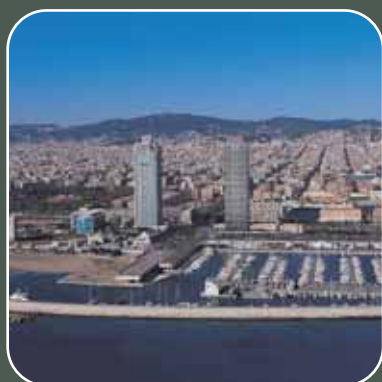




# La Descentralización y la Democracia Local en el mundo

Resumen Ejecutivo



2007 Primer  
Informe  
Global

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

# La Descentralización y la Democracia Local en el mundo

Resumen Ejecutivo

2007 Primer  
Informe  
Global



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

**NOTA:**

"Los nombres empleados y el material presentado en este informe 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 © 2007 United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos  
Avinyó 15  
08001 Barcelona  
[www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)

**Reservados todos los derechos**

**Diseño gráfico y producción** Arkab Gràfiques  
**Corrección** Maria Josep Udina  
**Fotografías** UCLG archives and Rafael Escudé, Antonio Lajusticia & Francisco Ontañón  
**Impreso en España**  
ISBN



**Coordinado por la Red de Investigación  
sobre Gobiernos Locales en Europa (GRALE)**

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

## SUMARIO

Prefacio	9
Proyecto Editorial	10
Introducción	17
África	21
América Latina	25
Asia Pacífico	29
Euro-Asia	33
Europa	37
Medio Oriente y Asia Occidental	41
Norte América	45
La Gobernanza Metropolitana	49
Conclusión	53

# PREFACIO

8 United Cities and Local Governments





**Smangalis Mkhathshwa**  
*Presidente de CGLU Africa*  
*Sudáfrica*  
 Copresidente de CGLU



**Paco Moncayo**  
*Alcalde de Quito*  
*Ecuador*  
 Copresidente de CGLU



**Bertrand Delanoë**  
*Alcalde de Paris*  
*Francia*  
 Copresidente de CGLU

## Primer Informe Global sobre la Descentralización y la Democracia Local en el mundo

### PREFACIO

Es para nosotros un honor, como Presidentes de la Organización mundial de gobiernos locales y regionales del mundo, presentar el **Primer Informe Global sobre la Descentralización y la Democracia Local**.

Esperamos 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 *barangays* de Filipinas, pasando por los pueblos de Euro-Asia. 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 donde la noción de ciudadanía adquiere sentido y donde se construyen las identidades ante el avance creciente de la globalización; retos ecológicos, puesto que es en el nivel local donde 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 a la diversidad cultural y de lucha contra la inseguridad se desarrollan en primer lugar a nivel local.

Esta publicación ha coincidido en el tiempo con la adopción por parte de los Estados miembros del Consejo de Administración de ONU Habitat, de las *Directrices sobre des-*

*centralización 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”<sup>1</sup>.

Tanto las *Directrices* como este informe son fruto de los esfuerzos de los gobiernos locales e instituciones allegadas. Su acción conjunta debe contribuir a la apropiación e implementación de estas *Directrices* por parte de 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, en acuerdo con la resolución de ONU-Habitat.

Tenemos 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 más que el deseo de sus miembros.

1. ONU Hábitat, 21º 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 Africa
- 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

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

## 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





# RECONOCIMIENTOS<sup>2</sup>

## Autores principales 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, Parteneriado para el Desarrollo Municipal, Benin
- Jean-Pierre Elong Mbassi, Secretario General, CGLU Africa, Sudáfrica
- Biram Owens Ndiaye, Director, Parteneriado para el Desarrollo Municipal, Benin

### 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

### Asia Pacífico:

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

### 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 de 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 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, Berlin, Alemania

### 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

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

### Norteamérica:

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

### Gobernanza metropolitana:

- 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
- Jefferey Sellers

### Conclusiones

- El Secretariado Mundial de CGLU a partir de la síntesis elaborada por Gérard Marcou

### Otras colaboraciones<sup>3</sup>:

#### 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 Maguira (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), Ibrahima Thioye (Senegal), Khaled Zaki (Egipto)

Bureau d'études & d'ingénierie Conseil CERDDEA (Niger), Cabinet Rammble Consultancy – Leola Rammble (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, Panamá), 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), Dalía 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)

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/>

## Asia Pacífico:

Andy Asquith (Nueva Zelanda), Chris Aulich (Australia), Bambang P.S. Brodjonegoro (Indonesia), Alice Celestino (Filipinas), Chandra-nuj Mahakanjana (Tailandia), Mus-harraf R. Cyan (Pakistán), Gao Xiao Ping (China), Mathew John (India), Nguyen Ngoc Hien (Vietnam), Park In-soo (Corea del Sur), Qiao Jingjing (China), Yasuhiro Sawawa (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. Bata-nov (Ucrania), N.A. Ignatyuk (Rusia), Leïla T. Januzakova (Kazakhstan), 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 (Kir-gizstán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekis-tán), Kiamran Shafiev (Azerbaijón), Edgar E. Shatirian (Armenia), V.A. Sivitsky (Rusia), Paata Tzinovadze (Georgia), Grigorij A. Vasi-levitch (Bielorrusia), V.A. Vasiliev (Rusia)

## Europa:

Yves Cabannes, (Reino Unido), Adrian Camp-bell (Reino Unido), Carlo Iannello (Italia), Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (España), Mayte Sal-vador Crespo (España)

## Metropolis:

Philip Amis (Reino Unido).

## Medio Oriente y Asia Occidental:

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

## Norteamérica:

Jean-Pierre Collin (Canadá), Jefferey Se-llers (Estados Unidos)

### Reconocimiento especial por su apoyo y contribución financiera

Generalitat de Catalunya

Diputació de Barcelona

Consejo Regional del País del Loira

DEXIA



# 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. Con la finalidad 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 Global* 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 la gobernanza 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*)<sup>4</sup>, 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 ellos por falta de fuentes de información suficientes o incluso a causa de su situación interna: conflictos armados, debilidad del Estado, ausencia de instituciones locales. El estudio se centra principalmente en el nivel municipal o su equivalente, y el nivel intermedio 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 estudiadas.

Este trabajo, del cual esta publicación presenta una síntesis, 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. El capítulo octavo se consagra a la gobernanza de las grandes metrópolis, cuyo crecimiento exponencial impone nuevos retos principalmente en los países del Sur

4. El GRALE es una red científica de dimensión internacional vinculada al Centro Nacional de 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 y 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 Medio Oriente (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 y la Universidad de California del Sur en los Estados Unidos.

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

y sobre todo en Asia. 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 encubren a menudo contenidos divergentes que la simple traducción no consigue poner en evidencia. De ahí la necesidad de contextualizar mejor esos términos y revisar las nociones esenciales que los sustentan. “El *Informe Global* 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* completo 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. Estos países se han dotado de gobiernos locales, con concejos locales elegidos por sufragio popular y un ejecutivo que, en grados diversos, responde de sus actos ante los ciudadanos. Más allá de las diferencias notables entre 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 un crecimiento considerable de sus competencias y de un aumento sensible, aunque a menudo insuficiente, de su financiación. La emergencia de nuevos liderazgos políticos a nivel local se traduce de forma general en la creación de asociaciones de electos o de poderes locales en más de ciento treinta países (prácticamente todos 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. Al mismo tiempo, es posible identificar dos dimensiones particularmente preocupantes para las administraciones locales, en los países del Sur en particular: la financiación 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 halla 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 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 que los ciudadanos esperan?

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-Hábitat de las *Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*, constituye en este

sentido, un avance importante en esta dirección, para lo cual CGLU ha trabajado de manera consecuente.

Las *Directrices* reconocen que el desarrollo durable es posible “gracias a una descentralización efectiva de las responsabilidades, de la gestión, de las políticas, del poder de decisión y de los recursos en cantidad suficiente, ..., en beneficio de los gobiernos locales, que son los más próximos a los administrados y quienes mejor les representan”. 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, se refieren 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 con 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 locales<sup>5</sup>.

El *Informe Global* incita 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 y a sus organizaciones nacionales, regionales y mundiales, a realizar acciones junto a CGLU en aras a:

- Difundir este *Informe* y entablar un diálogo con los Estados sobre la implementación de las *Directrices sobre descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales*.

- Solicitar a sus gobiernos nacionales que apoyen la adopción de las *Directrices* 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 a facilitar su implementación por parte de los Estados miembros.
- Contribuir a profundizar la reflexión global sobre los sistemas de financiación y sobre los sistemas de gestión de los recursos humanos de los gobiernos locales, que CGLU se propone continuar realizando.

Finalmente, queremos 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 Continental 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*, 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* no hubiera sido posible.

## El Secretariado Mundial

*Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*

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

- Gestión de una parte importante de los asuntos públicos por parte de los gobiernos locales y los órganos electos, y la participación de los ciudadanos.
- Libre iniciativa de los gobiernos locales en toda materia no reservada por ley a otra autoridad.
- Estatuto 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 limitado a la legalidad, excepto en el caso de las competencias delegadas del Estado.
- Derecho de asociación de los gobiernos locales.
- Protección legal de la autonomía local.





# AFRICA

## Resumen ejecutivo

### Presentación general

África abarca 31 millones de kilómetros cuadrados y tiene 933 millones de habitantes, representando prácticamente una sexta parte de la población mundial. La región experimenta una rápida urbanización: entre el 40% y el 70% de la población vive en las ciudades. Con más de 34 metrópolis de más de un millón de habitantes, la urbanización se enfrenta a una concentración de la pobreza en las periferias y a la deficiencia en infraestructuras y en la prestación de servicios urbanos básicos. El nivel de educación de la mayoría de la población es bajo, de manera que la tasa de alfabetización está entre el 40% y el 60% de promedio.

Desde los años 90 la democratización ha realizado progresos importantes en el conjunto de la región. Prácticamente todos los países que viven en paz han realizado reformas en el Estado y en la vida pública, adoptando políticas de descentralización. Existen todavía focos de tensión con sistemas políticos e institucionales muy frágiles: en África central –República Democrática del Congo, República Centroafricana, Chad–, en África Occidental –Costa de Marfil, Liberia, Guinea Bissau, Sierra Leona, Togo– y en África Oriental –Etiopía / Eritrea, Somalia, Sudán–.

### Las políticas de descentralización

Desde el punto de vista de las estructuras administrativas, los primeros embriones de la administración local en África toman forma durante la colonización. Los jóvenes Estados africanos conservan estas estructuras. La administración local es generalmente percibida como una extensión de la

administración central. En los años 90, con la democratización se produce una ruptura. La descentralización se convierte en un instrumento de modernización del Estado, que se apoya principalmente en dos pilares: la democratización y el desarrollo local. La implementación de las nuevas políticas de descentralización pone de manifiesto las relaciones de fuerza internas y los apoyos de las organizaciones internacionales en los distintos Estados.

En África Oriental y Austral, la historia de la descentralización está estrechamente vinculada a la salida de crisis sociales y políticas. El caso más ejemplar en este sentido es el de Sudáfrica, donde la salida política del *Apartheid* impuso un nuevo enfoque de la gobernanza. En otros países, como Malí o Níger, la descentralización ha sido una respuesta a la demanda de mayor autonomía por parte de ciertas regiones del país. En África del Norte, por el contrario, el ritmo de la implementación de la descentralización no está muy definido y la autonomía de los gobiernos locales frente al Estado central es generalmente limitada. En África del Oeste y Central, la implementación de reformas legislativas es lenta. Actualmente menos del 40% de las constituciones de los Estados africanos mencionan a los gobiernos locales como un nivel específico de gobernanza.

La descentralización favorece el desarrollo de la administración local. Se contabilizan más de 10.000 gobiernos locales que se designan bajo el nombre "*commune*" en los países francófonos y "*district*" o "*local government*" en los anglófonos. Las metrópolis se rigen normalmente por un régimen especial. Se han desarrollado también

Prácticamente todos los países que viven en paz han realizado reformas en el Estado y en la vida pública, adoptando políticas de descentralización

Si bien los centros urbanos se ven más favorecidos, la situación para los gobiernos locales rurales es muy preocupante

distintos niveles de administración territorial (departamentos o regiones).

## Las finanzas locales

Los poderes fiscales de los gobiernos locales en África son muy limitados, especialmente en los países de tradición administrativa francesa. El producto de la fiscalidad local es generalmente bajo. Esto se debe, en parte, a la inadaptación de ciertos impuestos y tasas a la realidad económica y social y a la escasa capacidad de las administraciones locales en materia de evaluación y cobro de los ingresos fiscales. Cuando es el Estado quien asume directamente la recaudación, con frecuencia se marginan los gobiernos locales de la gestión de la cadena fiscal, principalmente en los países francófonos. Si bien los centros urbanos se ven más favorecidos, la situación para los gobiernos locales rurales es muy preocupante.

La fiscalidad compartida y las transferencias financieras controladas por el Estado tienden a expandirse como principal modo de financiación de los presupuestos locales. No obstante, los términos en los que se realiza el reparto de la fiscalidad son a menudo desfavorables a los gobiernos locales y las transferencias no son regulares. La efectividad de las transferencias depende también del carácter coercitivo o no de la legislación. En algunos países la constitución define el porcentaje del ingreso nacional a transferir a la administración local y las modalidades de distribución de recursos entre los diferentes niveles locales. Sin embargo, el contexto internacional de las políticas de ajuste estructural limita las capacidades de los Estados en materia de transferencias financieras a los gobiernos locales. Existen también países que no cuentan con un sistema organizado de transferencias, donde las asignaciones dependen de los avatares políticos.

Finalmente, con excepción de los gobiernos locales de África del Sur y de África del

Norte, el acceso de los gobiernos locales al préstamo en el resto de países es aún muy incipiente.

La conjugación de estos factores hace que la proporción de las finanzas locales en los gastos públicos sea generalmente inferior al 5% del presupuesto nacional con excepción de Sudáfrica, Nigeria, Uganda y Zimbabue, que oscilan entre el 5% y 10%).

## Las competencias locales

En este ámbito se distinguen dos tendencias. La primera consiste en la ampliación de las competencias de los gobiernos locales en materia de servicios públicos y gestión urbana. Esta tendencia resulta en realidad problemática e incluso contraproducente cuando no se acompaña de transferencias de recursos financieros. La segunda tendencia se caracteriza por la asociación del sector privado a la gestión de los servicios públicos locales a través de distintas fórmulas (delegación, concesión, colaboración...), con resultados desiguales.

En todas partes la eficacia de las transferencias de competencias se ve obstaculizada por múltiples resistencias, en particular de los responsables de los ministerios. En África del Norte, las competencias de los gobiernos locales se ven fuertemente recortadas por la intervención de la administración central y de distintas empresas públicas nacionales en la prestación de servicios urbanos (educación, sanidad, transporte, saneamiento, agua potable, electricidad...). Esta tendencia también puede percibirse en África del Oeste y Central, si bien los servicios básicos son considerados allí de interés local (educación, sanidad, agua, salubridad, transporte, etc.) En África del Este y Austral, al igual que en un número limitado de países anglófonos de África del Oeste se observa, al contrario, un alejamiento progresivo por parte de los ministerios sectoriales de las fases de ejecución de sus programas y la transferencia al nivel local de personal, recursos presupuestarios, patrimonio y po-



der de decisión. Es precisamente el caso de Uganda, Sudáfrica y Ghana.

### Las capacidades administrativas

Otro de los grandes obstáculos a la descentralización es la insuficiencia de capacidades administrativas. El personal local está formado principalmente por agentes de ejecución. El personal cualificado es muy reducido. Asimismo, la proporción de personal local por número de habitantes es muy baja en África. Para hacer frente a esta situación se aplican dos soluciones complementarias: la transferencia de fun-

cionarios del Estado a los gobiernos locales y el fortalecimiento del personal de los gobiernos locales. En el primer caso, el Estado pone a disposición del gobierno local a los tres principales colaboradores del alcalde (los responsables del servicio administrativo, del servicio técnico y del servicio financiero). En el segundo caso, algunos países avanzan en la creación de un servicio civil o función pública local. Tanto en uno como en otro casos se puede concluir que tan sólo la mejora de las capacidades financieras de los gobiernos locales les permitirá atraer personal cualificado a sus servicios.

