania y en 1980 en Irak.

45. En las grandes ciudades el consejo está compuesto por 15 escaños, de 13 en las ciudades medianas y 8 en las ciudades pequeñas, según la ley electoral de 1996, enmendada en 2005.

Muchos países son actualmente escenarios de grandes tensiones, donde confluyen cuestiones tanto de tipo político como religioso, entre las comunidades chiíta y sunita, sobre todo allí donde los sunitas han controlado el poder durante largo tiempo, a pesar de la presencia de una fuerte minoría, o incluso de una mayoría chiíta, como en el Líbano, Irak y Bahrein

más, y de Arabia Saudita, donde los chiítas de la Provincia Oriental se jactan de haber ganado el escrutinio en su feudo. También encontramos una situación similar en el Sur del Líbano, con la victoria de Hezbollah, o en Irán, donde las elecciones municipales de 2003 en Teherán han permitido el regreso de los conservadores, y principalmente del Presidente Ahmadinejad, alcalde de la ciudad. Igualmente, las elecciones de 2006 han servido para castigar su política puesto que la población acudió a las urnas de forma masiva para votar por la oposición. Finalmente, Bahrein fue el escenario de la gran alza de los chiítas en noviembre de 2006.

III.6. La cuestión comunitaria y la situación delicada de los gobiernos

La cuestión comunitaria. Muchos países son actualmente escenarios de grandes tensiones, donde confluyen cuestiones tanto de tipo político como religioso, entre las comunidades chiíta y sunita, sobre todo allí donde los sunitas han controlado el poder durante largo tiempo, a pesar de la presencia de una fuerte minoría, o incluso de una mayoría chiíta, como en el Líbano, Irak y Bahrein. El gobierno de Arabia Saudita, por ejemplo, se enfrenta a una comunidad chiíta que podría alcanzar el 20% de la población –en vez del 5-15% que se cita habitualmente–, por lo cual ha ejercido un gran control sobre el escrutinio de la Provincia Oriental, donde éstos son mayoritarios y donde, es importante recordar, se encuentran los campos petrolí-

feros más importantes del país. Igualmente, el Rey de Bahrein debe asumir los riesgos de desestabilización de la mayoría chiíta, tal como lo muestran los resultados de las recientes elecciones parlamentarias.

El riesgo de ruptura es real. Por este motivo los gobiernos libanés e iraní –donde los persas sólo son el 51% de la población– ejercen un control fuerte sobre la gobernanza local.

El nacionalismo kurdo. El reconocimiento, por parte del gobierno irakí de transición, de una amplia autonomía al Kurdistán, dotándolo incluso de capacidad legislativa, ha generado esperanzas entre las comunidades kurdas de los países vecinos, principalmente de Siria y Turquía. Por consiguiente no sorprende que las elecciones locales constituyan un terreno de acción privilegiado para ese nacionalismo activo.

El extremismo religioso. Otro factor que no debe despreciarse es el desarrollo del extremismo religioso. Estos movimientos, surgidos de diversas corrientes del Islam fundamentalista, que desean el advenimiento de regímenes basados en una lectura fiel de los textos religiosos, no están solamente en oposición con los gobiernos laicos, sino también con aquellos que se rigen por la Sharia, como Arabia Saudita y Jordania, considerados demasiado permeables a occidente. Algunos de estos movimientos, en Arabia Saudita, rechazan las elecciones legislativas, porque defienden que “Dios es el único que puede decretar la ley”.

Conclusión

Exceptuando a Turquía, este estudio muestra que la descentralización, entendida como la devolución de competencias y como autonomía financiera y para la toma de decisiones, no ha avanzado suficientemente en los países de la región. Hasta la fecha, la mayoría de los municipios cuentan con márgenes de maniobra muy reducidos, y están sometidos a una doble dependencia, normativa e informal, respecto al Estado y a los líderes tradicionales.

Sin embargo, es conveniente tomar en consideración tanto la organización social como el contexto de seguridad de la región. Los limitados avances de los procesos de descentralización o su ausencia deben considerarse en el marco de las tensiones y conflictos existentes, en la naturaleza de las relaciones entre los líderes o personalidades tradicionales, de tipo religioso o tribal y las poblaciones en su conjunto.

Todos estos factores explican la prudencia del programa POGAR de Naciones Unidas⁴⁶, que preconiza un proceso de reformas por etapas, en el marco de una estrategia global de reestructuración del Estado, empezando por el fortalecimiento del poder legislativo.

Recomienda asimismo reforzar la sensibilización de los ciudadanos respecto a la importancia de la gobernanza local y de instituciones eficaces.

El Programa de las Naciones Unidas destaca también que se necesita un fortalecimiento de las capacidades locales y de la transparencia para mejorar la prestación de los servicios y la gestión local en general.

El éxito de la descentralización depende en gran medida de la selección y formación de los funcionarios y empleados municipales. Por lo que debe seguir siendo objeto de una atención particular.

Finalmente, los gobiernos locales deben poder disponer de los medios necesarios para realizar efectivamente su trabajo, es decir, recursos fiscales y presupuestarios, que deben ir acompañados de una independencia en la toma de decisiones.

Por lo que si bien algunos países de la región avanzan en el buen camino, habrá que esperar cierto tiempo antes de que la descentralización sea realmente efectiva.



46. Ver el sitio web del programa POGAR: <http://www.pogar.org/governance/localgov.asp>

Anexo 1 Grandes Metrópolis de la Región

País	Número de grandes ciudades (más de 1 M hab.)	Población total de las grandes ciudades 2006 (en M hab)	% población del país en 2006	% población del país en 2005 ⁴⁷	Crecimiento de la población total del país 2005-2006 (en%)	Presencia de una estructura municipal específica en las grandes ciudades	Organización municipal
Arabia Saudita	4	10,86	43 %	36 %	2,4 %	No	Un alcalde supervisa a varios alcaldes de barrio cuyo papel es puramente administrativo (Riyadh y Djeddah) También existe un municipio único (La Meca y Damman)
Emiratos Árabes Unidos	1	1,42	30 %	29 %	4,4 %	No	Estructura única: Dubai se gestiona como una empresa bajo las órdenes de un "Director General"
Irak	3	10,83	37 %	» ⁴⁸	2,8 %	No	Un municipio único pero consejos de distrito consultivo en Bagdad y Basora
Irán	7	17,27	25 %	23 %	0,0 %	No	Municipio único: alcalde de primer nivel con un consejo municipal y alcaldes de barrio. El poder pertenece al alcalde de primer nivel.
Jordania	1	1,9	34 %	24 %	1,8 %	No (pero está prevista una reforma para las grandes ciudades)	Amman tiene una estructura metropolitana
Kuwait	1	2,02	72 %	71 %	3,7 %	No	Un solo consejo municipal
Líbano	1	1,97	55 %	50 %	0,8 %	No	Municipio único. Pero por razones de seguridad, el poder real está en manos del Prefecto.
Palestina	1	1,43	38 %	25 %	5,6 %	No	Municipio único
Siría	2	4,87	25 %	25 %	2,6 %	No	Municipio único y ramas de la administración en los distritos
Turquía	6	22,01	30 %	26 %	1,4 %	Sí	Municipios municipales metropolitanos y municipios de primer nivel
Yemen	1	1,92	9 %	9 %	2,9 %	No	Estatus especial para Sanaa (gobernación)
Total	28	77,14	37 %	10,6 %	2,56 %		

47. Fuente: WBI.

48. Ausencia de cifras para 2005.

País	Consejos municipales			Organos ejecutivos locales							
	Modo de escrutinio (proporcional/mayoritario)	Uno o varias circunscripciones	Duración del mandato y número de mandatos (2)	Participación (tendencias)	Alcalde elegido por sufragio directo	Alcalde nombrado por una autoridad superior municipal	Alcalde elegido por el consejo municipal	Alcalde nombrado por una autoridad superior municipal	Duración del mandato y número de mandatos	Poderejecutivo ejercido de forma colegial o concentrada en las manos del alcalde	Posibilidad de revocación por parte de los ciudadanos o del consejo municipal
Arabia Saudita	Mayoritario	Varias	4 años ⁴⁹	40% en 2005 ⁵⁰	No	Si (Rev)	Alcalde	Alcalde	4 años	Alcalde	No
Bahrein	Mayoritario	Varias	4 años	72% en 2006 (con un fuerte crecimiento) 51,3% en 2002	No	Si (MHHE) ⁵¹	MHME	MHME	4 años	MHME	No
Emiratos Arabes Unidos	»	»	»	»	» ⁵²	»	»	»	»	»	»
Irak ⁵³	Variable	Variable	Variable	79% en el Kurdistan en 2001	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable
Irán	Mayoría relativa	Única	4 años	60% en 2006 (en clara alza), 49,9% en 2003	No	Si ⁵⁴	Alcalde	Alcalde	4 años	Alcalde	Si, por el consejo municipal ⁵⁵
Jordania	Mayoritario	Varias	4 años	58% en 2003 (en descenso)	No	No	Si (MMRAE) ⁵⁶	Consejo municipal	4 años	Consejo municipal	No
Kuwait ⁵⁷	Mayoritario	Varias	4 años	50% (en descenso)	No	Si	No	Alcalde	4 años	Alcalde	No
Libano	Mayoritario	Única	6 años (ilimitado)	33,3% en 2004 (en descenso)	No	Si	No	Alcalde (excepto Beirut: prefecto de la capital)	6 años ⁵⁸	Alcalde	Si, por el consejo municipal después de 3 años
Omán	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Palestina	Proporcional ⁵⁹	Varias	5 años	82% en 2005	No	Si	No ⁶⁰	Si	5 años	Si	Si, por el consejo municipal por « falta ⁶¹ »
Qatar ⁶²	Mayoritario a 1 vuelta	Varias	4 años	30% en 2003 (en descenso)	No	Si	No	MMAA	4 años	MMAA	No ⁶³
Siria ⁶⁴	(Lista cerrada/ puestos reservados)	Única (salvo Damasco y Alepo)	4 años	29,3% en 2003 (fuerte descenso) ⁶⁵	No	No ⁶⁶	Si (Ministerio de Asuntos Municipales)	Consejo municipal ⁶⁷	4 años	Consejo municipal ⁶⁷	No
Turquia	Proporcional	Única	5 años	71,75% alcaldes metropolitanos en 2004	Si (escrutinio mayoritario relativo a una vuelta)	No	No ⁶⁸	Alcalde	5 años	Alcalde	Si (informe anual adoptado por menos de 1/4 de los consejos o moción de censura por 2/3 de los votos emitidos)
Yemen	Mayoritario a una vuelta	Única	5 años		No	No	Si (Ministerio de la Administración local) ⁶⁹	Alcalde	5 años	Alcalde	No

49. Sólo la mitad de los consejeros municipales son elegidos, el resto son nombrados.
50. Apenas aproximadamente el 18% de los electores potenciales, sólo un tercio de entre ellos están inscritos en las listas electorales.
51. Ministerio de la vivienda, de los municipios y del medio ambiente. Se trata de hecho de un director general.
52. Sólo en Sharjah, pero el consejo municipal no es elegido.
53. Existe una variedad de situaciones: consejeros municipales escogidos entre los empleados del Ministerio de Municipios y Trabajos Públicos -MMPW- (Bassora), elegidos por sufragio

universal (Bagdad), escogidos por una asamblea de notables (Mosoul).
54. La acumulación de mandatos es incompatible con las funciones de Ministro, viceministro, diputado, director de banco o de establecimiento público.
55. Art. 73 de la ley sobre los consejos municipales. El consejo puede votar una moción de censura. El alcalde tiene diez días para presentarse ante él y responder a las acusaciones que se le atribuyen, luego una nueva votación del consejo decide su eventual destitución.
56. Ministerio de Asuntos Municipales y rurales y del medio ambiente.

57. En cada consejo, 10 miembros son elegidos y 6 nombrados.
58. La elección del alcalde va pareja a la de los molkhtar.
59. La ley n.º 5 de 1996 sobre la elección de los consejos municipales fue enmendada en 2004, y después dos veces más en 2005. El modo de escrutinio ha pasado de mayoritario a proporcional.
60. A pesar de que entre 1976 y 1993 numerosos alcaldes han sido nombrados por Israel.
61. Pero la destitución debe ser aprobada por el Ministro del Gobierno Local.
62. Sólo existe un consejo municipal para todo el país.

63. Sólo por parte del Ministerio de Asuntos Municipales y Rurales de forma discrecional.
64. Sin embargo, una nueva ley, más liberal, está en curso y debería aplicarse en 2007.
65. 21% en las ciudades, 34% en las pequeñas ciudades y 33% en los pueblos frente a un 66% de media en 1999.
66. Debería estar recogido en la nueva ley.
67. Se trata de hecho de un "consejo de ciudad".
68. Aunque el órgano ejecutivo, el consejo ejecutivo, está formado por miembros elegidos y nombrados.
69. Bajo reserva de aprobación por parte del gobierno.



An aerial photograph of a city, likely New York City, showing a dense urban landscape with numerous buildings and streets. A prominent blue horizontal band is overlaid across the top portion of the image, containing the title text. The background shows a hazy horizon with some distant structures and a body of water.

GOVERNANZA METROPOLITANA

JEFFEREY SELLERS
VINCENT HOFFMANN-MARTINOT



Introducción

El desarrollo de las regiones metropolitanas (también denominadas "regiones urbanas" o "ciudades-región") se está convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano. En el año 1800 sólo el 2% de la población mundial vivía en ciudades. En los próximos cinco años, cuando en la India o en África algunos hombres y mujeres abandonen su pueblo para instalarse en centros urbanos, estarán sin saberlo provocando un cambio trascendental en la historia de la humanidad: por primera vez la mayoría de la población mundial vivirá en ciudades. En el futuro, el ser humano será urbano.

Con las revoluciones industriales de los siglos XIX y XX, la ciudad se convirtió en el principal medio de vida de los habitantes del Norte. En los países del Sur, la urbe también se está convirtiendo progresivamente en la forma de vida dominante. En América Latina, por ejemplo, la mayoría de la población ya vive en ciudades. Entre 2005 y 2030, la ONU estima que el 90% del crecimiento demográfico mundial tendrá lugar en las regiones urbanas del Sur (UNCHS 2005).

El tamaño y la forma de las regiones metropolitanas varían sensiblemente, dentro de los países y globalmente entre el Norte y el Sur. En 1950 solamente una ciudad, situada en el Norte, tenía una población superior a los 10 millones de habitantes, en 1975 eran cinco las ciudades que ya superaban este umbral, tres de las cuales se encontraban en países en vías de desarrollo. En el año 2000, eran 16 las ciudades que superaban los 10 millones de habitantes, doce de las cuales estaban situadas en países en desarrollo. Paralelamente también aumenta el número de ciudades que superan el millón de habitantes. Siendo cada vez mayor el porcentaje de la población mundial que vive en zonas metropolitanas (UNCHS 2005), estas regiones se extienden geográficamente, se diversifican y se fragmentan.

Al mismo tiempo, los cambios en las formas de gobernanza, en la economía y la sociedad

contribuyen a la transformación de la estructura social y espacial de las regiones urbanas. Las actividades de servicios devienen el primer componente de las economías urbanas tanto en el Norte como en el Sur. La globalización económica ha estrechado de manera exponencial los lazos entre las metrópolis y entre ellas y su periferia, intensificando la competencia económica entre las ciudades y las regiones. Paralelamente, la tendencia mundial a la descentralización deja a las autoridades locales de las zonas metropolitanas solas frente a sus propios problemas.

Los sociólogos asocian tradicionalmente urbanización al desarrollo económico, a la educación y a otros factores de "modernización" (Ingram 1997). Por supuesto, las ciudades siguen siendo centros de actividad social y económica, pero la dinámica de la modernización ha cambiado. Por su tamaño, por su crecimiento ininterrumpido, por sus fracturas sociales y espaciales, por sus características económicas, por sus dimensiones institucionales, las regiones metropolitanas plantean desafíos sin precedentes en materia de gobernanza. Más allá de las regiones metropolitanas, también los niveles superiores de gobierno deben dar respuestas a estos problemas. Y las soluciones no son fáciles. Aquellas que funcionan en una región pueden ser ineficaces en otras. Cada región metropolitana, en el Norte o en el Sur, es en ese sentido un caso único.

I. Las condiciones de la gobernanza metropolitana

La urbanización se acompaña, a nivel global, de la extensión geográfica de las zonas metropolitanas. Este capítulo se centrará en la gobernanza de estos nuevos modelos, definida como las "acciones y las instituciones que regulan, o imponen, condiciones para una economía política de las regiones urbanas" (Sellers 2002, p.9). Independientemente de la forma que adquiera la gobernanza urbana, la interacción de los ámbitos político, económico y social plantea los mismos retos. Sin embargo, se constatan dife-

El desarrollo de las regiones metropolitanas se está convirtiendo en una de las formas predominantes de asentamiento humano

Más allá de los límites de la región metropolitana, la movilidad de los medios modernos de comunicación ha fortalecido el vínculo socio-económico entre los centros urbanos y su periferia

rencias notables entre las ciudades del Norte y del Sur.

Crecimiento urbano implica aumento de la población de las ciudades y extensión geográfica de las mismas, en detrimento del mundo rural. Los progresos tecnológicos en el ámbito del transporte y las comunicaciones han aumentado la movilidad de las empresas y de los ciudadanos. En los países desarrollados, la total dicotomía entre la ciudad y el campo ha sido reemplazada por patrones de asentamientos y de actividad económica policéntricos. En el Sur, se observa la misma evolución en zonas de crecimiento rápido, como el Pearl River Delta en China.

Las regiones urbanas se confrontan al mismo problema de gobernanza horizontal en una zona geográficamente extensa. La ocupación del suelo y la actividad económica trascienden a menudo los límites institucionales desbordando el ámbito de competencia de las instituciones gubernamentales preexistentes. Este proceso supone diversos problemas potenciales:

- Ausencia de control o de directivas sobre el desarrollo territorial: el desarrollo urbano sólo puede limitarse y regularse mediante una acción cooperativa entre los gobiernos locales afectados, que aceptan superar sus visiones y estrategias particulares;
- la debilidad de las capacidades de gestión y de experiencia: las unidades de gobierno pequeñas deben hacer frente a la dificultad de atraer y desarrollar el potencial administrativo y técnico para la regulación del territorio. Agrupar sus medios de acción les permite ganar en eficiencia y realizar economías de escala;
- la falta de concertación estructural a la hora de solucionar problemas comunes: la acción colectiva es aún una excepción. Las decisiones y acciones adoptadas por un gobierno local afectan a menudo las decisiones de otros gobiernos. Esta inter-

conexión entre los asuntos de los municipios del área metropolitana es una de las principales problemáticas metropolitanas.

Estos fenómenos explican en parte que los retos asociados a la gobernanza de las zonas metropolitanas determinen un tipo de relaciones entre los poderes tanto verticales como horizontales. Los problemas socio-económicos a los que se confrontan los gobiernos nacionales de los países en vías de desarrollo o de los países desarrollados –ya sean económicos o de reducción de la contaminación–, se confunden a menudo con los de las regiones metropolitanas. Las oportunidades de gobernanza en estas regiones son a menudo el producto de políticas e instituciones nacionales. Por ejemplo, la política de transportes estaría en correlación con el desarrollo económico, las leyes anti-contaminación con la planificación local y las políticas de ayuda social con la educación.

Otras realidades socio-económicas de las zonas urbanas imponen también la necesidad de una nueva gobernanza de las áreas metropolitanas. Recientes investigaciones subrayan el incremento de las disparidades socio-económicas en muchas áreas metropolitanas (Fainstein 2001, Segbers y al. 2007). Los hogares acomodados se desplazan hacia zonas con mejores servicios y que proporcionan mejor calidad de vida. Paralelamente, los hogares más pobres convergen hacia zonas con alquileres bajos. Cuando estas diferencias se corresponden con las fronteras entre municipios, se observa, como consecuencia, el aumento de las desigualdades sociales debido a las disparidades en la oferta de servicios públicos. Cuando no se introducen medidas públicas para reducir las disparidades fiscales, existe el riesgo de que las diferentes políticas locales acentúen las diferencias espaciales.

Más allá de los límites de la región metropolitana, la movilidad de los medios modernos de comunicación ha fortalecido el vínculo socio-económico entre los centros urbanos y su periferia. Las regiones metropolitanas, como la mayoría de los centros urbanos,

concentran la producción y la distribución que alimentan a los territorios aledaños. Pero también son centros de consumo para las zonas periféricas, reforzándose el peso de la actividad cultural para la vida intelectual, educativa y turística. A menudo, el crecimiento de la metrópolis se efectúa en detrimento de las economías rurales, provocando el flujo de la población rural.

Diferencia entre las regiones metropolitanas del Norte y del Sur

Más allá de estas características generales compartidas, las regiones urbanas del Norte y del Sur presentan diferencias notables y se enfrentan a desiguales desafíos.

En el Sur, en particular en Asia y África, las zonas metropolitanas crecen a un ritmo sin precedentes, nunca observado en los países del Norte desde principios de la urbanización. Los habitantes de las zonas rurales contribuyen al crecimiento explosivo de las ciudades, debido a la degradación del medio ambiente, a la falta de empleo y al aumento de la pobreza. Aunque las tasas de crecimiento de la población urbana en el Norte presentan grandes disparidades, ninguna puede rivalizar con el ritmo de las ciudades del Sur. En gran parte de Europa, el descenso de la natalidad junto al decrecimiento de la población llegan incluso a plantear el problema de la regresión de las poblaciones urbanas.

El tipo de población y las formas que toman las aglomeraciones periféricas difieren también de forma considerable. En la mayor parte de los países del Norte, las clases media y acomodada han migrado hacia la periferia de la ciudad (Hoffmann-Martinot y Sellers 2005). En la mayor parte de los países del Sur se ha producido el fenómeno inverso, los centros urbanos se mantienen generalmente muy poblados, mientras que la población con menores recursos se agrupa en la periferia.

En muchas de las principales metrópolis de Estados Unidos y de Europa subsisten

barrios espontáneos, o mal planificados (barrios de chabolas), en los que habita la población más desfavorecida. Sin embargo, en muchas ciudades del Sur, la pobreza es un fenómeno predominante. Los datos obtenidos por las últimas encuestas realizadas muestran que el 25% de la población urbana en la India vive por debajo del umbral de pobreza, el 15% en Brasil, el 30% en Tanzania, el 19% en Ghana, el 13% en Jamaica, el 57% en Sierra Leona y aproximadamente el 7% en Vietnam (PNUD 2006). Tomando en consideración los indicadores utilizados por los países desarrollados, al menos la mitad de la población de muchas ciudades en los países en vías de desarrollo puede ser considerada pobre. No obstante, el número de hogares que viven por debajo del umbral de pobreza es menos elevado en el medio urbano que en las zonas rurales (UNFPA 2007).

Los datos más recientes proporcionados por la ONU apuntan que un tercio de la población urbana mundial, el 90% de la cual se encuentra en los países en desarrollo, vive en barrios irregulares, es decir, sin acceso a los servicios básicos de agua potable, saneamiento y electricidad (UNFPA 2007).

La informalidad –alojamiento ilegal y venta callejera– es uno de los aspectos más característicos de las ciudades del Sur (Gilbert 1998, Segbers y al. 2007). Si el estatus del alojamiento informal varía según las circunstancias locales, generalmente se sitúa al exterior del sistema legal y de la planificación formal, y se encuentra en territorios irregulares. Existen múltiples formas de este tipo de asentamientos, que las autoridades locales terminan de facto por aceptar. Los políticos locales mantienen a menudo con los residentes de estas zonas relaciones clientelares y los usan como apoyo electoral. Una de las consecuencias de esta situación de cuasi reconocimiento es la aparición de un mercado paralelo no oficial de compra y venta de propiedades. En muchos casos los mismos habitantes alquilan los terrenos que no poseen.

El tipo de población y las formas que toman las aglomeraciones periféricas difieren también de forma considerable. En la mayor parte de los países del Norte, las clases media y acomodada han migrado hacia la periferia de la ciudad. En la mayor parte de los países del Sur se ha producido el fenómeno inverso, los centros urbanos se mantienen generalmente muy poblados, mientras que la población con menores recursos se agrupa en la periferia

En muchos países desarrollados, los gobiernos locales, la planificación, las leyes de propiedad y el Estado-Providencia, han asegurado el manejo de los patrones de asentamiento de las regiones metropolitanas y limitado las disparidades sociales. Estas herramientas no son tan frecuentes ni eficientes en los países del Sur.

Para hacer frente a la urbanización galopante del siglo XXI y a los retos de la gobernanza en las áreas metropolitanas, las metrópolis del Sur pueden extraer lecciones de los diferentes modelos institucionales existentes a nivel mundial, que a su vez recogen la experiencia en materia de políticas sectoriales y de gestión de grandes metrópolis basadas en los pasados procesos de urbanización. Sin embargo, el tamaño desmesurado de las áreas metropolitanas, combinado con la influencia creciente de fuerzas externas y de la interconexión creciente de las ciudades, complican la naturaleza de los retos de la gobernanza de manera desalentadora.

El modo de desarrollo de las áreas metropolitanas es el resultado de la combinación de políticas públicas y privadas. De manera intencionada o no, las urbanizaciones más vastas y más extendidas de la época contemporánea resultan de estas decisiones políticas públicas. Estas políticas incluyen la ampliación del sistema de transporte (carreteras, trenes y otros medios de transporte colectivo), de las políticas del uso del suelo, combinadas a incentivos fiscales y otros subsidios y a la planificación de los asentamientos suburbanos. Al mismo tiempo, los comportamientos de los empresarios y de los habitantes ejercen una influencia mayor sobre las pautas de crecimiento.

II. Los principales retos de la gobernanza de las áreas metropolitanas

Diversas razones intervienen en la complejidad de la gobernanza de las áreas metropolitanas. Independientemente de las instituciones existentes o del contexto regional, la gobernanza concierne espacios

urbanos cada vez más extensos, más complejos y más fragmentados. En múltiples áreas metropolitanas, la gobernanza debe afrontar un crecimiento demográfico ininterrumpido. A la vez, debe superar la fragmentación de las instituciones cuando no existe una autoridad global reguladora y solucionar los conflictos de nueva índole e incluso exacerbados que puedan surgir.

II.1. La diversidad territorial y social

La forma que adoptan las zonas metropolitanas actuales se aleja cada vez más de las formas tradicionales de ciudades. El modelo que había fundado durante siglos la identidad tradicional de la ciudad, sobre todo en Europa, pero también en otras regiones del mundo, era el de una aglomeración con anillos concéntricos. Se simbolizaba por las fortificaciones, las puertas, las barreras y los boulevares que delimitaban en su interior a la ciudad. Alrededor de la ciudad grabitaba un ambiente rural totalmente diferenciado administrativa y económicamente. Las áreas metropolitanas contemporáneas son mucho más complejas y diversas, mezclando elementos tomados al mundo rural y urbano, fenómenos acentuados por el aumento de la diversidad social.

Los municipios rurales situados generalmente en la esfera de influencia de las grandes ciudades, son los que actualmente crecen con mayor rapidez. En los países desarrollados del Norte, su crecimiento se debe en gran parte a la llegada de unidades familiares con hijos pequeños, atraídos por la oferta de alojamientos más espaciosos, pero que permanecen a la vez muy dependientes de la ciudad central en relación, sobre todo, al trabajo y a los servicios colectivos.

En los países en desarrollo del Sur, especialmente en Brasilia y en Ciudad de México, también se observa el desplazamiento de hogares de clase media y con mayores recursos hacia la periferia. Sin embargo, la mayor proporción de inmigrantes que se instalan en los municipios rurales de las periferias proceden de zonas rurales pobres o bien

La forma que adoptan las zonas metropolitanas actuales se aleja cada vez más de las formas tradicionales de ciudades

son urbanos pobres en búsqueda de alojamientos menos caros.

El tejido urbano, en estas condiciones, continúa expandiéndose y extendiéndose, dejando obsoleta la noción de aglomeración o conurbación, definida como continuidad del área construida, dada la naturaleza ambigua y fluida de las regiones periurbanas. Esta realidad ha dado pie a medidas implementadas para intensificar los transportes regionales así como a movimientos migratorios en dirección a la ciudad central. De manera significativa, geógrafos y urbanistas recurren a todo un amplio conjunto de calificativos para intentar traducir la metamorfosis en curso de la gran ciudad: ciudad emergente, ciudad archipiélago, megalópolis, metápolis, o área metropolitana (Ascher 1996, Gottman 1961, Mongin 1998, Veltz 1995).

La diversidad territorial crece bajo la influencia del incremento de la diversidad social en medio urbano. Las áreas metropolitanas de mayor tamaño de los países desarrollados se caracterizan generalmente por una segregación residencial importante en función del nivel económico y social. En Europa y en América del Norte, estas regiones absorben igualmente la mayor parte de las personas inmigradas, sobre todo aquéllas procedentes de los países en desarrollo. Esta variedad económica y social generalmente es abono para la segregación urbana. Si bien la clase media habita normalmente en las áreas metropolitanas de mayor tamaño, es posible encontrar localidades o barrios donde coexisten viviendas de unidades muy acomodadas junto a bolsas de pobreza y zonas socialmente desfavorecidas. La segregación territorial tiende a variar de manera notable entre región. En los Estados Unidos es más fuerte que en Europa del Oeste o en Japón.

En el Sur, la incidencia de la pobreza urbana queda determinada por la situación de cada individuo respecto al mercado de trabajo. El salario, la seguridad del trabajo y las ventajas relacionadas con el trabajo asalariado son determinantes para evitar el empobrecimiento de los hogares. La industria todavía

está muy presente en los centros urbanos del Sur aunque, en muchos casos, el sector de servicios la ha ido desplazando. La venta callejera y el sector informal constituyen una fuente de empleo importante para aquéllos que se encuentran al margen del sector formal. El sector informal varía de una ciudad a otra, aunque provee como mínimo un 20% de los empleos.

II.2. La fragmentación geopolítica

Uno de los mayores retos de la gobernanza surge de la fragmentación de las instituciones en las áreas metropolitanas, cada vez más grandes y extendidas. Esta fragmentación es esencialmente geopolítica. A medida que un mayor número de personas elige vivir en las localidades más alejadas de la ciudad central, mayor es el número de municipios implicados en la resolución de los problemas comunes de las grandes áreas metropolitanas.

Un estudio del Observatorio Internacional de las Metrópolis (Hoffmann-Martinot y Sellers 2005) resultante de la observación de 476 áreas metropolitanas, ofrece una visión sistemática de la fragmentación geopolítica en los países de la OCDE, completada con datos de otros países. Tomando en consideración la proporción de población de la ciudad central en las áreas de más de 200.000 habitantes, el estudio clasifica a Israel dentro del grupo de países con mayor fragmentación a nivel geopolítico, junto a Suiza (30%), Alemania (31%), los Estados Unidos (34%) y Francia (36%). En los Países Bajos 50% de los habitantes vive en la ciudad central y en el resto la mayor parte de la población continúa residiendo en la ciudad centro y no en los suburbios.

El número de municipios de 100.000 habitantes constituye un segundo indicador de la fragmentación geopolítica (Brunn y Ziegler 1980). Cuanto mayor es este indicador en un área metropolitana, mayor es su fragmentación. En cierto número de países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis, la fragmentación institucional

Uno de los mayores retos de la gobernanza surge de la fragmentación de las instituciones en las áreas metropolitanas, cada vez más grandes y extendidas

En su conjunto, la fragmentación geopolítica es alta en muchos de los países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis (Francia, Alemania, Suiza y el Este de Estados Unidos) donde la metropolización se ha realizado dando continuidad al legado geográfico y administrativo de las ciudades más antiguas

es particularmente baja, con un valor inferior a 5. Se trata de países donde se han producido recientemente fusiones de municipios, como Canadá (1) y Sudáfrica (0), o hace ya más tiempo, como Suecia y los Países Bajos (2), Polonia e Israel (3) y Noruega (4). Las áreas metropolitanas españolas se han desarrollado sobre todo durante los últimos años, lo que explica el nivel bastante bajo de fragmentación institucional (3). Los valores más elevados se dan en Francia (32), República Checa y Suiza (21), Alemania (18), Estados Unidos (15) y Hungría (12). Puede parecer sorprendente que estos valores sean considerablemente más elevados en Hungría y República Checa, antiguos países comunistas, que en Polonia u otros países post-comunistas como Eslovaquia. Este nivel más elevado de fragmentación resulta, en gran medida, de las políticas de ruptura con las fusiones llevadas a cabo en esos dos países.

Finalmente, se puede recurrir a un índice de fragmentación geopolítica –el índice Zeigler y Brunn (1980)– basado en los dos indicadores anteriores y que sirve para evaluar con una sola medida la fragmentación institucional y demográfica de los países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis.