En la mayoría de los países se han organizado elecciones locales que han favorecido la aparición de autoridades locales como nuevas figuras de la autoridad pública, paralelamente a las autoridades nacionales

## La democracia local

En la mayoría de los países se han organizado elecciones locales que favorecieron la aparición de autoridades locales como nuevas figuras de la autoridad pública, paralelamente a las autoridades nacionales. De manera general, los órganos deliberativos son elegidos por sufragio universal directo. El ejecutivo local, el alcalde, puede ser elegido por sufragio universal directo o de manera indirecta entre los miembros del órgano deliberativo. No obstante, algunos países conservan todavía el principio de nominación del ejecutivo local por parte del gobierno central, sobretodo en las principales ciudades.

En los países de tradición administrativa francesa, la duración de los mandatos municipales es generalmente la misma que la de las instituciones nacionales, de 4 a 5 años, y los mandatos pueden ser renovables. En estos países, el ejecutivo municipal, el alcalde o su equivalente, dispone generalmente de un poder de decisión real en la gestión del gobierno local, poder que está definido en los textos legales. En los países de tradición administrativa británica, la duración del mandato del órgano ejecutivo es generalmente mucho más corta, 1 a 3 años máximo, y en algunos casos no es renovable. Los alcaldes son generalmente "protocolarios" y no "ejecutivos", mientras que el poder ejecutivo real está en manos de un funcionario, el *Town Clerc*, o el *Chief Executive Officer* (CEO), que es nombrado generalmente por el ministro responsable de los gobiernos locales.

A pesar de los avances de la democracia participativa quedan todavía muchos problemas sin resolver, siendo los más importantes: el rol de los partidos políticos, la participación de las mujeres tanto en los procesos electorales como en los órganos de gestión local, el cúmulo de mandatos, la participación de otros actores (organizaciones comunitarias, jefes tradicionales, etc.) La población solicita de forma creciente una mayor implicación en la gestión

de los asuntos locales, aunque son pocos los países que conocen actualmente instituciones y prácticas reales de democracia participativa.

## Las asociaciones de gobiernos locales

La constitución de asociaciones nacionales en la mayoría de los países, así como la emergencia de una organización regional de gobiernos locales (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África), favorece los intercambios entre ellos, la circulación de experiencias, el diálogo constructivo con los Estados y la cooperación al desarrollo. Los ministros africanos responsables de la descentralización han creado una plataforma de intercambio (Conferencia Africana sobre la Descentralización y el Desarrollo Local-CADDEL) cuyo objetivo es contribuir al avance de la descentralización en todos los países miembros sobre una base consensuada.

## Conclusiones

La descentralización avanza en África en las formas institucionales y en las prácticas democráticas. El alcance de estas evoluciones parece, sin embargo, limitado por la persistencia de cierto número de obstáculos que entorpecen su progresión efectiva. Los Estados encuentran dificultades para implementar el cambio, puesto que las transferencias de recursos no se corresponden con las transferencias de competencias. Los gobiernos locales se ven limitados para aumentar rápidamente los recursos propios. Además, las administraciones locales se caracterizan por la falta de recursos humanos cualificados y los ciudadanos tienen un acceso insuficiente a los servicios públicos.

# AMERICA LATINA

## Resumen ejecutivo

### Presentación General

Latinoamérica está formada por el conjunto de países ubicados en el territorio que va del Río Bravo a Tierra del Fuego. Su población asciende a 540 millones de habitantes. Es la más urbanizada de las regiones en desarrollo: el 77,8% de sus habitantes vive en ciudades, aunque el nivel de urbanización varía entre el 93% en Venezuela y el 42% en Haití. Más de la mitad de la población habita en 50 ciudades con más de un millón de habitantes.

Los países más extensos –como Brasil, México, Argentina y Venezuela– son Estados federales, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales. Las demás naciones son estados unitarios. La región cuenta más de 16 mil gobiernos locales: municipios, distritos, cantones o comunas.

La tensión entre descentralización y centralización ha estado presente desde antes de la construcción de los Estados nacionales. En el siglo XIX la confrontación entre las tendencias unitarias y federales derivó en conflictos y guerras civiles. A lo largo del siglo XX las emergentes naciones optan por un poder ejecutivo fuerte, favorable a la centralización política y económica.

### Las políticas de descentralización

Durante las recientes décadas de los 80 y los 90, la transición democrática se acompaña de reformas del Estado y del inicio del proceso de descentralización. Se pueden distinguir dos ciclos: el primero se desarrolla desde los años 80, en un contexto de crisis de la deuda externa y alta inflación. El Estado busca reducir el tamaño de

la administración central y disminuir el déficit fiscal. Se transfiere la prestación de servicios básicos a los gobiernos subnacionales y se privatizan empresas estatales. El segundo ciclo descentralizador se inicia a mediados-finales 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. Las nuevas estrategias aplicadas refuerzan las políticas sociales y valorizan el desarrollo democrático y la participación ciudadana.

Estos grandes ciclos se traducen y expresan de modo diferente en cada región. Los países federales refuerzan principalmente los niveles intermedios –estados federados o provincias– pero en Brasil también los municipios son reconocidos como “entes federados”. En los países andinos y en Chile se implementan reformas profundas que fortalecen el nivel municipal y permiten la emergencia de un nivel intermedio (departamentos y/o regiones) en períodos de tiempo relativamente breves, aunque con fuertes fluctuaciones, avances y retrocesos. En el resto del cono sur –Paraguay y Uruguay– los procesos de reforma son más lentos.

En América Central se promulgan nuevas legislaciones y el principal desafío es lograr su implementación y, sobre todo, ampliar la escasa capacidad financiera de los municipios.

### Finanzas y fiscalidad local

Se observa en los últimos veinte años un avance de los recursos movilizados por los gobiernos locales latinoamericanos: la par-

**Durante las recientes décadas de los 80 y los 90, la transición democrática se acompaña de reformas del Estado y del inicio del proceso de descentralización**



Además de los servicios clásicos prestados por la mayoría de los gobiernos locales del mundo, se constata durante los últimos años que se han transferido a los niveles intermedios y locales, nuevas responsabilidades de gestión de la salud y la educación primaria, protección medio-ambiental, políticas de asistencia social

te del gasto público local sobre el gasto público nacional pasa de 11% en la década de los 80 a casi 19% en esta década.

La restricción de la potestad tributaria es una de las principales limitaciones de los procesos de descentralización en la región. En la mayoría de países los municipios carecen de autonomía para fijar tributos. En general, la presión tributaria en América Latina es baja (16,9% del PIB, CEPAL). 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 consecuencia, la mayoría de los gobiernos locales latinoamericanos tienen un alto nivel de dependencia de las transferencias centrales y esto tiende a incrementarse durante los últimos años.

En la mayoría de las naciones, el endeudamiento de los gobiernos subnacionales depende de la aprobación del gobierno nacional. Sin embargo, varios países de la región afrontaron durante la década pasada, y aún recientemente, problemas fiscales, a causa del excesivo endeudamiento de los entes subnacionales. Algunos países ensayan novedosas soluciones para evitar el uso excesivo del crédito.

### Las competencias locales

Durante la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos nacionales e intermedios absorbieron servicios públicos que, según el principio de subsidiariedad, debían ser prestados por las municipalidades. Esta tendencia comienza a revertirse.

Además de los servicios clásicos prestados por la mayoría de los gobiernos locales del mundo, se constata durante los últimos años que se han transferido a los niveles intermedios y locales nuevas responsabilidades de gestión de la salud y la educación primaria, la protección medio-ambiental, políticas de asistencia social –tercera edad, mujeres cabezas de familia, desempleados– incluso promoción económica. Pero además, los municipios suelen asumir responsabilidades no previstas en la legislación.

Durante la década de los 90, en varios países del Cono Sur se impulsó la concesión o privatización de los servicios locales. Recientemente se observa el retorno de algunos servicios a la gestión municipal o nacional (agua potable en Bolivia, Ecuador, Buenos Aires).

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

### Los recursos humanos

Los gobiernos locales latinoamericanos muestran severas carencias en la gestión de su personal. En la mayoría de los países sigue primando 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.

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 cumple. Lamentablemente, la mayor parte de los países carecen de estadísticas precisas sobre el personal de los gobiernos intermedios y los municipios.

## La democracia local

En 1980 pocos países elegían democráticamente a las autoridades locales. Actualmente todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. La participación electoral en el nivel local es elevada, aunque en algunos países tiende a decaer. Predomina en la región la elección directa de alcaldes, generalmente por sistema de mayoría. La duración del mandato es generalmente de cuatro años (tres años en México, dos y medio en Cuba). En 2004 sólo la mitad de los departamentos y regiones de los países unitarios tenía autoridades electas: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay.

La participación de la mujer en los municipios latinoamericanos es baja. Entre 1999 y el 2002 apenas un 5.3% de los alcaldes eran mujeres. Se han realizado progresos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y otras minorías, aunque el proceso es incipiente.

Las constituciones y reformas legales abarcan un amplio abanico de formas de participación en casi todos los países. Cabe destacar experiencias como el "presupuesto participativo" desarrollado inicialmente en Porto Alegre desde 1989, 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.

## Las asociaciones de gobiernos locales

Las transformaciones en los gobiernos locales inducidas por los procesos de descentralización permiten la creación y el fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de autoridades locales. Con excepción de Brasil, Ecuador y otros países centroamericanos donde ya existían asociaciones, la mayoría de las asociaciones regionales y nacionales de municipios de América Latina se consti-

tuyen entre los años 1980 y 2000. Casi todas las asociaciones nacionales se reagrupan en la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA).

## Conclusiones

Aunque avanza de manera 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 se han alcanzado logros importantes.

No obstante, el proceso descentralizador muestra carencias y enfrenta obstáculos tales como la debilidad en la aplicación de la legislación, una financiación limitada, el déficit en las capacidades locales, y la frecuente subordinación de las entidades locales ante los gobiernos centrales.

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

En 1980 pocos países elegían democráticamente a las autoridades locales.

Actualmente todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal





# ASIA-PACÍFICO

## Resumen ejecutivo

### Presentación general

Este informe constituye un examen de la descentralización y la democracia local de doce países de la región Asia Pacífico: Australia, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Filipinas, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Tailandia y Vietnam. En su conjunto, dichos países albergan casi la mitad de la población mundial y muestran una gran diversidad de culturas, historia, sistemas políticos y niveles de vida. Existe una gran desigualdad entre los países con altos niveles de ingresos miembros de la OCDE, como Australia, Corea del Sur, Japón, y Nueva Zelanda, y países que figuran entre los menos desarrollados del mundo, como Bangladesh y Nepal. La región se distingue por un desarrollo acelerado de la urbanización: ya concentra 23 de las 40 áreas metropolitanas más grandes del planeta.

Existe una heterogeneidad de sistemas gubernamentales, incluyendo Estados federales y monarquías constitucionales con gobiernos parlamentarios, Estados unitarios con sistemas presidencialistas y Estados de partido único. Desde mediados de los ochenta del siglo XX, los países de la región Asia-Pacífico han buscado mejorar sus sistemas gubernamentales mediante programas de descentralización, con reformas de los sistemas de gobierno y la democratización del gobierno local.

### Las políticas de descentralización

La mayoría de los países de la región se han dotado de marcos políticos e institu-

cionales favorables a la descentralización. Esto se verifica tanto en democracias ya consolidadas como en países con procesos de democratización incipientes. Se han practicado reformas constitucionales y/o legislativas a través de leyes nacionales o provinciales. Pero las modalidades de descentralización y de democracia local varían considerablemente de un país a otro.

Filipinas, Indonesia y en menor medida India, han puesto en marcha programas de descentralización bastante radicales. Países como China y Vietnam han adoptado estrategias de descentralización en el marco de su proceso de modernización económica. En otros países de la región, como Pakistán, se alternan periodos de centralización y de descentralización. En Tailandia la descentralización se inicia en los años 90, a pesar de la fuerte oposición del Ministerio del Interior. En algunos países de la OCDE, en particular Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda, la descentralización se integra dentro de los relativamente modestos procesos de reforma administrativa en curso.

El número de niveles de la administración local, así como la población media de cada tipo de gobierno local, también difiere según los países. Algunos Estados presentan dos niveles de administración territorial –Indonesia, Japón, Tailandia, Nueva Zelanda–. Otros, tres niveles –Filipinas, Corea del Sur, Vietnam–. China tiene cuatro niveles de gobierno subnacional. En los países federales, Pakistán y algunos estados indios, disponen de tres niveles, mientas

La región se distingue por un desarrollo acelerado de la urbanización: ya concentra 23 de las 40 áreas metropolitanas más grandes del planeta

La descentralización en Asia-Pacífico se caracteriza por la atribución de amplias competencias a los gobiernos locales

que otros tienen un nivel único bajo –Australia, Malasia–. Además, en los países con dos niveles, las competencias más importantes suelen ser asumidas por el nivel de gobierno más alto.

La descentralización en Asia-Pacífico se caracteriza por la atribución de amplias competencias a los gobiernos locales. Sin embargo, las relaciones con el poder central limitan sus capacidades de acción. Las actividades de los gobiernos locales en Vietnam y China, por ejemplo, están subordinadas a la supervisión y dirección del poder central. En Japón las finanzas locales siguen bajo la supervisión y control *de facto* del ministerio responsable de asuntos internos, y es pronto todavía para evaluar en qué medida las reformas de la descentralización fiscal realizadas desde el año 2004 cambiarán dichas relaciones. Los gobiernos locales filipinos gozan de facultades y recursos sustanciales. Sin embargo, sus funciones fiscales también están sometidas a las directivas centrales. Los funcionarios locales de Pakistán siguen bajo el control provincial, y en la India las descentralizaciones administrativas y fiscales andan detrás de las reformas políticas.

### Las finanzas locales

Aunque todos los gobiernos locales disponen de fuentes fiscales propias, la autonomía fiscal de la región es extremadamente desigual. En Australia, Japón, Nueva Zelanda y China, los gobiernos locales tienen una gran libertad para definir las tasas, mientras en el resto de los países son los gobiernos centrales, las provincias o los estados federados, quienes determinan el nivel de la fiscalidad local.

En los países con niveles de renta *per cápita* elevados –Australia, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur– gran parte de los ingresos de las autoridades locales proviene de los impuestos locales. En cambio, en los países en desarrollo –India,

Pakistán y Filipinas– los gobiernos locales dependen de las transferencias y subvenciones del gobierno central. Incluso un país como Filipinas, donde ya se señaló que los gobiernos locales disfrutaban de poderes relativamente importantes, las transferencias centrales todavía constituyen la principal fuente de sus fondos. En China, la fuerte descentralización de los mecanismos de distribución de rentas encuentra su contrapeso en la centralización política.

En los países en desarrollo, las rentas generadas por fuentes propias sumadas a las transferencias recibidas son insuficientes para financiar la prestación de los servicios locales. Este desequilibrio puede corregirse mediante una devolución de competencias fiscales adicionales.

### Las competencias locales

En general, todos los países han descentralizado los servicios públicos básicos incluyendo la planificación, la educación, la prestación de servicios sociales y sanitarios, el suministro de agua, el transporte público y el fomento económico.

Los gobiernos locales de China, Corea del Sur, Japón, India, Indonesia, Pakistán, Vietnam y Filipinas, tienen a su cargo la educación, desde el parvulario a la escuela secundaria. Las únicas excepciones son Australia, Nueva Zelanda y Malasia, donde la educación básica continúa siendo una competencia estatal o del gobierno central. Algunos aspectos de los servicios sanitarios y sociales son también prestados por gobiernos locales, excepto en Australia y Nueva Zelanda, donde dichas funciones siguen en manos del Estado y del gobierno central, respectivamente. El suministro de agua es una competencia principalmente del gobierno local en Australia, Japón, Indonesia, Pakistán y Vietnam. En la mayoría de los países de la región, el gobierno local comparte con los otros niveles de la administración la protección me-

dioambiental, aunque su competencia tiende a verse severamente restringida.

En China, los distintos niveles del gobierno local juegan un papel importante en el suministro de servicios y el desarrollo económico. Los gobiernos locales gestionan el 80% de las empresas públicas y controlan el 22% del PIB.

## Los recursos humanos

El porcentaje de personal local en el total del sector público, oscila entre el 92% y el 77% en China e Indonesia respectivamente, hasta un 7% y 10% en Malasia y Nueva Zelanda. Existe una normativa específica que regula el servicio público de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, el grado de influencia de los niveles gubernamentales superiores sobre la selección del personal de los gobiernos locales todavía es notablemente alto en la región. Los retos que conforman la capacidad limitada y la falta de recursos a que se enfrentan los gobiernos locales son amplificados en las áreas urbanas. Muchos países en vías de desarrollo conocen problemas de corrupción.

## La democracia local

En toda la región Asia-Pacífico prospera la democracia multipartidista a nivel local. En las elecciones locales suelen competir varios partidos. Las únicas excepciones son Nueva Zelanda y Australia, donde predominan los candidatos independientes o no afiliados a partidos políticos, excepto en las grandes ciudades. La participación oscila entre un máximo de 90% en Vietnam, 80% en Filipinas y China, desciende al 56% en Japón (2003), el 52% en Nueva Zelanda (2004), el 47% (2005) en Japón, y llega a mínimo de 35% en las elecciones para la administración del Área Metropolitana de Bangkok en Tailandia.

La mayoría de los gobiernos locales están dotados de un consejo o asamblea deliberativa y de un ejecutivo, elegidos por los ciudadanos. Pero las prácticas electorales locales varían de manera notable puesto que los alcaldes pueden ser elegidos de manera directa o indirecta. La excepción más relevante es Malasia, donde el gobierno central nombra los consejos municipales y los ejecutivos locales. En China y Vietnam, las comunidades locales eligen sus congresos o consejos locales pero los candidatos son sometidos a un proceso de selección previo. Dichos consejos nombran luego los representantes a organismos superiores a nivel de condado, ciudad y provincia.

La duración de los mandatos de los ejecutivos locales varía entre un mínimo de tres años –Nueva Zelanda y Filipinas– y un máximo de cinco años –Australia, China, India, Indonesia y Vietnam–. Varios países limitan la renovación de los mandatos –dos veces en Indonesia y Tailandia y tres en Filipinas–.

Se fomenta la participación directa de los ciudadanos en el gobierno local mediante su participación en comités e instituciones locales que colaboran en el desarrollo de su comunidad. Sin embargo, a pesar de la legislación favorable a la participación, dichos procesos tienden a politizarse en exceso.

Las leyes de descentralización en la región han prestado atención explícita a las mujeres y a grupos desfavorecidos, impulsando su implicación en la toma de decisiones locales. India ha reservado escaños en los consejos locales para castas y tribus. Pakistán asegura la representación de no musulmanes, campesinos y trabajadores. La ley filipina de descentralización establece la representación de las mujeres, los pobres urbanos y demás grupos desfavorecidos. El alcance real de estas políticas merece una evaluación más profunda.

Las prácticas electorales locales varían de manera notable, puesto que los alcaldes pueden ser elegidos de manera directa o indirecta



### Asociaciones de gobiernos locales

En la mayoría de los países, las asociaciones de gobiernos locales defienden los intereses mutuos y los representan en las relaciones con niveles gubernamentales superiores, además de las instituciones externas, como son las agencias de cooperación.

que existen claramente muchas deficiencias en las estructuras actuales del gobierno descentralizado en los países objeto de estudio, y sin duda harán falta más reformas, es difícil imaginar en la región una involución hacia formas superadas de gobiernos centralizados.

### Conclusiones

La descentralización se ha instalado como un tema importante de la reforma gubernamental en toda la región Asia-Pacífico durante las últimas décadas, de la mano del fortalecimiento de la democracia local. Sin embargo, las formas de gobernanza así como los resultados alcanzados, reflejan la diversidad de contextos nacionales. Aun-

# REGIÓN EURO-ASIA

## Resumen ejecutivo

### Presentación general

Este capítulo describe la evolución del gobierno local y de la autonomía local en los antiguos Estados de la Unión Soviética: Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. El porcentaje de la población que reside en las ciudades se eleva a 73% en la Federación Rusa, 70% en Bielorrusia, 68% en Ucrania y casi el 60% en Kazajistán. Por el contrario, en Uzbekistán y en los otros Estados de Asia Central prevalece la población rural.

Tras la caída de la Unión Soviética en 1991, durante la fase de reforma de los Estados se acumularon graves disfunciones: poca claridad en la distribución de competencias, solapamiento de funciones, carencia de reglas precisas en la relación entre los diferentes niveles de gobiernos territoriales. La desaparición del control del partido y el desarrollo de elecciones democráticas a nivel subnacional abrieron una lucha entre grupos favorables a la emergencia de gobiernos locales con poderes reales y partidarios del refuerzo del nivel federal. La herencia común explica muchos de los problemas observados.

### Las políticas de descentralización

Uno de los principales objetivos de las reformas de los Estados en Euro-Asia era la creación de gobiernos locales autónomos diferenciados del Estado. Las reformas constitucionales reconocen en la actualidad la existencia de estos gobiernos

autónomos y garantizan sus derechos, pero su implementación difiere de un país al otro.

En Rusia, Armenia y Azerbaiyán, el gobierno local es legalmente autónomo y está institucionalmente separado de las estructuras del poder del Estado. En un segundo grupo –Georgia, Kirguizistán, Moldavia y Ucrania– el proceso de formación del gobierno local no ha finalizado. Las reformas apenas se han implementado o simplemente no han logrado sus objetivos hasta la fecha. En un tercer grupo, los cuatro Estados de Asia Central –Kazajistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán–, el gobierno local sólo existe embrionariamente en pueblos pequeños. Por norma general, los asuntos locales en esta región son gestionados por órganos estatales locales desconcentrados. Aún así, se están dando los primeros pasos para incrementar la autonomía local y ampliar las funciones de los gobiernos locales.

Rusia es el único Estado federal de la región. Sin embargo, varios países tienen un nivel intermedio de gobierno que interviene sobre un territorio extenso. Este nivel se distingue del municipal y generalmente se denomina *oblast*, aquí traducido como “región”. A menudo el nivel de gobierno local (nivel municipal) se subdivide en otros dos niveles. El más importante es el de distrito (*raion*) que abarca un gran número de pueblos e incluso ciudades, donde se ejercen las principales funciones locales. Las ciudades más grandes son asimiladas a distritos. El nivel municipal inferior tiene funciones mucho más limitadas. Este sistema puede

Tras la caída de la Unión Soviética en 1991, durante la fase de reforma de los Estados se acumularon graves disfunciones: poca claridad en la distribución de competencias, solapamiento de funciones, carencia de reglas precisas en la relación entre los diferentes niveles de gobiernos territoriales...



compararse a la organización municipal alemana o a los distritos ingleses.

## Las finanzas locales

El problema más grave de los gobiernos locales es la falta de recursos financieros para asumir sus funciones. Los gobiernos locales de la Federación Rusa han ido perdiendo sus fuentes locales de ingresos fiscales propios. Sus principales recursos provienen de la fiscalidad compartida con el gobierno central y de las transferencias presupuestarias, cuyos montos son determinados por el propio gobierno central, no siempre sobre la base de reglas claras y predecibles. Y en muchos casos no son suficientes para cubrir las necesidades.

El porcentaje de los gastos locales sobre el PIB ha caído durante los últimos años. En la Federación Rusa pasó del 6,5% en 2003, al 6,2% en 2004 y al 5,3% en 2005.

En la mayoría de países de la región, el porcentaje de impuestos locales sobre el total de los ingresos del gobierno local es sumamente bajo. Los entes locales de los Estados de Asia Central carecen de independencia en materia de impuestos y presupuestos.

Para un cierto número de países, las estadísticas financieras publicadas son poco fiables y están incompletas. Debido a la inestabilidad de la situación económica en muchos países de la región, los indicadores económicos son muy fluctuantes y a veces no directamente comparables.

## Las competencias locales

En la mayoría de países, las funciones de las autoridades locales no están claramente definidas por la ley. Esta situación se explica por el constante proceso de redistribución de poderes entre los diferentes niveles de gobierno. Normalmente el gobierno central define las normas

legales generales y los gobiernos locales las llevan a la práctica.

En la mayoría de países el gobierno local, como gobierno regional, está autorizado a gestionar la educación preescolar y básica, tiene amplias funciones en la provisión de servicios sociales, la atención médica primaria, la prevención sanitaria de proximidad, el transporte público, agua, energía, gas y calefacción; cultura, deportes y políticas de juventud. En muchos países el gobierno local da apoyo al desarrollo empresarial. En la mayor parte de los Estados la responsabilidad sobre servicios básicos es compartida entre el gobierno local y los órganos desconcentrados del Estado.

## Recursos humanos

El servicio municipal es reconocido como actividad profesional, pero su personal no forma parte del personal del Estado. Rusia contaba, en el año 2006, con 280.000 trabajadores en los gobiernos locales (un trabajador municipal por cada 500 habitantes). A diferencia de muchos otros países, el personal educativo no forma parte del personal municipal.

La mejora del nivel profesional de los empleados municipales es un gran problema para posibilitar el desarrollo de un gobierno local autónomo. Las comunidades rurales tienen muchos menos trabajadores municipales y su conocimiento de la gestión municipal es bajo.

Un cierto número de países –como Rusia y Ucrania– han puesto en marcha reformas administrativas con la finalidad de mejorar el funcionamiento de todos los niveles de la gestión pública.

## La democracia local

Las elecciones locales en Euro-Asia movilizan cada vez más candidatos, lo que con-

El problema más grave de los gobiernos locales es la falta de recursos financieros para asumir sus funciones

tribuye a ampliar la competencia electoral. Pero la participación electoral en algunos países es baja y en otros es comparable a la de los países europeos.

La elección por mayoría es la regla. Sin embargo, en Rusia la ley permite también el uso del sistema proporcional en las elecciones locales.

Según la legislación y algunas cartas municipales, en Rusia, Armenia y Azerbaiyán, los órganos de los gobiernos locales de nivel superior (*raions* o distritos) son integrados por una asamblea o consejo deliberante y un ejecutivo. Los órganos deliberantes son electos en toda la región, mientras que los ejecutivos solo pueden ser electos en Rusia, Armenia y Azerbaiyán. Son generalmente nombrados en los Estados de Asia Central, y en las ciudades más grandes de Ucrania. Pero en Rusia existen dos procedimientos para elegir a los cargos ejecutivos a nivel local:

- a) elección popular directa.
- b) concurso por oposición, en que los seleccionados son contratados como administradores por el consejo.

En las elecciones municipales de 2005, más del 30% de los ejecutivos de los gobiernos locales fueron elegidos por sufragio directo. En Rusia, existen 252.0000 miembros electos de órganos representativos locales, la mayoría de los cuales ejercen su mandato de manera voluntaria.

La participación ciudadana en la vida política local sigue diferentes comportamientos. Las comunidades donde los entes locales tienen suficientes recursos, deciden sobre sus asuntos, la autoridad del poder local es reconocida y puede compararse a la de los órganos del Estado. En los países donde los recursos del gobierno local son limitados –por ejemplo en Georgia y Moldavia– la población considera que el gobierno local es sólo el nivel inferior del poder estatal, del que depende completamente.

A pesar de todas las limitaciones, la democracia local está enraizándose en la mayoría de Estados de la región, siguiendo los estándares del Consejo de Europa, la Comunidad de Estados Independientes y los principios internacionalmente aceptados sobre autonomía local.

## Asociaciones de gobiernos locales

En los países de Euro-Asia con formas más desarrolladas de gobierno local autónomo –Rusia, Ucrania, Azerbaiyán–, existen instituciones nacionales que representan los intereses del gobierno local. En los países de Asia Central, actualmente sólo existen planes para establecer dichas instituciones.

## Conclusiones

Los países de Euro-Asia han logrado diferentes niveles de autonomía local. El marco legal existe y en todos los países, excepto en Kazajistán, se reconocen las competencias de los gobiernos locales.

Pero la inestabilidad política y económica no favorece el proceso de descentralización. La escasez crónica de recursos es también un obstáculo mayor. Para remediar este problema se plantean reformas de la fiscalidad y de los sistemas de transferencias presupuestarias, en particular de redistribución, con el fin de desarrollar procedimientos más justos y objetivos de asignación de recursos entre los entes locales.

El desarrollo del gobierno local se integra normalmente en procesos de reformas administrativas generales. A través de ellas se busca separar y definir más claramente los poderes de los diferentes niveles de gobierno, así como llevar a la práctica el principio de subsidiariedad. Los avances, sin embargo, son lentos y algunas reformas frágiles.

La participación ciudadana en la vida política local sigue diferentes comportamientos. Las comunidades donde los entes locales tienen suficientes recursos, deciden sobre sus asuntos, la autoridad del poder local es reconocida y puede compararse a la de los órganos del Estado





# EUROPA

## Resumen ejecutivo

### Presentación general

En este informe se estudian 35 Estados de Europa con una superficie de 4,92 millones de km<sup>2</sup> y 530 millones de habitantes. A pesar de sus diferencias históricas e institucionales, los países europeos se han dotado de valores comunes incluso en relación con los gobiernos locales.

Europa se distingue de otras regiones del mundo por el lugar que ocupan las instituciones locales. La totalidad de su territorio está organizado en municipios, aunque su concepción, tamaño y funciones difieren de un país a otro.

### Las políticas de descentralización

Los países europeos han iniciado una nueva etapa de reformas territoriales diferente a la realizada durante los años 60 y 70. Este fenómeno no afecta a todos los Estados por igual y se caracteriza por el fortalecimiento del marco municipal e intermunicipal, la tendencia a la regionalización y los problemas que han surgido en la organización de las áreas urbanas. También se observa en la mayoría de países un aumento de las competencias locales y un crecimiento desigual de las finanzas.

En general, Europa ha evolucionado de un sistema relativamente simple de administración local, inicialmente compuesto por dos niveles –y a veces por un sólo nivel de gobierno local, el municipio–, a uno más complejo, en el que junto a los niveles locales se desarrolla la regionalización. Esto no se traduce siempre ni necesariamente en la creación de un nivel suplementario pero tiene consecuencias en las funciones de los gobiernos locales preexistentes.

Por otra parte, las reformas territoriales buscan racionalizar la organización del nivel municipal y adaptarla a las nuevas competencias que debe asumir. Las reformas llevadas a cabo entre los años 50 y 70 del siglo XX, promovieron la fusión de municipios –Alemania, Bélgica, Reino Unido y países nórdicos–. Se iniciaron en los países del norte y se extendieron al este de Europa. A finales de los años 90 se produce una nueva ola de reformas territoriales: en algunos países se traduce en fusiones de municipios –Grecia, Lituania, Alemania Oriental y Dinamarca–, mientras que en otros se favorece la cooperación entre municipios sin llegar a fusionarlos, mediante la transferencia de ciertas competencias esenciales a una estructura de nivel intermunicipal –Francia, Hungría, Italia y, en proyecto, España–. Estas reformas se interesan, no sólo en la dimensión técnica, sino también en la dimensión política.

### Las finanzas locales

En los países europeos, el gasto público local representa en general entre el 6% y el 13% del PIB, con excepción de los países nórdicos y de Suiza, donde sobrepasa el 20% del PIB. Los gobiernos locales también asumen la mayor parte de la inversión pública civil, comportamiento que se extiende rápidamente a Europa Oriental.