A menudo se tiende a considerar a Francia como el país de Europa más fragmentado a nivel territorial. En efecto, está más fragmentado (11) que el promedio americano (7) que se sitúa casi al mismo nivel de la Confederación Helvética (7). La comparación internacional de los índices Zeigler y Brunn permite también revisar algunas afirmaciones y generalizaciones de uso corriente. Así la evocación de un supuesto modelo norteamericano no puede más que prestarse a confusión: las áreas metropolitanas canadienses son institucionalmente muy diferentes del contexto estadounidense, y sus recientes reformas de consolidación las sitúan actualmente más próximas al modelo del Norte de Europa. Del mismo modo, no se puede agrupar en una misma categoría a los países de Europa Oriental, aunque durante

la época comunista todos estuvieron sujetos a políticas de fusión de municipios. Por ejemplo, la República Checa postsoviética (3), muy fragmentada, tiene un perfil muy diferente al de Hungría (1,7) o Polonia (0,6). Debido a un proceso de metropolización más reciente y menos pronunciado, España (0,5) se encuentra mucho más cercana a los Países Bajos (0,5), Suecia (0,3) y Noruega (0,8), que a su vecina Francia. Alemania, por su parte, presenta una fragmentación elevada, con una media de 6 y con unos niveles particularmente altos en las áreas metropolitanas del Este y en algunas metrópolis del Oeste como Klobenz.

En su conjunto, la fragmentación geopolítica es alta en muchos de los países estudiados por el Observatorio Internacional de las Metrópolis (Francia, Alemania, Suiza y el Este de Estados Unidos) donde la metropolización se ha realizado dando continuidad al legado geográfico y administrativo de las ciudades más antiguas. La fragmentación avanza rápidamente en la mayoría de países de reciente metropolización (como República Checa, Hungría, España e Israel). Sin embargo, algunas reformas drásticas y espectaculares han conseguido reducir esta fragmentación en países tan diferentes como Escandinavia, Canadá y Reino Unido.

A excepción de Sudáfrica, que ha sido incluida en el proyecto del Observatorio, no se dispone de ningún dato comparativo para definir la situación general de fragmentación geopolítica de los países del Sur, en desarrollo o en transición. Sin embargo, Sudáfrica es el ejemplo más claro de la tendencia predominante en estos países de no seguir el modelo de fragmentación geopolítica del Norte. Las reformas postapartheid han rediseñado los límites de las ciudades en aras de hacerlos coincidir con el trazado socio-económico existente, eliminando de esta forma la fragmentación geopolítica.

Paralelamente a la consolidación de la metropolización en Europa del Norte, en otros países en desarrollo se ha producido un movimiento similar. En 1973, el régimen



militar brasileño creó nueve regiones metropolitanas que han permanecido hasta nuestros días. Igualmente, el régimen surcoreano estableció gobiernos metropolitanos regionales en el seno de la metrópolis de Seúl así como en otras ciudades del país. Múltiples ciudades del Sur han instaurado en las capitales regionales una forma de autoridad territorial metropolitana.

Estos esfuerzos de consolidación no han conseguido erradicar totalmente el problema de la fragmentación política en el Sur. Al igual que en el Norte, el problema se hace particularmente evidente en las regiones urbanas de mayor tamaño. Laquian, en un estudio reciente sobre la gobernanza de las metrópolis asiáticas, califica la fragmentación político-administrativa como "el problema más grave" al cual se enfrentan las ciudades (2007, p. 145). En algunas antiguas colonias, las estructuras administrativas coloniales se han mantenido para definir los límites de las regiones más allá de las ciudades. En otras zonas, como es el caso del *panchayat* indio y del *barangay* filipino, son las comunidades tradicionales las que definen las jurisdicciones municipales. Aún en presencia de una autoridad metropolitana la expansión territorial va frecuentemente más allá de los límites administrativos, hasta englobar a las aglomeraciones de su alrededor. Los gobiernos metropolitanos administran actualmente el 50% de la población de Ciudad de México, el 71% de la población de São Paulo, el 45% de la población de Seúl y el 38% de la de Johannesburgo.

Cuando la jurisdicción de las autoridades municipales llega a cubrir el conjunto del área metropolitana, es posible que contradicciones de otra índole puedan introducir obstáculos a su acción. En Bangkok, en Manila, o por ejemplo en Bombay, las autoridades metropolitanas ejercen una amplia competencia geopolítica, aunque su eficacia a menudo se ha demostrado limitada. Por un lado, los gobiernos locales o el nivel nacional pueden limitar sus poderes; por otro, la fragmentación de las administraciones y de otros prestatarios de servicios (rutas, vivien-

da, circulación, etc) pueden igualmente dificultar su actuación.

II.3. Globalización económica y competitividad

De forma creciente, tanto en el Norte como en el Sur, se considera a las áreas metropolitanas como regiones claves en las estrategias nacionales para promover el estado de bienestar. Son espacios con un gran potencial importante para estimular el desarrollo económico. Además de la globalización de los sistemas de intercambios y de las redes de producción, el desarrollo de las actividades de servicios y de alta tecnología han fortalecido su papel.

Se ha escrito abundantemente sobre las "ciudades globales", centrándose inicialmente en las grandes metrópolis del Norte. Esta literatura analiza la importancia de las regiones urbanas en función de su peso en el mercado financiero internacional, en función de índices de gobernanza corporativa o del nivel de comunicación y de desplazamientos de sus élites (Sassen 1991, Taylor 2003). Otro estudio sobre las "regiones metropolitanas globales" pone énfasis en el papel que juega la especialización económica regional en los sectores de la alta tecnología y de los servicios punteros en los países industrializados (Scott 2001). En los países desarrollados, regiones urbanas de pequeño y mediano tamaño han conseguido estimular su desarrollo atrayendo actividades de alta tecnología, así como empresas y servicios administrativos y educativos (Markusen, Lee y DiGiovanna, 1999). Esta nueva forma de competitividad económica no impulsó el desarrollo en una sola dirección. Los centros metropolitanos consideran que la excelencia en el ordenamiento urbano y la calidad de las prestaciones culturales son un factor importante de competitividad (Glaeser, Kolko y Saiz 2000). La dinámica económica refuerza así la necesidad de una acción colectiva regional.

Estos procesos son mucho menos homogéneos en el Sur. A pesar de que existe una mayor demanda por mejorar el desarrollo

De forma creciente, tanto en el Norte como en el Sur, se considera a las áreas metropolitanas como regiones claves en las estrategias nacionales para promover el estado de bienestar. Son espacios con un gran potencial importante para estimular el desarrollo económico

La emergencia de regiones metropolitanas tiene implicaciones innegables en la aparición de conflictos territoriales

económico, la gobernanza de las regiones metropolitanas en estos países se enfrenta a retos cada vez más similares a los del Norte. Entre principios y mediados del siglo XX, las ciudades asiáticas y latinoamericanas concentraron todos sus esfuerzos en el desarrollo industrial y su modernización. En la mayoría de países latinoamericanos y asiáticos, como Tailandia y Corea del Sur, las principales ciudades han concentrado gran parte de los procesos de industrialización y de los recursos nacionales. Agravado por la presencia de regímenes autoritarios en muchas de estas regiones, la primacía urbana ha reducido el potencial de desarrollo a nivel nacional (Ades y Glaeser 1994).

Desde los años 70 sin embargo, la capacidad industrial de los países en desarrollo se ha desplazado fuera de los centros urbanos, generalmente hacia las ciudades de la periferia. Algunos fenómenos complejos de migraciones vinculan estos centros urbanos con las regiones rurales colindantes. De esta forma, se han elaborado proyectos para la creación de parques industriales y otros viveros de empresas destinados a las tecnologías punteras, generalmente situados en la periferia de los centros urbanos más importantes. Es el caso de Campinas en la región de São Paulo (Markusen, Lee y DiGiovanna) y del Centro HITEC cerca de Hyderabad (Kennedy 2007). Estos centros continúan apoyándose en las infraestructuras, el capital y otras ventajas ofrecidas por su proximidad a la concentración urbana más importante. Este modelo de desarrollo contrasta con el modelo de los países del Norte, donde regiones diferentes y más pequeñas (Montpellier, Toulouse, Austin, Raleigh-Durham) han captado a menudo el mayor crecimiento generado por las altas tecnologías y los nuevos servicios (Sellers 2002).

Una de las consecuencias de estos desplazamientos económicos globales es el aumento de las desigualdades. Según Sassen (1991), el aumento de las disparidades entre las élites que trabajan en la provisión de servicios a las empresas y los trabajadores inmigrantes mal pagados generará un

aumento de la polarización social y espacial. Las estrategias regionales asociadas a la globalización se preocupan generalmente de estimular el desarrollo económico más que paliar esas nuevas disparidades. En las regiones más dinámicas, los gastos públicos tienden a favorecer la construcción de infraestructuras generadoras de crecimiento. En particular, cuando van acompañadas de una fragmentación de las regiones metropolitanas, estas estrategias pueden originar disparidades en la provisión de servicios públicos locales.

II.4. Conflictos socio-políticos

La emergencia de regiones metropolitanas tiene implicaciones innegables en la aparición de conflictos territoriales. En numerosos casos, en el Norte, la posición inicialmente casi monopolística de la vieja ciudad en relación a su entorno se ha ido reduciendo de forma progresiva. Una competencia económica y política a menudo feroz opone a las ciudades cada vez menos "centrales" a los municipios que rechazan ser meros arrabales o satélites. En Europa y en América, los conflictos que derivan de este debate sobre la explotación fiscal favorecieron el desarrollo de dispositivos mancomunarios de redistribución de recursos entre municipios.

Siguiendo la evolución de la demografía y de la riqueza de la ciudad central y de los municipios periféricos, la distribución de las responsabilidades y de la financiación entre municipios se convierten en una fuente permanente de tensiones: ¿quién debe financiar los transportes colectivos?, ¿los grandes equipamientos deportivos y culturales?, ¿las redes de saneamiento? Y, ¿en qué medida? Incluso en el interior de un gobierno local consolidado se observa una polarización socio-espacial creciente, que genera conflictos entre los barrios de la ciudad. A partir de la descentralización y la democratización en las ciudades del Sur, los responsables municipales, tanto en Brasil, como en Sudáfrica o en la India, se ven confrontados a este tipo de conflictos.

La segunda categoría de conflictos se producen alrededor de las cuestiones socio-económicas que trascienden frecuentemente las pertenencias territoriales. Un ejemplo simple de este fenómeno es la oposición entre los intereses del capital por un lado y del trabajo y los habitantes por el otro. Conflictos de esta índole nos conducen hasta los orígenes mercantiles de la ciudad y plantean claramente el debate sobre la institucionalización de la gobernanza metropolitana. Los promotores más activos de gobiernos metropolitanos, agrupados o no en el seno de cámaras de comercio o de organizaciones corporativas, son favorables a un crecimiento regional fuerte y continuo. Sin embargo, tanto en el Sur como en el Norte, los argumentos que justifican este objetivo han cambiado. Los servicios, la alta tecnología y el desarrollo de actividades comerciales, han ido substituyendo progresivamente las actividades industriales tradicionales y han captado la mayor parte de la contratación en las zonas urbanas. En el Norte, los empresarios promueven junto a los gobiernos iniciativas locales que incitan a la instalación de este tipo de actividades (Sellers 2002, Jouve y Lefèvre 2002). En el Norte, la mayoría de los partidarios de los *growth limits*, o gestión del crecimiento, cuestionan igualmente de manera regular la búsqueda de un crecimiento regional sin límites (Clark y Goetz 1994). En el Sur, los grupos de defensa del medioambiente ejercen una influencia menor por regla general a pesar de ser cada vez más activos.

Los conflictos étnicos y religiosos son otro tipo de categoría de conflictos que trascienden las pertenencias territoriales. Tanto en el Norte como en el Sur, la integración de los grupos étnicos, raciales, o religiosos, se superponen a las diferencias entre ricos y pobres. La llegada de minorías, en particular inmigrantes, que se asientan en barrios poblados por etnias o razas diferentes, puede originar conflictos con la población dominante a nivel nacional y con la mayoría de los residentes en el barrio. La inmigración y la ciudadanía son problemáticas que estimulan

el resurgimiento del populismo y también de movimientos de defensa de los derechos de las minorías, como sucede en la mayor parte de ciudades de Europa, Japón y Estados Unidos. Un número creciente de ciudades se enfrenta a estas divisiones étnicas o raciales, cada vez más presentes, como se observa en Bombay o Los Ángeles, donde la identidad de los grupos cristaliza las tensiones sociales, la contestación política o la violencia intergrupala.

La cuarta discrepancia es de orden ideológico y reside en la oposición de programas y estrategias de organizaciones partidistas. La pertenencia a los partidos (así como a movimientos y coaliciones no partidistas) varía según los países y los contextos territoriales. En parte en reacción a las dos otras categorías de conflictos, los partidos políticos han inventado nuevas prácticas. Se constata en numerosos países la ampliación del número de partidos y de formaciones políticas representadas en las asambleas locales. En Europa, han aparecido nuevas organizaciones, ecológicas y populistas. En el Sur, la democratización y la consolidación de las democracias locales han diversificado el paisaje político local. Tradicionalmente los políticos locales han ejercido un control político limitado en numerosas ciudades del Sur. Pero los nuevos partidos étnicos y religiosos compiten en muchas grandes ciudades con los partidos tradicionales. Al igual que en Europa, estos partidos más recientes alteran la tradicional dominación uni o bipartidista y contribuyen a fragmentar el sistema partidista local.

III. Alternativas institucionales para una gobernanza de las áreas metropolitanas

En América de Norte a principios del siglo XX, la sub-urbanización generalizada creó algunas de las regiones más extensas y dispersas de la época. En estas condiciones de fragmentación geopolítica intensa, surge un debate que todavía hoy en día continúa orientando las elecciones institucionales para la gobernanza metropolitana.

Se constata en numerosos países la ampliación del número de partidos y de formaciones políticas representadas en las asambleas locales

El carácter poco democrático de la gobernanza de las áreas metropolitanas sería el resultado de su fragmentación en una miríada de pequeñas localidades cuya población apenas se movilizaría para cuestiones locales secundarias o triviales frente aquellas cuestiones cruciales de la región urbana

Desde comienzos de los años cuarenta, uno de los principales representantes de la Escuela de Chicago, Louis Wirth (1942), definió la situación de la siguiente manera: "Vivimos en una era que disuelve las fronteras, pero la inercia de los juristas y legisladores, los intereses depredadores de los políticos locales, de los promotores inmobiliarios y de los industriales, la visión parroquial y la miopía de los planificadores ha impedido que se reconozca la inevitable necesidad de una nueva unidad de planificación en la región metropolitana".

Le siguieron numerosos estudios en los países del Norte, mayoritariamente favorables hasta los años setenta a esta visión. Ése fue el principal reto de la reorganización del gobierno local en los años 60 y 70 en Europa, en América del Norte y en ciertos países del Sur. Los dos argumentos que se apoyaban en la recomendación de crear un gobierno metropolitano agrupando diferentes unidades político-administrativas provenían de la teoría económica: el efecto "spillover" (externalidades), y las economías de escala. Una organización única, suficientemente grande para beneficiarse de las economías de escala y para internacionalizar los "spillovers", debía representar la solución óptima y racional a estos problemas.

Aplicados a contextos regionales, nacionales y socio-políticos diferenciados, la multiplicidad de argumentos expuestos e intercambiados desde hace decenios pueden resumirse en dos grandes corrientes de propuestas: el reformismo supramunicipal y el policentrismo territorial.

III.1. El reformismo supramunicipal

Para los partidarios de la creación de verdaderos gobiernos metropolitanos destinados a sustituir a las autoridades municipales existentes, uno de los principales fracasos de las metrópolis fragmentadas es el debilitamiento de la democracia local, que provoca un declive de la participación política y electoral en muchos países. Además muchos gobiernos locales son percibidos como inefi-

cientes y desconectados de las expectativas de los ciudadanos.

El carácter poco democrático de la gobernanza de las áreas metropolitanas sería el resultado de su fragmentación en una miríada de pequeñas localidades cuya población apenas se movilizaría para cuestiones locales secundarias o triviales frente aquellas cuestiones cruciales de la región urbana. Éste es el argumento que retoma por ejemplo el gobierno de Québec en su Libro Blanco sobre la Reorganización Municipal (2000: 20): "El tamaño limitado de los municipios se presenta a veces como una ventaja por lo que se refiere al ejercicio de la democracia, pues permite una administración más cercana a los ciudadanos. Sin embargo en la medida en que la fragmentación de los municipios conduce a su baja capacidad de influencia en cuestiones importantes que trascienden sus territorios, como la ordenación del territorio, el medio ambiente, el transporte público y el desarrollo económico, amenaza en gran medida de reducir el interés de los ciudadanos a participar en la vida municipal".

Estos argumentos deben entenderse a partir de ejemplos de Estados muy descentralizados. En América del Norte la fragmentación de los gobiernos locales (municipios, distritos especiales y escolares) genera disparidades importantes en la provisión de servicios a la población. En algunos casos, estas diferencias se originan también en la variación de las competencias técnicas locales y de profesionalización de los empleados municipales. En Estados Unidos y Canadá, los partidarios de formas integradas de gobierno metropolitano han tendido a presentar, como principal argumento para la reforma, la necesidad de reducir las disparidades socio-económicas al interior de la metrópolis, en particular en materia de educación y de seguridad (Dreier, Mollenkopf y Swanstrom 2004). Esta reforma ha sido promovida como una respuesta que se adapta mejor a la acción colectiva coordinada que trascienda los territorios municipales para abarcar grandes zonas

metropolitanas, sobre todo en sectores como el agua potable, el saneamiento o la contaminación del aire.

III.2. El policentrismo territorial

Son los países centralizados del norte europeo y el Reino Unido donde, gracias a los sucesivos esfuerzos de fusión de municipios, se han aproximado más a una reforma nacional de las instituciones supra-municipales. Pero en los Estados Unidos, ha nacido un contramovimiento de defensa de las instituciones metropolitanas descentralizadas. Los opositores a la formación de gobiernos metropolitanos les reprochan su peso, sus costes elevados de funcionamiento y su distancia respecto a los ciudadanos.

Los defensores de la corriente político-económica denominada *Public Choice* (Opción Pública) han sido los principales inspiradores del movimiento que privilegia las pequeñas unidades locales y sus acuerdos inter gubernamentales para la gestión de las áreas metropolitanas (Ostrom, Bish y Ostrom 1988). Según este enfoque, siguiendo el ejemplo de las empresas privadas que compiten por la producción o venta de bienes, es más eficiente y democrático que las localidades de un área metropolitana rivalicen entre ellas por la producción y venta de servicios públicos. La coexistencia de esas diferentes unidades de gobierno favorece así una elección casi mercantil que permite a los habitantes escoger el municipio del área metropolitana que se corresponde más directamente con el nivel de servicios públicos que desean. Los bienes cuya prestación comprende diversas ciudades, como pueden ser la educación, los transportes o la sanidad, se negocian a través de acuerdos específicos para estos sectores (Marks y Hooghe 2003).

Sin embargo, parece simplemente irreal pensar que un cambio masivo de los límites de la metrópolis pueda realizarse de forma efectiva en la mayor parte de países. Las clases medias en particular, se han mostrado generalmente poco deseosas de contri-

buir financieramente a la reducción de las desigualdades de riqueza intrametropolitana y a perseguir el objetivo de la igualdad fiscal. A la vez, se constata un apoyo limitado al principio mismo de la existencia de estructuras de integración metropolitana.

III.3. El «nuevo regionalismo»

En estas condiciones entendemos que la solución más flexible y que permitiría una geometría variable de la cooperación entre municipios, bajo distintas formas, cuenta con un respaldo amplio, sobre todo considerando que múltiples trabajos de investigación empírica subrayaron las ventajas de esta cooperación más o menos formalizada.

Desde finales de los años 70, en muchos de los países donde se habían creado instituciones metropolitanas, se generaliza un desencanto con respecto a éstas. En los años 80 se observa la supresión de los condados urbanos y del Consejo del Gran Londres en Gran Bretaña; de las estructuras de aglomeración de Rotterdam y Eindhoven en los Países Bajos; los repetidos fracasos de las tentativas federales y estatales de consolidación de los gobiernos locales de las regiones urbanas australianas; el desmantelamiento de los gobiernos metropolitanos españoles de Valencia y Barcelona; la interrupción prematura de la progresiva institucionalización de las comunidades urbanas francesas; el fracaso de los esfuerzos de creación de áreas metropolitanas en Italia; el lento proceso de integración de algunas experiencias alemanas existentes como el *Umland Verband Frankfurt* o el *Kommunalverband Ruhrgebiet*.

La problemática de la gobernanza de las metrópolis ha evolucionado substancialmente en estos últimos veinte años. La gran mayoría de modelos considerados o experimentados se inscriben en una perspectiva de gobernanza, más que en una de gobierno, aplicada ya no esencialmente a las aglomeraciones urbanas sino a vastas regiones urbanas multipolares en expansión y transformación.

Desde finales de los años 70, en muchos de los países donde se habían creado instituciones metropolitanas, se generaliza un desencanto con respecto a éstas

No se trata simplemente de la sustitución pura y simple en el tiempo de un modelo por otro, sino de una diferenciación aguda de los sistemas de gobernanza en vigor

Esta tendencia hacia un gobierno más ligero y policéntrico, calificada en Norteamérica como de *new regionalism* (nuevo regionalismo), está conectada con el proceso global de descentralización que refuerza las unidades locales de base en detrimento de las grandes organizaciones supramunicipales, especialmente de las regiones y zonas del mundo en vías de democratización. Pero también las formas, ritmo y alcance del movimiento de metropolización contemporáneo provocan que las formas clásicas de gobierno metropolitano sean insuficientes.

No se trata simplemente de la sustitución pura y simple en el tiempo de un modelo por otro, sino de una diferenciación aguda de los sistemas de gobernanza en vigor. Este movimiento puede observarse tanto en la mayoría de países del Norte como del Sur.

¿Cómo pueden caracterizarse las nuevas formas de gobernanza metropolitana? El análisis de experiencias institucionales recientes muestra cuatro dimensiones particularmente significativas:

- *El pragmatismo de la implantación:* los gobiernos estatales tienden a no imponer más sus concepciones, por el contrario, se esfuerzan en consultar, sondear, poner en perspectiva, acercar y conciliar. Antes que proponer un modelo institucional aplicable al conjunto de regiones urbanas, trabajan de forma deliberada "a medida". La decisión de emprender un proceso de reforma se explica generalmente por la presión ejercida y los retos planteados por el crecimiento urbano.

Desde esta perspectiva es más fácil comprender la evolución de la gobernanza de la región de Tokio, que no puede quedar reducida al papel del GMT (Gobierno Metropolitano de Tokio), convertido en uno más dentro de la constelación de actores implicados (prefecturas vecinas, oficinas ministeriales regionales, Japan Railway, compañías privadas, etc...). Igualmente, la Asamblea del Gran Londres (GLA por sus siglas en inglés), de reciente crea-

ción, no puede ejercer una influencia real si no es en concertación estrecha con los *Boroughs*, las empresas privadas de servicios urbanos (*special purpose agencies*), pero también con dos agencias regionales de desarrollo y con los departamentos ministeriales. No es por casualidad que Canadá, que durante toda la segunda mitad del siglo XX ha sido un país-modelo del gobierno metropolitano integrado, se orienta actualmente hacia un neo-regionalismo policéntrico que se traduce sobre todo en medidas espectaculares de desunión vía referéndum de municipios agrupados en el interior de las áreas metropolitanas.

- *La adaptación de las unidades territoriales existentes y de los gobiernos supramunicipales a los retos emergentes en las regiones metropolitanas.* En el caso de las regiones urbanas extensas como Tokio, París o São Paulo, la unidad de gobierno regional o federal es un nivel de administración que se haya por encima del nivel de gobierno local. Igualmente, en los Estados Unidos, los condados, que se encuentran por encima de las instancias municipales, constituyen un marco administrativo más completo para la implementación de la planificación territorial o la prestación de servicios sociales más allá de los límites municipales. En los Estados Unidos, los defensores de la gobernanza metropolitana tienden cada vez más a planear la creación de coaliciones entre los representantes de las ciudades y de sus periferias para la elaboración de la legislación y políticas favorables a las metrópolis a nivel de los gobierno federal y de los estados (Dreier, Mollenkopf y Swanstrom 2004).
- *El fortalecimiento de la legitimidad democrática:* para los partidarios de las nuevas formas de gobernanza metropolitana, la elección directa por parte de la población de los órganos de gobierno (asamblea y ejecutivo) responde a un doble objetivo: emancipar a las instancias metropolitanas de un control demasiado estrecho por par-

te de los intereses municipales, garantizando de esta forma una oportunidad real de autonomía, y reforzar al mismo tiempo el vínculo entre la ciudadanía y sus representantes políticos (*responsiveness*). La elección directa de los miembros de Metro Toronto ha sido una innovación desde 1988. En Stuttgart, el control ejercido por los partidos sobre la formación de listas de candidatos a las elecciones de la Comunidad Regional de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*), creada en 1994, ha permitido limitar el número de electos locales municipales presentes en la asamblea regional, lo que ha permitido reforzar el poder de la misma. Desde el año 2000, la Asamblea del Gran Londres (GLA) y su alcalde son elegidos directamente por la población. A diferencia del antiguo Consejo del Gran Londres, la GLA se concentra sobre todo en las estrategias para favorecer la competitividad y la cohesión social, más que a la prestación directa de servicios (Harloe 2003).

- *La primacía que se da a la misión sobre la gestión: la administración metropolitana se consagra principalmente a la planificación, coordinación e integración de las políticas de los gobiernos locales del área metropolitana, mientras que las tareas propiamente de gestión son limitadas.* Esta combinación de enfoques, surgidos al hilo de debates y confrontaciones de puntos de vista más complementarios que contradictorios, se corresponde con el estado de la evolución de los análisis de los expertos y científicos sobre el "problema metropolitano", mucho más diferenciados y "ecuménicos" hoy en día que hace veinte años. En tanto que agencias de dirección estratégica, las administraciones de las nuevas estructuras de gobernanza metropolitana son por naturaleza más ligeras: así, la Autoridad del Gran Londres cuenta con apenas 600 trabajadores.
- *La asociación estrecha con el sector privado: en todas las fases del proceso de maduración institucional, se*

observa frecuentemente una fuerte influencia de los líderes y organizaciones del sector privado. En Europa como en Estados Unidos, las cámaras de comercio y las asociaciones de empresas juegan un rol determinante. En ciertos países, el rol del sector privado está definido por el legislador.

IV. Panorama de las instituciones de gobernanza metropolitana

Existe una gran variedad de dispositivos de gobernanza metropolitana en todo el mundo. Siguiendo la presentación del Cuadro 1, se pueden clasificar, según la importancia político-institucional que se les reconoce de forma específica, en función de tres aspectos constitutivos: la cobertura espacial, la consistencia institucional y la intensidad democrática. La posición de las regiones metropolitanas en relación a los gobiernos estatales y sobre todo a los sistemas nacionales, también explica las diferencias en la operatividad y la pertinencia de la gobernanza metropolitana. Finalmente, si se analizan las competencias de las instituciones metropolitanas, se encuentran globalmente similitudes, pero también un cierto número de contrastes transnacionales en la forma de administrar la gobernanza metropolitana.

IV.1. La cobertura espacial

Las instituciones existentes pueden cubrir todo o parte del territorio metropolitano. Su capacidad normativa, de gestión y de impacto varía necesariamente. En particular en condiciones de crecimiento rápido, la fluidez de los límites funcionales y demográficos de las áreas metropolitanas hace de la cobertura espacial un reto permanente.

La mayoría de gobiernos metropolitanos deben reformarse para adaptarse a la evolución de sus territorios. En ciertos casos, en el momento de su creación recubrían sólo una parte de la región metropolitana; en otros es el área metropolitana que rápidamente se expandió más allá de las fron-

Existe una gran variedad de dispositivos de gobernanza metropolitana en todo el mundo. Siguiendo la presentación de la Tabla 1, se pueden clasificar, según la importancia político-institucional que se les reconoce de forma específica, en función de tres aspectos constitutivos: la cobertura espacial, la consistencia institucional y la intensidad democrática

Cuadro 1 Las dimensiones de la integración institucional de las áreas metropolitanas

	Baja	Media	Alta
INTERNO			
Cobertura espacial	Una fracción del área metropolitana	La mayor parte del área metropolitana	Toda el área metropolitana
Consistencia institucional	Cooperación intermunicipal	Autoridad de desarrollo metropolitano o sector específico	Ciudad metropolitana
Intensidad democrática	Democracia local	Elecciones a nivel metropolitano, pero también democracia local	Democracia metropolitana integral
EXTERNO			
Centralidad a un nivel superior de decisión gubernamental	División al interior de la metrópolis Divisiones entre metrópolis Representación limitada de los intereses metropolitanos	Capital regional Alianza nacional de las regiones urbanas Integración de sectores específicos	Región urbana prevalecte Capital nacional

teras administrativas. Una referencia internacional en materia de gobierno metropolitano, Metro Toronto, se constituyó en 1953, pero todavía en 1991 no cubría más que el 54% del área metropolitana de Toronto. La Corporación Municipal del Gran Bombay (GBMC por sus siglas en inglés), sólo cubre el 67% de la población de la región metropolitana de Bombay, aunque sirve a 12 de sus 18 millones de habitantes. La reforma reciente que ha llevado a la creación de gobiernos metropolitanos en las regiones sudafricanas tan sólo ha conseguido reunir al 38% de la población de Johannesburgo bajo el estandarte de su único gobierno central metropolitano.

Múltiples instituciones de gobernanza metropolitana están limitadas territorial y socialmente en porciones de las zonas metropolitanas. En Argentina, la Región Metropolitana del Norte es un consorcio creado en el año 2000 que agrupa a una parte de los municipios, más ricos, del área metropolitana de Buenos Aires (San Fernando, Vicente López, San Isidro, Tigre). De igual forma, 7 de las 39 ciudades del área metropolitana de São Paulo, reunidas en el seno de la Cámara Regional del Gran ABC (Diadema, Sao Caetano do Sul, Sao Bernardo do Campo, Santo Andre, Maua,

Ribeirao Pires y Rio Grande da Serra), están desarrollando una coordinación limitada de las políticas públicas que implementan. Resulta significativo que la ciudad central, São Paulo, no participe en este consorcio.

IV.2. La consistencia institucional

La gobernanza de las áreas metropolitanas puede estar más o menos concentrada o integrada a nivel institucional, tanto territorial como funcionalmente.

a) La nueva ciudad o la ciudad metropolitana

Es bastante raro que una sola autoridad ejerza una competencia general y multifuncional sobre el conjunto del territorio metropolitano. Esto ocurre cuando se realiza una fusión del conjunto de los municipios que lo componen.

El área metropolitana se estructura alrededor del municipio metropolitano que asegura la prestación de la mayoría de servicios. La Administración Metropolitana de Bangkok (BMA por sus siglas en inglés) es el resultado de la fusión de Bangkok y de Thonburi. Existen en Asia otras ciuda-



des metropolitanas que resultan de un proceso similar: Seúl, Kuala Lumpur, Surabaya o Yakarta. En Seúl, el Gobierno Metropolitano de Seúl está dirigido por un alcalde y una asamblea elegidos directamente por la población, que tienen bajo su jurisdicción 25 distritos denominados Gu. Así mismo, el gobierno chino ha creado ciudades metropolitanas gobernadas por alcaldes fuertes nombrados por el Estado en Pekín, Shanghai, Guangzhou, Chongqing y Tianjín. A escala inframetropolitana subsisten los distritos, dotados de poderes y presupuestos reducidos, lo que puede provocar tensiones y fricciones entre el nivel metropolitano y esos distritos.

A iniciativa de las provincias canadienses, se han producido una serie de fusiones entre municipios pertenecientes a sistemas metropolitanos a dos niveles. En 1970, el Nuevo Partido Democrático mayoritario en el parlamento provincial de Manitoba decidió agrupar la Corporación del Gran Winnipeg y sus municipios en la ciudad de Winnipeg, para equilibrar las condiciones socio-económicas y financieras de la ciudad central que atravesaba dificultades con su extrarradio más rico. El gobierno de Ontario decidió una fusión del mismo tipo en 1998 con la constitución de la nueva ciudad de Toronto, seguida por la provincia de Québec que dos años más tarde instauró los nuevos municipios ampliados de Montreal y Québec.

Una de las experiencias recientes más destacables en el mundo en relación a esta evolución se da en Sudáfrica. El régimen del apartheid y la segregación institucionalizada impedían antes toda forma de organización metropolitana. Su desaparición permite en los años 90 y en un lapso de tiempo muy corto la creación de ciudades metropolitanas, bajo la presión del partido dominante ANC. Las fuerzas mayoritarias del país veían en el gobierno metropolitano el vehículo más eficaz para realizar la reforma territorial y reducir las disparidades socio-económicas. En diciembre de 1998, la *Local Government Municipal Structures Act* (Ley

sobre Estructuras Municipales de Gobierno Local) reconocía oficialmente la formación de ciudades metropolitanas, cuyos límites se precisaron antes de las elecciones locales de 2000 por una comisión especial (*Municipal Demarcation Board* –Comisión de Demarcación Municipal). Se crearon seis ciudades metropolitanas: Ciudad del Cabo, Ethekwini, Johannesburgo, Ekurhuleni, Tshwane y Nelson Mandela (Cameron y Álvarez 2005). Por supuesto, es todavía demasiado pronto para hacer balance de esta experiencia única de gobierno metropolitano. Sin embargo, en el espacio de unos pocos años, la creación de ciudades metropolitanas parece haber contribuido en ciertas regiones a una mejora del bienestar de la población, en otras, los resultados son más limitados.

b) La coexistencia de municipios y una estructura metropolitana

Según una lógica federal que impide en principio toda relación jerárquica o de subordinación entre los dos niveles territoriales, esta fórmula permite mantener una proximidad entre los gobiernos locales y la población, mientras se confía la resolución de los problemas metropolitanos a una entidad supramunicipal específica. Las provincias canadienses de Ontario, Manitoba, Québec o la Columbia Británica crearon este tipo de estructuras para el conjunto de sus metrópolis a partir de los años 50 y 60; la de Metro Toronto (1953-1997) ha jugado durante largo tiempo un papel precursor y servido de modelo. También las encontramos en Metro Manila, São Paulo, Lima, Río de Janeiro, Bombay o Calcuta.

El nivel metropolitano puede adoptar la forma de un simple consejo de desarrollo metropolitano, de autoridad de desarrollo metropolitano, o de verdadero gobierno metropolitano.

El consejo de desarrollo metropolitano garantiza el mantenimiento de los poderes de los gobiernos locales que lo componen, que delegan en sus alcaldes o delegados,

La gobernanza de las áreas metropolitanas puede estar más o menos concentrada o integrada a nivel institucional, tanto territorial como funcionalmente

El grado de consolidación institucional se mide particularmente por el nivel de autonomía financiera de la estructura metropolitana

que a su vez designan entre ellos al ejecutivo. Encontramos este tipo de estructuras en la mayoría de metrópolis de Estados Unidos, a imagen del Consejo Metropolitano de Gobiernos de Washington (WASHCOG, por sus siglas en inglés) creado en 1957 para el área metropolitana de Washington, o en El Salvador con el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS).

La Autoridad de Desarrollo de Metro Manila (MMDA, por sus siglas en inglés), en Filipinas, se creó por ley en 1995 y está formada por un consejo de 17 alcaldes (7 ciudades, dotadas de amplias competencias y 10 municipios) y representantes del Estado. Reemplaza a la Autoridad Metropolitana de Manila, que a su vez había sucedido en 1990 a la Comisión Metropolitana de Manila, creada en 1975 y dotada de poderes relativamente importantes. La MMDA no es un gobierno local, sino un establecimiento público específico que depende directamente del Presidente de Filipinas, con el objetivo de asegurar las tareas de planificación, monitoreo y coordinación. Sus medios son limitados, especialmente desde el punto de vista presupuestario y se considera poco apta para regular las políticas de sus miembros, debido a la debilidad de los instrumentos de integración con los que cuenta. Aparece limitada entre el poder de las administraciones estatales y la voluntad de los 17 gobiernos municipales de evitar toda orientación o limitación procedente de un nivel superior, apoyándose en el código del gobierno local de 1991 (Laquian 2001).

A diferencia del consejo de desarrollo metropolitano, la autoridad de desarrollo metropolitano concentra muchas funciones en el marco de una gobernanza más técnica que política. Este modelo ha sido adoptado por numerosas metrópolis indias tales como Nueva Delhi, Bombay, Karachi y Colombo.

Finalmente, el modelo de gobierno metropolitano impuesto a las autoridades locales

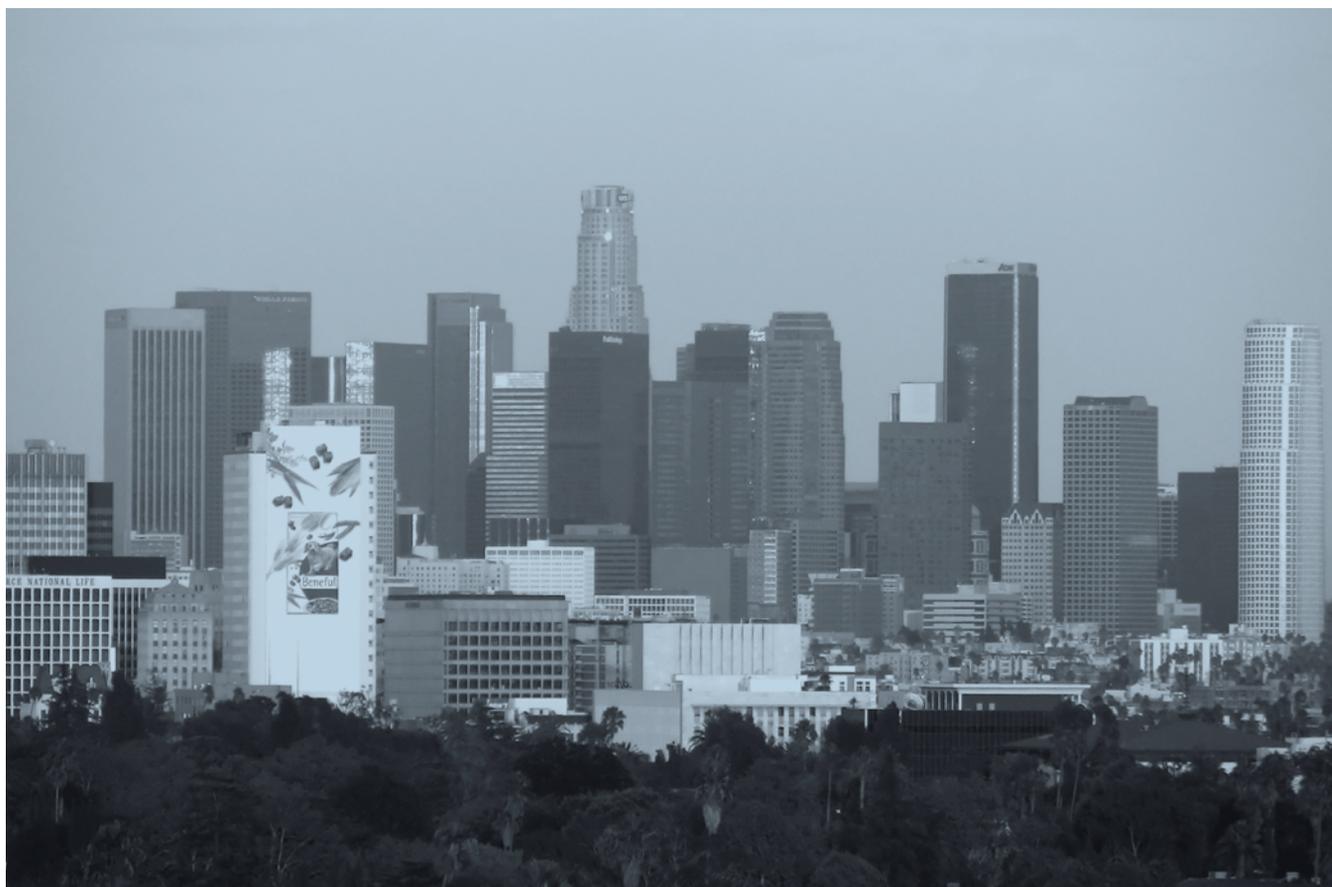
logra una mayor integración funcional y su liderazgo es a menudo directamente electo por la población. Éste es el caso de Tokio y Toronto.

El Gobierno Metropolitano de Tokio (el TMG por sus siglas en inglés) fue creado en 1943 para fusionar la ciudad de Tokio y la prefectura de Tokio. Actualmente se trata de una prefectura metropolitana que comprende no sólo la ciudad central y sus distritos, sino también el área de Tama formada por 39 municipios, 26 urbanizaciones, 5 localidades y 8 pueblos. El TMG gestiona prioritariamente los servicios y el desarrollo de la Ciudad de Tokio (23 distritos) gracias especialmente a un sistema de compensación financiera, gestionando de forma más distante la parte occidental de su territorio (Tama) (Vogel 2001).

El grado de consolidación institucional se mide particularmente por el nivel de autonomía financiera de la estructura metropolitana. Las metrópolis chinas han recibido del gobierno central una capacidad de acción importante en los campos de la fiscalidad y los recursos propios (venta y compra de terrenos, tarifas y cánones, lanzamiento y suscripción de empréstitos en China y el extranjero). En Francia, las comunidades urbanas son responsables de presupuestos considerables de acuerdo a la amplia diversidad de competencias que ejercen. Así, el de la Comunidad Urbana de Burdeos (CUB) es el doble que el de la ciudad de Burdeos, ya que la CUB cubre de forma facultativa u obligatoria un conjunto de responsabilidades ligadas a la realización de grandes infraestructuras, la modernización de los servicios urbanos, y el desarrollo de la economía local.

c) La cooperación intermunicipal.

En ausencia de una institución metropolitana específica, la gobernanza de las áreas metropolitanas se puede gestionar a través de acuerdos intermunicipales de nivel sectorial o en la prestación de servicios determinados. Parece que este contexto



institucional es el más extendido en el mundo; por ejemplo, las cooperaciones más o menos formalizadas en el seno de áreas metropolitanas, como las de Sydney (Kübler 2005), Lima-Callao, Santiago de Chile, Santa Fe de Bogotá, las cooperaciones entre las ciudades rusas y los *oblasts* (regiones) circundantes, o las que se dan en Estados Unidos entre condados vecinos.

En esas circunstancias, la fragmentación territorial subsiste, pero se ve compensada en cierta manera gracias a integraciones sectoriales específicas, generalmente a través de agencias creadas en el sector del agua y del saneamiento, de la electricidad, del transporte y la gestión de residuos. Se considera que generan economías de escala para la gestión de servicios intensivos en capital.

Las dos agencias principales de Metro Manila son el Sistema Metropolitano de Aguas y Cloacas (MWSS por sus siglas en inglés)

y la Autoridad del Tren Ligeró (LRTA, por sus siglas en inglés). En Karachi, existen diferentes estructuras de cooperación: la Corporación Metropolitana de Karachi para proyectos de desarrollo económico, la Autoridad de Desarrollo de Karachi para el suelo y las infraestructuras, así como la Comisión de Karachi para el Suministro de Agua y el Alcantarillado. En Madrás, el desarrollo urbano y la gestión de servicios urbanos están gestionados por la Corporación Madrás, dotada de una asamblea de 120 miembros electos y de un ejecutivo nombrado por el Estado. En el área metropolitana de Dhaka, una serie de agencias especializadas trabajan paralelamente a 42 servicios estatales en un conjunto de municipios (*pourashavas*): entre las más importantes se pueden citar a RAJUK (Autoridad de Desarrollo de Capital), DCC (Corporación de la Ciudad de Dhaka por sus siglas en inglés) y la estructura paraestatal DWASA (la Autoridad de Dhaka para el Agua y el Saneamiento). En otras regio-

nes del mundo como Los Ángeles y São Paulo, se observan funcionamientos similares (ver anexo).

Desde hace unos años, también han comenzado a generalizarse estructuras menos complejas para la reflexión y coordinación de iniciativas. Por ejemplo, en São Paulo, a iniciativa del Estado de São Paulo, se ha creado el Forum Metropolitano para la Seguridad Pública en cooperación con la ONG Instituto "São Paulo Contra a Violência". El Estado también ha creado un sistema de gobernanza para compartir el agua del río en la que participan diversos socios locales (Abers y Keck 2006).

En el Sur, en ausencia de una autonomía local suficiente, muchos espacios metropolitanos se caracterizan por una coordinación intrametropolitana débil, sino inexistente. En Nigeria, Etiopía y Tanzania, las autoridades urbanas no disponen de la autonomía real necesaria para llevar a cabo políticas adecuadas o de cooperación con otras unidades locales. En Nigeria, los límites de las competencias locales son vagos. Durante el año 2003, la descentralización puesta en marcha por el gobierno etíope dotó a Addis-Abeba de un nuevo estatuto que puso fin a un siglo de desarrollo centralizado. En Tanzania la descentralización de los años 70 no fue más que una mera desconcentración y la nueva estructura municipal de Dar-es-Salaam, operativa desde el 1 de febrero de 2000, abrió una nueva etapa, como en el caso de Addis-Abeba, tras un largo período de gestión tecnócrata y centralizada de la ciudad. En estos tres países, la división territorial mediante la creación de nuevas unidades administrativas contrasta con el proceso de unificación que se observa en Sudáfrica.

La intervención de gobiernos de nivel superior puede igualmente sustituir la cooperación metropolitana. En Israel, a pesar de la elevada proporción de habitantes que vive en sus cuatro áreas metropolitanas (Tel Aviv, Jerusalén, Haifa

y Beer Sheva), existen muy pocos mecanismos de gobernanza metropolitana. La mayor parte de los sindicatos intermunicipales del área metropolitana de Tel-Aviv tienen una capacidad de organización débil, sobre todo por el hecho de que las administraciones centrales controlan muy de cerca la planificación del territorio, los transportes y las infraestructuras regionales (Razin y Hazan 2005).

IV.3. La intensidad democrática

El papel de la ciudadanía en la designación y control de las autoridades metropolitanas es variable, aunque desde hace unos años se asiste a reformas que valorizan la participación ciudadana. El tamaño creciente, la complejidad y la interconexión territorial de las regiones metropolitanas plantean lo que Devas (2005) llama un intercambio entre "escala" y "voz" de la gobernanza. Cuando la gobernanza se ejerce a mayor escala, más difícil es asegurar la participación de las unidades locales, de los barrios, de la sociedad civil y de los ciudadanos.

Las estructuras metropolitanas integradas han sido impuestas frecuentemente por gobiernos centrales autoritarios en nombre de criterios tecnócratas de eficiencia de la gestión urbana y de políticas de control de regiones urbanas políticamente "sensibles", que podían ser focos potenciales de oposición. Fue en 1973 cuando el régimen militar brasileño creó las 9 regiones metropolitanas de Belén, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo, Curitiba y Porto Alegre; las agencias que se crearon, fuertemente apoyadas y controladas por el Estado, desaparecieron en la mayoría de los casos, a principios de los años noventa, en el marco del proceso de democratización y descentralización. La Comisión Metropolitana de Manila fue creada en circunstancias similares por la dictadura Ferdinand Marcos en 1975 y su liderazgo fue significativamente confiado a Imelda Marcos. Este contexto histórico-político expli-

El papel de la ciudadanía en la designación y control de las autoridades metropolitanas es variable, aunque desde hace unos años se asiste a reformas que valorizan la participación ciudadana



ca que la problemática de la gobernanza metropolitana haya sido en cierta manera rechazada por estar estrechamente asociada al régimen militar.

En los sistemas de gobernanza metropolitana basados en agencias especializadas a nivel funcional, la dirección está asegurada por técnicos o burócratas, lo que necesariamente reduce el control democrático y su legitimidad. Nombrado por el Presidente de Filipinas, el ejecutivo de la Autoridad de Desarrollo de Metro Manila (MMDA, por sus siglas en inglés), a menudo, se encuentra políticamente desarmado frente a los 17 alcaldes de los ayuntamientos de las ciudades de la metrópolis, elegidos directamente por la población, a los que debe reclamar regularmente contribuciones financieras al presupuesto de la autoridad metropolitana.

La integración política metropolitana se ve favorecida por la elección directa del ejecutivo metropolitano por parte de la población como en el caso de Tokio, Bangkok y Yakarta Raya. Las ciudades metropolitanas sudafricanas están dirigidas ya sea por alcaldes (Johannesburgo, Ekurhuleni, Tshwane y Nelson Mandela), ya sea por ejecutivos colegiales (Ciudad del Cabo y Ethekewini) que no son directamente elegidos por la población, sino que son designados por los partidos en función de sus resultados electorales. El consejo de la Corporación Municipal de Gran Bombay (CMGB) es electo, contrariamente a su ejecutivo que es nombrado por el Estado de Maharastra.

La democracia puede organizarse a nivel inframetropolitano. Los gobiernos submunicipales electos juegan un papel todavía más importante si la autoridad municipal es extendida. La legislación sudafricana prevé la puesta en marcha por parte de las autoridades provinciales de subconsejos (*sub-councils*) o de comités de barrio (*ward committees*) para incentivar la participación ciudadana. Primero se crearon en Ciudad del Cabo 16 subconsejos y, pos-

teriormente, 20 subconsejos, mientras que se establecieron comités de barrio en Johannesburgo, Ekurhuleni, Tshwane y Nelson Mandela, sin embargo no existe ninguna asamblea inframunicipal en Ethekewini. Las primeras evaluaciones de su funcionamiento muestran una baja participación de la población en las reuniones de estas instancias a las que los municipios son generalmente reticentes a traspasarles competencias (Cameron 2005).

En el caso del Gobierno Metropolitano de Tokio (TMG por sus siglas en inglés), las instituciones que favorecen la democracia submetropolitana han jugado recientemente a favor de una intensidad democrática. Los alcaldes de los distritos del GMT pasaron a ser elegidos directamente por la población en 1974. Desde esa fecha, los distritos ya no se consideran meras entidades administrativas, sino gobiernos urbanos especiales que aseguran una parte de los servicios que normalmente son competencia de los municipios. La administración metropolitana es responsable de los servicios de lucha contra los incendios así como del agua y del saneamiento. En 1998, se adoptó una reforma de la desconcentración de funciones y competencias financieras a favor de los distritos, que entró en vigor en el año 2000.

La intensidad democrática hace referencia a una aspiración que es difícil de satisfacer plenamente. Para alcanzar este objetivo, conseguir que la participación ciudadana sea significativa desde los barrios hasta el nivel metropolitano, será necesario superar los procedimientos de participación inter-institucionales. Los mecanismos de participación que van más allá de los procesos electorales, como la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de planificación o del presupuesto, son medios para intensificar la democracia. Desde que las áreas metropolitanas son la forma de asentamiento humano más extendida, los teóricos de la democracia evocan formas democráticas compuestas (Dahl 1969).

Los mecanismos de participación que van más allá de los procesos electorales, como la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de planificación o del presupuesto, son medios para intensificar la democracia

IV.4. Relaciones con los gobiernos de nivel superior

Las políticas de la gobernanza metropolitana permiten interactuar tanto con niveles de gobierno superiores como en el seno de su área metropolitana. Desde la perspectiva de los dirigentes metropolitanos, una gobernanza eficaz depende a menudo de la capacidad para obtener recursos y apoyo de los organismos nacionales y regionales. Como consecuencia de la extensión creciente de las regiones urbanas, y de una interacción creciente con sus hinterlands, se impone una mejor comprensión de las evoluciones dinámicas intergubernamentales entre las grandes ciudades y su región.

Las relaciones entre las regiones metropolitanas y los gobiernos estatales varían considerablemente. En primer lugar están las regiones urbanas que han sabido conservar un lugar central en las decisiones políticas nacionales, las ciudades de primer rango que concentran la mayor parte de la población urbana nacional, de la actividad económica y de la producción cultural. La región metropolitana de Seúl, por ejemplo, agrupa el 47% de la población surcoreana; Lima metrópolis el 32% de la población peruana; el área metropolitana de Buenos Aires el 32% de la población argentina. El peso demográfico de estas ciudades se acompaña de un centralismo cultural, económico y político. En países pequeños del Norte, la expansión de ciertas ciudades hasta englobar su región más próxima ha creado áreas metropolitanas de este tipo. En los Países Bajos, por ejemplo, la economía nacional gravita alrededor de la región de Randstad, que engloba Amsterdam, Rotterdam y La Haya. Incluso en el caso de que estas ciudades sólo representan una pequeña parte de la población total, el estatus de capital nacional realza la posición de una región urbana a nivel de la economía y de las políticas públicas nacionales.

En el Sur ha surgido, a mitad del siglo XX, una crítica a la dominación política de las grandes ciudades. En lo que respecta a la

toma de decisiones en política nacional, la polarización urbana habría privilegiado a las élites urbanas en detrimento de la población de aglomeraciones de tamaño más modesto y/o de las zonas rurales (Lipton 1977, Bates 1983). Aunque sea verdad que las ciudades, en particular las de mayor tamaño, son más prósperas que las zonas rurales, análisis recientes contradicen esta conclusión. La prosperidad creciente tanto de las ciudades pequeñas como de las de mayor tamaño, el aumento de la pobreza en el seno de las ciudades, la democratización de las instituciones locales y estatales y la interpenetración creciente de la ciudad y el campo han modificado fundamentalmente los presupuestos sobre los cuales reposaba este análisis (Corbridge y Jones 2005). Además, se ha comprobado que la intervención pública altera las disparidades socio-económicas entre las ciudades y entre las ciudades y el campo (Overman y Vanables 2005). En múltiples ciudades del Sur, el desarrollo a escala nacional se articula actualmente alrededor de la explotación de los beneficios comunes de la ciudad y el campo, pero también de las zonas de expansión situadas entre la ciudad y el campo.

Si las comparamos con otras áreas metropolitanas, las ciudades que disponen de una posición privilegiada en la política nacional gozan de importantes ventajas. París, por ejemplo, se vio beneficiado de sucesivas iniciativas de planificación a lo largo del siglo XIX, mientras que iniciativas similares no se llevaron a cabo en otras ciudades francesas de menor importancia que a partir de los años 70. Las capitales latino-americanas como Santa Fé de Bogotá o Santiago de Chile, ciudades asiáticas como Bangkok, Manila o Seúl, son ejemplos destacados de los esfuerzos de construcción de instituciones gubernamentales metropolitanas.

En las naciones más grandes en particular, las áreas metropolitanas a menudo están exentas de este grado de centralización política, social y económica. Pero incluso en estas condiciones, las áreas metropoli-

En las naciones más grandes en particular, las áreas metropolitanas a menudo están exentas de este grado de centralización política, social y económica

tanías pueden hacerse oír a nivel nacional y asegurarse así un apoyo esencial a nivel metropolitano. En los países con estructura federal, la hegemonía de una entidad metropolitana en el seno de un estado puede presentar las mismas características. La región de São Paulo, por ejemplo, ocupa un lugar más significativo que todo el Estado de São Paulo a nivel del país; la región de Bombay es para la India la metrópolis de referencia del Estado del Maharashtra. Los dirigentes y activistas de la región de São Paulo han participado en la elaboración de una ley gubernamental sobre las reservas de agua y han impulsado su voto, creando así nuevas oportunidades a nivel metropolitano. Igualmente, empresas públicas y electos locales del Estado de Maharashtra han jugado un papel esencial en la planificación territorial del área metropolitana de Bombay.

En sectores específicos, los ministros del Estado u organismos representativos de gobiernos de nivel superior pueden contribuir a la gobernanza metropolitana sin necesariamente comprometer al conjunto de sus gobiernos. El ejemplo de las agencias nacionales para el medioambiente es significativo por su acción a favor de iniciativas anticontaminación. Organismos como The Metropolitan Region Development Authorities de Karachi en Bombay son capaces de movilizar recursos y decisiones de nivel nacional en beneficio del desarrollo local (ver anexo).

A nivel nacional, es posible que áreas metropolitanas muy distintas entre sí se alíen para asumir la representación de intereses colectivos. Organizaciones de representantes metropolitanos influyentes a nivel político, como la Städtetag alemana o la Asociación nórdica de gobiernos locales, son ejemplos de esta potencialidad (Sellers y Lidström 2007). En otros países, como en Estados Unidos, los representantes metropolitanos se enfrentan a una creciente marginalización de los procesos políticos nacionales (Dreier, Mollenkopf y Swanstrom 2005).

En los países desarrollados, las áreas metropolitanas tienden a ser cada vez más dispersas, fragmentadas y divididas, lo que implica nuevas dificultades, en particular en la eficiencia de su representación política. Igualmente, las divergencias entre las diversas áreas metropolitanas pueden obstaculizar la creación de alianzas en la persecución de intereses comunes. Las divisiones políticas intra e inter metropolitanas representan actualmente un dato recurrente en la gobernanza de los Estados Unidos, mientras que tan sólo están empezando a producirse en Francia, Suiza o el Reino Unido (Hoffmann-Martinot y Sellers 2005).

IV.5. Diversidad sectorial y límites de la convergencia

Según Hooghe y Marks (2003), el modelo jerárquico tradicional que rige las relaciones entre el Estado y las instituciones locales fundamenta los mecanismos de gobernanza basados en la cooperación local, sobre todo en materia de red viaria, educación y control de la contaminación. De manera general, las instituciones a cargo de las áreas metropolitanas reflejan una convergencia alrededor de una aproximación flexible y sectorial cercana a la corriente del "nuevo regionalismo". Los Estados han jugado un papel clave en múltiples sectores, a un nivel en que los debates desarrollados en los Estados Unidos alrededor del tema de las instituciones supra comunales policéntricas no han repercutido. Los criterios predominantes utilizados en el plano internacional en las prácticas de organización señalan las divergencias sectoriales.

Un estudio de los organismos con mayor implicación en la gobernanza de seis de las mayores áreas metropolitanas del mundo corrobora estas conclusiones (ver anexo). Hemos elegido estos ejemplos para demostrar la diversidad de posibles formas institucionales, también a partir de los dos casos tomados del mundo desarrollado. El ejemplo de Los Ángeles muestra una auto-

En los países desarrollados, las áreas metropolitanas tienden a ser cada vez más dispersas, fragmentadas y divididas, lo que implica nuevas dificultades, en particular en la eficiencia de su representación política

También existen contrastes notables. En las áreas metropolitanas del Sur, como Seúl, los ejemplos estudiados muestran que las empresas públicas vinculadas con alguna institución nacional o de Estado, ejercen una influencia importante

ridad relativamente descentralizada en el seno de un gobierno federal. El ejemplo de París es el de una estructura mucho más centralizada en el seno de un Estado único. El ejemplo de Seúl, que se caracteriza por una transición reciente hacia la industrialización y la democracia, se puede observar también en las metrópolis de tres continentes del Sur: Johannesburgo en África, Bombay en la India y São Paulo en América Latina. El estudio aborda dos capitales nacionales (París y Seúl), dos capitales de Estados federales (Bombay y São Paulo) y dos metrópolis sin estatuto de capitales (Los Ángeles y Johannesburgo). La tabla comparativa del anexo se centra en los principales organismos encargados de implementar las políticas en nueve sectores, entre los cuales encontramos los servicios públicos y privados.

La fragmentación geopolítica en sí misma crea dificultades similares en el seno de estructuras gubernamentales diferentes. Al igual que en otras metrópolis, en los casos expuestos, la ciudad central agrupa entre el 19 y 67% de la población metropolitana. En todos los casos –incluso en el caso de Johannesburgo en el marco de las reformas recientes– los gobiernos locales se dividen en múltiples unidades en el interior del área metropolitana. Si incluimos la dimensión de distrito infra municipal en Johannesburgo, cada gobierno municipal generalista comprende unidades locales y unidades con responsabilidades al nivel del conjunto de la metrópolis. En todos los casos, ya sea en el interior de los Estados federales como centrales, un gobierno intermediario a nivel regional ejerce de tampón entre el Estado y las instituciones locales.

Las similitudes entre estas metrópolis parecen todavía más impresionantes si se observan de cerca algunos sectores específicos. Por ejemplo, a nivel nacional, local y metropolitano, las agencias y otras empresas encargadas de la regulación de los transportes presentan estructuras similares, sea cual sea su nivel de intervención y su tama-

ño. La administración de carreteras está a menudo asegurada por agencias nacionales responsables de las principales rutas del país, por gobiernos locales responsables de las arterias locales y por otras instituciones responsables de las redes intermedias. Las instituciones municipales e intermunicipales asumen la recogida de basura y la planificación del territorio. En los seis países estudiados, son los gobiernos locales o metropolitanos los que están a cargo de las políticas medioambientales apoyándose en la legislación nacional. Estas tendencias reflejan la influencia de las mejores prácticas que trascienden las fronteras nacionales y de las prácticas sectoriales.

También existen contrastes notables. En las áreas metropolitanas del Sur, como Seúl, los ejemplos estudiados muestran que las empresas públicas vinculadas con alguna institución nacional o de Estado, ejercen una influencia importante. Por ejemplo, en cuatro países, los aeropuertos están controlados por empresas públicas nacionales. Las empresas nacionales o controladas por el Estado juegan un papel preponderante en la regulación del uso del suelo y sobre el manejo de las carreteras. Los gobiernos nacionales o provinciales gestionan la educación secundaria y -a excepción de Bombay- la primaria. Incluso cuando los gobiernos locales asumen la mayoría de las competencias, el poder de las iniciativas locales o de las instituciones intermunicipales es menos concluyente que en las metrópolis francesas y de América del Norte. En las nuevas ciudades de rápido crecimiento, el poder de los gobiernos locales es bajo.

En las áreas metropolitanas de París y Los Ángeles, el contraste con el Sur muestra con fuerza la mayor capacidad institucional del nivel local y, en particular, la importancia de los recursos disponibles para las ciudades periféricas. A pesar de esta similitud, las dos ciudades presentan una diferencia importante en relación a los modelos de fragmentación organizativa. Con mayor peso que la región metropolitana



americana, las 1.584 autoridades locales del área metropolitana parisina son un ejemplo claro de un modelo policéntrico adoptado por los partidarios de la fragmentación territorial, defensores de la libre elección. Sin embargo, varios sectores como los aeropuertos, el control de la contaminación, la educación y una parte de la administración de carreteras, permanecen centralizados. En otros sectores como la recogida de basura, el tratamiento de aguas, el saneamiento y la planificación del suelo, las instituciones intercomunales han proliferado contrariamente a lo que la teoría de la libre elección establece. Incluso en estos sectores, muchos municipios dependen de empresas o de agencias centralizadas. En Francia, con la descentralización de los años 80, la regulación del suelo estaba a cargo de administraciones nacionales desconcentradas.

Por el contrario, las 180 alcaldías y cinco condados del gran Los Ángeles presentan un paisaje organizativo menos fragmentado que el de los gobiernos locales con competencias generales. Sin embargo, muchos de los sectores que en Francia están centralizados, están descentralizados en Los Ángeles. La educación primaria y secundaria es sin ninguna duda el ejemplo más sobresaliente. Contrariamente a las otras áreas metropolitanas, son numerosos los distritos locales que trabajan de manera

casi autónoma con respecto a las alcaldías en este campo. Los diferentes aeropuertos pertenecen igualmente a cuatro gobiernos locales distintos, si bien el mayor entre ellos (Los Ángeles International) permanece en manos del poder central metropolitano. A diferencia de la región parisina y de otras regiones metropolitanas, la planificación territorial no se haya coordinada. El control de la contaminación incumbe a organismos fragmentados a nivel de los distritos metropolitanos, en lugar de estar supervisado por el Estado federal. El resultado es un paisaje más fragmentado que el de la metrópolis parisina. La participación del sector privado, práctica generalizada en Los Ángeles en el ámbito de la recogida de basura, amplifica la fragmentación en la provisión de servicios locales.

Un examen completo de la gobernanza metropolitana debería incluir otros elementos difíciles de categorizar sin añadir nuevos detalles a nuestro análisis comparativo de casos: normas legales, relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, papel de los actores privados, dinámicas de liderazgo.

Un examen completo de la gobernanza metropolitana debería incluir otros elementos difíciles de categorizar sin añadir nuevos detalles a nuestro análisis comparativo de casos: normas legales, relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, papel de los actores privados, dinámicas de liderazgo

Conclusión: la agenda metropolitana emergente

La gobernanza de las regiones metropolitanas del siglo XXI plantea a las viejas metrópolis del Norte y a las metrópolis emergentes del Sur problemáticas similares. La expansión y la diversidad creciente de las metrópolis ponen de manifiesto las nuevas exigencias de gobernanza en las áreas metropolitanas de las dos regiones. En los dos casos, las instituciones deben enfrentarse a los mismos dilemas de fragmentación y de coordinación. En el Norte como en el Sur, la gobernanza metropolitana se ve frente a disyuntivas similares y ante la necesidad de conciliar una diversidad de intereses dispares y conflictivos. Tanto en el Sur como en el Norte, la movilidad creciente y el desarrollo exponencial de las conexiones que van más allá del nivel local y nacional rediseñan las posibilidades y las exigencias de una gobernanza metropolitana.

Pero las dificultades que encuentra la gobernanza metropolitana en las regiones urbanas del Sur difieren de las que se constatan en el Norte. El crecimiento de las metrópolis del Sur las convierte en las mayores áreas metropolitanas del mundo. Más compactas, más densas y menos fragmentadas geográficamente, las metrópolis del Sur están a menudo afectadas por las disparidades entre los barrios ricos y pobres y por una mayor inseguridad. Estas metrópolis tienen menos recursos económicos y administrativos para pesar y resolver problemas más masivos y apremiantes.

Una gobernanza con distintos niveles. Las regiones urbanas no han cesado de crecer, al igual que las interconexiones con sus periferias. Por consiguiente, se hace necesario comprender mejor los cambios en la dinámica de las relaciones entre las autoridades de las grandes ciudades y las de sus territorios periféricos. Las áreas metropolitanas tanto al Sur como al Norte son cruciales para el buen funcionamiento de las

políticas públicas, a la vez que las inspiran, o incluso participan en su elaboración.

La participación en la gobernanza metropolitana. La participación en el proceso de gobernanza metropolitana es esencial para el desarrollo de la democracia y la implementación de decisiones políticas efectivas y eficaces. La gobernanza metropolitana, independientemente de la forma que tome, plantea el problema de la integración de la participación de un número creciente de intereses diversos. Es necesario considerar las dimensiones formal e informal de la participación. Los retos de esta participación son particularmente importantes con respecto a los grupos marginales, como la población urbana más pobre o perteneciente a minorías étnicas o raciales.

Medioambiente durable. Las políticas públicas en materia de medioambiente dependen de su implementación eficaz a nivel local, pero también de la eficiencia de la gobernanza metropolitana. El abastecimiento adecuado de agua y la calidad de la misma, en particular en el Sur, son retos importantes. Los esfuerzos llevados a cabo a nivel nacional y mundial para garantizar una buena calidad del aire y de la reducción del carbono, dependen de medios de transporte durables y de políticas de regulación del consumo de energía a nivel local. Las iniciativas metropolitanas juegan un papel clave en estos ámbitos.