Los gobiernos locales disponen de una gran autonomía financiera en la ejecución del gasto en la mayoría de países, si bien se ve limitada para el manejo de los ingresos. Cada vez más, los presupuestos locales se alimentan principalmente de transferencias presupuestarias y de impuestos comparti-

Europa se distingue de otras regiones del mundo por el lugar que ocupan las instituciones locales

Los países se diferencian principalmente por las competencias que reconocen a los gobiernos locales en materia de salud, educación (incluyendo gestión del personal), protección social y policía

dos, recursos cuyo control escapa a las autoridades locales. Sólo en ocho países los gobiernos locales tienen una fiscalidad propia, que les proporciona al menos el 40% de sus recursos. Exceptuando Suecia e Italia, la fiscalidad propia tiende a decaer. Esta situación conduce al predominio de una lógica de recursos garantizados (en base a las transferencias) sobre la lógica de la responsabilidad financiera (en base a la recaudación propia).

### Las competencias locales

La cláusula general de competencia, que es un principio de libertad para los gobiernos locales, tiende a generalizarse a nivel municipal.

En todos los países puede identificarse un núcleo de competencias atribuidas a los municipios: urbanismo (planificación, autorización de uso del suelo, reordenamiento urbano), asistencia social (principalmente tercera edad), mantenimiento de vías y transporte público (que varía según el tamaño de la colectividad), agua potable (con excepción de Inglaterra), vivienda (con excepción de los Países Bajos, Italia y Suiza), construcción y mantenimiento de edificios escolares y actividades de acompañamiento educativo y desarrollo económico. Esta última incluso en países donde no figura entre las atribuciones legales de los municipios.

Los países se diferencian principalmente por las competencias que reconocen a los gobiernos locales en materia de salud, educación (incluyendo gestión del personal), protección social y policía.

Esta ampliación de las competencias locales tiende a desarrollar la interdependencia entre los diferentes niveles de la administración. Esto se ve reflejado en la legislación sectorial, que regula las competencias de los gobiernos locales en las finanzas locales y en el recurso creciente a relaciones de tipo contractual entre los diferentes niveles de gobierno.

### Recursos humanos

Según cada país, predomina un régimen de contratación de derecho privado o un régimen de carrera o servicio civil. En general, este último está más difundido para el personal de dirección y cuadros medios.

El impacto de la «nueva gestión pública» varía de un país a otro. Ha sido más limitado en los países donde los gobiernos locales han delegado en el sector privado la gestión de un gran número de servicios públicos.

La libertad de elección de los gobiernos locales en relación al modelo de gestión, tiende a reducirse bajo el efecto de las políticas de privatización y las políticas de apertura a la competencia de los servicios de interés económico general.

### La democracia local

El sufragio universal es actualmente la norma para la constitución de los órganos de los gobiernos locales.

La elección del alcalde por sufragio universal directo tiende a favorecer la personalización del ejecutivo local. En varios países es el consejo elegido por sufragio directo quién designa de entre sus miembros al ejecutivo. En los pocos países donde el alcalde es aún designado por el gobierno del país se debate la reforma de este modo de designación –Países Bajos por ejemplo–. La elección del consejo mediante sufragio indirecto en los gobiernos locales de nivel intermedio solo persiste en un país. Paralelamente a esta evolución se observa una tendencia a la profesionalización de los ejecutivos locales.

A pesar de esta evolución institucional, la participación en las elecciones locales declina o permanece estable a un nivel bastante bajo.

La legislación ha introducido en todos los países diversas modalidades de participación

ciudadana que van del referéndum por iniciativa popular a procedimientos de consulta. El éxito de estas instituciones depende de la cultura política de cada país y en los países de tradición representativa se ponen pocas veces en práctica.

El control del poder central sobre los gobiernos locales se ha transformado. Si bien el control por parte de las autoridades administrativas sigue siendo la solución más frecuente, es por regla general un control de legalidad. En ciertos temas, especialmente en cuestiones urbanísticas, existen todavía controles de fondo por parte de las autoridades estatales o regionales. Además, las políticas tendentes a promover mayor eficiencia en la gestión local pueden inducir a nuevas formas de control por parte del poder central.

## Las asociaciones de gobiernos locales

Las asociaciones de gobiernos locales ocupan en Europa un lugar importante, a pesar de las diferencias entre países. En relación a su estatuto jurídico, en la mayoría de los casos son asociaciones de derecho privado, pero gozan de un reconocimiento oficial más o menos importante. Existe en general una sola organización representativa de los municipios, o de los gobiernos locales de nivel intermedio: Bélgica, Dinamarca, España, Italia, Países Bajos y Suecia, donde una sola asociación representa desde 2005 a los municipios y a los condados. En Alemania y en Austria existe cierta diferenciación entre ciudades y municipios, lo que da lugar a la existencia de dos organizaciones diferentes, a las que se suma una organización de los distritos (*Landkreise*). Austria es el único ejemplo donde la asociación está reconocida en la constitución. Otros países conocen cierta multiplicación de organizaciones representativas de las diferentes categorías de gobierno local o con afinidades partidarias –Francia, Hungría–.

Desde los años 50 del siglo XX, las asociaciones de gobiernos locales han desarrollado su cooperación a escala europea. El Consejo Europeo de Municipios y Regiones (CEMR) es una organización no gubernamental que reúne las asociaciones de 35 países europeos.

## Conclusiones

Los principios de la autonomía local forman actualmente en Europa un *corpus* al que todos los Estados se adhieren. Se busca actualmente racionalizar la división del territorio y la dimensión de los gobiernos locales para adecuarlos a las funciones que deben asumir.

Las competencias de los gobiernos locales ya no sólo se definen en función del interés público local, sino que toman también en consideración su participación funciones de interés nacional dentro un marco definido por la ley. Esta evolución ha reducido las distancias que separaban antaño a los países europeos, esquemáticamente, entre la Europa del norte y la Europa del sur.

El lugar que ocupan los gobiernos locales se ha ampliado considerablemente tanto desde el punto de vista económico, como del de su participación a la gestión de las grandes funciones colectivas. También se ha incrementado la autonomía de gestión. Sin embargo, con algunas excepciones, los ingresos propios tienden a disminuir. Se entiende por recursos propios, aquellos sobre los que los gobiernos locales ejercen un control y determinan su evolución.

Desde el punto de vista institucional se observa una tendencia al fortalecimiento del liderazgo político y al desarrollo de procedimientos de participación. Por último, se puede constatar el acercamiento entre Europa Oriental y Occidental.

En cambio, las modalidades de división de la administración territorial no convergen. Se distinguen claramente en lo referente a las formas de la regionalización y al rol del nivel intermedio de los gobiernos locales.

Los principios de la autonomía local forman actualmente en Europa un *corpus* al que todos los Estados se adhieren



# ORIENTE MEDIO Y ASIA OCCIDENTAL

## Resumen ejecutivo

### Presentación general

El área geográfica de Asia del Oeste/Oriente Medio comprende Turquía, Próximo Oriente<sup>6</sup> –a excepción de Israel–, la Península Arábiga y Asia del Oeste hasta Irán. La región, con más de 260 millones de habitantes, vive desde hace años inmersa en múltiples tensiones políticas, militares, étnicas y religiosas, que ponen en peligro su estabilidad. Turquía es el único país que cuenta desde hace varias decenas de años con un Estado estable basado en instituciones laicas y democráticas. La región comprende siete estados monárquicos –Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Kuwait, Omán y Qatar–, seis Estados republicanos –Irak, Irán, Líbano, Siria y Yemen– y los territorios autónomos palestinos, que no tienen todavía todos los atributos de Estado. Asimismo es preciso señalar el peso de la religión en la región tanto en la esfera pública como en la esfera privada. La región cuenta con 28 ciudades de más de un millón de habitantes.

### Las políticas de la descentralización

Durante los últimos años, la región ha realizado algunos avances alentadores. Varios Estados consideran la descentralización dentro de sus prioridades. Se han realizado reformas legislativas y adoptado políticas concretas. Entre estos avances cabe destacar las primeras elecciones municipales en Arabia Saudita, la celebración de elecciones locales en Palestina, el restablecimiento

de la elección de los alcaldes por sufragio universal en Jordania y las reformas constitucionales de 2002 en Bahrein. Turquía tiene desde 1930 un régimen municipal moderno y entre 2004-2005 adoptó tres nuevas leyes favorables a la descentralización.

Estos cambios responden a tres tipos de presiones: reivindicaciones democráticas de la población, como en el caso de Arabia Saudita o Irán, la necesidad de reconstruir una gobernaza fragmentada, como en Palestina o de preparar la reestructuración general del Estado y de la economía para anticipar el fin de la renta petrolera. Tampoco se deben ignorar las presiones externas: de la Unión Europea sobre Turquía, o de los Estados Unidos de Norteamérica sobre la mayoría de los demás países.

A pesar de estos avances, la centralización predomina en el conjunto de los Estados de la región, con excepción de Turquía, tanto en los textos como en la práctica. Se pueden mencionar dos situaciones: por un lado los Estados centralizados, como Arabia Saudita y Kuwait, donde los órganos municipales son simples extensiones de los ministerios. Por otro lado, países donde los textos reconocen la autonomía municipal que, sin embargo, se ve alterada por disposiciones y prácticas contradictorias: tutela en cascada de las instituciones superiores del Estado sobre el nivel local, escasez de recursos financieros, de personal local, etc.

5. En la medida en que no existe una definición comúnmente admitida de los términos "Oriente Próximo" y "Medio Oriente" ("Near-East" y "Middle-East" en inglés), en este estudio nos referiremos a "Oriente Próximo", el antiguo Levante, para el Líbano, Siria, Palestina y Jordania, y "Medio Oriente" para los países de la Península Arábiga, Irak e Irán, mientras que se considerará a Turquía como parte de Asia Occidental.

La región, con más de 260 millones de habitantes, vive desde hace años inmersa en múltiples tensiones políticas, militares, étnicas y religiosas que ponen en peligro su estabilidad

Los retrasos en materia de descentralización pueden explicarse por las situaciones de conflicto, el temor de algunos gobiernos a la pérdida de una parte de su soberanía, el miedo a que la gobernanza local se convierta en una tribuna de las fuerzas opositoras al régimen establecido e incluso el miedo a la misma partición del país. No obstante, existen otros factores que también han influido, como una sociedad civil en general débil con escasas excepciones, la existencia de redes de tipo étnico, tribal o clientelista que se perciben más eficaces que el propio Estado, la tradición de sumisión a la autoridad central, el sentimiento de impotencia generado por la ausencia de libertad de expresión y el hecho de que el deseo de cambio se encarne a través de movimientos religiosos.

### Las finanzas locales

La obtención de datos fiables sobre las finanzas locales representa un verdadero reto dificultad que se explica tanto por la falta de transparencia de las administraciones como por la falta de informatización y armonización de los datos. No obstante, es posible destacar las siguientes grandes tendencias:

- Baja proporción del gasto público local sobre el total del gasto público del Estado, en general menos del 5%.
- Ausencia de descentralización fiscal.
- Escasas transferencias del Estado a los gobiernos locales y ausencia de transparencia y de regularidad en la distribución de las transferencias, con excepción de Turquía.
- Elevado endeudamiento, debido al recurso al crédito para financiar gastos corrientes y no de inversión, en particular en el Líbano, Palestina, Siria y Jordania donde, sin embargo, se han tomado medidas para disminuir el endeudamiento de los gobiernos locales.

Finalmente, en múltiples casos la tutela del Estado central se ejerce también sobre la gestión del presupuesto municipal, a través de un control no solamente *a posteriori*, sino también y sobretodo *a priori*, de las decisiones.

### Las competencias locales

Las competencias de los municipios son, según los textos de la casi totalidad de los países, muy amplias, ya se trate de atribuciones básicas (limpieza pública, gestión de los residuos, alumbrado público, saneamiento...) o de nuevas atribuciones inspiradas en una concepción moderna del trabajo municipal (cultura, educación, planificación urbana, acción social...).

En la práctica, los gobiernos locales sólo asumen, en el mejor de los casos y con excepción de Turquía, el primer tipo de competencias debido a la falta de recursos financieros y a la tutela a la que están sometidos por parte del gobierno central, quien promueve a menudo la privatización de los servicios. En el caso de Palestina la falta de seguridad se suma a las dificultades de los gobiernos locales para ejercer sus competencias.

Por este motivo, los municipios optan cada vez más por soluciones externas: creación de uniones de ciudades o municipios, comités de barrio en Palestina o incluso la filantropía, en los países con un Estado más débil como Palestina y el Líbano.

### Los recursos humanos

La escasez de personal de los gobiernos locales es también un elemento que frena la implementación de la descentralización. Las modalidades de contratación y promoción del personal son opacas y no se basan ni en el mérito, ni en los principios de gestión de carrera. En el Líbano, por ejemplo, el personal en las ciudades importantes es contratado directamente por el Estado.

Además, por razones presupuestarias y/o legales, cada vez es mayor la proporción de personal con contrato temporal. Finalmente, los salarios son bajos en relación a los del sector privado.

## La democracia local

La primera etapa y condición *sine qua non* de una buena gobernanza local es la existencia de una democracia local, cuya expresión son las elecciones libres.

Aunque el ejercicio de elecciones locales se remonta en la región al siglo XIX bajo el Imperio Otomano, en algunas ciudades de Turquía hasta 1930 no se celebran las primeras elecciones efectivas a nivel local. En la práctica, la mayoría de los países han celebrado las primeras elecciones de su historia tras varias décadas, en los años 1990 y 2000.

Por consiguiente, la democracia local es muy reciente y presenta un carácter experimental. No es inusual que se introduzcan modificaciones de última hora en las reglas electorales; por ejemplo, cambios en las definiciones de las circunscripciones en Arabia Saudita en 2005, en el proceso de elección del alcalde en el Líbano en 1998, en el modo de escrutinio entre la segunda y la tercera vueltas de la elección de 2005 en Palestina.

Las autoridades del Estado ejercen también una influencia real sobre la formación de los consejos municipales: a través de la nominación pura y simple de una parte o la totalidad de sus miembros, mediante la designación de los alcaldes –Arabia Saudita, Jordania, Bahrein, Kuwait, Jordania– o gracias a una selección previa de las candidaturas –Arabia Saudita, Irán, Siria– o simplemente mediante la elección de oficio que, cuando ocurre con demasiada frecuencia, indica la existencia de arreglos pre-electorales, como sucede en el Líbano.

Se observa, con excepción de Turquía, que los electores muestran cada vez mayor desafección respecto a los escrutinios locales. Esto no ocurre cuando las elecciones locales, generalmente más libres que las elecciones nacionales, ofrecen una tribuna para la defensa de valores de tipo comunitario (allí donde los chiítas son una amplia minoría o la mayoría), nacionalista (en los países que poseen una minoría kurda) o religiosa, en la mayoría de los países de la región. En Turquía, la tasa de participación en las elecciones locales se elevaba a una media del 72,3 % en 2004.

Nuevamente con excepción de Turquía, la representación de las mujeres en los consejos municipales es baja, una tendencia contra la que cierto número de países ha decidido luchar a través de distintas estrategias (cuotas, nominación directa, campañas a favor de la presencia de mujeres en la vida política...).

## Conclusiones

De este estudio se desprende que la descentralización, es decir, la devolución de competencias a los gobiernos locales, la autonomía financiera y de decisión, han realizado avances limitados en los países de la región, salvo en Turquía.

Sin embargo, conviene tomar en consideración los obstáculos hallados debido al contexto de inseguridad, de tensiones y conflictos que subsisten en la región, así como por la naturaleza de las relaciones entre los líderes o las personalidades tradicionales de tipo religioso y tribal y de la población en su conjunto.

La descentralización debe ir acompañada de cambios en la estructura de los Estados, y la democracia es la condición de su éxito.

En la práctica, la mayoría de los países han celebrado las primeras elecciones de su historia, tras varias décadas, en los años 1990 y 2000





# NORTE AMÉRICA

## Resumen ejecutivo

### Presentación general

Los gobiernos locales y la descentralización en las naciones norteamericanas de Canadá y los Estados Unidos comparten múltiples características institucionales. Ambos países son democracias constitucionales consolidadas con estructuras federales de gobierno. Ambas poseen economías muy desarrolladas y comparten el legado institucional, legal y cultural de la colonización británica de los siglos diecisiete al diecinueve. Las constituciones nacionales no mencionan los poderes de los gobiernos locales, que generalmente son más limitados que en otros países desarrollados. En ambos países federales el gobierno local es un producto de los estados federales, las provincias o los territorios. A pesar de estos límites, los gobiernos locales de América del Norte gozan de considerable poder y estatus y tienen menos restricciones que sus homólogos de muchos países desarrollados, que sí son reconocidos en la constitución. También disponen de una discrecionalidad considerable en materia de recaudación de los ingresos propios y no están sometidos a una estrecha supervisión por parte de niveles superiores de gobierno. La mayoría de sus empleados son contratados a nivel local, sin depender de la función pública nacional y además gozan de un amplio margen de decisión para determinar la configuración de sus propias instituciones.