Desigualdades sociales y territoriales. La gobernanza metropolitana tiene como prioridad la lucha contra la actividad informal y la pobreza en las ciudades del Sur. Las concentraciones de población desfavorecida requieren de la intervención pública para combatir problemas relacionados con el crimen y la debilidad de los sistemas educativos y de sanidad (Pack 1993, Chermick y Reschovsky 1995). En las áreas metropolitanas diversificadas y fragmentadas, la gobernanza puede fortalecer las desven-

La gobernanza de las regiones metropolitanas del siglo XXI plantea a las viejas metrópolis del Norte y a las metrópolis emergentes del Sur problemáticas similares



tajas de los más pobres acentuando las disparidades en el acceso a los servicios públicos (Alesina, Baqir y Easterly 1997). Igualmente, las regiones metropolitanas extensas y fragmentadas pueden proporcionar a las poblaciones acomodadas oportu-

nidades y estímulos para aislarse del resto de la sociedad. Estos procesos pueden debilitar los esfuerzos colectivos para proporcionar bienes públicos al conjunto de la metrópolis.

Anexo

Ejemplos de organización metropolitana, por tareas

Área metropolitana	Los Ángeles	París	Seúl	São Paulo	Bombay	Johannesburgo
Población (por km²)	196,2 por km ²	927 por km ²	1.929 por km ²	2.314 por km ²	4.089 por km ²	1.692 por km ²
Porcentaje en la ciudad-centro	22,29%	19,00%	44,94%	57,32%	66,90%	38,23%
Gobiernos sub-nacionales	Estado (1), condados (5), municipalidades (180), consejos de gobiernos regionales (11) (consejo)	Regiones (2), departamentos (7), municipios (1584)	Provincia (1), gobiernos locales metropolitanos (2), otros municipios (20)	Estado (1), regiones metropolitanas (3), municipalidades (139)	Estado (1), empresas municipales (7), consejos municipales (13), distritos de Estado (4), pueblos (900)	Municipalidades metropolitanas o de distrito (3)
Tránsito	Amtrak (compañía nacional de ferrocarriles), Metrolink (agrupación de agencias de transporte), autoridades autónomas de condados (5), autoridades intermunicipales (6), sistemas municipales (39), líneas privadas	SNCF (compañía nacional de ferrocarriles), RATP (compañía nacional de metro, autobús, tren regional), OPTILE (red de 39 líneas públicas y privadas), STIVO (red de líneas públicas y privadas)	Korail (compañía nacional de ferrocarriles), Gobierno Metropolitano de Seúl, Seoul Metro Subway Corporation y Seoul Metro Rapid Transit Corporation (compañías que pertenecen a la ciudad), autoridades de transporte provinciales, sistemas municipales y líneas privadas, ministerios nacionales	Secretaría de Estado para los Transportes Metropolitanos, São Paulo Transporte, SA, (compañía privada), Companhia do Metropolitano de São Paulo Metro, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, y Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (compañías públicas), varias empresas privadas con concesión	Indian Railways (compañía nacional de ferrocarriles), State Road Transport Corporation, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agencia del Estado con participación de la ciudad central), otras agencias del Estado, servicios de autobús intercomunales y municipales	Spoornet (compañía nacional de ferrocarriles), Metrobus (compañía municipal); gobiernos municipales; Departamento Provincial de Transporte Público, Carreteras y Servicios de Limpieza
Carreteras	Federal Highway Administration (carreteras nacionales), Departamento de Estado de Transportes, Regional Council of Governments (consejo), condados, municipios (carreteras locales)	Ministerio de Infraestructuras, del Transporte y Obras Públicas (región, departamento); departamentos, municipios (carreteras locales)	Ministerio de la Construcción y de los Transportes, Gobierno Especial de la Ciudad Metropolitana, Provincial/Ciudad/Condado/Distrito Gobierno, empresas públicas (Korea Construction Management Corporation, Korea Expressway Corporation)	Ministerio Federal de los Transportes (carreteras federales), Departamento Estatal de Caminos, Municipios (carreteras locales), compañías privadas concesiones	National Highways Authority, Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agencia de Estado), City Industrial Development Co. (compañía de Estado), gobiernos municipales	National Roads Agency (carreteras nacionales), Johannesburg Roads (compañía que pertenece a la ciudad), Gobiernos municipales
Recogida de basura	Privado (42), gobiernos municipales (13), cooperación intermunicipal	Municipal y algunas agencias intermunicipales: 65+ (recogida), 30+ (tratamiento)	Municipios y compañías privadas. Un poco de cooperación intermunicipal	Gobiernos municipales (la mayoría), uso limitado del sector privado, compañías municipales	Gobiernos municipales, uso limitado del sector privado	Pikitup (compañía que pertenece a la ciudad), otros gobiernos municipales
Agua/saneamiento	Múltiples agencias que pertenecen a condados, municipalidades e inter municipalidades, compañías privadas	Municipal y algunas agencias intermunicipales, compañías privadas	Gobiernos municipales, compañías públicas nacionales. Environment Management Cooperation (EMC), ENWICO (Korea Environment & Resources Corporation) cooperación intermunicipal bajo la dirección del Ministerio del Medioambiente	Empresa de Saneamiento Básico del Estado de São Paulo (SABESP) (compañía del Estado), gobierno del Estado, comités de la cuenca integrados por agentes locales y otros	Gobiernos municipales, City Industrial Development Co. y Maharastra Industrial Development Co. (compañías del Estado)	Johannesburg Water (compañía que pertenece a la ciudad), otros gobiernos municipales, compañías privadas

Anexo

Ejemplos de organización metropolitana, por tareas (continuación)

Área metropolitana	Los Ángeles	París	Seúl	São Paulo	Bombay	Johannesburgo
Aeropuertos	Cinco (dos pertenecen a ciudades, el resto a gobiernos municipales o de condados)	Dos (pertenecen a Aeropuertos de París, compañía pública nacional)	Dos (pertenecen a Korea Airport Corporation, compañía pública nacional)	Tres (pertenecen a INFRAERO, compañía pública nacional)	Dos (bajo el control de la Airport Authority of India y uno gestionado por una empresa privada)	Cinco (pertenecen a Airports Company South Africa, compañía pública nacional)
Regulación del suelo	Gobiernos municipales, condados, consejo de gobiernos	Gobiernos municipales, cooperación intermunicipal, sector privado	Gobiernos municipales supervisados por la Korea Land Corporation (compañía pública nacional) y Ministerio de la Construcción y de los Transportes, Seoul Metropolitan Development Corporation (compañía que pertenece a la ciudad)	Gobiernos municipales, sector privado, Empresa Municipal de Urbanización	Mumbai Metropolitan Region Development Authority (agencia del Estado con una participación importante de la ciudad), City Industrial Development Co. (compañía del Estado), otras agencias del Estado, gobiernos municipales	Gobiernos municipales con el consejo del gobierno provincial
Contaminación del aire	Distritos de control de la calidad del aire establecidos por el Estado (2), controlados por consejos de agentes locales	Ministerio de la Ecología, del Desarrollo y de la Gestión Sostenible (oficinas en los niveles inferiores)	Gobiernos municipales, cooperación intermunicipal bajo el liderazgo del Ministerio del Medio Ambiente	Ministerio de Estado para el Medio Ambiente, Agencia del Estado para el Medio ambiente (CETESB)	Oficina del Estado para el Control de la Contaminación, gobiernos municipales	Gobiernos municipales
Contaminación del agua	Distritos de control de la calidad del agua establecidos por el Estado (3), controlados por consejos de agentes locales	Ministerio de la Ecología, del Desarrollo y de la Gestión Sostenible (oficinas en los niveles inferiores)	Agencias gubernamentales y municipales y empresas públicas, Ministerio de la Construcción y de los Transportes, K-Water (Korean Water Resources Corporation (compañía pública), centros de control de la calidad del agua establecidos por el nivel nacional (normalmente instituciones públicas)	Ministerio del Estado para el Medio Ambiente, Agencia del Estado para el Medio Ambiente (CETESB)	Oficina del Estado para el control de la contaminación, gobiernos municipales	Gobiernos municipales
Educación primaria y secundaria	Escuelas gestionadas por los distritos (172)	Ministerio Nacional de la Educación	Ministerio Nacional de la Educación	Secretaría de Estado para la Educación (elemental y secundaria), municipios (elemental)	Gobierno del Estado (secundaria), gobiernos locales (primaria), escuelas privadas	Departamento del Gobierno provincial

Fuentes: Abers y Keck 2006; Metropolis 2007; Segbers y al. 2007; y sitios Internet de organismos y de los Estados.

CONCLUSION

294

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



CONCLUSIÓN

Descentralización y democracia local en la era de la globalización

Gérard Marcou

La lectura de los distintos capítulos del *Informe mundial* muestra la extraordinaria diversidad de los sistemas de administración local, pero también ciertas convergencias. Se destaca, sobre todo, por el reconocimiento creciente que están adquiriendo los gobiernos locales en la organización política y administrativa de los Estados, aunque esta tendencia general no sea homogénea ni se desarrolle por igual en todos los Estados, ni en todas las regiones.

La diversidad es manifiesta entre las grandes regiones del mundo y, sobre todo, al interior mismo de cada una de ellas. Asimismo, en todas las regiones del mundo se acentúan las diferencias entre grandes metrópolis y gobiernos locales de las zonas rurales o de zonas menos urbanizadas. Conviene tener presente esta distinción cuando se describe en términos generales la descentralización y las instituciones locales, puesto que los problemas no son de la misma naturaleza. Las causas de diferenciación son múltiples e importantes.

No obstante, se puede afirmar que no hay descentralización sino es dentro del Estado y que la misma deja de existir cuando los gobiernos locales son simples ejecutores de las políticas definidas por autoridades superiores. Estas dos situa-

ciones extremas determinan el espacio de la autonomía local en el interior del cual debe construirse, en cada país, el equilibrio de la descentralización¹. Por el número y la variedad de situaciones y procesos analizados, el *Informe mundial* permite clarificar el sentido de las palabras que usamos para definir lo local, al situarlas en su contexto gracias a la comparación de los discursos políticos y jurídicos de múltiples países. Aquí reside precisamente uno de los principales aportes del *Informe mundial*, al que el Colofón está consagrado. Las definiciones que se presentan se fundan, por consiguiente, en las realidades socio-políticas de los diferentes países analizados.

La comparación a escala mundial permite extraer lecciones muy útiles para el conocimiento de los sistemas de administración local. Las conclusiones pueden resumirse en siete puntos:

- La extrema heterogeneidad en la definición de los territorios muestra que la noción de lo local no es la misma en todos los países, lo que a veces dificulta la comparación de las instituciones y las competencias, además de plantear problemas de traducción; pero sobre todo impide disociar la democracia local de la definición del territorio;

1. Las informaciones que se citan en los siguientes párrafos proceden de los capítulos del *Informe mundial*, a excepción de los casos en que otras fuentes son mencionadas explícitamente.

Las políticas de reforma territorial muestran que lo local tiende a definirse en base a dos criterios: el residencial y el funcional

- esta heterogeneidad contrasta con la convergencia que se observa en la problemática de la gobernanza de las grandes concentraciones metropolitanas, aunque las metrópolis del Sur afrontan algunos retos específicos;
- a pesar de las diferencias en los sistemas y las condiciones económicas, vemos cómo se desprende un fondo común de competencias locales, que encontramos en todos los continentes, aunque con ciertas variantes;
- si la debilidad del poder fiscal de los gobiernos locales es generalizada, aun cuando hay excepciones notables, la insuficiencia crónica de recursos para asumir las competencias es una característica de los gobiernos locales de los países en desarrollo. Además recurrir al sector privado no es una solución cuando el mercado no asegura la rentabilidad;
- los progresos de la democracia local son innegables pero, más allá de las instituciones, resulta difícil evaluar su ejercicio cotidiano, que depende de las estructuras sociales y del contexto político;
- en muchos países, los gobiernos locales se ven afectados por la insuficiencia del personal administrativo indispensable para el ejercicio de sus funciones, y la politización predomina a menudo sobre la profesionalización;
- finalmente se constata el desarrollo de asociaciones de gobiernos locales en todos los continentes.

I. El ámbito territorial: ¿qué es lo local?

La heterogeneidad de los territorios dificulta la definición de lo local. Las políticas de reforma territorial muestran que lo local tiende a definirse en base a dos criterios: el residencial y el funcional.

I.1. La heterogeneidad de los territorios

Primera constatación, la definición del territorio de la administración local dotada de una autoridad descentralizada difiere mucho de un país a otro.

Los 27 Estados de la Unión europea suman, en su conjunto, más de 92.000 municipios, y 482 millones de habitantes, es decir un promedio de 5.200 habitantes por municipio. Ocho de estos países tienen una población media por municipio de 30.000 habitantes (Bulgaria, Dinamarca, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido), pero en el Reino Unido el nivel inferior de la división administrativa es de mayor tamaño (un promedio de casi 150.000 habitantes). En los Estados Unidos y Canadá la población promedio de los municipios o del nivel inferior de la administración local es superior a los 8 mil habitantes; en Japón a los 70 mil y en América Latina a los 33 mil habitantes. Aunque estas diferencias pueden ser igualmente grandes en el interior de un mismo país.

En Asia, es difícil hacer este tipo de comparaciones: existen ciudades, aglomeraciones y aldeas, pero en general, las instituciones locales no son comparables con el municipio europeo o americano. Hay algunas excepciones: Japón y Turquía, que introdujeron el modelo europeo de municipio en los años 30. En algunos países (por ejemplo en Indonesia, Malasia y Tailandia), las aldeas o pueblos, unidades de base tradicionales de asentamiento, no son necesariamente la sede de una autoridad administrativa. En otros países, los pueblos cuentan con una autoridad electa que ejerce algunas competencias, acercándose al modelo de los municipios, aunque no se les denominen de la misma forma (los *gram panchayats* en la India, los *barangays* en Filipinas).

Además, el nivel local no siempre puede distinguirse de los niveles intermedios. Por ejemplo, en la República de Corea las provincias son consideradas como el nivel inferior de gobierno local, y no como un nivel intermedio, a pesar que pueden incluir dentro de su territorio 75 ciudades y 81 distritos rurales, por debajo de los cuales se distingue todavía otro nivel. En cambio, en Pakistán, los 111 distritos se consideran como un nivel intermedio, por debajo de los cuales existen todavía dos niveles de autoridades locales. El nivel inferior de la administración en Indonesia corresponde, desde el punto de vista demográfico (más de 400.000 habitantes), al tamaño de un distrito en China, que es considerado como un nivel intermedio en las zonas rurales.

En África, los niveles intermedios son más fáciles de identificar. Pero fuera de las ciudades, a menudo no existe una autoridad administrativa para cada aldea o pueblo. En el mejor de los casos sólo existe una autoridad tradicional (por ejemplo: Togo, Zambia, Zimbabwe). La misma situación se observa en aquellos países donde existe un solo nivel de autoridades locales (por ejemplo: Benín, Ghana, Nigeria). El modelo municipal se difundió en África bajo influencia francesa, pero los municipios no cubren generalmente todo el territorio.

La historia y la colonización explican en gran parte estas diferencias. Mientras que en Europa el municipio es el producto de un largo desarrollo histórico, las unidades territoriales tradicionales en África y a menudo en Asia fueron destruidas o absorbidas por las divisiones administrativas introducidas por la potencia colonial para satisfacer sus necesidades. Las políticas de desarrollo que durante las últimas décadas intentaron revitalizar las estructuras tradicionales no lograron transformarse en una alternativa a los esquemas territoriales modernos.

I.2. Las reformas territoriales: la tensión entre los criterios funcional y residencial

Detrás de esta aparente confusión en la organización territorial, en todos los continentes se observan las mismas contradicciones y tensiones en la definición del ámbito territorial de nivel inferior de la administración local. ¿La división administrativa se debe definir en función de los "asentamientos humanos" existentes? Es decir ¿seguir un criterio residencial, o favorecer los criterios funcionales (población, recursos disponibles, prestación de servicios)? La primera opción garantiza la representatividad de la autoridad local y su cercanía con los habitantes, pero puede ser una limitación para la capacidad de gestión. La segunda opción permite descentralizar más fácilmente las tareas y los recursos generando economías de escala, pero facilita que la administración local sea integrada en las políticas sectoriales, alejándola de la población. En verdad, **todos los países han desarrollado instituciones que pretenden conciliar estas dos dimensiones.**

En Europa esta disyuntiva llevó a muchos países a fusionar municipios (países nórdicos, Reino Unido, Bélgica, Alemania y Países Bajos) o a promover el agrupamiento voluntario transfiriendo obligatoriamente ciertas competencias a una autoridad común (Francia y Hungría). En otros países, se trató de resolver esta contradicción instaurando niveles intermedios de gobierno o creando oficinas locales de enlace bajo el control de la autoridad municipal. En ambos casos derivó en la concentración de las competencias locales más importantes en un gobierno local de mayor tamaño. Otra alternativa frecuente es la diferenciación en el nivel intermedio (o nivel local superior) entre zonas urbanas y rurales. Los nuevos gobiernos locales creados en las zonas rurales agrupan a un gran número de localidades las cuales pueden a

En Europa el municipio es el producto de un largo desarrollo histórico, las unidades territoriales tradicionales en África y a menudo en Asia fueron destruidas o absorbidas por las divisiones administrativas introducidas por la potencia colonial para satisfacer sus necesidades

su vez ser sede de autoridades locales de tipo municipal.

Fuera de Europa y de América del Norte este tipo de reformas territoriales es menos frecuente. El único ejemplo de políticas comparables de fusión municipal es Japón (la última reforma es la ley de 1999). También se puede establecer un paralelo con la reforma territorial efectuada en Indonesia en 1999. En África, se busca sobre todo crear gobiernos locales en territorios vacíos (las llamadas políticas de "municipalización", por ejemplo en Costa de Marfil y Túnez).

En Asia, cuando el nivel inferior de los gobiernos locales se identifica con la "comunidad de la aldea", o con un conjunto de asentamientos, por ejemplo: los *barangay* en Filipinas, los *tambon* en Tailandia y *gram panchayat* en la India (240.000 aproximadamente), las funciones que ejercen son limitadas: prestan algunos servicios, realizan trabajos de interés local. Las principales competencias locales son asumidas por el municipio en los países donde el nivel municipal es más fuerte (la población promedio de un municipio filipino es de 51.000 habitantes, de un distrito en Vietnam de 124.000 habitantes y en la India de 112.000). En otros países la mayor parte de las competencias descentralizadas se concentran en el nivel intermedio o en divisiones administrativas de gran tamaño con una población relativamente importante (en Corea, más de 200.000 habitantes de promedio por municipio; 453.000 en Indonesia; 383.000 en Pakistán). Sin embargo, en Japón, la repartición de las competencias entre los municipios (70.000 habitantes de promedio) y de los departamentos es bastante equilibrada.

En Rusia, la descentralización se concentra en las grandes unidades municipales, las de nivel superior, el distrito municipal (*municipalnij raion*) y el distrito urbano

(*gorodskoj okrug*). Aunque ciertas reformas administrativas tuvieron como objetivo crear gobiernos locales que fueran la expresión de una comunidad de habitantes. De manera similar, en los otros Estados de la ex-Unión Soviética el distrito (*raion*) siguió siendo el zócalo de la administración local, convirtiéndose en el principal nivel de descentralización, cuando ésta existe.

Se puede continuar esta demostración en los otros continentes. **Existe una tendencia clara hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de medidas de racionalización de la administración territorial o, en su defecto, mediante la creación de un segundo nivel de gobierno definido con criterios de funcionalidad.** Esto se confirma igualmente en África en donde la descentralización beneficia sobre todo a los municipios en zonas de alta densidad y a los barrios (distritos, círculos). América Latina parece escapar de este movimiento, fundamentalmente por el tamaño relativamente importante de los municipios. Sin embargo, observamos el desarrollo de mecanismos de cooperación intermunicipal en los países donde los municipios son de menor tamaño (Argentina). En términos generales, la concentración territorial que acompaña los avances de la descentralización invita a reflexionar sobre los progresos de la democracia local.

De manera inversa, el desarrollo de pequeñas unidades fundadas en la aldea y la vecindad como ámbitos de la descentralización, puede esconder la persistencia de una fuerte centralización administrativa y de un acotamiento de la democracia local. En Bielorrusia y en la mayoría de los Estados de Asia Central incluyendo China, los gobiernos intermedios y las ciudades están bajo el control directo o indirecto del poder central. La descentralización está limitada esencialmente al nivel más local.

Las autoridades locales con funciones especializadas han ido cediendo lugar, salvo en Estados Unidos en donde existen más distritos especializados que gobiernos locales

I.3. Un ensayo de definición de lo local

En casi todos los países se ha impuesto un modelo de gobierno local polivalente. Las autoridades locales con funciones especializadas han ido cediendo lugar, salvo en Estados Unidos en donde existen más distritos especializados que gobiernos locales. Hay otras excepciones, como los “wateringues” (encargados de la gestión del agua y el mantenimiento de diques) en los Países Bajos. En Tailandia los subdistritos sanitarios acaban de ser suprimidos y sus atribuciones transferidas a las nuevas municipalidades subdistritales. En países como Finlandia, existen autoridades especializadas que también pueden considerarse como una forma de cooperación entre autoridades locales.

De lo precedente, se pueden extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, existen diferentes dimensiones de lo local: la vecindad, la aldea o la ciudad, pero también las redes de servicios que estructuran la vida y la economía cotidiana, el lugar de residencia y de trabajo. Lo local se identifica con la trama poblacional y el hábitat, pero va más allá de éstos si se considera el territorio que debe ser atendido con servicios para cubrir los requerimientos diarios de la población. En segundo lugar, la noción de lo local no es la misma para los habitantes que para la administración. Para la población, lo local se identifica principalmente con el espacio residencial y con las actividades relacionadas. Para la administración, lo local tiene que ver con criterios políticos, técnicos y económicos los cuales determinan los territorios administrativos. Así, la percepción de lo local en la vida cotidiana no coincide necesariamente con la visión administrativa. En los países europeos se ha intentado siempre conciliar esto, al igual que en los Estados Unidos, Canadá y en la mayoría de los países de América Lati-

na. En cambio, la dicotomía entre vivir o administrar lo local parece mucho más marcada en un gran número de países de Asia y de África.

II. La gobernabilidad de las metrópolis

En las grandes ciudades, el desarrollo de las metrópolis está transformando el sentido de lo local y renovando las problemáticas institucionales y sociológicas que le atañen.

II.1. El desarrollo de las grandes metrópolis

El gran desarrollo de las metrópolis es una de las manifestaciones del avance de la urbanización a escala mundial. Según las Naciones Unidas, el 90% del crecimiento demográfico mundial entre 2005 y 2030 tendrá lugar en las ciudades. Al mismo tiempo se está produciendo una concentración de población sin precedente, sobre todo en los países emergentes o en desarrollo: en el 2000, 12 de las 16 ciudades de más de 10 millones de habitantes del mundo estaban en estos países. La zona Asia-Pacífico cuenta con 23 de las 40 metrópolis más grandes del mundo y África cuenta con 34 metrópolis de más de un millón de habitantes. Tanto en los países del Norte como en los del Sur, las metrópolis son los principales núcleos de desarrollo económico y social. Concentran a la vez la riqueza y la pobreza, aunque la concentración de la pobreza afecta aún más a las ciudades del Sur (si el 30% de la población urbana mundial vive en asentamientos irregulares, el 90% se concentra en las ciudades del Sur²).

Existe un vínculo entre globalización y el desarrollo metropolitano. Como lo reconocieron las Naciones Unidas desde principios de los años noventa, la metrópolis concentra población, ingresos y las principales funciones de dirección económica y políti-

2. UNCHS (2005), *World Urbanization Prospects: The 2005 Edition*, New York, United Nations Economic and Social Division, <http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>

La capacidad de las metrópolis de movilizar recursos destinados al financiamiento de sus responsabilidades, las distingue a menudo de otros poderes locales dentro de sus países

ca, domina además la estructuración de la región que la rodea y participa en la economía mundial. El lugar que ocupa en la economía mundial es quizás incluso el criterio decisivo³. Estas características contribuyen a explicar que, a pesar de la diversidad de situaciones socio-económicas y demográficas entre las metrópolis del Norte y del Sur los problemas de su gobernabilidad territorial se plantean en términos relativamente comparables.

II.2. La gobernanza metropolitana: entre integración y expansión

La ciudad metropolitana escapa a las divisiones administrativas. La definición de su área geográfica es en sí objeto de discusión. No existe un criterio claro de delimitación entre la ciudad metropolitana y la región metropolitana sobre la que tiene competencia, excepto si nos referimos al territorio administrativo sobre el que se extiende la autoridad de las instituciones creadas para intentar controlar el desarrollo metropolitano. Por ejemplo, si la autoridad metropolitana de Tokio reúne casi 12 millones de habitantes, la región metropolitana de Tokio cuenta con más de 30 millones. De hecho, la ciudad ya no tiene límites, en contraste con la ciudad clásica, y está más fragmentada que nunca, tanto en el plano sociológico como administrativo.

La ciudad metropolitana se compone de un conjunto de gobiernos locales, que pueden ser de distintos niveles dentro de la organización territorial del Estado. Como conjunto territorial caracterizado por una fragmentación administrativa, el problema principal de las autoridades metropolitanas es garantizar cierta unidad de gobernabilidad en los temas más importantes y administrar las relaciones e intercambios con la región que las rodea, de la cual se distinguen claramente. También los poderes públicos nacionales o regionales, según el caso, están igualmente implicados en función de las particularidades de su desarrollo. Finalmente, si bien la ciudad metropolitana reproduce el tipo de relaciones sociales pro-

pias de lo local, también las supera en la medida en que sus funciones la proyectan hacia el espacio global.

El estudio comparativo de las metrópolis demuestra que las opciones de la gobernabilidad metropolitana son muy parecidas entre las metrópolis del Norte y del Sur. Es preciso recordar que el problema de la integración institucional de las áreas urbanas no es nuevo y que se planteó en primer lugar en el mundo desarrollado. Pero, en todos los casos, se ha podido observar cierto desencanto hacia los intentos de establecer formas integradas de gobierno metropolitano.

En las metrópolis del Norte y del Sur prevalecen las cooperaciones sectoriales, por ser más flexibles y más fáciles de crear para dar respuesta a necesidades precisas, pero también, por razones políticas, ya que permiten escapar de los modelos de relaciones jerárquicas entre autoridades. En las metrópolis del Sur, la influencia de las empresas u organismos nacionales en la cooperación sectorial es más determinante; mientras que en las metrópolis del Norte las instituciones de cooperación local están más desarrolladas.

La capacidad de las metrópolis de movilizar recursos destinados al financiamiento de sus responsabilidades, las distingue a menudo de otros poderes locales dentro de sus países.

II.3. Gobernanza metropolitana y democracia local

La legitimidad democrática de la organización metropolitana se enfrenta a la contradicción entre el tamaño de la metrópolis y la participación ciudadana; cuando más alejado se haya el nivel de gobierno de la ciudadanía, más difícil resulta asegurar la participación y la transparencia. La elección directa del ejecutivo de la autoridad metropolitana contribuye a fortalecer su legitimidad frente a la ciudadanía y su autoridad sobre los otros gobiernos locales. Esto se evidencia en Tokio, Seúl, Mos-

3. "Metropolitan governance. Patterns and leadership", informe temático n°1 por G. Marcou, particularmente p.38 en: *United Nations (Governance and Public Administration Branch, Department for Development support and Management Services) (1995), op. cit supra nota 4.*

cú o Londres. También contribuye a democratizar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno cuando los alcaldes de los municipios que dependen de la autoridad metropolitana participan de la misma, como por ejemplo los representantes de las comunidades (*barangays*) en el consejo de desarrollo de Metro Manila. Otro tipo de reformas que apuntan en la misma dirección son las unidades desconcentradas de la administración metropolitana (ejemplo: Tokio desde 1974, o más recientemente la descentralización en ciudad de México o en Montevideo). Cabe mencionar finalmente la experiencia de los presupuestos participativos que tienen por escenario las ciudades metropolitanas, inicialmente Porto Alegre.

La convergencia de problemas y la posibilidad de compartir las soluciones es una de las características de las metrópolis, característica que facilita al intercambio de experiencias.

III. Las competencias

Las competencias son la sustancia de la autonomía local. Responden a la pregunta: ¿qué hacen los gobiernos locales? Pero no se trata de una noción

simple. La traducción del término plantea incluso problemas metodológicos. No obstante, la comparación permite identificar un núcleo de competencias comunes a la mayoría de los gobiernos locales e identificar las que distinguen unos países de otros.

III.1. ¿Qué se entiende por competencias?

Se debe ser consciente que, cuando se comparan las competencias materiales de los gobiernos locales, el ejercicio tiene sus limitaciones, sobre todo si no se precisa el grado de libertad con el cual se ejercen. El intitulado no permite saber cuál es exactamente la amplitud de una competencia. En un gran número de países las autoridades locales ejercen competencias materiales amplias, que pueden medirse por el volumen del gasto, pero que están bajo la dirección y control de la administración nacional. En otros países, las autoridades locales ejercen pocas competencias pero sin interferencia de las autoridades superiores, siempre y cuando se respete la ley. ¿Los dos sistemas son descentralizados? ¿Cuál de ellos es más descentralizado? ¿Acaso tiene sentido formular estas preguntas? Un primer elemento de respuesta ya se ha dado en este Informe: no hay

Cuadro 1 Competencias, Poderes, Funciones, Obligaciones, Responsabilidades

Mientras que el artículo 4.1 de la Carta europea de la autonomía local se inicia en español con la siguiente frase: "Las competencias básicas de las entidades locales...", la versión inglesa comienza así "The basic powers and responsibilities of local authorities..".

El lenguaje jurídico inglés del Reino Unido distingue *functions*, sustantivo que tiene un significado más general, *powers* que se refiere a la libertad de la autoridad local de hacer o no hacer, y *duties*, que designa una obligación para el gobierno local: *powers* y *duties* son *functions*. Pero no se usa el término *responsability*, salvo cuando se le otorga un sentido trivial. A la vez, en la literatura internacional y americana, encontramos la palabra *task*, sobre todo en el ámbito de las finanzas públicas (*assignment of tasks*).

La noción de competencia es compleja porque implica dos aspectos. Por un lado se refiere a un poder y por otro a su objeto. El poder depende del objeto sobre el cual se aplica. Para los gobiernos locales, los que por definición no tienen "competencia sobre las competencias", la atribución de poderes implica que ésta se acompañe de la atribución de competencias materiales. De manera inversa, la atribución de competencias materiales no tendría efecto sin la definición de facultades jurídicas y de recursos financieros que permitan a los gobiernos locales actuar en los temas que les corresponden. Por ejemplo, afirmar que el agua es una competencia local no tiene sentido si esto no se asocia con la facultad de garantizar la distribución de agua potable, de organizar la administración del servicio, de fijar las tarifas u otras facultades relativas a la organización del servicio del agua.

4. Para los países europeos esta investigación está actualmente en curso en el Consejo de Europa. Marcou, G. (2007), *L'étendue et la nature des compétences des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Informe para el CDLR (Comité Director de Poderes Locales y Regionales), Consejo de Europa, Estrasburgo, abril 2007, 101 páginas (próxima edición).*

descentralización si no hay autonomía local. Pero esta respuesta sólo desplaza el debate ya que la autonomía local también es una noción relativa debido a que siempre está enmarcada, condicionada, ya que existen grados de autonomía local. Sin embargo, el alcance de este *Informe Mundial* no permitió profundizar más este aspecto en el momento de comparar a los países analizados⁴.

III.2. El núcleo común de competencias locales

Con estas reservas, el *Informe Mundial* permite constatar que existen ciertos temas o materias en los cuales es común que los gobiernos locales ejerzan sus competencias y otros en los que los sistemas de administración local se diferencian. Los resultados de la comparación se resumen en el siguiente cuadro. Se indican las excepciones cuando es pertinente.

No se ha tomado en consideración los casos en los que la competencia es marginal puesto que su mención, sin que la ponderación sea posible, distorsionaría el conjunto de la tabla.

Para la región Oriente Medio y Asia occidental sólo se tomó en consideración Turquía. Los otros países de la región presentan una situación confusa: ya sea porque la ley prevé competencias que, en realidad, no se ejercen, o porque los gobiernos locales no son autoridades descentralizadas, o porque la situación de guerra o de reconstrucción obstaculiza el funcionamiento normal de las instituciones.

En todas las regiones del mundo existe un conjunto de materias similares que los gobiernos locales asumen normalmente como competencias. Esto no significa sin embargo que asuman la totalidad de las responsabilidades en cada una de esas materias, ni que los gobiernos locales ejerzan esas competencias de manera exclusiva, al contrario, a menudo se trata de competencias compartidas.

III.3. Las variables

Por variables se entiende la amplitud con que se ejercen las competencias en cada materia, en función del mandato con el que se desempe-

Cuadro 2

Principales competencias generalmente ejercidas por la mayoría de los gobiernos locales (se trata de una muestra en la que se indican algunas excepciones)

- Residuos.
- Alumbrado público.
- Cementerios.
- Urbanismo (planificación/autorizaciones): a excepción de Madagascar y Panamá.
- Desarrollo económico: a excepción de Togo.
- Red viaria: a excepción de Panamá.
- Transportes urbanos: a excepción de Argelia, Kenya, Togo, Túnez, Zambia, Filipinas.
- Provisión de agua potable: a excepción del Reino Unido, Túnez, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Canadá, Chile, Costa Rica (ciudades), Panamá.
- Servicios sociales: a excepción de Australia, India, Malasia, Nueva Zelanda, aproximadamente la mitad de los países de América latina.
- Vivienda: a excepción de Italia, Países Bajos, Suiza, Madagascar, la mitad aproximadamente de los países de América Latina.
- Servicios de salud: a excepción de Kenya, Tadjikistán, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Canadá; a excepción de aproximadamente la mitad de los países de América latina. En Europa se trata de una competencia habitual de los gobiernos locales de los países de Europa del Este, pero es excepcional en Europa del Oeste (exceptuando Dinamarca, Suecia y Finlandia).
- Educación: a excepción de Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Kenya, Armenia, Azerbaiján.



ñan las competencias (competencias propias o delegadas, exclusivas o compartidas) y del **grado de libertad de su ejercicio** (las competencias propias a menudo están reglamentadas: la ley fija el marco y las condiciones de las competencias locales). Finalmente algunas materias que son competencias locales comunes en ciertas regiones, están ausentes en otras.

La amplitud también hace referencia a las materias o actividades que están bajo el poder de la autoridad local. Por ejemplo, en materia social, las competencias de los municipios de Suecia, Reino Unido o de los Países Bajos, son más amplias que los municipios de Alemania, Francia o España. Pero también hay que considerar la naturaleza de las responsabilidades que implica ejercer una determinada competencia. Por ejemplo, en materia de educación y de servicios de salud, es posible que los gobiernos locales administren al personal y su remuneración o que, por el contrario, sólo tengan a su cargo los edificios y el funcionamiento cotidiano. Cuando se trata de servicios de mano de obra, esto se refleja en los presupuestos.

En lo que respecta a la naturaleza y grado de libertad para ejercer las competencias, los datos recopilados en el *Informe Mundial* no facilitan, en general, las comparaciones precisas. Sin embargo, algunos ejemplos ayudan a medir la importancia de esta variable. En Asia Central los gobiernos locales siguen siendo considerados órganos locales del Estado lo que significa que ejercen sus competencias bajo la dirección del poder central. Por otro lado, en Tanzania se considera que la administración local no es más que un grado de la organización administrativa y que las autoridades locales deben rendir cuentas al ministro de la administración local. Sin embargo, se prevén reformas para dar más autonomía a los gobiernos locales⁵. En Indonesia,

la reforma de 1999 provocó la transferencia de un gran número de competencias a las 450 autoridades municipales existentes (*kotamadya* para las aglomeraciones urbanas y *kabupaten* para las zonas rurales), junto con dos tercios de los funcionarios de las administraciones desconcentradas del Estado. A pesar del control político ejercido por el poder central y de que más del 70% de sus recursos provienen de impuestos compartidos y de transferencias presupuestarias, los gobiernos locales se están apropiando progresivamente de las competencias transferidas. Pero todavía es difícil apreciar los resultados⁶.

Finalmente, la provisión de energía y la seguridad son dos factores notables de diferenciación. En general, los gobiernos locales no tienen competencia en materia de distribución de energía, salvo en todos los países de la región euroasiática, con excepción de Azerbaiyán. Lo mismo sucede en China, Estados Unidos y varios países europeos (excepto Austria, Hungría, Reino Unido, Irlanda, Croacia, Grecia, Letonia, Lituania, República Checa y Eslovaquia particularmente). En cuanto a la seguridad (policía y orden público) las situaciones son muy diferentes. En un gran número de países africanos los gobiernos locales tienen competencia en este tema. En Europa, en ciertos países es una competencia tradicionalmente local sobre la cual el Estado ejerce un control creciente (Reino Unido, Bélgica y Países Bajos). En otros países, la seguridad es un tema ajeno a los gobiernos locales (Suecia y Hungría) y en otros se están abriendo nuevas competencias en este tema para ellos (Francia). En la región Asia-Pacífico no es frecuente que las autoridades locales tengan competencia en materia de seguridad (Nueva Zelanda y Tailandia). En América del Norte se trata de una competencia local en los Estados Unidos, pero no en Canadá. En América Latina, el gobierno local tiene

En lo que respecta a la naturaleza y grado de libertad para ejercer las competencias, los datos recopilados en el Informe Mundial no facilitan, en general, las comparaciones precisas

5. Ver la ficha país sobre Tanzania.
6. Bert Hofman, Kai Kayser (2006), *Decentralization, democratic transition and local governance in Indonesia*, pp.83-124 en: Pranab Bardhan, Dilip Mookherjee (eds), *Decentralization and local governance in developing countries. A comparative perspective*, Cambridge (Mass.), Londres, MIT Press.

De acuerdo con principios universalmente reconocidos, los recursos financieros de los gobiernos locales deberían ser proporcionales a las tareas y responsabilidades que les corresponden y suficientes para garantizar su viabilidad financiera y su autonomía

competencia en materia de seguridad en 9 de 18 Estados; por ejemplo, en Costa Rica y Colombia, pero no en Argentina ni en Uruguay.

Cabe subrayar que el régimen de competencias no está generalmente correlacionado con la forma del Estado (federal o unitario). Se pueden encontrar gobiernos locales con amplias competencias o con competencias limitadas tanto en Estados unitarios como en Estados federales o compuestos. La misma observación se puede hacer sobre la relación entre el gasto público local y el presupuesto total del Estado, siendo baja en algunos Estados federales (por ejemplo, Australia y México) y alta en otros (como Estados Unidos, Brasil y África del Sur).

Más sorprendente es la débil correlación que existe con el nivel de desarrollo económico. Aunque en África el nivel del gasto público local es globalmente bajo, en los países económicamente más avanzados de la región el gasto público local representa una parte significativa del gasto público total (África del Sur y Uganda). En la región Asia-Pacífico algunos países en desarrollo o emergentes tienen un nivel elevado de gasto público local con relación al gasto público total. Tal es el caso de Indonesia con el 33% (gasto público local/gasto público total) y de la República de Corea con 44%, comparados con Japón (54%) y, por contraste, con Australia (7%). En China y en Vietnam el gasto público local alcanza un porcentaje elevado del gasto público total (81% y 54% respectivamente). Pero en estos dos últimos la descentralización presupuestaria o fiscal no significa necesariamente autonomía local (cf infra IV). Sobre todo en China, la elevada descentralización presupuestaria sólo es posible porque el poder central ejerce un fuerte control político sobre los gobiernos locales, el cual sirve para equilibrar el control de los recursos de las autoridades locales y

regionales, aun y cuando el poder central debe negociar con las regiones más ricas y poderosas.

IV. Las finanzas locales

De acuerdo con principios universalmente reconocidos, los recursos financieros de los gobiernos locales deberían ser proporcionales a las tareas y responsabilidades que les corresponden y suficientes para garantizar su viabilidad financiera y su autonomía. Una parte importante de los recursos financieros debería ser de origen fiscal y del cobro de servicios sobre los que las autoridades locales tienen el control directo. Estos ingresos deben completarse con subsidios o transferencias del Estado. La viabilidad financiera de los gobiernos locales debe estar garantizada a través de un sistema de redistribución financiera tanto vertical (entre el Estado y las autoridades locales) como horizontal (entre gobiernos locales), sobre todo cuando la base impositiva local es muy baja o inexistente.

Ahora bien, en relación a los ingresos, los resultados aportados por el *Informe* son claros y espectaculares: **el poder fiscal de los gobiernos locales es en general bajo o inexistente.**

IV.1. La insuficiencia de la fiscalidad local

En la mayoría de países de América latina, los gobiernos locales dependen del poder central (de las provincias o estados en los Estados federales) para la determinación de la fiscalidad local. En África el poder fiscal de los gobiernos locales es inexistente o marginal y sólo tiene un peso proporcional si se considera el bajo nivel de los ingresos en su conjunto. Dos países son excepción: África del Sur y Zambia en donde los impuestos locales representan respectivamente 90% y 77% de los ingresos de los gobiernos locales. La situación no

mejora en los países del Medio Oriente o en Asia Occidental, incluyendo Turquía. En todos los países de la región euroasiática los ingresos por impuestos propios son inferiores al 5% del total de los recursos de los gobiernos locales. La excepción es Azerbaiyán (22%) y Kazajstán en donde las autoridades locales no tienen ningún poder fiscal.

La situación es un poco más favorable en la región Asia-Pacífico. Entre los países estudiados, los ingresos por impuestos propios representan alrededor del 30% del total de ingresos en China (29%), en Filipinas y en los países más desarrollados (Corea, Japón, Australia y Nueva Zelanda). Este nivel es más bajo en los otros cuatro países estudiados: Indonesia (menos del 10%), Tailandia (12%), Vietnam (24%) y Malasia (26%). En Canadá y Estados Unidos los recursos fiscales propios alcanzan 41% y 38% del total de los recursos de los gobiernos locales. En cambio, en Europa la situación es globalmente menos favorable y tiende a degradarse. El producto de los ingresos fiscales de los gobiernos locales sólo supera al total de transferencias y de impuestos nacionales compartidos en sólo ocho países: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza. En todos estos países, los ingresos fiscales propios representan más del 40% del total de los presupuestos locales. En los otros países, éstos representan menos del 30%.

Esta constatación global debe acotarse en dos puntos:

1. Las grandes ciudades tienen en general mayor capacidad para recaubar recursos locales, cuando poseen poder de decisión sobre la fiscalidad local o porque pueden atraer más fácilmente la inversión privada.
2. Varios servicios se financian total o parcialmente con las tarifas que

pagan los usuarios, aunque la situación varía considerablemente dependiendo del país ya que a veces dicho pago no entra en el presupuesto consolidado de los gobiernos locales.

IV.2. La preponderancia de las transferencias y de los impuestos compartidos

Correlativamente, esto significa que la financiación de los presupuestos locales procede esencialmente de las transferencias presupuestarias y del producto de los impuestos compartidos. Pero en muchos países, la legislación no garantiza la transparencia, la equidad y la estabilidad en la atribución de los ingresos de los gobiernos locales. Y aún cuando dichas normas existen, el control ejercido por el Estado, particularmente a través de las transferencias o de subvenciones para usos predefinidos, pone a los gobiernos locales en una situación de gran dependencia frente a las decisiones presupuestales del poder central. Es cierto que en los países de grandes dimensiones, con marcadas desigualdades territoriales, la centralización de los recursos es indispensable para asegurar una redistribución más equilibrada de los recursos a nivel horizontal (como en el caso de Rusia). También es cierto que cuanto mayor sea la parte de los gobiernos locales en el total del gasto público y cuantas más funciones que van más allá del simple interés local asuman, más se justifica la financiación local por la vía de transferencias y de impuestos compartidos para garantizar cierto equilibrio entre gastos y necesidades.

La centralización de los ingresos permite también a los Estados descentralizar las competencias materiales sin transferir los recursos. Esto implica trasladar a los gobiernos locales el racionamiento de los servicios que les competen. Este problema, denominado "*unfounded mandates*" no es nuevo y fue identificado como característico de

La centralización de los ingresos permite también a los Estados descentralizar las competencias materiales sin transferir los recursos. Esto implica trasladar a los gobiernos locales el racionamiento de los servicios que les competen

La insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades ha llevado al poder público a orientarse hacia la inversión privada. Pero las políticas implementadas no han tenido los resultados esperados, particularmente en los países en desarrollo

las políticas de descentralización en los países en desarrollo desde finales de los años ochenta⁷. Pero también en los países desarrollados se ha reprochado al gobierno central descargar competencias en los gobiernos locales sin otorgarles los recursos suficientes para hacer frente (por ejemplo, Estados Unidos, Alemania y Francia). Esto ha dado lugar a que los gobiernos locales busquen garantías a nivel constitucional (Alemania y Francia) o a nivel legislativo (Rusia) para prohibir la transferencia de competencias si no se acompañan de los recursos adecuados. Incluso en Alemania se llegó a impedir cualquier medida del legislativo federal que imponga nuevas tareas a los municipios. También se ha pugnado por institucionalizar la negociación entre el poder central y los gobiernos locales, representados por sus asociaciones, para la repartición de ingresos (el caso de Austria es ejemplar). Esta última vía es la más frecuente en la actualidad.

IV.3. Los límites de la inversión privada

La insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades ha llevado al poder público a orientarse hacia la inversión privada. Pero las políticas implementadas no han tenido los resultados esperados, particularmente en los países en desarrollo. El marco legislativo suele ser inadecuado para facilitar el acceso al financiamiento necesario. Pero también es necesario interrogarse sobre la oferta existente.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial sobre el conjunto de la inver-

sión privada en las infraestructuras de los países en desarrollo entre 1983 y 2004, sólo 10% de los capitales privados que financiaron infraestructuras se canalizaron hacia infraestructuras urbanas. Estas inversiones se concentraron en un pequeño grupo de países de América Latina y del Extremo Oriente (con 64% de las inversiones concentradas en 5 países) y sufrieron un rápido declive desde finales de los años noventa⁸. El informe Camdessus sobre el agua no fue más optimista: "la experiencia de los últimos quince años puede resumirse de la siguiente manera: la introducción de grandes operadores privados en un país sin experiencia en este tema resulta larga y difícil. Cuando se compara con otro tipo de infraestructuras, el sector del agua fue el que menos atrajo a los inversionistas privados y donde los montos movilizados fueron particularmente modestos"⁹.

Dicho de otra manera, el recurso del sector privado no constituye en la actualidad una alternativa para la financiación pública en la mayoría de los países y particularmente en los del Sur. El problema reside en la capacidad financiera de los gobiernos locales para hacer frente a sus responsabilidades, establecer una cooperación viable con el sector privado y responder a las necesidades de sectores como el agua, que no pueden subordinarse a la solvencia de la demanda. Para dar respuestas, es necesario desarrollar la fiscalidad propia y mejorar el acceso de los gobiernos locales al mercado de capitales, que a menudo se encuentra obstaculizado por una reglamentación muy restrictiva así como por la inadecuación de los mercados y de los intermediarios finan-

7. Ver los comunicados que se presentaron en la conferencia de Toluca del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en 1993 (cf. informe de síntesis: G. Marcou, "La décentralisation et la démocratisation de l'Etat", pp.95ss en IIAS, *Redéfinir le profil de l'Etat en vue des changements et développements socio-économiques*, Bruselas).
8. Patricia Clarke Annez (2006), "Urban infrastructure finance from private operators: what have we learned from recent experience?", *World Bank Policy Research Working Paper 4045*, noviembre 2006, particularmente pp.4-6.
9. *Financer l'eau pour tous, Rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, bajo la presidencia de Michel Camdessus, relator James Winpenny, Consejo Mundial del Agua / 3er Foro Mundial del Agua / Partenariat Mondial pour l'Eau*, marzo 2003, p.7.

cieros a las necesidades y posibilidades de los gobiernos locales¹⁰. Una vez más, este diagnóstico no es nuevo. Ya desde principios de los años 90 el primer texto del Banco Mundial dedicado a la financiación del desarrollo urbano concluía que hacía falta que las grandes ciudades fueran más auto-suficientes para financiar su desarrollo a partir de los recursos locales¹¹.

V. La democracia local

En la mayoría de los países, la administración local se encuentra en manos de una asamblea electa por sufragio directo y las de un ejecutivo igualmente electo. Las elecciones locales se han generalizado en África, América Latina, Asia y Eurasia y progresan desde hace algunos años en el Oriente Medio. La representación proporcional o los regímenes mixtos son los más comunes, salvo en América del Norte y en los países euroasiáticos y del Oriente Medio, en los cuales domina el escrutinio por mayoría. La duración del mandato de los electos locales oscila entre 3 y 6 años (dos años en Cuba), pero en la mayoría de los países es de 4 a 5 años.

V.1. La difusión de la elección directa del ejecutivo local

En todos los continentes, la evolución más significativa ha sido la progresión de la elección del ejecutivo municipal por sufragio directo. Esta evolución está transformando la naturaleza de la función del ejecutivo local.

Una concepción a la vez más política y más managerial se impone a la visión colegial de la función ejecutiva. Por otro lado, en los países influenciados por la tradición británica, también está en regresión el modelo de organización caracterizado por la existencia de un alcalde con funciones esencialmente protocolarias y un jefe de administración quien detenta en realidad el poder ejecutivo. A menudo este jefe está bajo el control formal de un consejo el cual se supone debe concentrar tanto la función deliberante

como la ejecutiva. En la actualidad este sistema es cuestionado en gran número de países, particularmente en África, debido a que favorece el control del gobierno central sobre la administración local.

Con el fortalecimiento de los poderes del alcalde, los procedimientos de llamada al orden por el consejo o por el cuerpo electoral se han difundido en todos los continentes.

V.2. La tendencia a la estabilización y al descenso de la participación en las elecciones locales

La participación electoral en el nivel local se estabilizó a un nivel relativamente bajo o tiende a disminuir en muchos países, particularmente en aquellos donde la democracia parecía estar mejor implantada.

En Asia-Pacífico, fuera de los países en donde el voto es obligatorio y en los países con régimen comunista, el porcentaje de votación tiende a acercarse al 50%, salvo en Filipinas en donde la tasa de participación se eleva al 80%. Algo similar sucede en América Latina. En Europa, la participación sigue siendo superior al 70% en numerosos países (como Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia), aunque también esta disminuyendo. En otros países se acerca al 50%, o es aún inferior en Europa central y oriental. En Turquía la participación supera el 70%. En los Estados Unidos la participación promedio es del 29% en las elecciones municipales y entre 31 y 49% en Canadá.

La tendencia a la baja en la participación electoral requiere de una atención particular por parte de los electos y debe ser objeto de un estudio más detallado.

V.3. El desarrollo y la diversificación de las formas de participación

El desarrollo y la diversificación de las formas de **participación de la población en la gestión de los asuntos locales** es también otro factor de convergencia. La partici-

La participación electoral en el nivel local se estabilizó a un nivel relativamente bajo o tiende a disminuir en muchos países, particularmente en aquellos donde la democracia parecía estar mejor implantada

10. CGLU (2007), *Documento técnico sobre finanzas locales*, pp. 45 y sig.
11. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn (1992), *Urban public finance in developing countries*, World Bank, Washington DC, pp.69 y siguientes y pp.479-480.

**Indudablemente
es alrededor
de la democracia
donde hoy
se constata
una mayor
convergencia
de ideas a nivel
global, tanto para
las instituciones
locales como
las nacionales**

pación pueden apoyarse en prácticas tradicionales o, por el contrario, en formas institucionales modernas (referéndums, audiciones...), y su desarrollo interesa en distintos grados a todos los países, siempre y cuando el marco político lo permite.

Se trata también de un ámbito en el que **la innovación puede proceder de los países del Sur y suscitar aplicaciones en los países del Norte, como lo demuestra el ejemplo de los presupuestos participativos**, un procedimiento que apareció en Brasil, y que ha sido retomado en otros países de América latina y de Asia e incluso en Europa. Pero ni su difusión ni su alcance deben exagerarse¹². El presupuesto participativo de Porto Alegre, por ejemplo, cuyo éxito ha sido reconocido, demuestra que la democracia no se decreta, sino que se aprende a través de su práctica. Han sido necesarios diez años para que los procedimientos y los métodos maduren. Tampoco se trata de un proceso espontáneo, sino que se ha organizado y conducido de forma continua. Sin duda es en América Latina donde las constituciones y la legislación son más ricas en disposiciones sobre participación ciudadana y democracia directa. No es seguro que esta normativa sea suficiente para integrar a los más desfavorecidos en los procesos de decisión, pero otros países confrontados a la pobreza de masa no han desarrollado este tipo de instituciones.

Conviene no olvidar sin embargo, que hay todavía muchos países donde no existen autoridades electas a nivel local, o donde la transparencia de los escrutinios está asegurada.

Se observa también a nivel mundial una convergencia en la promoción de la participación de la mujer y de las minorías en las instituciones. Se trata de dos problemas distintos, pero tanto uno como el otro van más allá del problema de la democracia local.

Entendemos por "minorías" las poblaciones, a veces mayoritarias, que histórica-

mente han sido marginadas tras la colonización o las guerras en su propio país. El problema de la representación de las minorías ha dado lugar a reformas constitucionales, legislativas y de jurisprudencia en países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, México, Brasil, los países andinos y centroamericanos y también en Europa (particularmente en Hungría, Rumania y Eslovaquia).

Más allá del principio de equidad de género, las mujeres son los primeros usuarios de los servicios urbanos y su participación es primordial en el proceso de toma de decisión local. Bajo presión de la opinión y de los organismos internacionales se observa en la mayoría de los países la definición de políticas y reformas legislativas que tienden a mejorar la representación de las mujeres en las asambleas y ejecutivos locales. Pero los resultados son desiguales.

V.4. Los límites de la convergencia

Indudablemente es alrededor de la democracia donde hoy se constata una mayor convergencia de ideas a nivel global, tanto para las instituciones locales como las nacionales. Pero la implementación de programas y reformas, incluso cuando éstos vienen apoyados por organizaciones internacionales, está condicionada por las estructuras políticas y sociales existentes. Los sistemas de valores modernos no hacen desaparecer las tradiciones; al contrario, entran en competición y se combinan. Podemos observar esta dinámica particularmente en el funcionamiento de las instituciones administrativas modernas, fundadas en la constitución y las leyes. Su funcionamiento puede ser alterado o desviado por diferencias en los roles de los grupos sociales que las apoyan. La autoridad del poder formal entra entonces en competencia con múltiples formas de control informal fundadas en poderes tradicionales (tribales, religiosos, familiares...), y es este control informal que incide sobre la autoridad del poder for-

12. En relación a los presupuestos locales, ver: Licha, I. (ed.) (2004), *Citizens in charge*, Washington, Inter-American Development Bank. Para unos análisis más profundizados de las prácticas: Marion Gret (2002), *De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre*, tesis de doctorado, IHEAL-Université Paris III.

mal¹³. Los promotores de las reformas deben ser conscientes de estos procesos si quieren asegurar el éxito de sus esfuerzos.

VI. Los recursos humanos

El buen funcionamiento de la democracia requiere también de una buena administración. Esto se cumple relativamente en los países en los que la descentralización es antigua, en aquellos en los que los gobiernos locales ejercen competencias relativamente amplias y en los que los empleados locales superan en número a los empleados del Estado (en los países nórdicos de Europa y en el Reino Unido, en Estados Unidos, en Canadá, en Japón y en Corea). Sin embargo, en la mayoría de los países los sistemas de administración local sufren de graves déficits y los problemas son más significativos en la medida en que el sistema administrativo está más descentralizado (por ejemplo en Indonesia, 77% de los empleados públicos son empleados de los gobiernos locales de primer nivel o de nivel intermedio). El personal es insuficiente tanto en cantidad como en calidad y lo que es peor, no se intentan resolver las raíces de los problemas. Entre ellas, la insuficiencia o ausencia de procedimientos para garantizar sistemas de servicio civil de carrera con sueldos adecuados y procesos de contratación y promoción transparentes por mérito. Esto no sólo desalienta a los mejores empleados a trabajar en el gobierno local, sino que alimenta la desconfianza de la ciudadanía hacia la administración local.

Ahora bien, la insuficiencia de capacidades administrativas constituye un freno para la descentralización. En la mayoría de los países de África, salvo en los de África del Norte, es imposible saber exactamente cuál es el número y estructura del personal empleado por los gobiernos locales, e incluso el régimen laboral aplicable. No se cuenta

tampoco con estadísticas actualizadas para la mayoría de los países latinoamericanos y para la región euroasiática.

Tampoco existe para la mayoría de las regiones del mundo información completa sobre el estatuto de los electos locales y su remuneración. Considerando sus implicaciones para la gobernabilidad de los gobiernos locales, estos temas merecerían también un estudio en profundidad.

Muchos países que se fijan como prioridad mejorar la eficacia de los gobiernos locales, deberían comenzar por establecer reglas claras y velar por el respeto de las mismas. La multiplicación de leyes sobre el personal de los gobiernos locales es un signo alentador, aunque no en todos los países se prevean garantías suficientes ni se controle su aplicación. Algunos países consideran que la creación de un servicio de carrera de derecho público es la mejor solución para profesionalizar y elevar el nivel de calificación del personal de los gobiernos locales. Esto no es incompatible con la existencia de cargos políticos reservados para los puestos más altos con procedimiento de contratación que dejan un mayor margen de libertad a la autoridad política y cuya duración equivale a la del ejecutivo local. Otros países están optando por procedimientos y regímenes laborales cercanos a los del sector privado, como en Europa del Norte, Italia y América del Norte. Para evaluar la situación de cada país se necesitaría un análisis cuidadoso y detallado de las disposiciones jurídicas y las prácticas.

VII. Las asociaciones de gobiernos locales

Las autoridades locales han constituido asociaciones de electos o de gobiernos locales para defender sus intereses colectivos ante los poderes centrales y, en particular, su autonomía institucio-

El buen funcionamiento de la democracia requiere también de una buena administración. Esto se cumple relativamente en los países en los que la descentralización es antigua, en aquellos en los que los gobiernos locales ejercen competencias relativamente amplias y en los que los empleados locales superan en número a los empleados del Estado

13. Ha sido demostrado por Fred Riggs desde los años 60, a partir de conceptos de la sociología parsoniana (diferenciación e integración) y su análisis permanece válido en las grandes líneas actuales (*Administration in developing countries: the theory of prismatic society*, Boston, 1964).

Si la descentralización no es una novedad, la universalización de la descentralización como política y como modelo de organización administrativa es un fenómeno relativamente reciente, vinculado a las mutaciones socioeconómicas emprendidas desde los años 80

nal, sus competencias y recursos. Muchas de estas asociaciones han sido reconocidas por el gobierno central. La Carta Europea de la Autonomía Local consagra este fenómeno como la expresión de un derecho, incluyendo el derecho a pertenecer a una asociación internacional de gobiernos locales (art.10.2).

En los países que introdujeron recientemente un régimen de autonomía local, las organizaciones internacionales han impulsado la creación de asociaciones nacionales capaces de participar en las políticas de descentralización y representar colectivamente los intereses de los gobiernos locales.

La globalización ha inducido la expansión internacional de las asociaciones de gobiernos locales, no sólo en el plano regional, como lo demuestra la creación de organizaciones a escala europea, latinoamericana y africana, sino también a nivel mundial, con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos como su máxima expresión. Éstas trabajan para dar voz a los gobiernos locales en la escena mundial.

Las asociaciones han contribuido a difundir y defender ante los gobiernos de todos los continentes las nociones y los principios fundamentales sobre los que descansan la descentralización y la democracia local.

VIII. Perspectivas de la descentralización: de la gestión de los asuntos locales a la participación en los asuntos mundiales

Si la descentralización no es una novedad, la universalización de la descentralización como política y como modelo de organización administrativa es un fenómeno relativamente reciente, vinculado a las mutaciones socioeconómicas emprendidas desde los años 80. Mientras que la primera descentralización, la del siglo XIX, estaba vinculada a la construcción del Estado liberal, la segunda descentraliza-

ción, la de finales del siglo XX, está asociada al cuestionamiento del keynesianismo y del Estado providencia, lo cual se traduce por la búsqueda de alternativas al ejercicio de las grandes funciones colectivas por parte del Estado. Esta evolución, que tiene lugar en el contexto de la globalización y de la desaparición de la Unión soviética, orienta los distintos Estados del mundo hacia la lógica del mercado y hacia la descentralización. Se apoya en los procesos de integración regional, sobre todo en Europa.

Pero esta evolución no puede interpretarse, como con frecuencia se hace, como una "desaparición" del Estado. No se trata de un retorno al Estado-policía del siglo XIX que dejaría solamente un lugar muy limitado a las políticas públicas en la esfera económica y social. Al contrario, la agenda pública no ha cesado de ampliarse. Con la globalización y a pesar de la difusión de la lógica del mercado hacia casi todas las esferas, más que un retiro del Estado, se constata una transmisión de las funciones de éste hacia otras instancias que participan en la implementación de dicha agenda pública ampliada. Tal es el caso de las instituciones supranacionales e internacionales, así como de los gobiernos locales independientemente de su nivel o de su naturaleza. Las expectativas en las grandes funciones colectivas (educación, salud, solidaridad social) no han disminuido y su peso económico no ha cesado de aumentar (por ejemplo, con el progreso de la medicina y la prolongación de la esperanza de vida). Y estas expectativas son aún mayores en los países emergentes o en desarrollo. Dichas expectativas se han consagrado como derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones y gran número de convenciones internacionales. Además, todas las actividades públicas y privadas enfrentan el desafío de desarrollarse de manera sostenible. Todos sabemos que las respuestas no llegarán por el simple juego de las leyes económicas, ya sea a la hora de economi-

zar la energía, de luchar contra el efecto invernadero y el cambio climático o de proteger los recursos hídricos indispensables a toda actividad humana, etc.

Esta evolución trae consigo nuevas relaciones entre poderes públicos de todos los niveles. Lo que se conoce como regulación no es sino una función del poder público para encontrar un equilibrio entre la lógica del mercado y la satisfacción de los objetivos de política pública, que la lógica mercantil no permitiría alcanzar sin intervención pública.

En el contexto de esta importante evolución se tienden a ampliar las competencias de los gobiernos locales. La descentralización ya no tiene únicamente como objeto la gestión de los asuntos locales, aunque éstos no pueden ser descuidados, sino que lleva a los gobiernos locales a participar en la satisfacción de las grandes funciones colectivas cuyo interés general ya no es local sino que se extiende a la sociedad en su conjunto. Así, los gobiernos locales pueden contribuir desde su nivel a promover soluciones favorables para un desarrollo sostenible. La mayoría de las acciones previstas por la comunidad internacional para alcanzar localmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio recaen en los gobiernos locales con el objetivo de realmente disminuir la pobreza, mejorar el acceso a los servicios básicos como el agua potable y el saneamiento, la educación y la salud en el 2015.

De cualquier forma, nada de esto es espontáneo ni existe un círculo virtuoso que derive de la descentralización. En su propia escala los gobiernos locales también pueden ser llevados a optar por proyectos de alto costo ambiental o de exclusión social. Lo que cambia la dimensión de la descentralización es su pertenencia a un sistema, que todavía queda en gran parte por construir, en el cual las interacciones llevan a los gobiernos locales a actuar en dirección de un desarrollo sostenible y de solidaridad social.

Gran parte de la responsabilidad atañe a los Estados quienes deberán de instrumentar políticas de descentralización que ayuden a cumplir con los objetivos de largo plazo que muchos de ellos se han fijado en convenciones internacionales (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio mencionados más arriba y los acuerdos internacionales para proteger el medio ambiente). Asimismo, las organizaciones internacionales (mundiales o regionales como la Comunidad Europea) deberán garantizar el cumplimiento de estos compromisos y fomentar las buenas prácticas tanto de los Estados como de los gobiernos locales.

Así, la democracia local se relaciona directamente a la construcción de la opinión pública a escala mundial. Las agendas 21 locales, los planes de acción local contra el cambio climático, las políticas locales para la inclusión social, la vivienda y el acceso a los servicios públicos son un buen ejemplo de esto. El debate a nivel local sobre su elaboración se vincula con los grandes desafíos y objetivos definidos a nivel mundial durante la "Cumbre de la Tierra", la Cumbre del Milenio, la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, así como con la agenda de ONU Hábitat.

En esta perspectiva, las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales ya no pueden limitarse exclusivamente a la repartición de competencias o al control o garantía de la autonomía local. Éstas deben traducirse en nuevas formas de cooperación y, en cierta medida, de coparticipación política. Los gobiernos locales acceden así a una corresponsabilidad con el Estado para enfrentar los grandes desafíos. Por su parte, el Estado también puede ampliar su margen de acción al beneficiarse del apoyo y compromiso de los gobiernos locales, y al aceptar que éstos jueguen un papel más activo en los acuerdos internacionales relacionados con su accionar.

Gran parte de la responsabilidad atañe a los Estados quienes deberán de instrumentar políticas de descentralización que ayuden a cumplir con los objetivos de largo plazo que muchos de ellos se han fijado en convenciones internacionales



COLOFÓN

Nociones claves: un intento de clarificación

Gérard Marcou

El *Informe Mundial* se refiere explícitamente a dos conceptos: la descentralización y la democracia local. Conjuntamente con la noción de desarrollo, estos conceptos estructuran actualmente el discurso sobre la administración local. Conviene precisar su significado y su estatus dentro de los sistemas políticos y jurídicos estatales, distinguiéndoles de otras nociones similares. Esta clarificación debe ser comparativa y debe apoyarse, en la medida de lo posible, en nociones admitidas y utilizadas por los Estados en las diferentes regiones del mundo, fruto de su historia y de sus instituciones. Estos conceptos son al mismo tiempo, objeto de grandes debates impulsados por organizaciones internacionales y por algunos Estados, debate que contribuye a acercarlos y a dotarlos de términos de referencia comunes.