### Las políticas de descentralización

En los Estados Unidos, el local es el nivel de gobierno más extenso, más activo y

que mayor crecimiento ha experimentado en el ámbito del personal. Las reformas que han tenido lugar recientemente en Canadá han implicado una ampliación de los poderes locales, una mayor discrecionalidad y nuevos marcos institucionales, aunque los niveles de financiación y de personal se han mantenido comparativamente limitados.

Existen en los Estados Unidos unos cincuenta sistemas de gobiernos locales, fruto de la variedad de marcos legislativos establecidos por los distintos estados. Incluso dentro de los mismos estados la diversidad de acuerdos locales ha producido una heterogeneidad sin igual de sistemas institucionales a nivel local. La mayoría de las grandes ciudades de los Estados Unidos, al igual que Montreal, Winnipeg, Vancouver y Saint John en Canadá, cuentan con cartas jurídicas individuales reconocidas por sus respectivos gobiernos estatales o provinciales.

La expansión de las competencias ha sido tan sólo una de las múltiples reformas a favor de los gobiernos locales. Además de poderes ampliados, la legislación en ambos países ha definido las responsabilidades locales de manera detallada, especificando mecanismos de control en una variedad de ámbitos específicos, como los servicios locales de educación, la regulación del medioambiente y la planificación. Aunque bajo diferentes formas, los gobiernos han puesto en marcha distintas prácticas para desarrollar la colaboración horizontal entre los municipios y las regiones. En Canadá, estas reformas han tomado a

Existen en los Estados Unidos unos cincuenta sistemas de gobiernos locales fruto de la variedad de marcos legislativos establecidos por los distintos estados

menudo la forma de acuerdos intergubernamentales o de gobernanza metropolitana, mientras que en los Estados Unidos se ha extendido la cooperación informal entre los niveles locales y formas de gobernanza especiales en los distritos.

## La Finanzas Locales

La proporción del Producto Interior Bruto (PIB) destinada al gasto público local en Canadá y los Estados Unidos, es inferior a la media de los países de la OCDE, aunque ha ascendido ligeramente en los últimos años (18% y 27% respectivamente). La discrecionalidad relativa de los gobiernos locales de América del Norte en el manejo de sus propios recursos y la supervisión modesta que se realiza desde los niveles superiores de gobierno, son también características que singularizan a los gobiernos locales en ambos países respecto a sus homólogos en el mundo, incluyendo a Europa y Asia del Este. No obstante, en los Estados Unidos las leyes de algunos estados restringen las iniciativas locales en materia de recaudación de impuestos o en la introducción de cambios en los gravámenes, requiriéndose la aprobación previa de los electores locales.

En los últimos años, los ingresos locales en ambos países han dependido en menor medida de las transferencias de los niveles superiores de gobierno (actualmente las transferencias del Estado o de las provincias representan el 39% en Estados Unidos y el 40% en Canadá, en regresión respecto a 1970). La autonomía fiscal de los gobiernos locales en estos países, los hace especialmente vulnerables a las transferencias de competencias sin los fondos correspondientes (*unfunded mandates*).

El préstamo local se ha expandido de manera notable en los Estados Unidos. Generalmente está condicionado a la aprobación por parte de los electores locales salvo en un estado, donde está sujeto a la aproba-

ción de un nivel superior de gobierno. En Canadá, el préstamo local requiere generalmente la aprobación de un consejo provincial, y ha sido más limitado.

## Las competencias locales

Los gobiernos locales en Canadá y los Estados Unidos asumen ciertas funciones que no son habituales en la mayoría de democracias consolidadas. El principal gasto local en las naciones de América del Norte se debe, principalmente, a las responsabilidades de los gobiernos locales en materia de educación y seguridad pública. La educación consume el 57% del total de los gastos locales en los Estados Unidos y el 40% en Canadá. Los servicios de seguridad, como la policía y los bomberos, representan alrededor del 8% del gasto local en Estados Unidos y el 9% en Canadá.

Los gobiernos locales en ambos países han asumido áreas adicionales de responsabilidad, que progresivamente les han sido delegadas: regulación del medio ambiente, planificación, transporte, salud pública, inmigración, educación, preparación para situaciones de emergencia y seguridad. Aún así, la mayoría de estas competencias son compartidas con los niveles superiores de gobierno.

Una de las transformaciones recientes de mayor trascendencia en la provisión de servicios locales ha sido el giro hacia la privatización. La concesión de servicios a la iniciativa privada o a organizaciones sin ánimo de lucro se ha convertido en una práctica común entre los gobiernos locales de los Estados Unidos. En Canadá la privatización no se ha realizado de forma tan agresiva.

## Los recursos humanos

En los Estados Unidos más del 60% de los empleados públicos trabaja en el gobierno



local (en el sistema educativo y la seguridad pública en su mayoría). Esta proporción se asemeja a la que presentan las democracias nórdicas o Japón, donde el Estado del Bienestar se administra principalmente a nivel local. En Canadá, la tasa de empleados públicos de los gobiernos locales es menor, aunque considerable, situándose en el 35%. El crecimiento de los gobiernos locales en los Estados Unidos ha sido superior al de los otros niveles de gobierno. En Canadá, el empleo público local se redujo en paralelo al empleo público nacional a lo largo de la década de 1990. Sin embargo, ha empezado a aumentar desde 2002. Una característica distintiva de los gobiernos locales en ambos países es la ausencia de un sistema nacional de servicio civil para los gobiernos locales. En América del Norte, la contratación municipal se realiza mediante un contrato individual y privado. La acreditación y la certificación profesional proporcionan a menudo un sustituto parcial a los estándares del servicio civil.

## La democracia local

La participación en las elecciones locales es relativamente baja (el promedio se sitúa entre el 10% y 29% en los Estados Unidos, y entre 31% y 49% en Canadá). En Canadá y los Estados Unidos la mayoría de elecciones locales no son partidistas. Los candidatos canadienses tienden a presentarse a las elecciones en listas independientes o a través de partidos políticos locales, antes que nacionales.

En los Estados Unidos, aproximadamente el 38% de los gobiernos municipales disponen de un alcalde y de un consejo municipal elegidos directamente. En estos casos, el alcalde suele tener una gran independencia en el ejercicio de su autoridad. Este sistema predomina en las grandes ciudades. Por el contrario, en una investigación realizada en 2001 se estimaba que el 53% de los municipios cuentan con un consejo municipal electo, pero

las funciones ejecutivas son ejercidas por un directivo contratado (un *manager*). En Canadá la mayoría de alcaldes de los municipios son electos.

En Estados Unidos la duración promedio de los mandatos electorales es de tres años. El número de electos locales es elevado y los procedimientos democráticos directos, tales como la revocación de mandato y los referéndums, están muy difundidos. La participación a través de comisiones de ciudadanos es habitual desde hace tiempo en los gobiernos locales.

recursos fiscales más limitados que los de sus homólogos de Estados Unidos, pero existen indicios de que se están produciendo cambios. Los representantes de gobiernos locales han emprendido acciones de lobby para conseguir un fortalecimiento de sus poderes. Se están consolidando nuevas unidades de gobiernos locales, así como una planificación a nivel metropolitano, mientras que la confianza de los ciudadanos en los gobiernos locales se mantiene elevada.

## Asociaciones de Gobiernos Locales

La Federación Canadiense de Municipios (FCM) se creó en 1901 bajo el nombre de la Unión de Municipios de Canadá. En los Estados Unidos, la Liga Nacional de Ciudades (LNC) fue fundada en 1924, y la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos, en 1932. Las asociaciones de profesionales locales, como la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados, también son un actor importante.

## Conclusiones

En los Estados Unidos los gobiernos locales han prosperado, a pesar de estar confrontados a una mayor fragmentación gubernamental y a una creciente limitación de su papel en la política nacional. Tienen una de las mayores proporciones de empleo público del mundo, proporción que ha aumentado en los últimos años al igual que la parte de los gobiernos locales sobre el gasto público. La creciente confianza de los ciudadanos en los gobiernos locales sugiere que este crecimiento continuará.

Los gobiernos locales de Canadá han contado tradicionalmente con poderes y

# LA GOBERNANZA METROPOLITANA

## Resumen ejecutivo

### Contexto

Debido a los efectos de la urbanización cada vez es mayor el número de personas en el mundo que vive en regiones urbanas, progresivamente más grandes y extensas. En 1950, solamente una ciudad, situada en el Norte, contaba con una población superior a los 10 millones de habitantes; en el 2000 ya son 16 las ciudades con más de 10 millones de habitantes, 12 de las cuales se encuentran en los países en desarrollo.

La globalización reforzó el intercambio de manera exponencial entre las metrópolis y su periferia o su región. Por su tamaño y crecimiento ininterrumpido, la segmentación social y espacial, la diversidad de estatus económicos, así como por sus dimensiones institucionales, las metrópolis plantean retos sin precedente en materia de gobernanza. Por un lado, las políticas públicas deben desarrollar los medios necesarios para la coordinación de los gobiernos locales, que coexisten generalmente en el seno de la misma aglomeración. Por otro lado, las problemáticas metropolitanas van más allá del nivel local y conciernen igualmente a los gobiernos nacionales.

### Las condiciones de la gobernanza metropolitana

Las regiones urbanas deben hacer frente al problema que supone la gobernanza de una zona extensa geográficamente. La ocupación de los terrenos y la actividad

económica trascienden muy a menudo los límites institucionales, situándose fuera del alcance de las instituciones gubernamentales preexistentes. Este proceso implica múltiples problemas potenciales:

- La ausencia de control o monitoreo del desarrollo territorial y de la dispersión urbana.
- La brecha entre las capacidades de gestión y competencias y la importancia de los desafíos.
- La ausencia estructural de concertación de iniciativas para solucionar problemas comunes, con excepción de la acción colectiva.

Estos fenómenos explican en parte que los retos asociados a la gobernanza de las áreas metropolitanas determinen las relaciones, tanto verticales como horizontales, entre los gobiernos locales y nacionales.

### Los principales retos de la gobernanza metropolitana

Los retos contemporáneos de la gobernanza metropolitana comprenden múltiples dimensiones esenciales:

- Una diversidad local creciente, con barrios y aglomeraciones con sus propias particularidades socio-económicas, étnicas y raciales, que definen la heterogeneidad social creciente de las zonas metropolitanas.

Por su tamaño y crecimiento ininterrumpido, su segmentación social y espacial, su diversidad de estatus económicos, así como por sus dimensiones institucionales, las metrópolis plantean retos sin precedente en materia de gobernanza

- La fragmentación de la autoridad entre las localidades metropolitanas, pero también entre las instituciones de gobernanza dedicadas a sectores específicos, o incluso entre distintos niveles de gobierno, dificultando por consiguiente la coordinación de agendas metropolitanas.
- El incremento de la competición económica transnacional, que obliga a las regiones metropolitanas a procurar trabajo y prosperidad a sus áreas periféricas, agravando así las desigualdades sociales y territoriales.
- Finalmente, el hecho de que la gobernanza de las zonas metropolitanas debe hacer frente a la aparición de nuevas formas de conflictos sociales, económicos y culturales.

### Los contrastes entre las metrópolis del Norte y del Sur

Los retos que se imponen en el Sur difieren de manera considerable de los retos que enfrentan las metrópolis del Norte. En el Norte el proceso de urbanización está muy avanzado. La metropolización contemporánea toma la forma de aglomeraciones residenciales extensas situadas en la periferia de las ciudades y pobladas por clases medias y acomodadas. Estas zonas metropolitanas alejadas de los centros urbanos, dotadas de servicios y de una oferta tecnológica punta, han sabido aprovechar la movilidad creciente de la población y la mejora de los medios de comunicación.

En el Sur, y en Asia en particular, el crecimiento exponencial de las regiones metropolitanas plantea por sí solo retos todavía más difíciles a la gobernanza. Las zonas metropolitanas se caracterizan por ser más densas y menos dispersas. Las nuevas industrias, la actividad comercial y las viviendas se instalan generalmente cerca de las grandes aglomeraciones. Al mismo tiempo, las grandes concentraciones de población pobre, así como de trabajo y vivienda informales, coexisten con zonas

periféricas prósperas, incluso en el centro de la ciudad. Las necesidades sociales, económicas y medioambientales de estos grandes agrupamientos de población representan un reto importante para la gobernanza.

### Alternativas institucionales para una gobernanza de las regiones metropolitanas

Desde principios del siglo XX, las mejores opciones de gobernanza metropolitana son objeto de debate. Son muchos los investigadores y electos que han apoyado reformas encaminadas a aumentar el campo de acción del gobierno a nivel metropolitano. Otros se han mostrado partidarios de unidades más pequeñas, a escala local, planteadas como la clave para una gobernanza eficaz y democrática. Desde los años 1980, en particular en las regiones metropolitanas más antiguas del Norte, las aproximaciones conocidas como del "New regionalist" ("nuevo regionalismo") han intentado relacionar estas dos perspectivas. Estas aproximaciones se caracterizan por una respuesta pragmática a los problemas existentes, mediante el fortalecimiento de la legitimidad democrática de las instituciones metropolitanas, la gestión de responsabilidades en sectores específicos –primacía de la misión sobre la gestión–, y la asociación estrecha con el sector privado.

Si examinamos los dispositivos institucionales existentes en términos de gobernanza metropolitana, observamos que varían considerablemente unos de otros; en cuanto a la cobertura espacial de los territorios urbanos, la integración de las unidades territoriales y de sus funciones, así como en su aproximación a la responsabilidad democrática. Asimismo, las instituciones de gobernanza metropolitana difieren enormemente en función de las regiones metropolitanas y de los países, según se trate de políticas centralizadas o de procesos políticos resultantes de niveles de gobierno más elevados en la jerarquía estatal.



Finalmente, un estudio comparativo de nueve sectores específicos de trabajo de las instituciones metropolitanas de Johannesburgo, Los Ángeles, Bombay, París, Sao Paulo y Seúl, demuestra cómo la gobernanza puede tomar formas distintas. El estudio demuestra importantes similitudes entre las instituciones metropolitanas en los ámbitos de las infraestructuras, la planificación y las carreteras. En las regiones metropolitanas del Sur y en Corea, los elementos clave de su gobernanza se basan en una organización metropolitana formal, gobiernos supramunicipales y empresas públicas de gran tamaño. No sucede lo mismo en las dos metrópolis del Norte. De hecho, tanto en Los Ángeles como en París, a pesar de tener formas de fragmentación intergubernamental significativamente distintas, se constata una cooperación intercomunal institucionalizada, así como intervenciones públicas y privadas más fuertes.

## Conclusiones

La expansión y la diversidad creciente imponen nuevas exigencias de gobernanza a las zonas metropolitanas del Norte y del Sur. En ambos casos, las instituciones están confrontadas a los mismos dilemas de fragmentación y coordinación. La gobernanza metropolitana plantea un problema global:

*Una gobernanza con múltiples niveles.* Las regiones urbanas continúan creciendo, al igual que las interconexiones con las periferias. Por consiguiente, es necesario comprender mejor los cambios en la dinámica de las relaciones entre las autoridades de las grandes ciudades y las de sus territorios periféricos.

*La participación en la gobernanza metropolitana.* La participación en los procesos de gobernanza metropolitana es esencial para el desarrollo de la democracia y para la adopción de decisiones políticas efectivas y eficaces.

*Medioambiente durable.* Las políticas públicas en materia de medioambiente dependen de su implementación eficaz en el nivel local, pero también de la eficiencia de la gobernanza metropolitana.

*Desigualdades sociales y territoriales.* Las modalidades de lucha contra la actividad informal y la pobreza en las ciudades del Sur, los problemas correlacionados como el crimen y la insuficiencia de sistemas educativos y de salud. En las zonas metropolitanas diversificadas y fragmentadas, la gobernanza puede aumentar las desventajas de los más pobres, acentuando las disparidades en el acceso a los servicios públicos.

La aproximación global a la gobernanza metropolitana es nueva. Todavía no se han realizado estudios comparativos de mayor profundidad sobre los distintos modos de organización y su implementación en aras de poder identificar sus consecuencias sobre la gobernanza metropolitana. Al mismo tiempo, resulta pertinente realizar investigaciones más profundas sobre cuestiones esenciales, tales como la dinámica de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno en las regiones metropolitanas, la implicación del sector privado, el lugar que ocupan los ciudadanos y las ONG en los procesos de gobernanza, las buenas prácticas para la consecución de prosperidad económica, el desarrollo durable y la equidad social en las regiones metropolitanas.



# CONCLUSIÓN

## Resumen ejecutivo

### Descentralización y democracia local en la era de la globalización<sup>7</sup>

*"En la actualidad, una descentralización efectiva es considerada como un elemento de buena gobernabilidad y como la expresión de una práctica democrática y de una administración pública efectiva y eficaz."*

[Directrices sobre la descentralización]

Después de leer los diferentes capítulos del *Informe Global* el lector no se sorprenderá al constatar que existen convergencias en todos los continentes y una extraordinaria diversidad en los sistemas de administración local. Estas tendencias no sólo se verifican cuando se comparan diferentes regiones del mundo sino, y sobre todo, en el interior de cada región. En un mundo cada día más urbano, las diferencias se agravan entre los gobiernos locales de base, incluyendo a los de tamaño mediano y las grandes aglomeraciones metropolitanas.

### I. Convergencia temporal: los largos ciclos de la descentralización

Durante la década de los 80 del siglo XX, el tema de la descentralización fue adquiriendo progresivamente una dimensión universal, como objetivo o como principio. Pero esta universalidad es engañosa. Los problemas que presentan el uso de los conceptos de descentralización, autonomía y democracia local en este trabajo comparativo merecen un estudio particular. Sin embargo, a la luz de las páginas precedentes, ¿cuáles son las perspectivas de la descentralización y de la democracia local?

En todos los continentes, lo "local" aparece desde la antigüedad bajo dos formas típicas: la comunidad de aldea y la ciudad. Dependiendo del lugar y de la época, estas formas constituyeron la base para la formación de la autoridad política o, por el contrario, se vieron sometidas a los poderes centrales de los Estados. Las ciudades-Estado de la Antigüedad o las ciudades libres de la Edad Media precedieron, particularmente en Occidente, a la constitución de los reinos y de los Estados-nación. Pero la descentralización, como institucionalización de una autoridad local por parte del Estado pero diferenciada de él, no adquirió su sentido moderno hasta finales del siglo XVIII, en Europa y en los jóvenes Estados Unidos de Norteamérica. La formación del Estado moderno da lugar a diversas modalidades que se difundirían posteriormente en el mundo: el *local government* inglés, la comuna francesa o el cabildo español que se implantaría en América Latina.

El Estado del siglo XIX instituye los gobiernos o concejos locales como una emanación de los intereses locales a cargo de la gestión de sus propios asuntos. De esta forma se extiende la descentralización fuera de Europa, ya sea a través de la colonización o por la adopción voluntaria por parte de los Estados, que se interesaban en los modelos occidentales, como ocurrió por ejemplo en Turquía, Japón y el Reino de Siam, entre la primera y la segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, la emergencia del "Estado benefactor", derivado de las políticas keynesianas de estabilización económica y de apoyo al crecimiento en Europa y

7. Texto extraído de la síntesis elaborada por Gérard Marcou.



En todos los continentes, lo “local” aparece desde la antigüedad bajo dos formas típicas: la comunidad de aldea y la ciudad

en América del Norte, así como las políticas de desarrollo en lo que se llamaba entonces el Tercer Mundo, mantuvieron un largo ciclo de centralización que no era del todo incompatible con la ampliación de las competencias y el aumento de los presupuestos del gobierno local. Por su parte, la Unión Soviética y los países que siguieron su modelo desarrollaron un tipo de Estado en el cual las administraciones locales no eran más que órganos locales del poder central y no la expresión de intereses locales a los que se reconocía legitimidad propia. La mayoría de los Estados del mundo actual, que surgieron durante los años 50 y 60, se construyeron sobre el modelo de centralización, el cual se consideraba necesario para consolidar la unidad del Estado.

Por lo tanto, la universalización de la descentralización como política y modelo de organización administrativa es un fenómeno relativamente reciente que

está relacionado con las transformaciones socio-económicas de principios de los años ochenta. Mientras que la descentralización en el siglo XIX se desarrolló paralelamente a la construcción del Estado liberal, la de finales del siglo XX se da a partir del cuestionamiento del keynesianismo y del Estado benefactor, lo que se traduce en la búsqueda de alternativas para asumir las grandes funciones colectivas del Estado. Esta evolución se produce en el contexto de la globalización y al agotarse el período de conflictos internos y de regímenes autoritarios que afectó a un gran número de países en América Latina, África y Asia, situación que coincide con la caída de la Unión Soviética. La salida de esos procesos orienta los Estados hacia una lógica de mercado y hacia el establecimiento de reformas institucionales, entre las cuales se incluye la descentralización, que se apoya en procesos de regionalización, sobre todo en Europa. Esta evolución explica por qué la descentralización y las

privatizaciones pudieron ser consideradas por algunos como fenómenos vinculados o como políticas convergentes, a pesar de no ser así.

## II. Realidades diferentes: la descentralización en los hechos

Si bien se pueden encontrar grandes convergencias entre los países al apreciar los ciclos largos de la historia contemporánea, esto no sucede cuando se observan los ciclos cortos y las realidades nacionales. Sin duda, la descentralización avanza pero con ritmos, formas y caminos extremadamente diversos, incluso llegando en ocasiones a perder el rumbo.

La primera observación importante que resulta de la comparación a escala mundial es la tendencia general hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales, así como de las administraciones intermedias entre el nivel nacional y el local. Sin embargo, la definición de las unidades territoriales se caracteriza por su heterogeneidad. Esto contrasta con la convergencia que se observa en la evolución de las competencias, en los problemas relacionados con las capacidades locales y en las prácticas de democracia local.

### a) Los ámbitos territoriales: ¿qué es lo local?

*"Las autoridades locales deberían ser reconocidas en la legislación nacional y en la constitución como entidades subnacionales jurídicamente autónomas y susceptibles de contribuir de manera positiva a la planificación y al desarrollo nacionales"*

[Directrices sobre la descentralización]

Una primera constatación es que la definición del nivel de base de administración territorial dotado de autonomía local, difiere mucho de un país a otro.

Si se observa el promedio de población en los distintos gobiernos locales del mundo,

se aprecian enormes disparidades. En Europa, por ejemplo, el promedio de habitantes por municipio varía de 1.750 en Francia a 150 mil habitantes de promedio en los condados del Reino Unido. En Estados Unidos y Canadá la población media en las unidades básicas de la administración local es superior a los 8 mil habitantes; en Japón es superior a los 70 mil y en América Latina a los 33 mil habitantes. Pero estas desigualdades son aún mayores en el interior de un mismo país.

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, en África y a menudo en Asia, las autoridades locales tradicionales fueron destruidas o absorbidas por las estructuras creadas por la potencia colonial para asentar su control administrativo. Las políticas de desarrollo que durante las últimas décadas trataron de revitalizar las estructuras tradicionales no lograron reemplazar los modelos de administración del territorio.

Sin embargo, detrás de esa aparente confusión de la organización territorial, en todos los continentes encontramos la misma contradicción y las mismas dudas en relación a los gobiernos en niveles de primer grado. **¿Debe la organización administrativa seguir la lógica comunitaria de "asentamientos humanos" o basarse en criterios funcionales (recursos disponibles, población atendida, servicios a proporcionar)?**

La primera opción garantiza la representatividad de la autoridad local y su proximidad con los habitantes, pero tiene el riesgo de limitar su capacidad de gestión. La segunda opción permite descentralizar más fácilmente las tareas y los recursos favoreciendo economías de escala, pero corre el riesgo de absorber a la administración local dentro de las políticas sectoriales, alejándola de la población. De hecho, todos los países han desarrollado instituciones que pretenden conciliar estas dos dimensiones.

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, en África y a menudo en Asia las autoridades locales tradicionales fueron destruidas o absorbidas por las estructuras creadas por la potencia colonial para asentar su control administrativo



En Europa esta tensión dio lugar a que muchos países adoptaran políticas para fusionar municipios –como en los países nórdicos, Reino Unido, Bélgica, Alemania, Países Bajos, etc.– o para favorecer el agrupamiento voluntario delegando obligatoriamente ciertas competencias en una autoridad común como en Francia y Hungría. En muchos 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 se produjo una concentración de las competencias locales más importantes en manos de un gobierno local de mayor tamaño. Otra forma frecuente de solución en el nivel intermedio (o nivel local superior) es la diferenciación entre zonas urbanas y rurales. Los gobiernos locales creados en zonas rurales agrupan a un gran número de localidades, que pueden a 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. Japón es el único ejemplo de políticas comparables de fusión municipal, la última iniciada por la Ley de 1999 y parecida a la reforma territorial efectuada en Indonesia en 1999. En África estas políticas tuvieron sobre todo el objetivo de crear gobiernos locales en territorios vacíos (las llamadas políticas de “municipalización”, por ejemplo en Costa de Marfil y Túnez).

En Rusia, la descentralización se concentra al nivel de las grandes unidades municipales, las de nivel superior, el distrito municipal (*municipalnij raion*) y el distrito urbano (*gorodskoj okrug*). Las reformas administrativas tuvieron como objetivo crear gobiernos locales como expresión de una comunidad de habitantes. De manera similar, en los otros Estados de la ex-Unión Soviética el distrito (*raion*) siguió siendo la base de la administración local; convirtiéndose en el principal nivel de descentralización, cuando existe.

Se podría continuar esta demostración para los otros continentes. **Existe una tendencia clara hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante medidas de racionalización territorial o, en su defecto, a través del establecimiento 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 distritos. Globalmente, la concentración territorial que conlleva la descentralización, invita a reflexionar sobre los progresos de la democracia local.

De manera inversa, el desarrollo de pequeñas unidades basadas 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, ya que se la circunscribe al nivel más local.

**Por último, se aprecia que casi en todas partes se ha impuesto un modelo de gobierno local polivalente. Las autoridades locales especializadas han ido generalmente cediendo lugar, a excepción de Estados Unidos en donde existen más distritos especializados que gobiernos locales.** También se aprecian otras excepciones, como los *wateringues* (encargados de la gestión del agua y el mantenimiento de diques) en los Países Bajos. En Tailandia los sub-distritos sanitarios acaban de ser suprimidos y sus atribuciones transferidas a las nuevas municipalidades sub-distritales. En países como Finlandia, existen autoridades especializadas que también pueden considerarse como una forma de cooperación entre autoridades locales.

**De lo que precede, se puede llegar a la siguiente conclusión: por un lado, lo**



**local se manifiesta en el barrio, la aldea o la ciudad, en las redes de servicios que estructuran la vida y la economía cotidianamente y el lugar de residencia y de trabajo. Lo local se identifica en este caso con la población y su hábitat, pero aún va más allá si se considera al territorio, que debe ser atendido con los servicios necesarios para cubrir los requerimientos diarios de la comunidad. Por otro lado, 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 las actividades relacionadas con él. Para la administración, lo local tiene que ver con criterios políticos, técnicos y económicos, los cuales determinan los territorios administrativos. Así, vivir lo local no se corresponde necesariamente con administrar lo local.** En los países europeos se ha intentado siempre la conciliación de ambos aspectos, al igual que en los Estados Uni-

dos, Canadá y en la mayoría de los países de América Latina. En cambio, la desunión entre vivir o administrar lo local parece mucho más marcada en un gran número de países de Asia y de África.

#### **b) El debate sobre 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.

Como se ha subrayado a lo largo de este Informe y particularmente en el capítulo dedicado a la gobernanza metropolitana, este fenómeno de concentración de la población en grandes regiones urbanas afecta en particular a los países emergentes o en desarrollo. La zona Asia-Pacífico cuenta con 23 de las 40 metrópolis más grandes; África cuenta con 34 metrópolis con más de un millón de habitantes.<sup>8</sup>

8. 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>



El hecho principal es que existe un vínculo entre globalización y metropolización. Como reconocieron las Naciones Unidas desde principios de los años noventa, la ciudad metropolitana se caracteriza por la enorme concentración de población, de ingresos y de las principales funciones de dirección económica y política, porque se impone a la estructuración de la región que la rodea, que puede ser internacional y participa en la economía mundial. El lugar que ocupa en la economía mundial es quizás incluso el criterio decisivo.<sup>9</sup>

Por otra parte, los desafíos que afrontan las metrópolis del Sur difieren considerablemente de los que afrontan las del Norte. En el Norte, el proceso de urbanización está sumamente avanzado. En el Sur y particularmente en Asia, el rápido crecimiento de las regiones metropolitanas implica en sí mismo un mayor desafío para la gobernabilidad.

Si examinamos los dispositivos institucionales de gobernabilidad metropolitana existentes, apreciamos que varían considerablemente en la cobertura espacial del territorio urbano, en la manera de integrar las administraciones locales y sus funciones, así como en su forma de abordar la responsabilidad democrática. Asimismo, dependiendo de la región metropolitana y del país de que se trate, el centralismo de las políticas públicas y de los procesos políticos impulsados por los niveles más altos de gobierno, modelan de distinta manera las instituciones de gobernabilidad metropolitana.

Sin embargo, **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.** Cabe recordar que el problema de la integración institucional de las áreas urbanas no es

nuevo. Sin embargo, en todos los casos observamos una especie de desencanto ante las tentativas más o menos exitosas de gobiernos metropolitanos integrados.

El estudio comparativo de diversas metrópolis revela importantes similitudes entre las instituciones metropolitanas en gran número de temas. No obstante, los casos analizados en los países del Sur muestran una organización metropolitana más formal y la existencia de gobiernos supra-municipales y empresas públicas de gran tamaño, que ocupan posiciones centrales en la gobernabilidad metropolitana. Este no es el caso de las dos metrópolis del Norte estudiadas, París y Los Ángeles. De hecho, a pesar de que cuentan con formas de fragmentación intergubernamental significativamente diferentes, ambas cuentan con esquemas institucionales para la cooperación intermunicipal y para una mayor capacidad de intervención pública y privada.

Por último, **la legitimidad democrática de la organización metropolitana debe superar la contradicción entre el tamaño de la metrópolis y la participación de los ciudadanos. Cuanto más alto es el nivel de gobernabilidad, más difícil es garantizar la participación ciudadana y la transparencia.** La elección directa del ejecutivo del gobierno metropolitano puede fortalecer tanto su autoridad frente a otros gobiernos locales como su legitimidad frente a la ciudadanía. Esto sucede tanto en Tokio, Seúl y Moscú, como en Londres. La participación de los alcaldes de los municipios que componen la autoridad metropolitana o incluso de los representantes de las aldeas (*barangay*) en los concejos de desarrollo de Metro Manila o la transformación de las unidades desconcentradas de la administración metropolitana –Tokio desde 1974– pueden contribuir a reforzar la democracia en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. En esa misma dirección apuntan las políticas de descentralización interna en América Latina, como sucedió reciente-

9. Cf « *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.*

mente con los Gobiernos autónomos de la ciudad de México, Montevideo y Sao Paulo.

Cabe recordar que la capacidad de las metrópolis para obtener los recursos necesarios para financiar su gasto, las distingue a menudo de los demás gobiernos locales de su mismo país.

### c) Las competencias

*"El principio de subsidiariedad es la base del proceso de descentralización. De acuerdo con este principio, las responsabilidades públicas deben ser ejercidas por las autoridades electas más cercanas a los ciudadanos."*

[Directrices sobre la descentralización]

Las competencias son la materia misma de la autonomía local y responden a la pre-

gunta de qué es lo que hacen los gobiernos locales. Pero no se trata de una noción simple y la traducción del vocablo presenta verdaderos problemas metodológicos (ver recuadro).

Por consiguiente, hay que ser conscientes de las limitaciones que tiene comparar las competencias materiales de los gobiernos locales, si no se precisa el grado de libertad con el cual se ejercen. Sobre todo si se considera que el solo intitulado de los sectores sobre los cuales los gobiernos locales son "competentes" (ejemplo: educación) no permite saber cuál es exactamente la amplitud de la competencia. En un gran número de países las autoridades locales electas ejercen competencias materiales amplias, que pueden medirse con el volumen del gasto, pero que están bajo la dirección y control de la admi-

Hay que ser conscientes de las limitaciones que tiene comparar las competencias materiales de los gobiernos locales, si no se precisa el grado de libertad con el cual se ejercen. Sobre todo si se considera que el solo intitulado de los sectores sobre los cuales los gobiernos locales son "competentes" (ejemplo: educación) no permite saber cuál es exactamente la amplitud de la competencia

#### Las nociones de competencias, facultades, responsabilidades

El principio del artículo 4.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local dice en la versión francesa: "Las competencias de base de los gobiernos locales" [« *Les compétences de base des collectivités locales...* »] y en la versión inglesa "los poderes básicos y las responsabilidades de las autoridades locales" [« *The basic powers and responsibilities of local authorities...* »]. Sin embargo, en el lenguaje jurídico inglés del Reino Unido existe una diferencia entre *functions*, (funciones) sustantivo que tiene un sentido más general, *powers* (poderes), que se refiere a la libertad de la autoridad local de hacer o no hacer, y *duties* (obligaciones) que designa una obligación de la autoridad local.

Así, los poderes (*powers*) y las obligaciones (*duties*) son funciones (*functions*). Sin embargo, la palabra *responsibility* (responsabilidad) no se utiliza más que en sentido trivial. Además, en la literatura internacional o norteamericana encontramos el vocablo *task* (tarea), particularmente al hablar de finanzas públicas (*assignment of tasks*, asignar tareas). Ahora bien, la noción de competencia [traducida aquí por: "*powers and responsibilities*", en la Carta de la Autonomía Local europea..."] es compleja porque implica dos aspectos. Por un lado se refiere a un poder y por otro a su objeto. El poder no tiene interés si no es por el objeto sobre el cual se ejerce. Para los gobiernos

locales, los cuales por definición no tienen "competencia sobre las competencias", la atribución de poderes implica que la competencia 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 al agua.

**El Informe Global deja ver que existen ciertos temas o materias en los cuales los gobiernos locales comúnmente ejercen competencias y otros en los que los sistemas de administración local difieren**

nistración nacional. En otros países, las autoridades locales ejercen pocas competencias, pero sin interferencia de las autoridades superiores, siempre y cuando se respete la ley. ¿Se trata de dos sistemas descentralizados? ¿Cuál de ellos es más descentralizado? ¿Acaso estas preguntas tienen sentido? Un primer elemento de respuesta ya se ha dado en este *Informe*: **no hay descentralización si no hay autonomía local**. Pero esta respuesta sólo desplaza el debate del problema ya que la autonomía local es una noción relativa que siempre está enmarcada, condicionada, y porque existen diferentes grados de autonomía local. Sin embargo, el alcance de este *Informe Global*, no permitió profundizar más este punto al comparar los países analizados<sup>10</sup>.

Con estas reservas, el *Informe Global* muestra que existen ciertos temas o materias en los cuales los gobiernos locales comúnmente ejercen competencias, y otros en los que los sistemas de administración local difieren.

Los resultados de la comparación se resumen en el cuadro de esta página:

Se dejaron de lado algunos ámbitos de competencia de los gobiernos locales que están muy generalizados y en los cuales prácticamente no existen excepciones, como son la administración de cementerios, el alumbrado público y la gestión de desechos. Tampoco se tomaron en cuenta las competencias marginales cuya mención, imposible de ponderar, falsearía la realidad del conjunto de la tabla.

En la tabla falta mencionar los países de Medio Oriente y Asia Occidental. Cabe subrayar que los gobiernos locales de Turquía sí ejercen competencias en todos los temas mencionados más arriba. Pero en los demás países la situación es confusa y no permite responder de manera precisa, ya sea porque la ley prevé competencias que no son ejercidas en la realidad, porque las autoridades locales no son autoridades des-

### Principales competencias generalmente ejercidas por la mayoría de los gobiernos locales

(Se trata de una muestra en la que se indican algunas excepciones).

- Urbanismo (planeación y autorizaciones): salvo Madagascar y Panamá.
- Desarrollo económico: salvo Togo.
- Vialidades: salvo Panamá.
- Transporte urbano: salvo Argelia, Kenia, Togo, Túnez, Zambia y Filipinas.
- Provisión de agua potable: salvo Reino Unido, Túnez, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Canadá, Chile, Costa Rica (ciudades) y Panamá.
- Servicios sociales: salvo Australia, India, Malasia, Nueva Zelanda y alrededor de la mitad de los países de América Latina.
- Vivienda: salvo Italia, Países Bajos, Suiza, Madagascar y alrededor de la mitad de los países de América Latina.
- Servicios de salud: salvo Kenia, Tayikistán, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Canadá y alrededor de la mitad de los países de América Latina. En Europa del Este es competencia habitual de los gobiernos locales y excepcionalmente en el Oeste (salvo Dinamarca, Suecia y Finlandia).
- Educación: salvo Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Kenia, Armenia y Azerbaiján.

10. 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 (de próxima aparición).



centralizadas o porque la situación de guerra o reconstrucción obstaculiza el funcionamiento normal de las instituciones.

**Se puede concluir que existe un conjunto de actividades que competen a los gobiernos locales de todas las regiones del mundo. Esto no quiere decir que tengan toda la competencia en cada ámbito, ni que las ejerzan de manera exclusiva. Por el contrario, se trata a menudo de competencias compartidas.**

Las diferencias tienen que ver con la amplitud de las competencias ejercidas en cada ámbito, con la naturaleza de dicho ejercicio (competencias propias o delegadas, exclusivas o compartidas) y con el grado de libertad para ejercerlas (a menudo las competencias propias están reglamentadas por una ley que fija el marco y las condiciones de ejercicio de las competencias locales). Además, existen diferencias en los temas de competencia local que pue-

den ser comunes en algunas regiones y estar ausentes en otras.

En lo que se refiere a la amplitud de las competencias, se habla de las actividades sobre las que se ejerce directamente el poder de la autoridad local. Por ejemplo, en el ámbito de protección social, las competencias de los municipios de Suecia, Reino Unido o de los Países Bajos incorporan más funciones que los municipios de Alemania, Francia o España. Pero también se debe 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 al grado de libertad para ejercer las competencias,



los datos recopilados en el *Informe Global* no facilitan, en general, las comparaciones precisas. Algunos ejemplos ayudan a medir la importancia de esta variable. Así, en Asia Central los gobiernos locales siguen siendo considerados como órganos locales del Estado, lo que significa que ejercen sus competencias bajo la dirección del poder central. Pero también en Tanzania se considera que la administración local no es más que un nivel de la organización administrativa y que las autoridades locales deben rendir cuentas al ministro de la Administración Local. Sin embargo, se prevén actualmente reformas para otorgar más autonomía a los gobiernos locales.

Finalmente, la provisión de energía y la seguridad son dos ejemplos notables de diferenciación. En general, los gobiernos locales no tienen competencia en materia de distribución de energía, salvo en 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 diversas. En un gran número de países africanos los gobiernos locales tienen competencia en este ámbito. En Europa se trata de 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 –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 competencia en materia de seguridad en



casi la mitad de los 18 Estados estudiados. Por ejemplo, en Costa Rica y Colombia, pero no en Argentina ni en Uruguay. Cabe mencionar que el régimen de competencias no está generalmente correlacionado con la estructura del Estado (federal o unitario). Los gobiernos locales con amplias competencias o con competencias limitadas se encuentran tanto en los Estados unitarios como en los Estados federales. Se puede hacer la misma observación respecto del peso del gasto público local sobre el presupuesto nacional, el cual es bajo en algunos Estados federales –Australia y México– y alto en otros –Estados Unidos, Brasil y África del Sur– en relación con la totalidad del gasto público.

Más sorprendente es la débil correlación que existe con el nivel de desarrollo económico. Aunque en África el nivel del gasto público es globalmente bajo, el gasto público local representa en algunos países una parte significativa del total si se lo compara con el de otras partes del mundo. Este es el caso de los países de la región más avanzados económicamente –como 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 (33%) y la República de Corea (44%), en comparación con Japón (54%) y Australia (7%). En China y en Vietnam, el gasto público local alcanza un porcentaje bastante elevado del gasto público total (81% y 54% respectivamente). Estos dos últimos casos permiten ver que lo que se ha llamado descentralización presupuestal o fiscal tiene poco que ver con la descentralización definida en este *Informe*. En China, el alto grado de descentralización presupuestaria sólo es posible porque el poder central ejerce un fuerte control político sobre los gobiernos locales, que sirve para equilibrar los recursos de las autoridades locales y regionales, aun cuando el poder central debe negociar con las regiones más ricas y poderosas.

#### d) Financiación local

*"La descentralización efectiva y la autonomía local exigen que exista una adecuada autonomía financiera"*

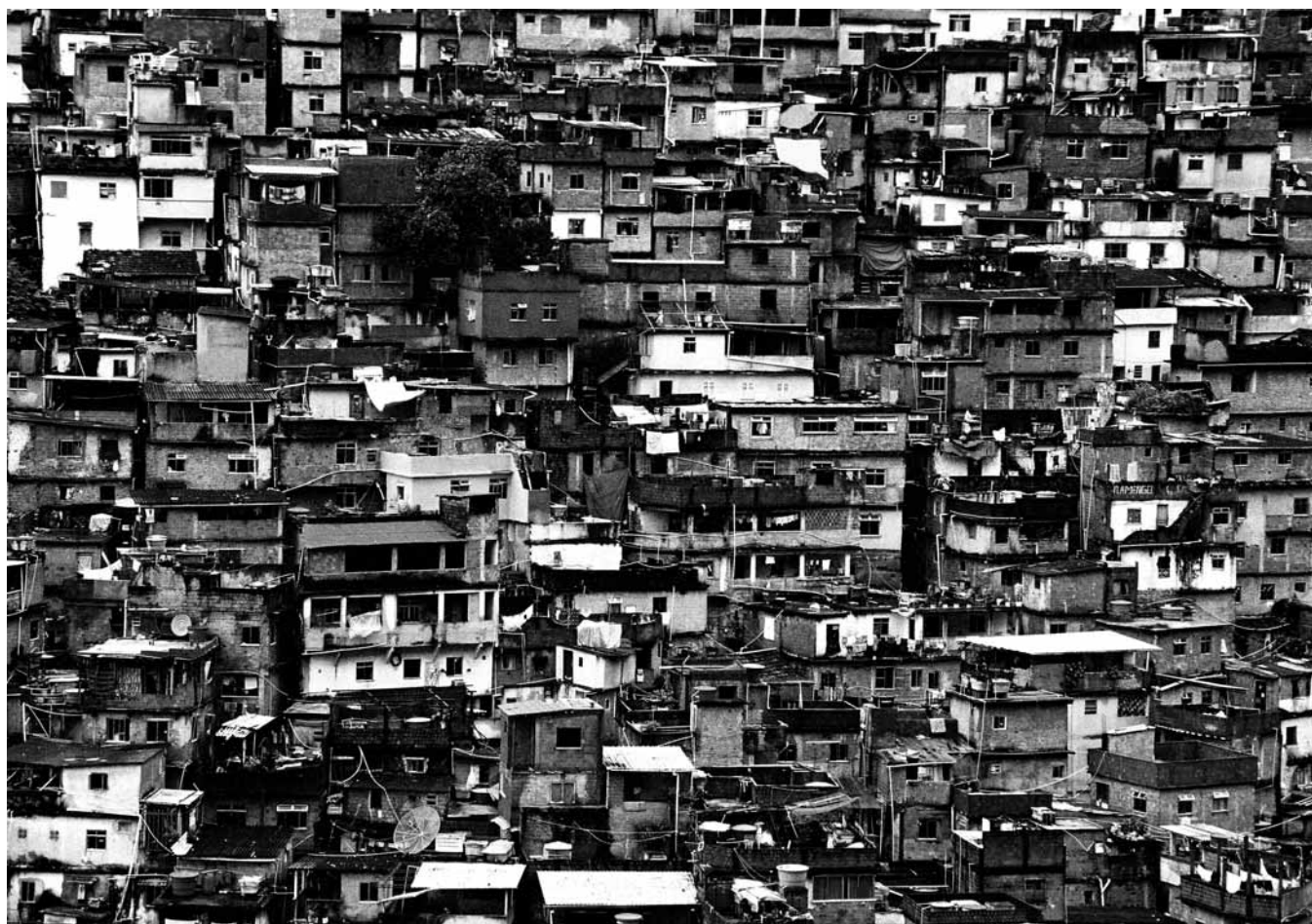
[Directrices sobre la descentralización]

De acuerdo con diversos principios reconocidos universalmente, los recursos financieros de los gobiernos locales deberían ser proporcionales a las tareas y responsabilidades que asumen y suficientes para garantizar su viabilidad financiera y su autonomía. Una parte importante de los recursos financieros debería ser de origen fiscal y provenir del cobro de tarifas locales sobre las que las autoridades locales tienen un control directo. Estos ingresos deberían completarse con subsidios o transferencias del Estado. La viabilidad financiera de los gobiernos locales debería estar garantizada a través de un sistema de redistribución financiera vertical (entre el Estado y las autoridades locales) y horizontal (entre gobiernos locales). Esto es esencial 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 muy claros y espectaculares: **el poder fiscal de los gobiernos locales es, en general, bajo o inexistente.**

En la mayoría de los países de América Latina, los gobiernos locales dependen del parlamento nacional o de los estados (o provincias en los Estados federales) para definir las tasas de impuestos o el sujeto de imposición. En África, el poder fiscal de los gobiernos locales es inexistente o marginal y sólo tiene significado si se considera el bajo nivel de los ingresos en su conjunto. Dos países son la excepción: África del Sur y Zambia, donde los impuestos locales representan respectivamente el 90% y el 77% de los ingresos de los gobiernos locales. La situación no mejora en los países del Medio Oriente o en Asia Occidental, incluyendo a Turquía. En los países de la región euroasiática, los ingresos por impuestos propios son

Pero también en los países desarrollados se ha reprochado al gobierno central descargar responsabilidades en los gobiernos locales sin otorgarles los recursos suficientes para hacer frente a sus nuevas competencias



inferiores al 5% del total de los recursos totales de los gobiernos locales. La excepción es Azerbaiyán (22%) y Kazajistán en donde las autoridades locales no tienen ningún poder fiscal.

La situación es algo 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: en Indonesia (menos del 10%), Tailandia (12%), Vietnam (24%) y Malasia (26%). En Canadá y Estados Unidos los recursos fiscales propios alcanzan el 41% y el 38% del total de recursos de los gobiernos locales. En cambio, en Europa la situación es globalmente menos favorable y tiende a degradarse. En realidad, sólo en ocho países los ingresos

fiscales de los gobiernos locales superan las transferencias y participaciones fiscales que llegan del Estado: 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 demás países, estos representan menos del 30%.

Esta constatación global debe acotarse en dos puntos:

1. Las grandes ciudades tienen, en general, mayor capacidad para recabar recursos locales, ya sea porque tienen poder fiscal o porque pueden atraer más fácilmente a empresas privadas.
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.

Correlativamente, esto significa que la financiación de los presupuestos locales procede esencialmente de las transferencias del presupuesto nacional y del producto de los impuestos compartidos con el Estado. Ahora bien, en un gran número de países no está garantizada la transparencia, la equidad y la estabilidad de las transferencias a los gobiernos locales. Asimismo, cuándo existen normas que rigen estas transferencias, el control ejercido por el Estado particularmente a través de fondos de uso predefinido, pone a los gobiernos locales en una situación de gran dependencia frente a las decisiones presupuestarias del poder central. Es cierto que en los países grandes con marcadas desigualdades regionales la centralización de los recursos es indispensable para poder asegurar su redistribución, que resulta difícil de realizar a nivel horizontal, como en el caso de Rusia. También es cierto que cuanto mayor es la parte de los gobiernos locales en el gasto público y cuantas más funciones asuman más allá del interés local, más se justificará la financiación local por la vía de transferencias y de impuestos compartidos. De esta manera se garantiza cierta igualdad regional entre los niveles de gasto y las necesidades locales.

La centralización de los recursos permite también a los Estados descentralizar competencias materiales sin transferir los recursos correspondientes. Esto implica descargar en los gobiernos locales la responsabilidad de racionamiento de los servicios que se les transfieren. Este problema, denominado "*unfounded mandates*" [competencias sin fundamento] no es nuevo y fue identificado como característico de las políticas de descentralización en los países en desarrollo desde finales de los años ochenta.<sup>12</sup> Pero también en los países desarrollados se ha reprochado al gobierno central que descargue responsabilidades en los gobiernos locales sin otorgarles los recursos suficientes para hacer frente a sus

nuevas competencias –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 cesión de competencias que no se acompañe de una transferencia de los recursos adecuados. Incluso en Alemania se llegó a impedir cualquier medida del legislativo federal que impusiera nuevas funciones a los municipios. También se ha pugnado por institucionalizar la negociación entre el poder central y los gobiernos locales, representados por sus asociaciones, para el reparto de ingresos –el caso de Austria es ejemplar–. Esta última vía es la más frecuente en la actualidad.

La insuficiencia de recursos frente a las necesidades, ha llevado al poder público a favorecer la inversión privada. Pero las políticas implementadas no han tenido los resultados esperados, particularmente en los países en desarrollo. El marco legislativo para facilitar el acceso a la financiación sigue siendo poco adecuado. Debemos también preguntarnos sobre la oferta existente. A este respecto, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial sobre el conjunto de la inversión privada en las infraestructuras de los países en desarrollo entre 1983 y 2004, sólo el 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 el 64% de las inversiones concentradas en 5 países) y sufrieron un rápido declive a partir de finales de los años noventa<sup>13</sup>.

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 llamó la atención de los inversores privados y los montos en juego fueron los más modestos"<sup>14</sup>.

12. 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).

13 Patricia Clarke Annez (2006), "Urban infrastructure finance from private operators: what have we learned from recent experience?", *World Bank Policy Research Working Paper 4045*, novembre 2006, particularmente pp.4-6.

14 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.

Dicho de otra manera, recurrir al 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. Sigue vigente el problema del acceso al mercado de capitales, que se enfrenta actualmente a una reglamentación excesivamente restrictiva y a la inadaptación tanto de los mercados como de los intermediarios financieros frente a las necesidades y posibilidades de los gobiernos locales<sup>15</sup>. El problema también reside en el desarrollo de las facultades fiscales propias y de la capacidad financiera de los gobiernos locales para hacer frente a sus responsabilidades, establecer una cooperación viable con el sector privado y responder a necesidades como la del agua, que no puede subordinarse a la solvencia de la demanda. Una vez más, este diagnóstico no es nuevo. Ya desde principios de los años 90 del siglo XX, el primer texto del Banco Mundial dedicado a la financiación del desarrollo urbano concluía que había falta que las grandes ciudades fueran más autosuficientes para financiar su desarrollo a partir de los recursos locales<sup>16</sup>.

### e) La democracia local

*"La descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernabilidad y el compromiso ciudadano. Esta descentralización debe entrañar una combinación apropiada de democracia representativa y participativa".*  
[Directrices sobre la descentralización]

En la mayoría de los países, la administración local está en manos de una asamblea o consejo elegido por sufragio directo y las de un ejecutivo elegido de manera similar. Las elecciones locales se han generalizado en África, América Latina, Asia y Euro-Asia y progresan desde hace algunos años en el Medio Oriente. La representación proporcional o los sistemas de elección mixtos son los más comunes, salvo en América del Norte y en los países euroasiáticos y del Medio Oriente, en los

cuales domina el escrutinio por mayoría simple de votos. La duración del mandato de los electos locales oscila entre 3 y 6 años (dos años en Cuba), y en la mayoría de los países es de 4 a 5 años.

**La evolución más interesante es la que ha tenido el ejecutivo municipal. En todos los continentes ha progresado la elección por sufragio directo.**

Con esta evolución se está transformando la naturaleza misma del ejecutivo local. Por un lado, el ámbito colegiado cede lugar a una concepción más administrativa y más política de la función ejecutiva. Con el fortalecimiento de los poderes del alcalde, los procedimientos de llamamiento al orden por parte del concejo o del cuerpo electoral se han generalizado también en todos los continentes.

Por otro lado, en los países influenciados por la tradición británica el modelo de organización se caracteriza por la existencia de un alcalde con funciones esencialmente protocolarias y un jefe de administración, que es quien detenta en realidad el poder ejecutivo. A menudo, este jefe está bajo el control formal de un concejo que se supone debe concentrar tanto la función deliberante como la ejecutiva. Este último modelo tiende a evolucionar para asemejarse al primero, salvo en los países de habla inglesa de África y otros que experimentaron la influencia británica, como India. En la actualidad, este sistema es cuestionado en gran número de países, particularmente en África, debido a que favorece el control del poder central sobre la administración local.

Paradójicamente, la participación electoral a nivel local tiende a disminuir en muchos países, particularmente en aquellos donde la democracia parecía estar mejor implantada. La participación se ha estabilizado, pero con frecuencia a un nivel relativamente bajo. En Asia-Pacífico, descartando los países donde el voto es obligatorio y los países con régimen comunista, el porcentaje de votantes

15 UCLG (2007),  
*Support paper on  
local finance*, pp.45  
y siguientes.

16 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.



tiende a acercarse al 50%, con excepciones como Filipinas, donde la tasa de participación se acerca al 80%. Algo similar acontece en América Latina. En Europa la participación sigue siendo superior al 70% en algunos países –como Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia– aunque también está disminuyendo. En otros países se acerca al 50% e incluso es inferior en Europa Central y Oriental. En Turquía la participación sobrepasa el 70%. En los Estados Unidos oscila entre el 10% y el 30% en las elecciones municipales y entre 31% y 49% en Canadá. Es cierto que esta tendencia a la baja del número de votantes debe apreciarse tomando en consideración el nivel de participación que ya se había alcanzado en cada país, pero debe llamar la atención de los electos y ser objeto de un estudio más detallado.

El desarrollo y diversificación de las formas de participación de la población en la gestión de los asuntos locales es también otro factor de convergencia. Las formas de parti-

cipación se inspiran en formas tradicionales o de instituciones modernas (referéndum, audiencias, etc.). Su desarrollo interesa en distintos grados a todos los países cuando el contexto político lo permite. **En este caso también la innovación puede venir de los países del Sur y suscitar aplicaciones en los países del Norte. Se puede ejemplificar con el presupuesto participativo**, procedimiento que aparece en Brasil y que ha sido retomado en otros países de América Latina, Asia e incluso Europa, del cual conviene no exagerar ni su difusión ni su alcance<sup>17</sup>. Los países de América Latina son sin duda los que cuentan con constituciones y leyes más ricas en disposiciones para la participación ciudadana y la democracia directa. Pero lo que enseña la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, cuyo éxito es reconocido, es que la democracia no se decreta, sino que se aprende con la práctica. Fueron necesarios diez años para que los procedimientos, los métodos y los comportamientos alcanzaran madurez. Este caso nos enseña tam-

17. Sobre los presupuestos locales se puede consultar: Licha, I. (ed.) (2004), *Citizens in charge*, Washington, Inter-American Development Bank. Para análisis más profundos sobre las prácticas: Marion Gret (2002), *De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre*, tesis de doctorado, IHEAL-Université Paris.

El buen funcionamiento de la democracia requiere también de una buena administración. Esta exigencia se ha alcanzado 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 a veces en número a los empleados del Estado

bién que no se trata de un proceso espontáneo, sino organizado y conducido con continuidad.

Asimismo se percibe una convergencia a escala mundial en la promoción de la participación de las mujeres y otras minorías en las instituciones. Se entiende por “minorías” las poblaciones, a veces mayoritarias, que fueron históricamente marginadas en su propio país por la colonización o las guerras. Ambos problemas son distintos.

Más allá del principio de equidad de género, la participación de las mujeres en los procesos de decisión local es esencial, ya que son generalmente las principales usuarias de los servicios urbanos. Bajo presión de los organismos internacionales se percibe que todos los países están estableciendo políticas y legislaciones que tienden a mejorar la representación de las mujeres en las asambleas y ejecutivos locales, pero con resultados desiguales dependiendo del país. El problema de la representación de las minorías ha traído consigo 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, Eslovaquia–. De cualquier forma este problema va más allá de la democracia local.

#### f) Capacidades locales: gestión de recursos humanos

*“Las autoridades locales deberían tener la facultad de escoger en la medida de lo posible su estructura administrativa interna, adaptándola a las necesidades locales y garantizando una gestión eficaz”.*

[Directrices sobre la descentralización]

El buen funcionamiento de la democracia requiere también de una buena administración. Esta exigencia se ha alcanzado 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 el número de empleados locales supera el de los empleados del Estado –en los países nórdicos de Europa y el Reino Unido, en Estados Unidos, Canadá, Japón y Corea–.

Sin embargo, en la mayoría de los países los sistemas de administración local tienen graves defectos. Los inconvenientes son obviamente más importantes cuando el sistema administrativo está más descentralizado (por ejemplo en Indonesia, donde el 77% de los empleados públicos son empleados de los gobiernos locales de primer nivel o de nivel intermedio).

En general, el personal es insuficiente tanto en cantidad como en calidad y, lo que es peor, no se suelen atacar las causas del problema. El factor más importante es la insuficiencia o ausencia de procedimientos para garantizar sistemas de servicio civil de carrera con sueldos adecuados y procesos de contratación y ascensos transparentes por mérito. Esto no sólo desalienta a los mejores empleados, sino que alimenta la desconfianza de la ciudadanía hacia la administración local.

**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 la estructura del personal empleado por los gobiernos locales, e incluso el régimen laboral aplicable. No se cuenta tampoco con estadísticas actualizadas de la mayoría de los países latinoamericanos y de la región euroasiática.

Existen lagunas por igual en la información sobre el estatuto de los electos locales y su remuneración en la mayoría de las regiones del mundo. Esto tiene consecuencias poco despreciables en la marcha de los gobiernos locales y debería ser objeto de un estudio ulterior.



Se perciben sin embargo señales prometedoras con la multiplicación de leyes sobre el personal de los gobiernos locales, aunque no todas prevean garantías suficientes, ni sean siempre bien aplicadas. No obstante, muchos países consideran que un servicio de carrera creado bajo Derecho público es la mejor solución para profesionalizar y elevar el nivel de cualificación del personal de los gobiernos locales. Lo anterior no es incompatible con la necesidad de poder contratar personal de confianza política para los puestos más altos. En estos casos los procedimientos de contratación dejan generalmente márgenes de libertad a la autoridad política y la duración de estos contratos suele ser equivalente a la del ejecutivo local. Algunos 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 llevar a cabo un análisis cuidadoso y detallado de las disposiciones jurídicas y las prácticas.

Para defender sus intereses colectivos, las autoridades locales se han ido agrupando en asociaciones de electos o de gobiernos locales, cada vez más 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 expansión internacional de las asociaciones de gobiernos locales se ha dado no sólo en el plano regional con 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. Traba-

jan para dar voz a los gobiernos locales en la escena mundial.

\* \* \*

A través de estas transformaciones la agenda pública no ha cesado de ampliarse. La globalización y la penetración de la lógica de mercado en casi todas las esferas no implican necesariamente un retroceso del Estado. Al contrario, se aprecia una difusión de las funciones anteriormente ejercidas por el Estado 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. En realidad, no sólo se han incrementado las expectativas para acceder a los servicios públicos (educación, salud, solidaridad social), sino que su peso económico no cesa de aumentar (por ejemplo, con el progreso de la medicina y la prolongación de la esperanza de vida). Y estas expectativas son aun mayores en los países emergentes o en desarrollo y se han consagrado como derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones y en gran número de convenciones internacionales. Además, el desarrollo sostenible es hoy un imperativo que se aplica a todas las actividades públicas y privadas. Y todos sabemos que las respuestas impostergables para economizar energía, luchar contra el efecto invernadero y el cambio climático o para proteger los recursos hídricos indispensables a toda actividad humana, no se obtendrán a través del libre juego del mercado y las leyes económicas.

Esta evolución implica nuevas relaciones entre poderes públicos de todos los niveles del Estado. En efecto, los ciudadanos esperan de las autoridades públicas nacionales o locales, que ejerzan su rol en

Para defender sus intereses colectivos las autoridades locales se han ido agrupando en asociaciones de electos o de gobiernos locales las cuales son de más en más reconocidos por el gobierno central

La  
responsabilidad  
atañe a los  
Estados, que  
deberán adoptar  
políticas de  
descentralización  
para ayudar a  
cumplir los  
objetivos de largo  
plazo que muchos  
de ellos se han  
fijado al suscribir  
las convenciones  
internacionales

la regulación de la sociedad, un rol capaz de fomentar un compromiso entre la lógica del mercado, por un lado, y las necesidades colectivas, por el otro.

Es este proceso el que da mayor impulso a la tendencia a ampliar las competencias de los gobiernos locales. La descentralización ya no se limita a la gestión de los asuntos únicamente locales que, obviamente, no pueden ser desatendidos, sino que estimula a los gobiernos locales a participar en la satisfacción de las grandes funciones colectivas, cuyo interés general ya no es sólo local, sino que se extiende a la sociedad en su conjunto. Así, por ejemplo, los gobiernos locales pueden contribuir con su actividad a promover soluciones globales para favorecer el desarrollo sostenible. La mayoría de las acciones previstas por la comunidad internacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio recaen en los gobiernos locales, si lo que se pretende realmente es disminuir la pobreza, mejorar el acceso a los servicios básicos como el agua potable y al saneamiento, a la educación y a la salud en 2015.

De cualquier forma, nada de esto es espontáneo, ni tampoco existe un círculo virtuoso derivado automáticamente de la descentralización. A su nivel, los gobiernos locales también se pueden ver obligados a optar por proyectos de alto costo ambiental o de exclusión social.

Gran parte de la responsabilidad atañe a los Estados que deberán adoptar políticas de descentralización para ayudar a cumplir los objetivos de largo plazo que muchos de ellos se han fijado al suscribir las 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 Unión Europea) deberán garantizar el cumplimiento de estos compromisos y fomentar las buenas prácticas

tanto de los Estados como de los gobiernos locales.

La evolución de la democracia local encuentra una relación directa con la opinión pública mundial. Las agendas 21 locales, los planes de acción local contra el cambio climático, las políticas locales para la inclusión social sobre la vivienda y el acceso a los servicios públicos, son un buen ejemplo. El debate local para la elaboración de estas políticas afecta directamente a los grandes desafíos y objetivos definidos a nivel mundial en la "Cumbre de la Tierra", la Cumbre del Milenio, la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, así como la agenda de ONU Hábitat.

Bajo esta perspectiva, las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales ya no pueden expresarse únicamente en términos de distribución de competencias, de control o de garantía de la autonomía local. Ambos están avanzando hacia formas de cooperación más inteligentes. Los gobiernos locales acceden así a una corresponsabilidad con los Estados para afrontar los grandes desafíos. Por su parte, los Estados también pueden ampliar su margen de acción al beneficiarse del compromiso y del papel creciente de los gobiernos locales, siempre que se permita a estos gobiernos asumir un papel más activo en la elaboración y en la implementación de los acuerdos internacionales en los ámbitos relacionados con las competencias de los gobiernos locales.



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