En un principio, se pueden distinguir tres campos semánticos distintos: descentralización, autonomía y democracia. El primero se refiere a las relaciones entre los diferentes niveles de poder, el segundo al estatuto de las autoridades y el tercero a la forma de ejercer el poder. No se abordarán aquí la relación de estos conceptos con el federalismo o con las autonomías regionales. Pero de la comparación entre en estas tres nociones se puede constatar a nivel global una convergencia en las ideas políticas y en las nociones jurídicas, aunque algunos Estados puedan quedarse fuera de esta tendencia. Asimismo esta comparación permite un verdadero debate sobre la noción misma de descentralización.

I. La descentralización

Diferentes actores e instituciones interpretan de manera muy diversa la noción de descentralización, lo que puede inducir a malentendidos y confusiones. La descentralización se refiere esencialmente a las relaciones entre los poderes públicos y se la asocia actualmente a la democracia. Pero debe precisarse su definición y su diferencia con otras nociones similares.

a) Descentralización, gobernanza y liberalización

Del informe publicado por el PNUD sobre la gobernanza descentralizada, consagrado a la prestación de servicios a la población más desfavorecida, se extrae la siguiente definición sobre la descentralización: "Conceptualmente, la descentralización se refiere al rol entre las instituciones centrales y subnacionales, independientemente que éstas sean públicas, privadas o de organizaciones de la sociedad civil. El avance de la gobernanza necesita del fortalecimiento de los gobiernos centrales y locales, pero también de la participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en todos los niveles"¹. De acuerdo con esta definición, las relaciones entre el Estado, los gobiernos locales, las empresas privadas y las ONGs forman parte de la problemática de la descentralización.

El informe distingue cuatro tipos de descentralización. La primera es la descen-

1. Work, R., 2002, *The Role of participation and partnership in decentralised governance: a brief synthesis of policy lessons and recommendations of nine countries on service delivery for the poor*, UNDP, New York, p.3.

**El informe
distingue cuatro
tipos de
descentralización:
La descentralización
administrativa, la
descentralización
política, la
descentralización
presupuestaria y la
del mercado**

tralización administrativa en la cual las autoridades locales rinden cuentas a autoridades superiores. La segunda es la descentralización política en la cual las autoridades locales son independientes del Estado, están dotadas de poderes propios y a menudo son electas, pero no necesariamente. La tercera es la descentralización presupuestaria que se refiere a la transferencia de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas. Y por último, el cuarto tipo de descentralización es la del mercado (*"divestment or market decentralisation"*) que corresponde a la transferencia hacia el sector privado (empresas, ONG, etc.) de funciones otrora asumidas por instituciones públicas, incluyendo la planificación y la administración. El discurso pasa de la descentralización a la gobernanza. Se puede reconocer que para mejorar la gobernanza es necesario implicar a los actores privados, pero esto interesa a todos los niveles de gobierno.

Esta concepción es la que se defiende también una publicación reciente que reúne a diversos expertos de las Naciones Unidas y que propone una perspectiva más amplia de la descentralización, como parte de una nueva concepción de la gobernanza, en el marco de la globalización. Según los autores, actualmente la descentralización no puede ser entendida solamente como una transferencia de poderes y competencias en el interior del Estado. La descentralización implica la redistribución de la autoridad y de los recursos para la elaboración de políticas públicas en beneficio de la población. El concepto ampliado de "descentralización de la gobernanza" lleva a añadir a las for-

mas tradicionales de descentralización una cuarta forma, la "descentralización económica", que comprende "la liberalización del mercado, la desregulación, la privatización de las empresas públicas y la colaboración público-privada"².

Esta visión no es totalmente nueva. Se origina en la crítica del Estado del bienestar (*Welfare State*), desarrollada particularmente en los años ochenta. En ella se preconizaba la competencia a través del mercado para la prestación de los servicios que el poder público no pudiera ofrecer. Del mismo modo, la descentralización era la alternativa para que la competencia fiscal presionara a favor de la disminución del gasto público y para que la competencia electoral entre autoridades locales indujera a mejorar la respuesta a la demanda ciudadana³. Se distinguía además entre "descentralización económica" según la modalidad de toma de decisiones económicas (descentralizadas si son el resultado difuso del libre juego del mercado, y centralizadas si son adoptadas por el gobierno), "descentralización administrativa", referente al grado de dispersión o de concentración de las decisiones públicas y "descentralización política" que concierne al tipo de autoridades con capacidad de decisión política.⁴

En este contexto, se propone clasificar a todos los sistemas de descentralización en función de dos dimensiones: por un lado, según la forma de distribución de recursos (en donde el mercado puro o los Estados con economía planificada representarían los dos extremos), y por otro, dependiendo de los niveles de

2. G. Shabbir Sheema, Dennis A. Rondinelli, 2007, "From government decentralization to decentralized governance", p.6 en: G. Shabbir Sheema, Dennis A. Rondinelli (eds), *Decentralizing governance*, Brookings Institution Press, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.
3. Se pueden citar entre los textos fundamentales: Tiebout, C.M., 1956, "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, vol.64, p.416; Buchanan, J.M., Tullock, G., 1962, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional liberty*, University of Michigan Press, Ann Harbor.
4. Wolman, H., 1990, « Decentralization: What it is and why we should care », p.29-42 en: Bennett, R.J. (ed), *Decentralization, local governments and markets. Towards a post-welfare agenda*, Oxford, Clarendon.

organización política y administrativa que se benefician de la distribución de los ingresos (central, local o intermedia). Evidentemente, todos los sistemas reales son sistemas mixtos, pero se sitúan entre los cuatro modelos teóricos extremos siguientes: el modelo centralizado público, el modelo centralizado de mercado, el modelo descentralizado público y el modelo descentralizado de mercado⁵. Estos modelos permiten evaluar las características de los sistemas reales y situarlos a unos con respecto de otros.

A pesar de su valor heurístico, se le puede reprochar a esta teoría global de la descentralización que genere ciertas confusiones. En primer lugar, las relaciones entre poderes públicos y entre éstos y la economía no son de la misma naturaleza. A diferencia de los poderes públicos, las decisiones de los agentes económicos no pueden someterse a procedimientos democráticos. Además, el hecho de recurrir al mercado para producir o proveer un bien o servicio dado no significa que la autoridad pública, local o no, pierda su competencia. Si su responsabilidad es garantizar la provisión de algún bien o servicio a la población y si la ley le permite optar por la forma de hacerlo, ésta estará en posibilidad de decidir si es preferible crear una organización pública, licitar u optar por la concesión del servicio en cuestión. Sin embargo, la autoridad pública seguirá siendo responsable ante la ley y ante la población de la provisión del servicio. Evidentemente, no sucede lo mismo en los casos en que la privatización es decidida por el Estado y sus consecuencias son impuestas a las autoridades locales o si la ley obliga a que éstas recurran al sector privado, aun cuando conserven facultades de organización y control. Por ese motivo es paradójico utilizar el término "descentralización" para caracterizar medidas que se traducen en una disminución del papel y de las responsabilidades de las autoridades locales.

Es preferible reservar la noción de descentralización para referirse a las relaciones entre poderes públicos, en donde unos se encuentran bajo el control de otros y no a las relaciones entre los poderes públicos y la economía o la sociedad en general. No obstante, no ignoramos la importancia de las relaciones con la economía, las cuales pueden ser consideradas al analizar la gobernanza, pero no necesariamente para definir la descentralización.

b) La descentralización como modo de organización

Incluso con una definición tan acotada, la noción de descentralización es aún susceptible de ser interpretada de dos maneras diferentes: un sentido amplio que se refiere a la economía pública o a la sociología de las organizaciones y un sentido estrecho de naturaleza jurídica y política. El primero se ha impuesto como el sentido general o banal y el segundo, más preciso, es el único que tiene un alcance normativo. Se debe también distinguir a la descentralización de otras nociones cercanas como la *devolution*, noción de origen inglés, la desconcentración, de origen francés y la delegación.

En su sentido más amplio, la descentralización expresa una cualidad de las relaciones entre autoridades en donde una está bajo el control de otra. Se podría decir que estas relaciones están más o menos descentralizadas si el poder inferior goza de una relativa libertad de acción en el ejercicio de sus atribuciones, bajo el control del poder superior. La noción de descentralización puede entonces aplicarse a las relaciones entre el poder federal y los Estados federados (por ejemplo, el federalismo austriaco o australiano es más centralizado que el federalismo estadounidense o canadiense), a las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales en un Estado unitario, a las relaciones entre las entidades federadas y los gobiernos locales que los com-

En su sentido más amplio, la descentralización expresa una cualidad de las relaciones entre autoridades en donde una está bajo el control de otra

5. Bennett, R.J., 1990, "Decentralization, intergovernmental relations and markets: towards a post-welfare agenda?", pp.1-26 dans: Bennett, R.J. (ed), op. cit.; Bennett, R.J., 1994, "An overview of developments in decentralization", pp.11-37 en: Bennett, R.J. (ed.), *Local government and market decentralization. Experiences in industrialized, developing and former Eastern Bloc countries*, United Nations University Press.

En sentido estricto, la descentralización significa que los municipios (o provincias, departamentos, regiones) han sido establecidos por la ley, han sido dotados de personalidad moral y son administrados por órganos a través de los cuales se ejercen, con cierta libertad, las competencias que derivan de una ley bajo control del Estado

ponen o a las relaciones internas de una empresa o de un grupo de empresas consideradas como una organización.

En sentido estricto, la descentralización significa que los municipios (o provincias, departamentos, regiones) han sido establecidos por la ley, han sido dotados de personalidad moral y son administrados por órganos a través de los cuales se ejercen, con cierta libertad, las competencias que derivan de una ley bajo control del Estado. Esta noción se consolida primero en Francia. Para otra variante que nace en Inglaterra y que encontramos en diversos países influenciados por la tradición británica, no son a los municipios sino a sus órganos a los que la ley confiere personalidad moral y poderes. Desde los años noventa, ésta es la concepción que han seguido con algunas diferencias la legislación rusa y la de los otros países de la ex-Unión Soviética. La descentralización, entendida así y en cualquiera de sus variantes, se ha traducido en regímenes diferentes desde el punto de vista de las instituciones locales y del nivel de autonomía que se les reconoce. Sin embargo, **la descentralización siempre implica, y esto es el fundamento de su unidad, una diferenciación institucional y política entre el Estado y los gobiernos locales y la legitimidad de la representación en el nivel local de intereses públicos distintos de los que asume el Estado.**

c) Descentralización y *devolution*

Conviene analizar más de cerca y distinguir la noción de descentralización, de la noción inglesa de "*devolution*" la cual dudamos en traducir literalmente como "devolución". Se trata de una noción que aparece a finales del siglo XIX con el movimiento independentista irlandés al cual se trata de responder con un marcado régimen de autonomía interna (*Home Rule*). La *devolution* consiste en la transferencia de poderes amplios a una asamblea política para la gestión de los

asuntos internos. La palabra fue utilizada para designar los proyectos de los años sesenta y las reformas de 1998, a través de las cuales se transfirieron facultades y recursos importantes a las autoridades regionales. Pero ésta se utiliza también en la actualidad en un sentido más amplio, particularmente en el Reino Unido, para designar la transferencia de poderes a los gobiernos locales o regionales.

El sentido de la palabra *devolution* parece asimilarse a una distinción que comúnmente se hace en la actualidad entre descentralización política y descentralización administrativa. Pero el criterio de distinción está lejos de ser claro. En la tipología de la descentralización propuesta en el informe del PNUD citado más arriba, la descentralización administrativa se caracteriza en el hecho que las autoridades locales deben rendir cuentas (*accountable*) a la autoridad superior. Esto corresponde con lo que llamaremos la desconcentración o delegación (según sea el caso, ver más abajo). **Esta relación de control (*accountability*) de la autoridad superior no existe en la descentralización política, ni en la *devolution*, la cual implica una transferencia completa de competencias, poder de decisión y recursos, incluyendo la facultad de procurarse recursos.**⁶ Sin embargo, la *devolution* no implica necesariamente que la autoridad local resulte de una elección, pero tampoco la descentralización implica necesariamente la elección de autoridades locales.

La distinción entre descentralización política y descentralización administrativa se basa comúnmente en otros criterios como se ejemplificará a continuación. La descentralización política atañe al ejercicio del poder político, como en el caso de los gobiernos federados dentro de un Estado federal. La descentralización administrativa consistiría solamente en la institucionalización de

6. *Op. cit.* p. 4.



personas morales encargadas de la gestión de los intereses locales⁷. Entonces, lo que se considera la expresión de una descentralización política es el ejercicio de un poder legislativo en unidades territoriales subnacionales, en contraste al caso clásico del Estado unitario en el cual la unidad de la legislación es la expresión de la unidad del poder.⁸ Más aun, cabe subrayar que la descentralización política implica la dispersión del poder de decisión política, es decir una cierta libertad de acción en cuanto a la determinación de las políticas, la capacidad de obtener recursos y la libertad de utilizarlos⁹. En este caso, la descentralización es política, independientemente del estatus constitucional de las autoridades, desde el momento en que los ciudadanos participan en la designación de representantes políticos y en la determinación de las políticas públicas¹⁰. Sin embargo, algunas definiciones de descentralización administrativa no difieren de esta última concepción. Según Maurice Hauriou, es la necesidad de libertad política, más que la administrativa, lo que justifica a la descentralización¹¹. Según Charles Eisenmann, la descentralización administrativa "consiste en otorgar a autoridades con competencia local los poderes de acción y primeramente de decisión, independiente de las autoridades centrales"¹².

d) Descentralización y democracia

En la actualidad, más allá de la teoría, debemos tener en cuenta el criterio de elección de las autoridades locales como determinante. Aunque desde un punto de vista teórico las nociones de descentralización y de *devolution* no implican necesariamente que haya elección de autoridades locales, el hecho es que hoy en día la descentralización territorial es indisociable de la legitimidad democrática de las autoridades locales, y en todos los países la institución de los concejos locales es la regla. Inclusive en los Estados de la península arábiga se han ce-

lebrado elecciones locales en los últimos años, a excepción de los Emiratos Árabes Unidos. **Mientras que la idea clásica de descentralización admitía la autonomía de las autoridades locales en el marco de la ley, actualmente la descentralización es indisociable del contexto democrático.** No hay duda al respecto, aun y cuando su transposición y puesta en práctica son a menudo objeto de críticas.

A partir del momento en que se recurre al sufragio universal para la designación de las autoridades locales, es inevitable que la descentralización cobre una dimensión política. Esto sucede incluso en los países en que los partidos políticos no tienen derecho de participar en elecciones locales o en aquellas ocasiones en que el vocabulario oficial sigue hablando de descentralización "administrativa" o de elecciones "administrativas" cuando se trata de elecciones locales. Esto sucede porque la elección da lugar a una forma de responsabilidad de los electos frente a sus electores, incluso cuando exista tutela de una autoridad superior. En efecto, lo que marca la diferencia es el sentido (la dirección) de la *accountability* como lo indica el informe del PNUD: no más hacia el Estado sino hacia los electores.

En este caso, la *devolution* no se distingue de la descentralización por su dimensión política, sino por su posible alcance. En efecto, la idea de *devolution* no implica límite alguno a las transferencias que podrían realizarse, salvo el punto en el que se llegaría a la independencia. Por el contrario, la idea de descentralización es indisociable de la idea de la unidad del poder. Los gobiernos descentralizados se administran a sí mismos sin dejar ser parte integrante del Estado y sin que éste conceda una parte de sus funciones constitucionales. Cuando la descentralización se amplía para transferir facultades legislativas, se trata de una descentralización política que corresponde de hecho a una noción diferente de la descentralización

7. Bourjol, M., 1975, *La réforme municipale*, Paris, Berger-Levrault, pp.56-58.
8. Aja, E., 1999, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, pp.23 y siguientes.
9. Wolman, H., *op. cit.* pp.29-30.
10. G. Shabbir Cheema, Dennis A. Rondinelli, *ibid.*
11. Hauriou, M., 1919, *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, prefacio.
12. Eisenmann, Ch., 1982, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, tomo 1 p.278 (curso de 1966-1967).

La noción de autonomía significa literalmente el poder de fijar por sí mismo las reglas por las cuáles uno se rige. No obstante, esto se puede entender de dos maneras diferentes. La autonomía política se refiere a una reivindicación de soberanía cuyo límite es la independencia, pero que es distinta de ella. La autonomía administrativa define la posibilidad para un gobierno local de resolver por sí mismo sus propios asuntos y los asuntos que le confiere la ley

en sentido estricto. El resultado es que más allá de esta hipótesis, *devolution* y descentralización pueden considerarse sinónimos, particularmente en los gobiernos locales de nivel municipal, para quienes la transferencia de poderes legislativos nunca se contempla.

e) Desconcentración y delegación

Por otro lado, la *desconcentración* debe distinguirse claramente de la descentralización y no asimilarse a una aplicación restringida de la idea de descentralización, como se pretende desde la concepción amplia de descentralización. La desconcentración es una noción de origen francés que se aplica a las relaciones entre la administración central y las administraciones locales que dependen de ésta y que son objeto de alguna delegación de poderes por parte del Estado. **La desconcentración contrasta con la descentralización porque la primera organiza las relaciones dentro de una jerarquía administrativa, mientras que la segunda excluye toda relación jerárquica entre Estado y gobierno local.** La desconcentración tiene dos elementos:

- i) la existencia de servicios administrativos con competencia territorial que son parte de la administración del Estado
- y
- ii) la delegación de poder a dichos servicios administrativos.

No obstante, el término *delegación* también puede utilizarse para designar una situación intermedia en la que las competencias del Estado son delegadas a una autoridad descentralizada (es decir, procedente de una elección y no de una nominación por parte de la autoridad superior) que las ejerce en su nombre y le rinde cuentas. Esta situación se conoce comúnmente como "competencia delegada". Dependiendo del caso, es posible que la legitimidad derivada del voto elec-

toral debilite el control de la autoridad superior o que, por el contrario, el peso de las competencias delegadas debilite la descentralización debido al control que ejerce la autoridad superior.

f) Una definición estricta de la descentralización

De lo que precede se extrae una definición estricta de la noción de descentralización, que subraya las diferencias con las demás nociones cercanas. **La descentralización se caracteriza por la existencia de autoridades locales electas, distintas de las autoridades administrativas del Estado y que ejercen, en el marco de la ley, competencias propias para las cuales disponen de cierta autonomía, bajo el control del Estado. Entendida así, la descentralización en sentido moderno es indisociable de la idea de autonomía local y del principio democrático.** Sin embargo, el volumen de competencias ejercidas no es suficiente para apreciar el nivel de descentralización en un país dado. Éste también dependerá del régimen bajo el cual se encuentran dichas competencias y del control que efectivamente ejerza el Estado.

En sentido amplio, la descentralización existe en prácticamente todos los países, aunque se presente con características muy diferentes. Sin embargo, en el sentido estricto que acabamos de definir, la descentralización está ausente en muchos países. Así, ante el artículo 96 de la constitución de la República Popular de China que afirma que "los congresos locales del pueblo a diferentes niveles son los órganos de poder del Estado", podríamos hablar de descentralización en el sentido amplio, pero no en el sentido estricto. Ésta era la concepción dominante en la Unión Soviética que hoy ha sido abandonada por el artículo 12 de la constitución de la Federación Rusa. Sin embargo, algunos Estados de la ex-Unión

Soviética mantienen de manera más o menos explícita esta concepción (en general los Estados de Asia Central y Bielorrusia). En Cuba, mientras que las asambleas del poder popular se describen en la constitución como “los órganos locales del poder superior del Estado”, se reconoce sin embargo que éstas cumplen funciones propias más allá del apoyo que otorgan a la realización de los objetivos del Estado (artículos 102 y 103). Otras concepciones políticas pueden conducir a principios que excluyen la descentralización de la administración local. Tal es el caso de Arabia Saudita, del Sultanado de Omán o de Qatar. En otros países del mundo árabe y en Irán se han dado pasos a favor de la descentralización en las constituciones y leyes recientes. Sin embargo, la constitución iraní instituye concejos locales electos pero los somete a los principios del régimen islámico previendo su “subordinación” a la autoridad del gobierno central (artículo 100)¹³. Se observa sin embargo una difusión del modelo de descentralización y del reconocimiento de la responsabilidad propia de las autoridades locales, al menos de principio, incluso en países que parecen alejados de estos conceptos.

II. La autonomía

La noción de autonomía significa literalmente el poder de fijar por sí mismo las reglas por las que uno se rige. No obstante, esto se puede entender de dos maneras diferentes. La autonomía política se refiere a una reivindicación de soberanía cuyo límite es la independencia, pero que es distinta de ella. La autonomía administrativa define la posibilidad para un gobierno local de resolver por sí mismo sus propios asuntos y los asuntos que le confiere la ley. Es en esta segunda acepción que se habla generalmente de autonomía local (*local self-government*). Los estatutos de autonomía regional (*regional autonomy*), como existen en diversos países europeos (por ejemplo España o el

Reino Unido) y en otros continentes (por ejemplo, la autonomía de Karakalpakstán en Uzbekistán o de Aceh en Indonesia) se refieren a la primera acepción de autonomía local. La constitución francesa admite en la actualidad ambas acepciones pero las aplica a entidades de naturaleza distinta: la primera acepción se aplica a los gobiernos locales de ultramar dotados de autonomía (Art. 74) (Polinesia Francesa) y a Nueva Caledonia (Art. 76 y 77)¹⁴, y la segunda a los gobiernos locales (Art. 72). Es a la segunda acepción a la que se refieren la Carta Europea de la Autonomía Local y las “Directrices” recientemente adoptadas por el Consejo de Administración del programa Hábitat de Naciones Unidas. Esta autonomía también tiene una dimensión política, dimensión que deriva de las elecciones y no del estatuto de los gobiernos locales.

En el sentido que acabamos de explicar, la autonomía local está siendo cada día más y más reconocida en los distintos continentes a excepción de los Estados que no se refieren a la descentralización en el sentido jurídico del término y a algunos países que atribuyen a la autonomía municipal un estatus político.

Las diversas formas jurídicas a través de las cuales se define la autonomía local se diferencian en el enunciado, pero no tanto en el contenido. En algunos países europeos las constituciones hablan formalmente de autonomía local (Italia: art. 5; España: art.140, Portugal: art. 6; Rumanía: art. 120; Grecia: art. 102.2 “autonomía administrativa”). En los demás países europeos la expresión empleada corresponde literalmente con la expresión alemana *Selbstverwaltung* (Ley fundamental: art. 28.2) definida como “el derecho a regular, bajo su propia responsabilidad, todos los asuntos de la comunidad local”. Esto se corresponde con la noción de “libre administración” de la constitución francesa (art. 72) y con la noción inglesa de *self-government*.¹⁵

13. Jalali, M., 2005, «Iran: une décentralisation en trompe l'œil? Les fondements essentiels de la décentralisation en Iran», *Revue iranienne de Droit constitutionnel*, verano 2005, n°4, pp.74-86.
14. Aunque ni estos artículos ni la ley orgánica del 19 de marzo de 1999 emplean la palabra “autonomía”, la idea y las instituciones están presentes.
15. En este sentido : Breuillard, M., 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne, entre centralisation et régionalisation*, L'Harmattan, coll. «GRALE» Paris.

La autonomía local es un elemento constitutivo de la descentralización. Las expresiones "autonomía local", "libre administración" y "self-government" designan una misma y única noción. Ésta supone que la autoridad local goza de libertad de acción y organización, en el marco de la ley. Esta libertad puede ser más o menos amplia pero el grado de libertad no afecta a la noción misma

Aunque esta última expresión podría distinguirse de las demás debido a que su contenido depende de la ley, esta limitación está disminuyendo tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos y Australia (constitución de algunos de los estados federados en estos dos últimos países) por el vínculo que tiene con una relativa libertad de organización en el nivel local (*home rule*). Esta noción de libre administración se encuentra en la constitución rusa de 1993 (*mestnoe samoupravlenie*, art. 130 a 133) (incluyendo la libertad de organización de la ley 131/2003), la constitución ucraniana de 1996 (*mitzeve samovriaduvania*, art. 140) o la constitución polaca de 1997 (*samorząd terytorialny*: art. 163 y siguientes). En los países de América Latina, la noción de autonomía es la de uso más frecuente, tanto en los Estados unitarios (Colombia, art. 287) como en los federales (en Argentina, el artículo 123 garantiza la autonomía municipal como un deber de las constituciones provinciales; por ejemplo La Rioja, art. 154). En Asia, los países colonizados por los británicos conservaron la noción británica de *local government* y de *local self-government*, recobrando incluso formas tradicionales de organización local (no sólo en Australia y Nueva Zelanda, sino también en India, Pakistán y Malasia) mientras que los demás países se refieren más a la noción de autonomía local (Japón, Indonesia, República de Corea y Filipinas).

No obstante, se aprecia que las diferencias en la terminología y a menudo en la forma de conceptualizar no tienen incidencia en el contenido real de la noción de autonomía o de la libre administración. No hay nada que permita afirmar que la autonomía local implica un grado de descentralización más elevado que la libre administración, si se comparan las instituciones, los poderes y el contenido de las competencias. Los municipios de Alemania o de Francia no gozan de una descentralización menos extensa que los de Italia o Portugal. La descentralización

no es más profunda en la República de Corea que en India. Pero la descentralización sí se está imponiendo como una norma de referencia de la administración territorial. Es esta norma la que se desarrolla en la Carta Europea de la Autonomía Local y en las Líneas Directrices de ONU Hábitat sobre la descentralización.

Conviene hacer algunas precisiones sobre esta tendencia general. En los países de África, la concepción de descentralización que se ha plasmado en las constituciones y las leyes nacionales derivan principalmente de la antigua potencia colonial. Sin embargo, desde la independencia predomina la voluntad de garantizar la unidad del Estado, lo que ha favorecido la centralización y la visión eminentemente instrumental de la descentralización. Por otro lado, desde hace varios años las reformas llevadas a cabo en varios países los acercan de la tendencia general al dar a la descentralización un contenido de autonomía local más sustancial (por ejemplo, en África del Sur, Uganda, Zambia, Burkina Faso, Níger y Senegal).

Algunos países se distinguen, por el contrario, por considerar al municipio como uno de los componentes del Estado o como la modalidad de expresión de la soberanía. Suecia es el único país europeo en cuya constitución se declara que la "gestión autónoma de los gobiernos locales" contribuye a la realización de la "soberanía nacional" (1:1). Asimismo, la constitución de Ucrania afirma que la soberanía del pueblo se ejerce por los órganos de poder del Estado y por los órganos de la autonomía local (art. 5), pero esta fórmula se asemeja más a la antigua pertenencia de los órganos locales al poder del Estado. En Brasil, la constitución de 1988 le reconoce al municipio una autonomía política de principio. Los municipios, así como los estados federados forman los componentes de una "unidad indisoluble" que conforma la República Federal del Brasil (art. 1º) y la constitución federal define las bases



para su organización y sus competencias (art. 29 a 31). El alcance práctico de esta concepción parece ser limitado.¹⁶ En cambio, en Indonesia la referencia a la autonomía introducida en las leyes de 1999 y en otras posteriores corresponde a un cambio de concepción ya que introduce la transferencia de competencias amplias y recursos, así como la elección directa del ejecutivo local.

La autonomía local es un elemento constitutivo de la descentralización. Las expresiones "autonomía local", "libre administración" y "self-government" designan una misma y única noción. Ésta supone que la autoridad local goza de libertad de acción y organización, en el marco de la ley. Esta libertad puede ser más o menos amplia pero el grado de libertad no afecta a la noción misma.

III. La democracia

La noción clásica de descentralización no implica necesariamente la democracia. Una organización puede estar descentralizada y no fundarse en principios democráticos¹⁷. Por el contrario, una organización basada en principios democráticos puede estar centralizada.

Sin embargo, en la actualidad el vínculo entre descentralización y democracia se ha hecho más estrecho y directo, de manera similar a como existió en el pasado en Europa un vínculo entre parlamentarismo (nacido del régimen censitario) y democracia. **Como modo de organización, la descentralización en sentido estricto implica hoy la democracia. La descentralización supone la autonomía del gobierno local en el marco de la ley, pero es la democracia la que le da contenido a la autonomía local.** En efecto, la democracia permite que los ciudadanos expresen sus preferencias para orientar el ejercicio del poder que los gobiernos locales obtienen

de la ley. Pero esto no siempre ha sido así. El sufragio censitario o la autoridad que se le reconocía a las elites tradicionales fueron en algún momento del pasado la base para la descentralización.

Esto no ha desaparecido por completo. Por el contrario, en algunos países las instituciones le reconocen un papel a los líderes comunitarios o a los jefes religiosos dentro la estructuración de la sociedad civil. A menudo, la ley les otorga un lugar en los órganos representativos que ejercen el poder público (por ejemplo, en Ghana, Uganda, Níger, África del Sur, etc.). En algunos países del Medio Oriente la autoridad de los miembros de la aristocracia local sigue siendo dominante aún y cuando haya elecciones (Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Bahrein).

Pero se destaca una tendencia general hacia la elección de los órganos de autonomía local y al desarrollo de formas institucionales de participación ciudadana. Incluso cuando la elección no es muy competitiva, se considera que la elección es constitutiva de la autoridad y de la legitimidad del gobierno local. La legislación tiende a ampliar la influencia que ejercen los electores (por ejemplo, en Vietnam durante las elecciones locales de 2004 o en China al nivel de los comités de aldea o de barrio).

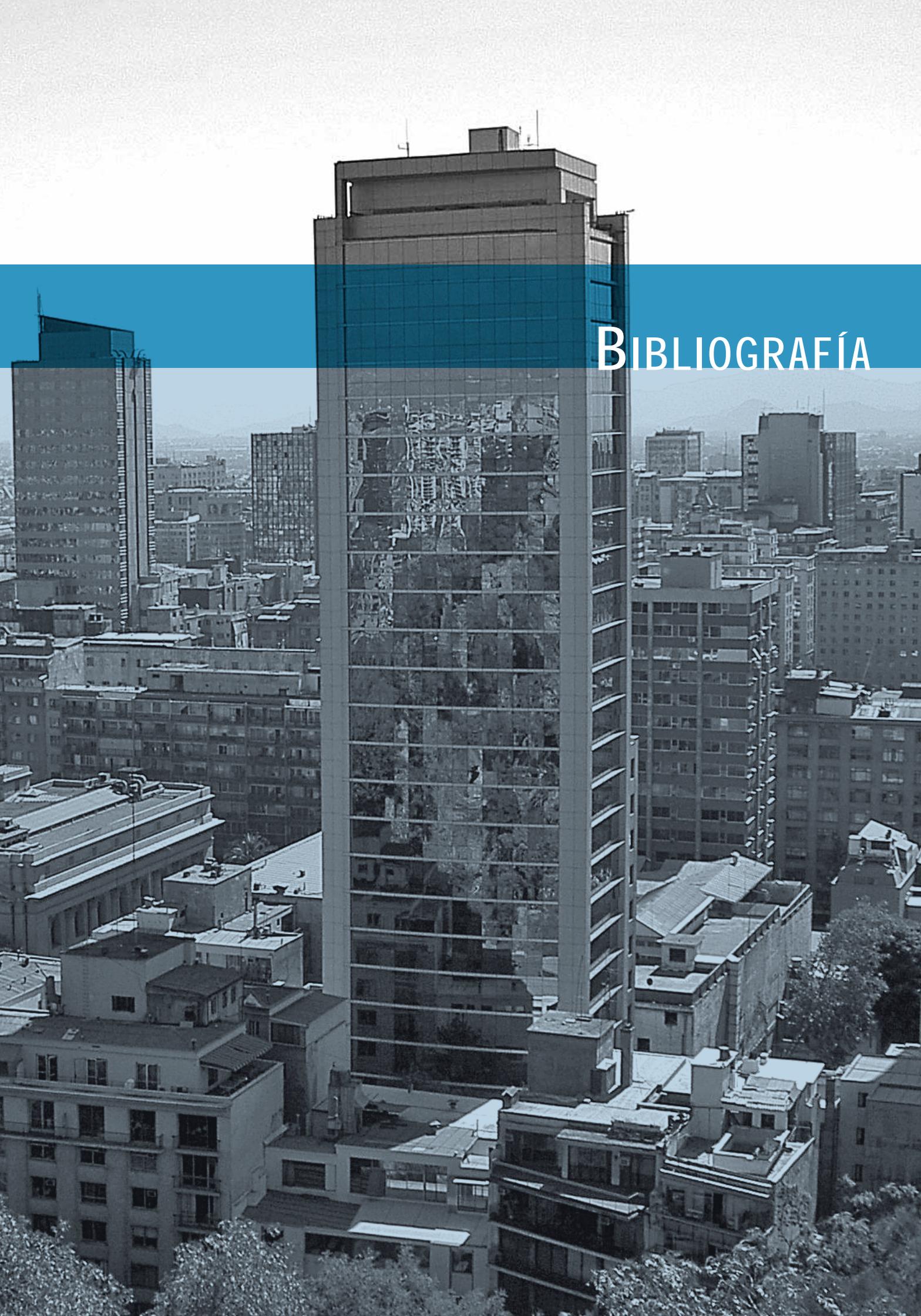
En conclusión, es evidente que se está consolidando a nivel global una visión de la descentralización que implica: un reconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales, la existencia de instituciones representativas electas y de modalidades de participación a través de las cuales los habitantes expresan sus preferencias colectivas e intereses propios. Cabe subrayar que aunque esta noción de descentralización aún no prevalece en todas partes, su difusión está avanzando y no existe otra visión que compita con ella. Sin duda, su fuerza reside en que puede encarnarse en una gran variedad de modelos institucionales.

La democracia permite que los ciudadanos expresen sus preferencias para orientar el ejercicio del poder que los gobiernos locales obtienen de la ley

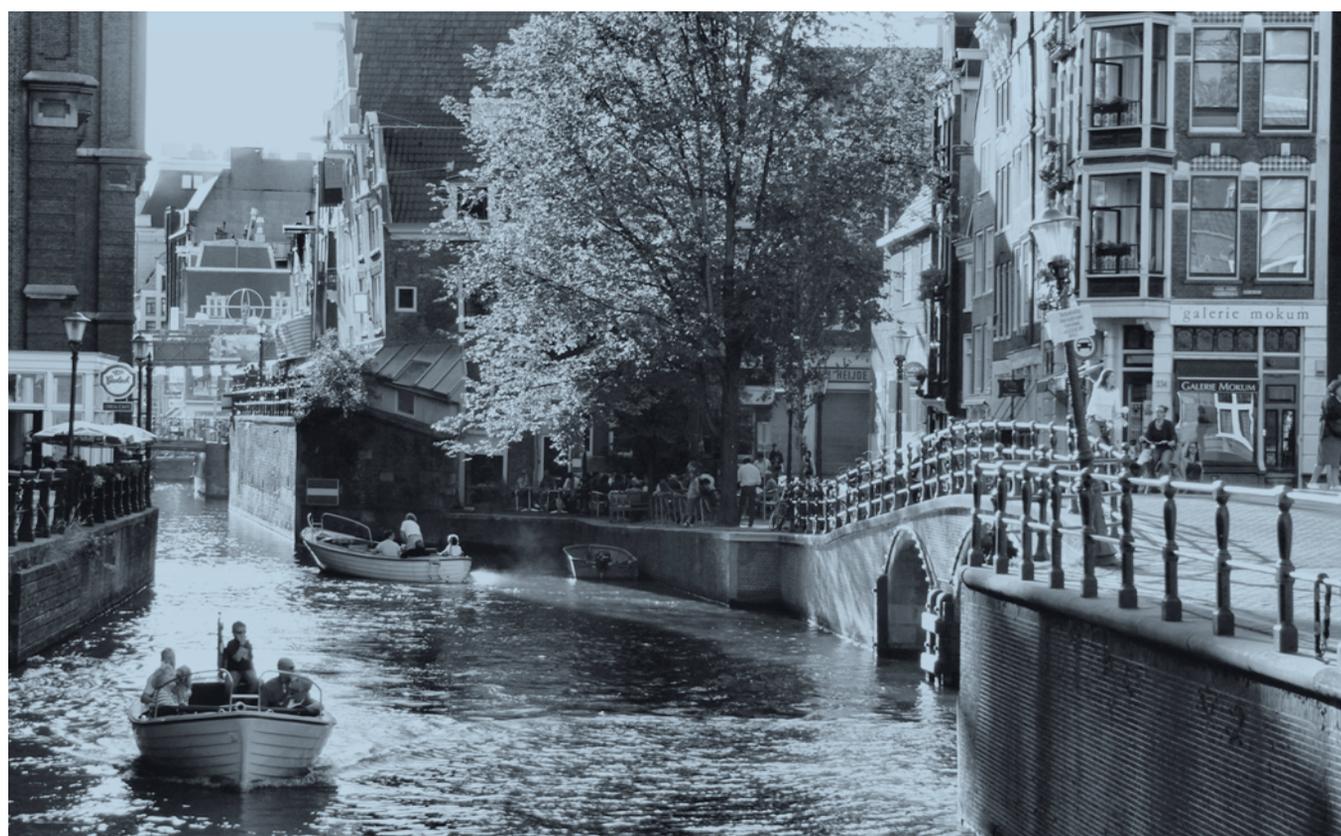
16. Franck Moderne, 2006, «Le municipio comme entité politique dans l'organisation territoriale fédérale du Brésil», pp.347-363 en *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence. La profondeur du droit local*, Paris, Dalloz.

17. Un jurista francés, Charles Eisenmann afirmaba que "la descentralización es un sistema sin color político determinado: ésta puede ser no democrática como democrática"; lo único que se requiere es que la designación de la autoridad local sea "independiente de la autoridad central" (op. cit. p.277).





BIBLIOGRAFÍA



África

- Banco mundial, 2003, *Resultados de las investigaciones realizadas por el Banco mundial sobre la descentralización en 30 países africanos*, agosto, www.worldbank.org/afr/findings
- Belaïd, N., 1999, *Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales*, ENA-CREA, Túnez.
- Ben Salah, H. y Marcou, G., (bajo dir.), 1998, *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, IORT, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques.
- Bureau d'appui à la coopération canadienne pour le développement international (BACDI), abril de 2005, *Etat des lieux de la décentralisation au Sénégal*.
- Club du Sahel / Partenariat pour le développement municipal (PDM), 2000, *Rapport sur le financement du développement local en Afrique de l'Ouest*, por Gagnon Gérard.
- Crook, R. y Manor, J., 2001, *Local Government and Decentralisation in Zambia*, Final Report to SNV, MoLGH and the Donor Reference Group, Lusaka.
- Cordelier, S. y Didiot, B., 2005, *Etat du monde 2006: annuaire économique géopolitique mondiale* (25ª ed.), París, La Découverte.
- Momaniat., I., 2001, *Fiscal decentralization in South Africa*, www.worldbank.org/decentralization/afrip/Momoniat
- Kessey, K.D., abril 2006, *Traditional Leadership Factor in Modern Local Government System in Ghana: Policy Implementation, Role Conflict and Marginalization*. «Journal of Science and Technology», Kwame Nkrumah University of Science and Technology Kumasi, Ghana, vol. 26.
- Mémorandum de l'Union des associations des élus locaux*, 2006, Union des associations des élus locaux du Sénégal.
- Nach Mback, Ch., 2003, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Karthala-PDM, París.
- Ouazzani Chahdi, H., 2003, *Droit administratif*, imprenta Najah el Jadida, Casablanca.
- Partenariat pour le développement municipal (PDM), 2003, *Etat de la décentralisation*, Karthala.
- Partenariat pour le développement municipal (PDM), Observatoire des finances locales, *Données sur les finances locales, de 2000 a 2004*.
- Rapport du Comité paritaire Etat-communes, 2005, *Suivi du transfert des compétences aux communes du Bénin*, diciembre de 2005.
- Roubaud, F., 2000, *Identité et transition démocratique: l'exception malagasy?* L'Harmattan, París.
- Smoke, P., 2003, *Decentralisation in Africa: goods, dimensions, myths and challenge*. *Public administration and development*, vol. 23, pp. 7-16.
- Steytler, N., 2005, *Local Government in South Africa: Entrenching decentralized government*.
- Yatta, F. P., 2006, *Villes et développement économique en Afrique*, Economica, París.

Asia-Pacífico

- Ahmad Jailani Muhamed Yunus, 2007, *Malaysia Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Alatas, Vivi / Pritchett, Lant / Wetterberg, Anna, 2002, *Voice lessons: local government organizations, social organizations and the quality of local governance*, World Bank, Policy Research Working, Paper 2981, March, 49 páginas.
- Banco de Desarrollo Asiático, 2006a, *Urbanization and Sustainability: Case Studies of Good Practice*. Manille, Asian Development Bank.
- Banco de Desarrollo Asiático, 2006b, *Indonesia 2006-2009: Country Strategy and Program*. Manille: Asian Development Bank.
- Banco de Desarrollo Asiático/DfID/WB, 2004, *Devolution in Pakistan*, World Bank, Asian Development Bank, DfID.
- Asquith, Andy, 2007, *New Zealand Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Bambang P.S. Brodjonegoro y Fauziah Swasono, 2007, *Indonesia Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Blair, H., 2000, *Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries*. «World Development», 28(1), pp. 21-39.
- Boston, J., 1996, «The use of contracting in the public sector: Recent New Zealand experience», *Australian Journal of Public Administration* 53 (sept.), 105-110.
- Brillantes, A., 2001, *Public Sector Reform and Poverty Reduction in Developing Asia*. Manille, Economics and Development Research Center, Asian Development Bank.
- Brillantes, A., 2006, *Decentralization Imperatives: Lessons from some Asian Countries*. Meiji University International Exchange Programs Guest Lecture Series.
- Chandra-nuj Mahakanjana, 2007, *Thailand Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Cheema, A., Khwaja, A. y Qadir, A., 2006, «Local Government Reforms in Pakistan: Context, Content and Causes». En Bardhan, P. y Mookherjee, D. (eds.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Country Perspective*. Cambridge MA et Londres: MIT Press, pp. 257-284.
- Commonwealth Local Government Forum, 2005, *Commonwealth Local Government Handbook 2005*. Londres, Commonwealth Local Government Forum.
- Devas, N., 2004, *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*. Earthscan, Londres.
- Devas, N., 2005, «Metropolitan Governance and Urban Poverty», *Public Administration and Development*, vol. 25, pp. 351-361.
- Gao Xiao Ping, 2007, *China Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Hairong, Lai, 2004, «Semi-competitive elections at township level in Sichuan province», *China Perspectives* n° 51, enero-febrero.
- Hofman, B., y Kaiser, K., 2006, «Decentralization, Democratic Transition and Local Governance in Indonesia». En Bardhan, P., and Mookherjee, D. (eds.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Country Perspective*, Cambridge MA et Londres, MIT Press, pp. 81-124.

- International Monetary Fund, 2006, *Government Finance Statistics 2006*. Washington DC, International Monetary Fund.
- Lee, Dalgon, 1998, «Local Government Reforms in Korea: A Transition from a Marionette Performance Toward an Elementary Class Day». En Nakamura, Akira (eds.), *Reforming Government, New Concepts and Practices in Local Public Administration*, Tokyo, Europe Local Government Center, pp. 65-82.
- National Tax Service of the Republic of Korea. *Korean Taxation 2006*. Disponible: www.nta.go.kr/engdefault.html. Acceso el 9 de julio de 2007.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2001, *Revenue Statistics of Member Countries, 1965-2000*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2005, *OECD in figures*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Park In-soo, 2007, *Country fact sheet Republic of Korea*.
- Rakodi, C., 2004, «Urban Politics: Exclusion or Empowerment». En Devas, N., *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*, Earthscan, Londres.
- Rao, G., Singh, N., 2000, *How to think local government reform in India? Incentives and institutions*, Berkeley.
- Sagawa, Yasuhiro, 2007, *Japan Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Schubert, Gunter, 2003, «Democracy under one-party rule?», *China Perspectives* n° 46, marzo-abril.
- Seong, Kyoung-Ryung, 1998, *Delayed decentralization and incomplete consolidation of democracy: The case of Korean local autonomy*, texto presentado en: Hoover Conference on Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea, 8-9 de enero de 1998.
- Sethi, Geeta (ed.), 2004, *Fiscal decentralization to rural governments in India*, World Bank, Oxford University Press.
- Singh, Arkaja, y John, Matthew, 2007, *India Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.
- Sproats, K., 2003, «Local Governments in Asia and the Pacific: A Comparative Analysis of Fifteen Countries», in Brillantes, A., *Decentralization and Power Shift: An Imperative for Good Governance*. Quezon City: Center for Local and Regional Governance, National College of Public Administration and Governance, Universidad de Filipinas, pp. 25-62.
- Teehankee, J., 2002, «Electoral politics in the Philippines», en Croissant, A. (ed.), *Electoral politics in Southeast and East Asia*. Singapur, Friedrich Ebert Stiftung.
- Transparency International, 2006, «Corruption Perception Index 2006», disponible en www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006
- UNDESA, 2006, *Urban and Rural Areas 2005*. New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UNDP, 2006a, *Human Development Report 2006*. New York, Palgrave Macmillan.
- UNDP, 2006b, *Local democracy in Asia: Representation in decentralized governance*. Regional Centre in Bangkok.

UNESCAP, 2005a, *State of women in urban local government in Australia*, www.unescap.org/huset/women/reports/australia.pdf United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

UNESCAP, 2005b, *State of women in urban local government in New Zealand*, www.unescap.org/huset/women/reports/newzealand.pdf United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

UNESCAP, *Local Government in Asia and the Pacific*, disponible en <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/malaysia/malaysia.html>, fecha de acceso: 12 de julio de 2007.

UNESCAP, *Country Reports on Local Government Systems: Republic of Korea*, pág.9-10, disponible en <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/new-countrypaper/RoK/RoK.pdf>, fecha de acceso: 12 de julio de 2007.

Weist, Dana, 2001, *Thailand's Decentralization: Progress and Prospects* (texto presentado en el KPI Annual congress III on Decentralization and Local Government in Thailand el 10-11 de noviembre de 2001, disponible en www.worldbank.org/wbiep/decentralization/eaplib/weist.pdf, fecha de acceso: 17 de julio de 2007.

Weist, Dana (ed.), 2004, *India. Urban finance and governance review*, World Bank, Report n° 32253-IN, vol. 1 (executive summary and main report).

Wettenhall, Roger, y Aulich, Chris., 2007, *Australia Country Fact Sheet on the State of Decentralization and Local Democracy in the Asia Pacific Region*.

Wikipedia, *List of metropolitan areas by population*, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_metroplitan_areas_by_population

Banco Mundial, 2004, *Village Justice in Indonesia. Case Studies on Access to Justice, Village Democracy and Governance*, Washington, 117 páginas.

Banco Mundial, 2005, *East Asia decentralizes: Making local government work*. Washington, IBRD.

Banco Mundial, 2006, *World Development Report 2006*, Oxford University Press.

Eurasia

- Административная реформа в России. М., 2006.
- Аксененко Ю.Н. Муниципальная социальная политика: становление, пути и факторы реализации. Саратов, 1999.
- Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М., 2000.
- Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000.
- Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики. М., 2000.
- Бажинов М.А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России. М., 2004.
- Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Х., 2000.
- Беркович Е.Ф. Законность и местное самоуправление в Российской Федерации. М., 2005.
- Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.
- Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2006. ? 2 (193).
- Вороненко А.М. Местное самоуправление в крупных городах зарубежных стран. М., 1990.
- Гражданин, закон и публичная власть. М., 2005.
- Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине. Одесса. 2000.
- Дементьев А.Н. Установление границ территорий и преобразование муниципальных образований. М., 2004.
- Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов, 2003.
- Заславская Л.В. Бюджетный процесс в муниципальном образовании как одна из стадий управления финансами. М., 1999.
- Иванов Д.В. Правотворчество представительных и исполнительных органов местного самоуправления: на материалах Уральского региона. Челябинск, 2004.
- Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. Учебник. М., 2004.
- Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2002.
- Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Оренбург, 2000.
- Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006.

Малые города и местное самоуправление / А.М. Казанцев, В.П. Леньшин, А.Е. Мурашов, Е.А. Сулова; под ред. Е.А. Суловой. М., 2004.

Махмутова М. Система местного самоуправления в Республике Казахстан //Разработка новых правил игры в старых условиях. Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. – Будапешт: Институт открытого общества, Программа реформирования местного самоуправления и коммунального хозяйства, 2001.

Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития. Материалы международной конференции и рабочего семинара региональных центров обучения государственных служащих. М., 2003.

Местное самоуправление в России: проблемы развития, становления, функционирования. Пермь. 1999.

Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт. Учебное пособие / Под ред. С.Ю. Наумова. Саратов. 2001.

Местные сообщества в местном самоуправлении. М., 2000.

Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003.

Муниципальное право Республики Армения. Учебное пособие для вузов. Арутюнян А. Ш., Ереван, 2004, – 359 ст.

Муниципальный менеджмент в Российской Федерации М., 2001.

Наумов С.Ю. Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт: сб. науч. тр. Саратов, 2004.

Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институциональные эффекты. Курск, 2004.

Основы Европейской Хартии местного самоуправления: методическое пособие / отв. ред. И.А. Володин. М., 1999.

Пенкова-Люейер П., Рагозина Л. Социальная политика муниципальных образований: содержание, приоритеты, механизмы осуществления. М., 2000.

Правовое обеспечение национальных интересов: материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.) / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.

Пылин В.В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб, 1998.

Рагулин Д.Д. Общие принципы организации местного самоуправления в государствах Содружества // Юрист. 1998. ? 9.

Рагулин Д.Д. Территориальные основы местного самоуправления в зарубежных странах СНГ и Балтии // Право и жизнь. 1998. ? 14.

- Регулирование вопросов организации местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. М., 2004.
- Саламаткин А.А. Местное самоуправление в сельских поселениях России: вопросы теории и практики. Челябинск, 1999.
- Сергеев П.В. Местное самоуправление на селе: вопросы теории и практики. Курск, 2003.
- Сивицкий В.А. Регулирование ответственности в сфере местного самоуправления // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004.
- Социальное законодательство. Научно-практическое пособие. М., 2005.
- Социальные основы местного самоуправления. Белгород, 2004.
- Сравнительное конституционное право / Под ред. Чиркина В.Е. - М., 1996.
- Судебная защита органов местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1998.
- Управление муниципальным хозяйством и местными финансами. М., 2004.
- Участие населения в осуществлении местного самоуправления. М., 2004.
- Филиппов В.Ю., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М., 2000.
- Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. ? 4.
- Хабриева Т.Я. О разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления // Административное право: теория и практика. М., 2002.
- Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.
- Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в Грузии: традиции и опыт. М., 2005.
- Швецов А.А. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М., 2004.
- Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: основные понятия, термины и положения федерального законодательства. М., 2004.

Europa

Annuaire des collectivités locales, ediciones anuales acompañadas de una crónica internacional temática, bajo la dirección de Hellmut Wollmann, CNRS Editions, París.

Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Magnier, Annick (eds.), 2006, *The European mayor*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.

Baldersheim, Harald, Illner, Michal, Hellmut Wollmann, Hellmut (eds.), 2003, *Local Democracy in Post-Communist Europe*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.

Bennett, Robert (eds.), 1989, *Territory and Administration in Europe*, Londres.

Berg, Rikke, Rao, Nirmala (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, 2005, Houndmills, Palgrave.

Bloomfield, J., 2006, *Counselling, Cajoling or Coordinating: Central Governments' Policy Approaches towards Local Government on the Issues of Performance and Cost-Effectiveness*, Bruselas, CCRE/CEMR.

Chatillon, G., Du Marais, B. (dir.), 2003, *L'administration électronique au service des citoyens*, Bruselas, Bruylant.

Comité de Regiones , 2002, *Les pouvoirs locaux et régionaux en Europe*, volumes 1 et 2, Luxembourg; Comité de Regiones , 2003, *Le processus de décentralisation dans les Etats membres et les pays candidats*, Luxembourg.

Consejo de Europa (diversos años), *La démocratie locale et régionale*, colección de boletines por país, Strasbourg.

Coulson, A., Campbell, A. (eds.), 2006, "Local Government in Central and Eastern Europe", *Local Government Studies*, vol. 32, núm. 5, noviembre, número especial.

Consejo de Europa, *Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, Budapest, Open Society Institute, 2005 (informes de Gérard Marcou y de Ken Davey sobre los países del Pacto de la Estabilidad para la Europa del Sudeste).

Centre national de la fonction publique territoriale, 2005, *Les fonctions publiques locales en Europe. Décentralisation et réforme des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie*, Informe final, 195 páginas, París.

Dafflon, Bernard, 2002, *Local Public Finance in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Delcamp, Alain, Loughlin, John (dir.), 2002, *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, La Documentation française, París.

Denters, Bas, Rose, Lawrence E. (eds.), 2004, *Comparing Local Governance*, Palgrave.

Dexia, 2004, *Les finances locales dans l'Europe à 25*, Dexia Editions, París.

Gabriel, Oscar W., Hoffmann-Martinot, Vincent (ed.), 1999, *Démocraties urbaines*, París, L'Harmattan.

Goldsmith, M., 2002, «Central Control over Local Government –A Western European Comparison», *Local Government Studies*, vol. 28, núm. 3, pp. 91-112.

Goldsmith, Mike, Klausen, K. (eds.), 1997, *European Integration and Local Government*, Londres, Edward Elgar, 1997.

Guérin-Lavignotte, Elodie, Kerrouche, Eric, 2006, *Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation*, La Documentation française («Etudes»), 158 páginas.

Haus, Michael (eds.) 2005, *Urban Governance and Democracy*, Routledge.

- Hesse, Joachim-Jens (eds.), 1991, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos.
- Hoffmann-Martinot, Vincent, Sellers, Jeffrey (eds.), 2005, *Metropolitanization and Political Change*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.
- John, Peter, 2001, *Local Governance in Western Europe*, Londres, Sage.
- Kandeva, E. (eds.), 2001, *Stabilization of Local Governments* (2 vol.), Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.
- Kersting, Norbert, Vetter, Angelika (eds.), 2003, *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.
- Lazijn, Fed (eds.), 2007, *Local Government Reforms in Countries in Transition. A Global Perspective*, Lexington Press (por publicar).
- Le Galès, Patrick, 2002, *European Cities*, Oxford, Oxford University Press.
- Lorrain, Dominique, Stoker, Gerry. (eds.), 1996, *The Privatization of Urban Services*, Londres, Pinter.
- Marcou, Gérard, 2000, *La régionalisation en Europe: situation et perspectives d'évolution dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion*, Rapport pour le Parlement européen, REGI, 108 rév.
- Marcou, Gérard, 2002, *Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels (Europe centrale et orientale)*, Rapport au Parlement européen, Luxembourg, Parlement européen, Direction générale des Etudes, STOA 105 FR, septembre 2002, 150 páginas.
- Marcou, Gérard, 2003, *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales. Etude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou à constitution fédérale (Allemagne, Belgique, España, Italia, Reino Unido)*, ministère de l'Intérieur, Travaux et Recherches du Centre d'études et de prévision, Paris, 2003, 237 páginas.
- Marcou, Gérard, 2007, *L'étendue et la nature des compétences des collectivités locales dans les Etats membres du Consejo de Europa*, Rapport pour le CDLR (Comité directeur des pouvoirs locaux et régionaux), Consejo de Europa, Strasbourg, 102 páginas.
- Marcou, Gérard, Verebelyi, Imre (eds.), 1993, *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, International Institute of Administrative Science, Bruselas.
- Meligrana, John (eds.), *Redrawing Local Government Boundaries*, 2004, UBC Press, Vancouver, Toronto.
- Norton, Alan, 1993, *International Handbook on Local and Regional Government. A comparative analysis of advanced democracies*, Edward Elgar, Londres.
- Sellers, Jeffrey M., 2002, *Governing from Below, Urban Regions and the Global Economy*, Cambridge, U Press.
- Szücs, Stefan, Strömberg, Lars (eds.), 2006, *Local Elites, Political Capital and Democratic Development. Governing Leaders in Seven European Countries*, VS Verlag Urban and Regional Research International, Wiesbaden.
- Travers, T., 2005, *International Comparisons of Local Government Finance: Propositions and Analysis*, Londres School of Economics and Political Science.

América Latina

a) Libros y revistas:

Aghón, Gabriel, 2000, *Los retos pendientes de la descentralización fiscales América Latina y el Caribe*.

Albuquerque, Francisco, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, Revista de la CEPAL, núm. 82, abril de 2004. Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico, 2006. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe Sobre la Situación del Servicio en América Latina*, Washington, BID.

Burki, Shahid Javed, 2006. *La Descentralización del Estado*. Banco Mundial, Washington, 1999.

Carbonell, Miguel (coordinador), 2004, *Derecho constitucional* (Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados), México, UNAM.

Cetrangolo, Oscar, 2006, *Descentralización y Federalismo Fiscal: aspectos teóricos y prácticos en América Latina*. Arequipa, Perú.

Conam GTZ Ecuador, 2000. *Línea de Referencia Descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Quito.

Comisión Europea, abril 2002, *Informe Estratégico Regional Sobre América Latina* (programación 2002-2006).

Espitia, Gonzalo, Octubre 2004, *Descentralización Fiscal en América Latina*. El Salvador. CONFEDLCA, Diputación de Barcelona, GTZ Alemana.

Finot, Iván, 2001, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES;

— *Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local*, Revista de la CEPAL, núm. 86, agosto de 2005;

— *La descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en América Latina*, CEPAL-ILPES, 2004;

— *Teoría económica de la descentralización y procesos latinoamericanos*, octubre de 2006.

Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, 2005, *Derecho constitucional y comparado*, 4ª ed. México, Porrúa.

Foschiatto, Paola y Stumpo, Giovanni (Comp.), 2006, *Políticas municipales de micro crédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Cooperazione Italiana.

Kliksberg, Bernardo, 2004, *Más Ética, Más Desarrollo*. Editorial Temas, Buenos Aires.

Licha, Isabel (ed.), 2004, *Citizens in charge. Managing local budgets in East Asia and Latin America*, Inter-American Development Bank.

Lora, Eduardo, y Cárdenas, Mauricio, 2006, *Reforma de las instituciones fiscales en América Latina*, BID.

María Hernández, Antonio, 2003, *Derecho municipal*, México, UNAM.

Martín, Juan, y Martner, Ricardo (coordinadores), 2004, *El estado de las finanzas públicas: América Latina y El Caribe*, CEPAL-ILPES.

Naciones Unidas (PNUD), 2005, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005*, Ediciones Multiprensa.

- Nickson, Andrew, *Tendencias actuales de las finanzas en América Latina*, <http://www.lagniks.net/lagniks/c.php?e=FILEFRAME&id=436155651668.mht&action>, consulta: julio de 2006.
- Palomino Manchego, José, 2005, «Regiones y municipios del Perú. Marco constitucional actual», en *El municipio en México y el mundo*, México, UNAM.
- Piazzese, Ada, y Flaño, Nicolás, 2005, *Diálogo Social en América Latina*, BID.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004. <http://democracia.undp.org/default.asp>
- Rodlauer, Marqus y Schipke, Alfred, 2005, *América Central: Integración mundial y cooperación regional*, Washington, FMI.
- Rojas, Eduardo, Cuadrado, Juan y Fernández, José Miguel, 2005, *Gobernar las metrópolis*, BID-Universidad de Alcalá de Henares.
- Rosales, Mario, 2000, *Los Secretos del Buen Alcalde*. Universidad Virtual del Tecnológico de Monterrey, México.
- *El Buen Gobierno Local*, Universidad Bolivariana de Chile. Santiago, 2005.
- Rosas Aispuro, José, y Cienfuegos, David (coordinador), 2003, *El Municipio en Iberoamérica*, México, Ed. Laguna.
- Rousset, Michel, 1998, *L'action internationale des collectivités locales*, París. Librairie générale de droit et de jurisprudence. EJA.
- Ruiz Rico, Gerardo, Pegoraro, Lucio, Anguita Susi, Alberto, Pavani, Georgia (eds.), 2004, *Los procesos de descentralización política en Europa y Latinoamérica*, Librería Bonomo, Bolonia.
- Serna de la Garza, José María, 1998, *La reforma del estado en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México*, México, UNAM.
- Valadés, Diego, y Serna, José María (coord.), 2000, *El gobierno en América latina*, México, UNAM.
- Valencia Carmona, Salvador, 2003, *Derecho Municipal*, México, Porrúa;
- *El Municipio en México y en el mundo*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005;
- Varios autores, 1992, *Los sistemas constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, Dykinson.
- Vásquez Baquero, Antonio, 2000, *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Wiesner, Eduardo, 2003, *La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: Enlaces de política y mecanismos de transmisión*, Bogotá BID-Instituto para la Integración de la América y El Caribe.

b) Constituciones latino-americanas:

Nota: Las constituciones vigentes que se mencionan en el capítulo están recopiladas en el Departamento de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM: www.juridicas.unam.mx

c) Páginas web consultadas:

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?L=ES>

Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre la Gobernabilidad (LAGNIKS) <http://www.lagniks.net/lagniks/c.php?e=HOME>

e-local.gob.mx <http://www.e-local.gob.mx/wb2/>

Base de datos políticos de las Américas
<http://pdba.georgetown.edu/spanish.htm>

Transparencia Internacional http://www.transparency.org/regional_páginas/america/introduccion

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA <http://www.sela.org/sela/index.asp>

UCLG, *Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation* <http://www.citieslocalgovernments.org/gold/list.asp?region=8&L=en>;

PNUD Mx, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México* <http://www.undp.org.mx/>

Informes sobre el Desarrollo Humano
<http://hdr.undp.org/reports/global/2005/-espanol/>

Federación de mujeres municipalistas de América Latina y el Caribe www.femum.org

Observatorio Latinoamericano de la descentralización <http://www.observatorioflacma.org/>

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones <http://www.flacma.org/>

Municipium / Servicio de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local (SAC-DEL) <http://www.municipium.cl/>

Red de Investigación y Acción para el Desarrollo Local (RIADEL) <http://www.riadel.cl/default.asp>

United States Agency for International Development (USAID) - Latin America United States Agency for International Development (USAID) - Latin America, <http://www.usaid.gov/espanol/>

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (DEMUCA) <http://www.demuca.or.cr/>

Latinobarómetro <http://www.latinobarometro.org/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <http://www.eclac.cl/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) <http://www.clad.org.ve/>

Zevallos V., Emilio, *Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina* <http://www.cepal.org/>

Zovatto, Daniel, y Burdman, julio, *Balance Electoral Latinoamericano 2003-2004*, Documento de trabajo del Observatorio Electoral <http://www.observatorioelectoral.org/>

Oriente Medio y Asia Occidental

Textos legislativos:

Arabia Saudita:

- Constitución Saudita (BASIC Law), 1992.
- Ley sobre las provincias (Arabia Saudita), 1 de marzo de 1992.
- Ley sobre las elecciones municipales, 2004.
- Decreto Real nº A/276 de 08-10-1395 Hⁱ sobre la creación del Ministerio de Asuntos Rurales y Municipales, (Arabia Saudita)

Bahrein:

- Constitución de Bahrein, 2002

Irán:

- Constitución Iraní, 1979
- Ley de 25 de junio de 1949 instituyendo los municipios y los consejos de ciudades y pueblos;
- Ley de 2 de julio de 1955 relativa a los municipios;
- Ley de 5 de julio de 1979 que instituye los consejos locales;
- Ley de 28 de septiembre de 2003 que modifica la ley sobre "las estructuras, las atribuciones y la elección de los consejos islámicos del país y la elección de los alcaldes" de 23 de mayo de 1996;
- Decreto de aplicación de 20 de diciembre de 1998 relativo a la elección de los consejos de ciudades y pequeñas ciudades;
- Decreto de aplicación de 20 de diciembre de 1998 relativo a la elección de los consejos de pueblo y distrito.

Irak:

- Constitución del Gobierno provisional irakí, 1990
- Constitución propuesta por los partidos de oposición, en *Al-Mutamar* nº 305 de 23 de mayo de 2005, pp 14-15. (Irak)

Jordania:

- Constitución Jordana
- Ley sobre los municipios, 1995.

Kuwait:

- Constitución de Kuwait, 1962

Líbano:

- Constitución Libanesa
- Decreto ley nº 118, 1977 sobre los municipios.
- Acuerdos de Taëf (Pacto nacional de Taëf), 22 de octubre de 1989.
- Ley sobre la organización administrativa (decreto ley nº 111 del 12/06/1960).
- Ley sobre los *mokhtar* de 27 de noviembre de 1947.

Omán:

- Constitución de Omán, 1996 (Ley Básica)

Palestina:

- Ley "sobre las elecciones de consejos locales palestinos", diciembre de 1996, parcialmente enmendada en 2005.
- "Ley sobre la vida local", septiembre de 1997

Qatar:

- Constitución de Qatar, 2003

Siria:

- Constitución Siria, 1973

Turquía:

- Constitución Turca, 1982, enmendada sustancialmente en 2001

Yemen:

- Constitución del Yemen, 1991 enmendada en 1994.

Artículos e informes:

"Saudi Elections in Regional Perspective: The Shiite «Threat» Theory", Policy Watch nº 970, 9 de marzo de 2005, The Washington Institute for Near-East Policy.

Elissar Sarrouh, "Decentralized Governance for Development in the Arab States", informe presentado en el foro sobre gobernanza en los Estados árabes, 6-9 de septiembre de 2003.

1. *Del calendario de la Hégira, es decir el 14 de octubre de 1975.*

Abdelgheni Imad, *Les élections municipales*, Jarrous Press, p. 20.

Saïda Bédar, *Le Grand Moyen-Orient: un projet "post-colonial" global?*, *Diplomatie* n° 3, mayo-junio de 2003.

Khaled Zubai, 2006, "Local Administration and its integrative relations with the central authorities of the modern state". Acta de la III Conferencia sobre la administración de las grandes ciudades. (4-6 de junio) Amman: Jordania.

Ing. Hicham Al Jordi, *Le pouvoir et les municipalités*, Centre National de Recherches, p. 20, 1998.

Municipalités et administration locale n° 1, Centre d'Etudes et de Recherches sur le Moyen-Orient contemporain, 2000.

Youssef Al Khalil, *Le rôle des municipalités dans le développement économique et rural*, *Id.*, en *Municipalités et administration locale*, n° 2, p. 45, Centre d'Etudes et de Recherches sur le Moyen-Orient contemporain.

Principales sitios web:

www.citymayors.com

Banco Mundial: www.worldbank.org

Program of Government in the Arab Region: www.pogar.org

PNUD: www.undp.org

Transparency International: www.transparency.com

Sitios web gubernamentales

Ministerio de Finanzas libanés: www.finance.gov.lb

Ministerio del Interior y de los Municipios libanés: www.interior.gov.lb

Ministerio de los Asuntos Rurales y Municipales saudita: www.momra.gov.sa

Ministerio de los Asuntos Rurales y Municipales y del Medioambiente jordano: www.nis.gov.jo

Ministerio de Finanzas jordano: www.mof.gov.jo

Ministerio de Finanzas de Bahrein: www.mofne.gov.bh

Ministerio de los Asuntos Municipales y de la Agricultura de Qatar: www.baladiya.gov.qa

Ministerio de la Economía y las Finanzas sirio: www.syrecon.org

América del Norte

- 2002, *Census of Government 4(5), Government Finances*. Consultado el 4 de julio de 2006 de <http://www.census.gov/prod/2005pubs/gco24x5.pdf>
- 2002-2003 Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) Act 1995 (n.d.). Consultado el 28 de julio de 2006 de http://www.dotars.gov.au/local/-publications/reports/2002_2003/index.aspx
- 2005, Public Employment Data: Local Governments (2005). Ds. U. S. C. Bureau (ed.), *U.S. Census Bureau*.
- Ammons, David N., 2003, «Urban Services». Ds. John P. Pelissero (eds.), *Cities, Politics, and Policy* (pp. 254-282). Washington D.C., CQ Press.
- Berner, M., 2001, «Citizen Participation in Local Government Budgeting». *Popular Government*, primavera, pp. 2001, 23-30.
- Berry, J. M., Portney, K. E., y Thomson, K., 1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Bibby, J. F., 1999, «State and Local Parties in a Candidate-Centered Age». Ds. R. E. Weber y P. Brace (eds.), *American State and Local Politics: Directions for the 21st Century*. New York, Seven Bridges Press.
- Blatter, J.K., 2001, «De-bordering a world of states: towards a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North-America? Insights from border regions». *European Journal of International Relations* 7, 2 (2001), pp. 175-209.
- BLS, 2006, Career Guide to Industries, 2006-07 Edition, «State and Local Government, Excluding Education and Hospitals». Ds. U. S. D. o. L. B. o. L. Statistics (ed.), Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor.
- Boston, J., 1996, «The use of contracting in the Public Sector? Recent New Zealand Experience.» *Australian Journal of Public Administration* 53, septiembre, pp. 105-10.
- Budget of the United States Government: Main Page. (Sin fecha). Consultado el 4 de julio de 2006 de <http://origin.www.gpoaccess.gov/usbudget/>
- Bureau of Indian Affairs Website*, 2006, Consultado el 28 de junio de 2006 de <http://www.doi.gov/bureau-indian-affairs.html>.
- California y al. v. Cabazon Band of Mission Indians et al., No. 85-1708 (United States Supreme Court 1987).
- Center for American Women and Politics, Eagleton Institute of Politics, Rutgers, The State University of New Jersey. Consultado el 10 de agosto de 2006 de <http://www.cawp.rutgers.edu/Facts/Officeholders/stleg.pdf>
- Cheyne, Christine, 2004, «Improving Quality of Life in New Zealand's Big Cities», paper to City Futures: an international conference on globalism and urban change, Universidad de Illinois en Chicago, julio de 2004.
- CIA World Factbook, julio de 2006, Consultado el 10 de agosto de 2006 de <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2056.html>
- City Mayor, *Canada Offers Its People an Array of Local Governments*, Consultado el 4 de julio de 2006 de http://www.citymayors.com/canada/canada_locgov.html
- Commonwealth Local Government, Commonwealth Local Government Forum. 2002b. *Australia*. Consultado el 6 de julio de 2006 de http://www.clgf.org.uk/index_profiles.htm

- Commonwealth Local Government, Commonwealth Local Government Forum. 2002b. *Canada*. Consultado el 6 de julio de 2006 de http://www.clgf.org.uk/index_profiles.htm
- Commonwealth Country Profile: Canada, The Local Government System in Canada, Consultado el 26 de julio de 2006 de www.clgf.org.uk
- Cornell, S., y Kalt, J. P., 2000, *Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today*. *Journal non publié*, Ecole d'administration John F. Kennedy, Cambridge, MA.
- Country Profile: Canada. Commonwealth Local Government Forum (sin fecha). Consultado el 27 de junio de 2006 de www.clgf.org.uk
- Coursey, D., 2005, «E-Government: Trends and Challenges», in *The Municipal Year Book* (pp. 14-21). Washington, D.C.: International City/County Management Association. *Electronic Government 2004*. (2004). Washington D.C., International City/County Management Association.
- Díaz, Alberto, 2003, *Shifting of service responsibilities between provincial and local governments*. Ottawa, Statistics Canada.
- Election Resources on the Internet: Federal Elections in Canada - Elections to the House of Commons*, Consultado el 25 de julio de 2006 de <http://www.electionresources.org/ca/>
- Elections Canada*, Consultado el 25 de julio de 2006 de <http://www.elections.ca/scripts/OVR2004/default.html>
- Election Resources on the Internet*, Consultado el 25 de julio de 2006 de <http://www.electionresources.org/nz/>
- Fisher Peter S., 1982, «Regional Tax-Base Sharing: An Analysis and Simulation of Alternative Approaches». *Land Economics*, 58(4), pp. 497-515.
- Gallup, 2006, *Trust in Government*. Consultado el 12 de junio de 2006 de www.gallup.com
- Hahn, Harlan, 1968, «Voting in Canadian Communities: A Taxonomy of Referendum Issues». *Canadian Journal of Political Science* 1(4), pp. 462-469.
- Hajnal, Z. L., y Trounstine, J., 2005, «When turnout matters: The consequences of uneven turnout in city elections», *Journal of Politics* 67(2), pp. 515-535.
- Hajnal, Z. L., y Lewis, P. G., 2003, «Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections». *Urban Affairs Review*, 38(5), pp. 645-668.
- Hajnal, Z. L., Lewis, P. G., y Louch, H., 2002, *Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*. San Francisco, Public Policy Institute of California.
- Hill, M. B., *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, Institute of Government/University of Georgia.
- Infrastructure Canada, 2006, *Public Opinion Research*. Ottawa: Government of Canada. Consultado el 21 de diciembre de 2006 de [http://www.infrastructure.gc.ca/communities-collectivites/pub_opinion/International City/County Management Association \(1997\). Municipal Forms of Government, 1996](http://www.infrastructure.gc.ca/communities-collectivites/pub_opinion/International_City/County_Management_Association_(1997).Municipal_Forms_of_Government_1996). Consultado el 27 de noviembre de 2002 de <http://www.icma.org/download/-cat15/grp120/sgp224/fog96web.pdf>
- Internet Center for Corruption Research. Consultado el 25 de julio de 2006 de http://www.icgg.org/corruption.cpi_2005.html

- Judd, D., y Swanstrom, T., 1994, *City Politics: Private Power and Public Policy*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Laubach, Thomas, 2005, *Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States*. OECD Economics Department Working. Trabajo núm. 462. Consultado el 4 de julio de 2005 de [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/da360144bb5dbe5ec12570c8005c0cfd/\\$FILE/JT00195165.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/da360144bb5dbe5ec12570c8005c0cfd/$FILE/JT00195165.PDF)
- Leland, S. M., y Thurmaier, K. (eds.), 2004, *Case Studies of City-County Consolidation*. Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- McManus, S., 1999, «The Resurgent City Councils». Ds. Ronald E. Weber y Paul Brace (Eds.), *American State and Local Politics* (págs. 166-193). New York, Chatham House Publishers.
- MacManus, S. A., y Bullock, C. S., 2003, «The Form, Structure, and Composition of America's Municipalities in the New Millennium». In *Municipal Year Book* (vol. 2003, págs. 3-18). Washington D.C., International City/County Management Association.
- Maher, Maria, y Jay Shaffer, 2005, *Production Market Competition and Economic Performance in Canada*. OECD Economic Department Working Papers No. 421. Consultado el 17 de agosto de 2006 de [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c62110dff4a9cdcc1256fd9007d0670/\\$FILE/JT00181345.PDF#search=%22eCO%2FWKP\(2005\)49%3A%208%22](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c62110dff4a9cdcc1256fd9007d0670/$FILE/JT00181345.PDF#search=%22eCO%2FWKP(2005)49%3A%208%22)
- Meligrana, J. F., 2000, «Toward a process model of local government restructuring: Evidence from Canada», *Canadian Journal of Regional Science* 23(3).
- Morse, B. W., 2004, «Indigenous-Settler Treaty Making in Canada». Ds. M. Langton, M.
- Tehan, L., Palmer, y K. Shain (eds.), *Honour Among Nations?* Melbourne: Melbourne University Press.
- Mouritzen, Poul Erik, y James H. Svara., 2002, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- International City/County Management Association, 2001). *Municipal Form of Government*. Washington, D.C., International City/County Management Association.
- National League of Cities. Consultado el 9 de agosto de 2006 de www.nlc.org
- OCDE, 2001, *Revenue Statistics of Member Countries, 1965-2000*. Washington, D.C., OECD.
- OCDE, 2005, *OECD in Figures-2005 Edition*. Consultado el 1 de agosto de 2006 de http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_37405_2345918_1_1_1_37405,00.html
- OCDE, 2003, *Public Governance and Territorial Development Directorate Country Fact Sheets*. Consultado el 19 de julio de 2006 de www.oecd.org ew&Lang=en
- OCDE, 2006, *Statistical Profile of Canada-2006*. Consultado el 25 de julio de 2006 de <http://stats.oecd.org/WBOS/ViewHTML.aspx?QueryName=177&QueryType=View&Lang=en>
- OCDE, 2006, *Statistical Profile of United States-2006*. Consultado el 25 de julio de 2006 de <http://stats.oecd.org/WBOS/ViewHTML.aspx?QueryName=203&QueryType=View&Lang=en>

- OCDE Observer, 2003, *Territorial Review of Montreal*. Consultado el 25 julio 2006 de <http://www.oecd.org/dataoecd/35/11/26010229.pdf>
- OCDE, 2003, *Metropolitan Governance in OECD Countries*. Consultado el 25 de julio de 2006 de <http://www.oecd.org/dataoecd/59/40/6100078.pdf>
- OSW, 2003, *Australia's Fourth and Fifth Reports to the United Nations on the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women*: Commonwealth Office of the Status of Women.
- Post, Stephanie S. Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action. En Feiock, Richard C. (ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation* (67-92). Washington D.C., Georgetown Press.
- Quality of Life*, Consultado el 25 de julio de 2006 de <http://www.bigcities.govt.nz/>
- Reece, B., 2006, *E-Government Design and Equity*. University of Southern California, Los Angeles.
- Report on the Operation of the Local Government, 2002-2003, Consultado el 1 de agosto de 2006 de http://www.dotars.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/index.aspx
- Richardson, J., Gough, M., y Puentes, R., 2003, *Is Home Rule the Answer? Clarifying the Effect of Dillon's Rule on Growth Management*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- Rivard, M., y Collin, J.-P., 2006, *Factsheet: Canada*. París: Global Observatory on Local Democracy and Decentralization.
- Ross, B. H., y Levine, M. A., 2001, *Urban Politics: Power in Metropolitan America*. Itasca, Illinois: F.E. Peacock Publishers.
- Saffell, David C., y Basehart, Harry, 1997, *Governing States and Cities*. New York, McGraw-Hill Companies Inc.
- Sbragia, Alberta, 1988, *Debt Wish*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Sellers, J. M., 2006, *Comparing local governance in developed democracies: Selected indicators*. Trabajo disponible en: <http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/publications.htm>
- Sellers, J. M., y Latner, M. L., 2006, *The Political Ecology of the U.S. Metropolis: An Interim Report*. Texto presentado en la International Political Science Association and American Political Science Association Annual Meetings, Fukuoka, Japan and Philadelphia, PA.
- Sellers, J. M., y Lidström, A. L., 2007, «Local government and the welfare state». *Governance* (por publicar).
- Simard, C., 2000, *Ethnic Minority Political Representation in Montreal*. Trabajo presentado en la National Metropolis Conference, Montreal.
- Simpson, D. M., 2005, «Use of Web Technology by U.S. Planning Agencies: Results from a National Benchmarking Survey». En *Municipal Year Book* (Vol. 2005, pp. 22-26). Washington D.C., International City/County Management Association.
- Statistical Abstract of the United States., (Jan. 04. 2006, United States Census Bureau. Consultado el 4 de julio de 2006 de http://www.census.gov/prod/www/statistical-abstract-2001_2005.html
- Statistics Canada, 2006, *Public Sector Statistics: Supplement 2006*. Ottawa, ministère de l'Industrie.

- Stephens, G. Ross, y Wikstrom, Nelson., 2000, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York, Oxford University Press.
- Svara, J. H., 2003, *Two Decades of Continuity and Change in American City Councils*, National League of Cities.
- Silva, Luis, 2005, *Escaping from the Straightjacket that Baffled Houdini: An Analysis of the Myths and Realities of Empowering Toronto Through a City Charter*, Master of Public Administration, University of Western Ontario.
- Still Counting, *Women in Politics Across Canada*, Consultado el 25 de julio de 2006 <http://stillcounting.athabasca.ca/table2-4.php>
- Turnbull, Geoffrey K., octubre 2002, «Local Tax Sharing: An Incentive for Intergovernmental Cooperation». *Fiscal Research Program No. 75*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- United Nations Economic and Social Commission for the Asia and the Pacific., 2002b), *Human Settlement, Local Government in Asian and the Pacific: A Comparative Study (for New Zealand)*. Consultado el 18 julio 2006 de <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/newzealand/nz.html>
- United Nation Economic and Social Commission, 2005b, *State of Women in Urban Local Government Canada*, Consultado el 29 de julio de 2006 de <http://www.unescap.org/huset/women/reports/australia.pdf>
- U.S. Bureau of the Census, 2002, *Compendium of Government Finances*, octubre de 2005).
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993, *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*. DC, U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
- U.S. Bureau of the Census, 1992. *Census of Governments*. 1(1) Government Organization. Consultado el 28 de julio de 2006 de <http://www.census.gov/govs/www/cog92.html>
- U.S. Bureau of the Census, 1997, Government Organization. *1997 Census of Governments*. Vol. 1, Government Organization. Consultado el 28 de julio de 2006 de <http://www.census.gov/govs/www/cog.html>
- U.S. Bureau of the Census, 2002, Government Organization. *2002 Census of Government*. 1(1) Government Organization. Consultado el 18 de julio de 2006 de <http://www.census.gov/govs/www/cog2002.html>
- Wettenhall, Roger (n.d.), «Privatization in Australia: How Much and What Impacts?». *Asian Review of Public Administration*. Consultado el 18 de julio de 2006 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN001420.pdf>
- Willscher, Alexander, *The Justiciability of Municipal Preemption Challenges to State Law*, *The University of Chicago Law Review* (67) 243-270(pp. 258-259).
- World Bank, GRICS, *Governance Research Indicator Country Snapshot Comparison within Australia for all Six Governance Indicator. Governance & Anti-Corruption*. Consultado el 18 de julio de 2006 de <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>
- Zahra, S.A., y al., 2000, «Privatization and entrepreneurial transformation: Emerging issues and a future research agenda», *The Academy of Management Review* 35(3), pp. 509-524.
- Zimmerman, J. F., 1997, *The Recall: Tribunal of the People*. Westport, Connecticut, Praeger Publishers.

Gobernanza metropolitana

- Abers, Rebecca Neaera y Margaret Keck, 2006, «Muddy Waters: The Political Construction of Deliberative River Basin Governance in Brazil», *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3), pp. 601-622.
- Ades, Alberto F. y Edward L. Glaeser, 1995, «Trade and Circuses: Explaining Urban Giants», *The Quarterly Journal of Economics* 110(1), pp. 195-227.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir y William Easterly, 1999, «Public Goods and Ethnic Divisions», *Quarterly Journal of Economics*, 114(4), pp. 243-84.
- Ascher, François, 1995, *Metapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- Banfield, Edward C. y Morton Grodzins, 1958, *Government and Housing in Metropolitan Areas*, New York, McGraw-Hill.
- Blankart, Charles B. y Werner W. Pommerehne, 1979, «Les économies d'échelle dans les services urbains», *Revue économique*, vol. 30, nº 2.
- Cameron, Robert G., 2005, «Metropolitan restructuring (and more restructuring) in South Africa», *Public Administration and Development* 25(4), pp. 329-339.
- Cameron Robert y Alicia Álvarez, 2005, «Metropolitanisation and political change in South Africa», en: Vincent Hoffmann-Martinot y Jefferey Sellers (Eds), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS-Verlag (Urban Research International, (6), pp. 373-394.
- Chernick, Howard y Reschovsky, Andrew, 2001, «Lost in the Balance: How State Policies Affect the Fiscal Health of Cities», Documento de Trabajo, La Follette School of Public Affairs.
- Clark, Terry N., y Edward G. Goetz, 1994, «The anti-growth machine: Can city governments control, limit or manage growth?» En Clark, Terry N. (ed.), *Urban innovation*, pp. 105-145. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cobridge, Stuart y Gareth A. Jones, 2005, «The Continuing Debate About Urban Bias». Documento de Trabajo, Department of Geography and Environment, Londres School of Economics.
- Dahl, Robert, 1969, «The city in the future of democracy», *American Political Science Review*, 61, pp. 953-970.
- Davis, Mike, 2006, *Planet of Slums*. Londres: Verso.
- Devas, Nicholas, 2005, «Metropolitan Governance and Poverty», *Public Administration and Development*, 25, pp. 351-361.
- Downs, Anthony, 1994, *New Visions for Metropolitan America*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Dreier, Peter, John Mollenkopf y Todd Swanstrom, 2004, *Place Matters*, Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Dupuy, Gabriel, 1997, Préface, in: Geneviève Dubois-Taine y Yves Chalas (ed.), *La ville émergente*, París, Editions de l'Aube, pp. 5-9.
- Fainstein, Susan, 2000, «Inequality in Global City-Regions», en: Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions*, New York: Oxford University Press, pp. 285-98.
- Frederickson, H. George, 1999, «The Repositioning of Public Administration», *PS: Political Science & Politics*, 32(4), pp. 701-711.
- Gilbert, Alan, 1998, *The Latin American City*, edición revisada, Londres: Latin American Bureau.

- Glaser, Edward, Kolko, Jed y Sáiz, Albert, 2001, «Consumer City», *Journal of Economic Geography*, 1, pp. 27-50.
- Gottmann, Jean, 1961, *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Haddad, L., Ruel, M.T. y Garrett, J.L., 1999, «Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence», *World Development* 27(11), pp. 1891-1904.
- Harloe, Michael, 2003, «Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres: vers la terre promise», *Revue française d'administration publique*, nº 107, pp. 319-332.
- Hoffmann-Martinot, Vincent y Sellers, J., (eds.), 2005, *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS-Verlag (Urban Research International, 6).
- Hoffmann-Martinot, Vincent, 2005, «Towards an Americanization of French Metropolitan Areas?», in Hoffmann-Martinot, Vincent y Sellers, Jefferey (eds.) (2005), *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Huang, Jingnan, Xi Xi Lu y Sellers, J. 2008, «A Global Comparative Analysis of Urban Form», *Landscape and Urban Planning* (por publicar).
- Ingram, Gregory, 1997, *Patterns of Metropolitan Development: What Have We Learned?* Washington, D.C.: World Bank.
- Jouve, Bernard y Lefèvre, Christian (eds.), 2002, «Local power, territory, and institutions» in *European metropolitan regions*, Londres: Frank Cass.
- Katz, Bruce y Lang, Robert (eds.), 2002, *The Changing Face of Metropolitan America*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kennedy, Loraine, 2007, «Regional Industrial Policies Driving Peri-Urban Dynamics in Hyderabad, India», *Cities* 24(2), pp. 95-109.
- Kübler, Daniel, 2005, «Problems and prospects of metropolitan governance in Sydney: towards 'old' or 'new' regionalism?», City Futures Research Centre, University of New South Wales, 43 p.
- Laquian Aprodicio A., 2001, «Metro Manila: Participation and Inclusion in A City of Villages», en: Blair A. Ruble, Richard E. Stren, Tulchin, Joseph S. and Varat, Diana H. (Eds.), *Urban Governance Around the World*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 74-110.
- Laquian, Aprodicio A., 2005, *Beyond Metropolis: The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lipton, Michael, 1977, *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias and World Development*, Avebury, UK: Aldershot.
- Marcuse, Peter y van Kempen, Ronald (eds.), 2000, *Globalizing Cities: A New Spatial Order*, Londres: Blackwell.
- Marks, Gary y Hooghe, Liesbeth, 2003, «Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance», *American Political Science Review* 97(2), pp. 233-43.
- Markusen, Ann R., Lee, Yong-Sook y Dibiovanna, Sean (eds.), 1999, *Second Tier Cities* (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press).
- Martinotti, Guido, *The New Social Morphology of Cities*, 1997, UNESCO-MOST, Discussion Paper Series núm. 16, París, UNESCO, 20 p.

- Metropolis, 2005a, *Politique-cadre pour les régions métropolitaines proposée par le secrétariat régional Métropolis-Amérique du Nord*, Montréal, abril de 2005, 12 p.
- Metropolis, 2005b, *Rapport de la Commission permanente présenté au VIII^e Congrès de Metropolis*, Berlín, 11-15 de mayo, 180 p.
- Metropolis, 2007, *Information on Metropolises*, consultado el 15 de junio de 2007 en http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrar_contenido&id_seccion=88&template=interior.
- Mollenkopf, John, 1983, *The Contested City*. Princeton: Princeton University Press.
- Mongin, Olivier, 1998, *La Ville émergente*. París: Presses Universitaires de France.
- Ostrom, Elinor, 2000, «The Danger of Self-Evident Truths», *PS: Political Science and Politics*, vol. 33, núm. 1 (marzo), pp. 33-44.
- Ostrom, Vincent, Bish, Robert y Ostrom, Elinor, 1988, *Local Government in the United States*, San Francisco, ICS (Institute for Contemporary Studies) Press.
- Overman, H.G., y Venables, Anthony J., 2005, *Cities in the Developing World*, Centre for Economic Performance Discussion Paper No. 695. Londres: Centre for Economic Performance, Londres School of Economics and Political Science.
- Pack, Janet R., 1998, «Poverty and Urban Public Expenditures», *Urban Studies* 35(11), pp. 1995-2019.
- Rakodi, C. with Lloyd-Jones, T. (eds.), 2002, *Urban Livelihoods: A People-Centred Approach to Reducing Poverty*, Londres: Earthscan.
- Razin, Eran y Hazan, Anna, 2005, «Metropolitanization and Political Change in Israel», en: Vincent Hoffmann-Martinot y Jefferey Sellers (eds.), 2005, *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS-Verlag (Urban Research International), (6), pp. 395-423.
- Sancton, Andrew, 2005, «The Governance of Metropolitan Areas in Canada», *Public Administration and Development*, vol. 25, Núm. 4, Octubre, pp. 317-327.
- Sancton, Andrew, 2001, «Canadian Cities and the New Regionalism», *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, núm. 5, pp. 543-555.
- Sassen, Saskia, 1991, *The Global City*. Oxford: Oxford University Press.
- Satterthwaite, David, 2004, *The Underestimation of Urban Poverty in Low and Middle-income Nations*. IIED Poverty Reduction in Urban Areas Series Working, Trabajo 14. Londres: IIED.
- Segbers, Klaus (ed.), 2007, *The Making of Global City Regions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sellers, Jefferey, 2002, *Governing From Below: Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sellers, Jefferey, 2005, «Metropolitanization and Politics in the United States: From Single Model to Multiple Patterns», Hoffmann-Martinot, Vincent y Jefferey Sellers, *Metropolitanization and Political Change*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Sellers, Jefferey y Lidström, Anders, 2007, «Decentralization, Local Government and the Welfare State», *Governance* (por publicar).

- Souza, Celina, 2005, «Brazilian Metropolitan Regions: Regime Change and Governance Vacuum», *Public Administration and Development*, vol. 25, núm. 4, octubre, pp. 341-350.
- Stren, Richard y Cameron, Robert, 2005, «Metropolitan Governance Reform: An Introduction», *Public Administration and Development*, vol. 25, núm. 4, octubre, pp. 275-284.
- Taylor, Peter J., 2003, *World City Network*, New York: Routledge.
- UNCHS, 2003, *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*. Earthscan: Londres.
- UNCHS, 2005, *World Urbanization Prospects: The 2005 Edition*. New York: United Nations Economic and Social Division. Consultado el 20 de junio de 2007 en <http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>
- UNDP, 2006, *Human Development Report 2006*, <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>
- UNFPA, 2007, *State of the World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*, http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf
- Veltz, Pierre, 1996, *Mondialisation, villes et territoires*, París: Presses Universitaires de France
- Vogel Ronald K., 2001, «Reforming Tokyo Metropolitan Government», en: Blair A. Ruble, Richard E. Stren, Joseph S. Tulchin y Diana H. Varat (eds.), *Urban Governance Around the World*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 114-148.
- Wirth, Louis, 1942, *Proceedings, National Conference on Planning*, 1942. Chicago: American Society of Planning Officials, pp. 141-151.
- Wood, Robert C., 1964, *1,400 Governments: The Political Economy of the New York Region*, Garden City: Doubleday Anchor.
- Zeigler, Don J. y Stanley D. Brunn, 1980, «Geopolitical Fragmentation and the Pattern of Growth and Need», in S. D. Brunn y J. O. Wheeler (Eds.), *The American Metropolitan System: Present and Future*, New York: John Wiley, Scripta Series in Geography (with Don J. Zeigler), pp. 77-92.

Conclusión

Aalborg C., 1994, *Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability*, Agreement approved by the participants at the European Conference on Sustainable Cities and Towns in Aalborg, Dinamarca el 27 de mayo de 1994.

Amin, A. y Tomaney, J., 1995, *The Regional Dilemma in a Neo-liberal Europe*, in «European Urban and Regional Studies», núm. 2: 171-188.

Shlomo, A., Sheppard, S. y Civico, D., 2005, *The Dynamics of Global Urban Expansion*. Transport and Urban Development Department. The World Bank. Washington D.C., septiembre.

Annez, P., 2006, *Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience?*, World Bank Research Working, Trabajo 4045.

Beaverstock, J, Smith, R. y Taylor, P., 1999, *A Roster of World Cities*, «Cities» 16 (6), pp. 445-458.

Boadway, R. y Shah, A. (ed.), 2007, *Intergovernmental Fiscal Transfers*. Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, DC: World Bank. 572 p

Cabrero, E., 2007, *Government Decentralization and Decentralized Governance in Latin America: The Silent Revolution at the Local Level?* pp. 156-169 in Cheema, S. y Rondinelli, D., «Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices».

Campbell, T., 2003, *Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. «The Quiet Revolution». Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Cheema, G. S. y Rondinelli, D. A., (eds.), 2007, *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. 326 p.

Cohen, J. y Peterson, S., 1999, *Administrative Decentralization. Strategies for Developing Countries*. West Hartford (Conn), Kumarian Press. 207 p.

Council of Europe, 1985, *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, France. October.

Crook, R. y Manor, J., 1998, *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa*. Participation, Accountability and Performance. Cambridge: Cambridge University Press. 348 p.

Devas, N. y Grant, U., 2003, *Local Government Decision-Making - Citizen Participation And Local Accountability: Some Evidence From Kenya And Uganda*, «Public Administration and Development», 23 (4), pp. 307-316

Edralin, J. S. (ed.), 1998, *Metropolitan Governance in Asia and the Pacific*. Tokyo: UN Center for Regional Development, Nagoya, Japan.

Ehtisham, A. y Tanzi, V. (eds.), 2002, *Managing Fiscal Decentralization*. Londres: Routledge.

Friedmann, J., 2001, *Intercity Networks in a Globalizing Era*. pp. 119-136, in Scott, A. (ed.) «Global City Regions: Trends, Theory, Policy». Oxford: Oxford University Press.

Government of Bolivia, 2006, *Strategy of Fiscal Decentralization*. Framework for Action. Office of the President and Ministry of Hacienda. La Paz, Bolivia.

- Harris, N., 2003, *The Return of Cosmopolitan Capital*. Globalization, the State, and War. Londres: I.B. Tauris.
- Haggard, S. y Webb, S., 1994, *Voting for Reform*. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment. Washington, DC: World Bank.
- Hickey, S. y Mohan, G., 2005, *Relocating Participation within Radical Politics of Development, Development and Change*, 36 (2), pp. 237-262.
- InterAmerican Development Bank, 2002, *Making Decentralization work in Latin America and the Caribbean*. A background paper for the subnational development strategy. Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank. Washington, DC: IDB.
- 1996, *Frame of Reference for IDB Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*. GN-1883-5. Strategic Planning and Operational policy department. Washington, DC: IDB
- Johnson, C., Priya, D. y Start, D., 2005, *Grounding the State: Devolution and Development in India's Panchayats*, «Journal of Development Studies», 41 (6), pp. 937-970.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M., 2007, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, julio de 2007, World Bank Policy Research Working Paper núm. 4280. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=999979>
- Kjellstrom, T., Ercado, S., Sami, M., Havermann, K. y Iwao, S., 2007, *Achieving Health Equity in Urban Settings*, «Journal of Urban Health», 84 (3), pp. 1-6.
- Laquian, A., 2005, *Beyond Metropolis*. The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions. Washington, DC: Woodrow Wilson Center. 488 p.
- National Research Council, 2003, *Cities Transformed*. Demographic Change and Its Implications in the Developing World. Washington, DC: US National Academies of Science. 529 p.
- Nelson C. A. y Foster, K. A., 1999, *Metropolitan Governance Structure and Income Growth*, «Journal of Urban Affairs», 21 (3), pp. 309-324.
- Nickson, A., 1995, *Local Government in Latin America*. Londres: Lynn Reiner Publishers. 315 p.
- Oates, W., 1972, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Panniza, U. y Yanezs, M., 2006, *Why are Latin Americans so unhappy about Reforms?*, IDB Research Department Documento de Trabajo núm. 567. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- Peterson, G., 1997, *Learning by Doing: Decentralization and Policy in Latin America and the Caribbean*. Discussion Series, Latin America Technical Department. Washington, DC: World Bank.
- Rodden, J., Eskeland, G. y Litvack, J., 2003, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press. 476 p.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. M. (eds.), 2005, *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- Rothblatt, D. N. y Sancton, A. (eds.), 1993, *Metropolitan Governance-American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Volume One, North American Federalism Project. Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley.
- Salmon, P., 2002, *Decentralization and Supranationality: the Case of the European Union*, in Ehtisham, H. y Tanzi, V., «Managing Fiscal Decentralization». Londres: Routledge.
- Smoke, P., 2007, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Developing Countries: Navigating a Viable Path to Reform*. In *Decentralized Governance: Emerging Concepts and Practice*. En Cheema, G. S. y Rondinelli, D. (eds.), Washington, DC: The Brookings Institution.
- 2003, *Decentralization and Local Governance in Africa*, Special Issue. «Public Administration and Development 23», (4), pp. 7-16.
- Spink, P. K., 2005, *Growing Use of Conventions in Metropolitan Governance of Brazil*. Paper presented at University of Texas, Austin Conference on Metropolitan Governance. March.
- Stren, R. y Cameron, R., 2005, *Metropolitan Governance Reform: An Introduction* in «Public Administration and Development 25» (4), pp. 275-284. Special Issue: Metropolitan Governance Reform.
- Swyngedouw, E. A., 1992, *The Mammon Quest. 'Globalization', interspatial Competition, and the Monetary Order: The Construction of New Scales* pp 39-67 in Dunford, M. y Kafkalas, G. (eds.) «Cities and Regions in the New Europe», Londres: Belhaven Press.
- Tendler, J., 1997, *Good Governance in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wescott, C., 2005, *Fiscal Devolution in East Asia*. Asian Development Bank - Regional and Sustainable Development Department. Manille: ADB.
- Wescott, C. y Porter, D., 2002, *Fiscal Decentralization and Citizen Participation in East Asia*, Paper prepared for the Asian Development Bank INDES workshop on Fiscal Decentralization and Citizen Participation in East Asia.
- World Bank, 2003, *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2004. Londres: World Bank and Oxford University press.
- World Bank, 1997, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press. 354 páginas.

La descentralización y la democracia local en el mundo

El Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) sobre la descentralización y la democracia local, presenta la evolución reciente de los gobiernos locales en las distintas regiones del mundo. El informe pone en evidencia que aunque todavía deben realizarse importantes progresos, la democracia local avanza en la mayoría de los países, llega a los pueblos de la sabana africana y del altiplano latinoamericano, pasando por los pueblos de Euro-Asia. El Informe analiza los gobiernos locales a partir de tres aspectos: i) su organización territorial, ii) la administración local: las competencias, la gestión y las finanzas; y iii) la democracia local. Un capítulo específico aborda la gobernanza de las grandes metrópolis.

El informe señala que las relaciones entre los Estados y los gobiernos locales están en evolución, así como el papel de los gobiernos locales en el desarrollo de políticas mundiales. El Informe GOLD es el primer volumen de una futura publicación trienal.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Generalitat
de Catalunya



Diputació
Barcelona
xarxa de municipis



Région
PAYS DE LA LOIRE

DEXIA

Esta publicación está disponible en versión electrónica en el sitio web de CGLU:

www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp