

CONCLUSIÓN

Descentralización y democracia local en la era de la globalización

Gérard Marcou

La lectura de los distintos capítulos del *Informe mundial* muestra la extraordinaria diversidad de los sistemas de administración local, pero también ciertas convergencias. Se destaca, sobre todo, por el reconocimiento creciente que están adquiriendo los gobiernos locales en la organización política y administrativa de los Estados, aunque esta tendencia general no sea homogénea ni se desarrolle por igual en todos los Estados, ni en todas las regiones.

La diversidad es manifiesta entre las grandes regiones del mundo y, sobre todo, al interior mismo de cada una de ellas. Asimismo, en todas las regiones del mundo se acentúan las diferencias entre grandes metrópolis y gobiernos locales de las zonas rurales o de zonas menos urbanizadas. Conviene tener presente esta distinción cuando se describe en términos generales la descentralización y las instituciones locales, puesto que los problemas no son de la misma naturaleza. Las causas de diferenciación son múltiples e importantes.

No obstante, se puede afirmar que no hay descentralización sino es dentro del Estado y que la misma deja de existir cuando los gobiernos locales son simples ejecutores de las políticas definidas por autoridades superiores. Estas dos situa-

ciones extremas determinan el espacio de la autonomía local en el interior del cual debe construirse, en cada país, el equilibrio de la descentralización¹. Por el número y la variedad de situaciones y procesos analizados, el *Informe mundial* permite clarificar el sentido de las palabras que usamos para definir lo local, al situarlas en su contexto gracias a la comparación de los discursos políticos y jurídicos de múltiples países. Aquí reside precisamente uno de los principales aportes del *Informe mundial*, al que el Colofón está consagrado. Las definiciones que se presentan se fundan, por consiguiente, en las realidades socio-políticas de los diferentes países analizados.

La comparación a escala mundial permite extraer lecciones muy útiles para el conocimiento de los sistemas de administración local. Las conclusiones pueden resumirse en siete puntos:

- La extrema heterogeneidad en la definición de los territorios muestra que la noción de lo local no es la misma en todos los países, lo que a veces dificulta la comparación de las instituciones y las competencias, además de plantear problemas de traducción; pero sobre todo impide disociar la democracia local de la definición del territorio;

1. Las informaciones que se citan en los siguientes párrafos proceden de los capítulos del *Informe mundial*, a excepción de los casos en que otras fuentes son mencionadas explícitamente.

Las políticas de reforma territorial muestran que lo local tiende a definirse en base a dos criterios: el residencial y el funcional

- esta heterogeneidad contrasta con la convergencia que se observa en la problemática de la gobernanza de las grandes concentraciones metropolitanas, aunque las metrópolis del Sur afrontan algunos retos específicos;
- a pesar de las diferencias en los sistemas y las condiciones económicas, vemos cómo se desprende un fondo común de competencias locales, que encontramos en todos los continentes, aunque con ciertas variantes;
- si la debilidad del poder fiscal de los gobiernos locales es generalizada, aun cuando hay excepciones notables, la insuficiencia crónica de recursos para asumir las competencias es una característica de los gobiernos locales de los países en desarrollo. Además recurrir al sector privado no es una solución cuando el mercado no asegura la rentabilidad;
- los progresos de la democracia local son innegables pero, más allá de las instituciones, resulta difícil evaluar su ejercicio cotidiano, que depende de las estructuras sociales y del contexto político;
- en muchos países, los gobiernos locales se ven afectados por la insuficiencia del personal administrativo indispensable para el ejercicio de sus funciones, y la politización predomina a menudo sobre la profesionalización;
- finalmente se constata el desarrollo de asociaciones de gobiernos locales en todos los continentes.

I. El ámbito territorial: ¿qué es lo local?

La heterogeneidad de los territorios dificulta la definición de lo local. Las políticas de reforma territorial muestran que lo local tiende a definirse en base a dos criterios: el residencial y el funcional.

I.1. La heterogeneidad de los territorios

Primera constatación, la definición del territorio de la administración local dotada de una autoridad descentralizada difiere mucho de un país a otro.

Los 27 Estados de la Unión europea suman, en su conjunto, más de 92.000 municipios, y 482 millones de habitantes, es decir un promedio de 5.200 habitantes por municipio. Ocho de estos países tienen una población media por municipio de 30.000 habitantes (Bulgaria, Dinamarca, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido), pero en el Reino Unido el nivel inferior de la división administrativa es de mayor tamaño (un promedio de casi 150.000 habitantes). En los Estados Unidos y Canadá la población promedio de los municipios o del nivel inferior de la administración local es superior a los 8 mil habitantes; en Japón a los 70 mil y en América Latina a los 33 mil habitantes. Aunque estas diferencias pueden ser igualmente grandes en el interior de un mismo país.

En Asia, es difícil hacer este tipo de comparaciones: existen ciudades, aglomeraciones y aldeas, pero en general, las instituciones locales no son comparables con el municipio europeo o americano. Hay algunas excepciones: Japón y Turquía, que introdujeron el modelo europeo de municipio en los años 30. En algunos países (por ejemplo en Indonesia, Malasia y Tailandia), las aldeas o pueblos, unidades de base tradicionales de asentamiento, no son necesariamente la sede de una autoridad administrativa. En otros países, los pueblos cuentan con una autoridad electa que ejerce algunas competencias, acercándose al modelo de los municipios, aunque no se les denominen de la misma forma (los *gram panchayats* en la India, los *barangays* en Filipinas).



Además, el nivel local no siempre puede distinguirse de los niveles intermedios. Por ejemplo, en la República de Corea las provincias son consideradas como el nivel inferior de gobierno local, y no como un nivel intermedio, a pesar que pueden incluir dentro de su territorio 75 ciudades y 81 distritos rurales, por debajo de los cuales se distingue todavía otro nivel. En cambio, en Pakistán, los 111 distritos se consideran como un nivel intermedio, por debajo de los cuales existen todavía dos niveles de autoridades locales. El nivel inferior de la administración en Indonesia corresponde, desde el punto de vista demográfico (más de 400.000 habitantes), al tamaño de un distrito en China, que es considerado como un nivel intermedio en las zonas rurales.

En África, los niveles intermedios son más fáciles de identificar. Pero fuera de las ciudades, a menudo no existe una autoridad administrativa para cada aldea o pueblo. En el mejor de los casos sólo existe una autoridad tradicional (por ejemplo: Togo, Zambia, Zimbabwe). La misma situación se observa en aquellos países donde existe un solo nivel de autoridades locales (por ejemplo: Benín, Ghana, Nigeria). El modelo municipal se difundió en África bajo influencia francesa, pero los municipios no cubren generalmente todo el territorio.

La historia y la colonización explican en gran parte estas diferencias. Mientras que en Europa el municipio es el producto de un largo desarrollo histórico, las unidades territoriales tradicionales en África y a menudo en Asia fueron destruidas o absorbidas por las divisiones administrativas introducidas por la potencia colonial para satisfacer sus necesidades. Las políticas de desarrollo que durante las últimas décadas intentaron revitalizar las estructuras tradicionales no lograron transformarse en una alternativa a los esquemas territoriales modernos.

1.2. Las reformas territoriales: la tensión entre los criterios funcional y residencial

Detrás de esta aparente confusión en la organización territorial, en todos los continentes se observan las mismas contradicciones y tensiones en la definición del ámbito territorial de nivel inferior de la administración local. ¿La división administrativa se debe definir en función de los "asentamientos humanos" existentes? Es decir ¿seguir un criterio residencial, o favorecer los criterios funcionales (población, recursos disponibles, prestación de servicios)? La primera opción garantiza la representatividad de la autoridad local y su cercanía con los habitantes, pero puede ser una limitación para la capacidad de gestión. La segunda opción permite descentralizar más fácilmente las tareas y los recursos generando economías de escala, pero facilita que la administración local sea integrada en las políticas sectoriales, alejándola de la población. En verdad, **todos los países han desarrollado instituciones que pretenden conciliar estas dos dimensiones.**

En Europa esta disyuntiva llevó a muchos países a fusionar municipios (países nórdicos, Reino Unido, Bélgica, Alemania y Países Bajos) o a promover el agrupamiento voluntario transfiriendo obligatoriamente ciertas competencias a una autoridad común (Francia y Hungría). En otros países, se trató de resolver esta contradicción instaurando niveles intermedios de gobierno o creando oficinas locales de enlace bajo el control de la autoridad municipal. En ambos casos derivó en la concentración de las competencias locales más importantes en un gobierno local de mayor tamaño. Otra alternativa frecuente es la diferenciación en el nivel intermedio (o nivel local superior) entre zonas urbanas y rurales. Los nuevos gobiernos locales creados en las zonas rurales agrupan a un gran número de localidades las cuales pueden a

En Europa el municipio es el producto de un largo desarrollo histórico, las unidades territoriales tradicionales en África y a menudo en Asia fueron destruidas o absorbidas por las divisiones administrativas introducidas por la potencia colonial para satisfacer sus necesidades

Las autoridades
locales con
funciones
especializadas han
ido cediendo lugar,
salvo en Estados
Unidos en donde
existen más
distritos
especializados
que gobiernos
locales

su vez ser sede de autoridades locales de tipo municipal.

Fuera de Europa y de América del Norte este tipo de reformas territoriales es menos frecuente. El único ejemplo de políticas comparables de fusión municipal es Japón (la última reforma es la ley de 1999). También se puede establecer un paralelo con la reforma territorial efectuada en Indonesia en 1999. En África, se busca sobre todo crear gobiernos locales en territorios vacíos (las llamadas políticas de "municipalización", por ejemplo en Costa de Marfil y Túnez).

En Asia, cuando el nivel inferior de los gobiernos locales se identifica con la "comunidad de la aldea", o con un conjunto de asentamientos, por ejemplo: los *barangay* en Filipinas, los *tambon* en Tailandia y *gram panchayat* en la India (240.000 aproximadamente), las funciones que ejercen son limitadas: prestan algunos servicios, realizan trabajos de interés local. Las principales competencias locales son asumidas por el municipio en los países donde el nivel municipal es más fuerte (la población promedio de un municipio filipino es de 51.000 habitantes, de un distrito en Vietnam de 124.000 habitantes y en la India de 112.000). En otros países la mayor parte de las competencias descentralizadas se concentran en el nivel intermedio o en divisiones administrativas de gran tamaño con una población relativamente importante (en Corea, más de 200.000 habitantes de promedio por municipio; 453.000 en Indonesia; 383.000 en Pakistán). Sin embargo, en Japón, la repartición de las competencias entre los municipios (70.000 habitantes de promedio) y de los departamentos es bastante equilibrada.

En Rusia, la descentralización se concentra en las grandes unidades municipales, las de nivel superior, el distrito municipal (*municipalnij raion*) y el distrito urbano

(*gorodskoj okrug*). Aunque ciertas reformas administrativas tuvieron como objetivo crear gobiernos locales que fueran la expresión de una comunidad de habitantes. De manera similar, en los otros Estados de la ex-Unión Soviética el distrito (*raion*) siguió siendo el zócalo de la administración local, convirtiéndose en el principal nivel de descentralización, cuando ésta existe.

Se puede continuar esta demostración en los otros continentes. **Existe una tendencia clara hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de medidas de racionalización de la administración territorial o, en su defecto, mediante la creación de un segundo nivel de gobierno definido con criterios de funcionalidad.** Esto se confirma igualmente en África en donde la descentralización beneficia sobre todo a los municipios en zonas de alta densidad y a los barrios (distritos, círculos). América Latina parece escapar de este movimiento, fundamentalmente por el tamaño relativamente importante de los municipios. Sin embargo, observamos el desarrollo de mecanismos de cooperación intermunicipal en los países donde los municipios son de menor tamaño (Argentina). En términos generales, la concentración territorial que acompaña los avances de la descentralización invita a reflexionar sobre los progresos de la democracia local.

De manera inversa, el desarrollo de pequeñas unidades fundadas en la aldea y la vecindad como ámbitos de la descentralización, puede esconder la persistencia de una fuerte centralización administrativa y de un acotamiento de la democracia local. En Bielorrusia y en la mayoría de los Estados de Asia Central incluyendo China, los gobiernos intermedios y las ciudades están bajo el control directo o indirecto del poder central. La descentralización está limitada esencialmente al nivel más local.

I.3. Un ensayo de definición de lo local

En casi todos los países se ha impuesto un modelo de gobierno local polivalente. Las autoridades locales con funciones especializadas han ido cediendo lugar, salvo en Estados Unidos en donde existen más distritos especializados que gobiernos locales. Hay otras excepciones, como los “wateringues” (encargados de la gestión del agua y el mantenimiento de diques) en los Países Bajos. En Tailandia los subdistritos sanitarios acaban de ser suprimidos y sus atribuciones transferidas a las nuevas municipalidades subdistritales. En países como Finlandia, existen autoridades especializadas que también pueden considerarse como una forma de cooperación entre autoridades locales.

De lo precedente, se pueden extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, existen diferentes dimensiones de lo local: la vecindad, la aldea o la ciudad, pero también las redes de servicios que estructuran la vida y la economía cotidiana, el lugar de residencia y de trabajo. Lo local se identifica con la trama poblacional y el hábitat, pero va más allá de éstos si se considera el territorio que debe ser atendido con servicios para cubrir los requerimientos diarios de la población. En segundo lugar, la noción de lo local no es la misma para los habitantes que para la administración. Para la población, lo local se identifica principalmente con el espacio residencial y con las actividades relacionadas. Para la administración, lo local tiene que ver con criterios políticos, técnicos y económicos los cuales determinan los territorios administrativos. Así, la percepción de lo local en la vida cotidiana no coincide necesariamente con la visión administrativa. En los países europeos se ha intentado siempre conciliar esto, al igual que en los Estados Unidos, Canadá y en la mayoría de los países de América Lati-

na. En cambio, la dicotomía entre vivir o administrar lo local parece mucho más marcada en un gran número de países de Asia y de África.

II. La gobernabilidad de las metrópolis

En las grandes ciudades, el desarrollo de las metrópolis está transformando el sentido de lo local y renovando las problemáticas institucionales y sociológicas que le atañen.

II.1. El desarrollo de las grandes metrópolis

El gran desarrollo de las metrópolis es una de las manifestaciones del avance de la urbanización a escala mundial. Según las Naciones Unidas, el 90% del crecimiento demográfico mundial entre 2005 y 2030 tendrá lugar en las ciudades. Al mismo tiempo se está produciendo una concentración de población sin precedente, sobre todo en los países emergentes o en desarrollo: en el 2000, 12 de las 16 ciudades de más de 10 millones de habitantes del mundo estaban en estos países. La zona Asia-Pacífico cuenta con 23 de las 40 metrópolis más grandes del mundo y África cuenta con 34 metrópolis de más de un millón de habitantes. Tanto en los países del Norte como en los del Sur, las metrópolis son los principales núcleos de desarrollo económico y social. Concentran a la vez la riqueza y la pobreza, aunque la concentración de la pobreza afecta aún más a las ciudades del Sur (si el 30% de la población urbana mundial vive en asentamientos irregulares, el 90% se concentra en las ciudades del Sur²).

Existe un vínculo entre globalización y el desarrollo metropolitano. Como lo reconocieron las Naciones Unidas desde principios de los años noventa, la metrópolis concentra población, ingresos y las principales funciones de dirección económica y políti-

2. UNCHS (2005), *World Urbanization Prospects: The 2005 Edition*, New York, United Nations Economic and Social Division, <http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>

**La capacidad
de las metrópolis
de movilizar
recursos
destinados al
financiamiento
de sus
responsabilidades,
las distingue a
menudo de otros
poderes locales
dentro de sus
países**

ca, domina además la estructuración de la región que la rodea y participa en la economía mundial. El lugar que ocupa en la economía mundial es quizás incluso el criterio decisivo³. Estas características contribuyen a explicar que, a pesar de la diversidad de situaciones socio-económicas y demográficas entre las metrópolis del Norte y del Sur los problemas de su gobernabilidad territorial se plantean en términos relativamente comparables.

II.2. La gobernanza metropolitana: entre integración y expansión

La ciudad metropolitana escapa a las divisiones administrativas. La definición de su área geográfica es en sí objeto de discusión. No existe un criterio claro de delimitación entre la ciudad metropolitana y la región metropolitana sobre la que tiene competencia, excepto si nos referimos al territorio administrativo sobre el que se extiende la autoridad de las instituciones creadas para intentar controlar el desarrollo metropolitano. Por ejemplo, si la autoridad metropolitana de Tokio reúne casi 12 millones de habitantes, la región metropolitana de Tokio cuenta con más de 30 millones. De hecho, la ciudad ya no tiene límites, en contraste con la ciudad clásica, y está más fragmentada que nunca, tanto en el plano sociológico como administrativo.

La ciudad metropolitana se compone de un conjunto de gobiernos locales, que pueden ser de distintos niveles dentro de la organización territorial del Estado. Como conjunto territorial caracterizado por una fragmentación administrativa, el problema principal de las autoridades metropolitanas es garantizar cierta unidad de gobernabilidad en los temas más importantes y administrar las relaciones e intercambios con la región que las rodea, de la cual se distinguen claramente. También los poderes públicos nacionales o regionales, según el caso, están igualmente implicados en función de las particularidades de su desarrollo. Finalmente, si bien la ciudad metropolitana reproduce el tipo de relaciones sociales pro-

pias de lo local, también las supera en la medida en que sus funciones la proyectan hacia el espacio global.

El estudio comparativo de las metrópolis demuestra que las opciones de la gobernabilidad metropolitana son muy parecidas entre las metrópolis del Norte y del Sur. Es preciso recordar que el problema de la integración institucional de las áreas urbanas no es nuevo y que se planteó en primer lugar en el mundo desarrollado. Pero, en todos los casos, se ha podido observar cierto desencanto hacia los intentos de establecer formas integradas de gobierno metropolitano.

En las metrópolis del Norte y del Sur prevalecen las cooperaciones sectoriales, por ser más flexibles y más fáciles de crear para dar respuesta a necesidades precisas, pero también, por razones políticas, ya que permiten escapar de los modelos de relaciones jerárquicas entre autoridades. En las metrópolis del Sur, la influencia de las empresas u organismos nacionales en la cooperación sectorial es más determinante; mientras que en las metrópolis del Norte las instituciones de cooperación local están más desarrolladas.

La capacidad de las metrópolis de movilizar recursos destinados al financiamiento de sus responsabilidades, las distingue a menudo de otros poderes locales dentro de sus países.

II.3. Gobernanza metropolitana y democracia local

La legitimidad democrática de la organización metropolitana se enfrenta a la contradicción entre el tamaño de la metrópolis y la participación ciudadana; cuando más alejado se haya el nivel de gobierno de la ciudadanía, más difícil resulta asegurar la participación y la transparencia. La elección directa del ejecutivo de la autoridad metropolitana contribuye a fortalecer su legitimidad frente a la ciudadanía y su autoridad sobre los otros gobiernos locales. Esto se evidencia en Tokio, Seúl, Mos-

3. "Metropolitan governance. Patterns and leadership", informe temático n°1 por G. Marcou, particularmente p.38 en: *United Nations (Governance and Public Administration Branch, Department for Development support and Management Services) (1995), op. cit supra nota 4.*

cú o Londres. También contribuye a democratizar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno cuando los alcaldes de los municipios que dependen de la autoridad metropolitana participan de la misma, como por ejemplo los representantes de las comunidades (*barangays*) en el consejo de desarrollo de Metro Manila. Otro tipo de reformas que apuntan en la misma dirección son las unidades desconcentradas de la administración metropolitana (ejemplo: Tokio desde 1974, o más recientemente la descentralización en ciudad de México o en Montevideo). Cabe mencionar finalmente la experiencia de los presupuestos participativos que tienen por escenario las ciudades metropolitanas, inicialmente Porto Alegre.

La convergencia de problemas y la posibilidad de compartir las soluciones es una de las características de las metrópolis, característica que facilita al intercambio de experiencias.

III. Las competencias

Las competencias son la sustancia de la autonomía local. Responden a la pregunta: ¿qué hacen los gobiernos locales? Pero no se trata de una noción

simple. La traducción del término plantea incluso problemas metodológicos. No obstante, la comparación permite identificar un núcleo de competencias comunes a la mayoría de los gobiernos locales e identificar las distinguen unos países de otros.

III.1. ¿Qué se entiende por competencias?

Se debe ser consciente que, cuando se comparan las competencias materiales de los gobiernos locales, el ejercicio tiene sus limitaciones, sobre todo si no se precisa el grado de libertad con el cual se ejercen. El intitulado no permite saber cuál es exactamente la amplitud de una competencia. En un gran número de países las autoridades locales ejercen competencias materiales amplias, que pueden medirse por el volumen del gasto, pero que están bajo la dirección y control de la administración nacional. En otros países, las autoridades locales ejercen pocas competencias pero sin interferencia de las autoridades superiores, siempre y cuando se respete la ley. ¿Los dos sistemas son descentralizados? ¿Cuál de ellos es más descentralizado? ¿Acaso tiene sentido formular estas preguntas? Un primer elemento de respuesta ya se ha dado en este Informe: no hay

Cuadro 1 Competencias, Poderes, Funciones, Obligaciones, Responsabilidades

Mientras que el artículo 4.1 de la Carta europea de la autonomía local se inicia en español con la siguiente frase: "Las competencias básicas de las entidades locales...", la versión inglesa comienza así "The basic powers and responsibilities of local authorities...".

El lenguaje jurídico inglés del Reino Unido distingue *functions*, sustantivo que tiene un significado más general, *powers* que se refiere a la libertad de la autoridad local de hacer o no hacer, y *duties*, que designa una obligación para el gobierno local: *powers* y *duties* son *functions*. Pero no se usa el término *responsability*, salvo cuando se le otorga un sentido trivial. A la vez, en la literatura internacional y americana, encontramos la palabra *task*, sobre todo en el ámbito de las finanzas públicas (*assignment of tasks*).

La noción de competencia es compleja porque implica dos aspectos. Por un lado se refiere a un poder y por otro a su objeto. El poder depende del objeto sobre el cual se aplica. Para los gobiernos locales, los que por definición no tienen "competencia sobre las competencias", la atribución de poderes implica que ésta se acompañe de la atribución de competencias materiales. De manera inversa, la atribución de competencias materiales no tendría efecto sin la definición de facultades jurídicas y de recursos financieros que permitan a los gobiernos locales actuar en los temas que les corresponden. Por ejemplo, afirmar que el agua es una competencia local no tiene sentido si esto no se asocia con la facultad de garantizar la distribución de agua potable, de organizar la administración del servicio, de fijar las tarifas u otras facultades relativas a la organización del servicio del agua.

4. Para los países europeos esta investigación está actualmente en curso en el Consejo de Europa. Marcou, G. (2007), *L'étendue et la nature des compétences des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Informe para el CDLR (Comité Director de Poderes Locales y Regionales), Consejo de Europa, Estrasburgo, abril 2007, 101 páginas (próxima edición).*

descentralización si no hay autonomía local. Pero esta respuesta sólo desplaza el debate ya que la autonomía local también es una noción relativa debido a que siempre está enmarcada, condicionada, ya que existen grados de autonomía local. Sin embargo, el alcance de este *Informe Mundial* no permitió profundizar más este aspecto en el momento de comparar a los países analizados⁴.

III.2. El núcleo común de competencias locales

Con estas reservas, el *Informe Mundial* permite constatar que existen ciertos temas o materias en los cuales es común que los gobiernos locales ejerzan sus competencias y otros en los que los sistemas de administración local se diferencian. Los resultados de la comparación se resumen en el siguiente cuadro. Se indican las excepciones cuando es pertinente.

No se ha tomado en consideración los casos en los que la competencia es marginal puesto que su mención, sin que la ponderación sea posible, distorsionaría el conjunto de la tabla.

Para la región Oriente Medio y Asia occidental sólo se tomó en consideración Turquía. Los otros países de la región presentan una situación confusa: ya sea porque la ley prevé competencias que, en realidad, no se ejercen, o porque los gobiernos locales no son autoridades descentralizadas, o porque la situación de guerra o de reconstrucción obstaculiza el funcionamiento normal de las instituciones.

En todas las regiones del mundo existe un conjunto de materias similares que los gobiernos locales asumen normalmente como competencias. Esto no significa sin embargo que asuman la totalidad de las responsabilidades en cada una de esas materias, ni que los gobiernos locales ejerzan esas competencias de manera exclusiva, al contrario, a menudo se trata de competencias compartidas.

III.3. Las variables

Por variables se entiende la amplitud con que se ejercen las competencias en cada materia, en función del mandato con el que se desempe-

Cuadro 2

Principales competencias generalmente ejercidas por la mayoría de los gobiernos locales (se trata de una muestra en la que se indican algunas excepciones)

- Residuos.
- Alumbrado público.
- Cementerios.
- Urbanismo (planificación/autorizaciones): a excepción de Madagascar y Panamá.
- Desarrollo económico: a excepción de Togo.
- Red viaria: a excepción de Panamá.
- Transportes urbanos: a excepción de Argelia, Kenya, Togo, Túnez, Zambia, Filipinas.
- Provisión de agua potable: a excepción del Reino Unido, Túnez, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Canadá, Chile, Costa Rica (ciudades), Panamá.
- Servicios sociales: a excepción de Australia, India, Malasia, Nueva Zelanda, aproximadamente la mitad de los países de América latina.
- Vivienda: a excepción de Italia, Países Bajos, Suiza, Madagascar, la mitad aproximadamente de los países de América Latina.
- Servicios de salud: a excepción de Kenya, Tadjikistán, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Canadá; a excepción de aproximadamente la mitad de los países de América latina. En Europa se trata de una competencia habitual de los gobiernos locales de los países de Europa del Este, pero es excepcional en Europa del Oeste (exceptuando Dinamarca, Suecia y Finlandia).
- Educación: a excepción de Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Kenya, Armenia, Azerbaiyán.



ñan las competencias (competencias propias o delegadas, exclusivas o compartidas) y del **grado de libertad de su ejercicio** (las competencias propias a menudo están reglamentadas: la ley fija el marco y las condiciones de las competencias locales). Finalmente algunas materias que son competencias locales comunes en ciertas regiones, están ausentes en otras.

La amplitud también hace referencia a las materias o actividades que están bajo el poder de la autoridad local. Por ejemplo, en materia social, las competencias de los municipios de Suecia, Reino Unido o de los Países Bajos, son más amplias que los municipios de Alemania, Francia o España. Pero también hay que considerar la naturaleza de las responsabilidades que implica ejercer una determinada competencia. Por ejemplo, en materia de educación y de servicios de salud, es posible que los gobiernos locales administren al personal y su remuneración o que, por el contrario, sólo tengan a su cargo los edificios y el funcionamiento cotidiano. Cuando se trata de servicios de mano de obra, esto se refleja en los presupuestos.

En lo que respecta a la naturaleza y grado de libertad para ejercer las competencias, los datos recopilados en el *Informe Mundial* no facilitan, en general, las comparaciones precisas. Sin embargo, algunos ejemplos ayudan a medir la importancia de esta variable. En Asia Central los gobiernos locales siguen siendo considerados órganos locales del Estado lo que significa que ejercen sus competencias bajo la dirección del poder central. Por otro lado, en Tanzania se considera que la administración local no es más que un grado de la organización administrativa y que las autoridades locales deben rendir cuentas al ministro de la administración local. Sin embargo, se prevén reformas para dar más autonomía a los gobiernos locales⁵. En Indonesia,

la reforma de 1999 provocó la transferencia de un gran número de competencias a las 450 autoridades municipales existentes (*kotamadya* para las aglomeraciones urbanas y *kabupaten* para las zonas rurales), junto con dos tercios de los funcionarios de las administraciones desconcentradas del Estado. A pesar del control político ejercido por el poder central y de que más del 70% de sus recursos provienen de impuestos compartidos y de transferencias presupuestarias, los gobiernos locales se están apropiando progresivamente de las competencias transferidas. Pero todavía es difícil apreciar los resultados⁶.

Finalmente, la provisión de energía y la seguridad son dos factores notables de diferenciación. En general, los gobiernos locales no tienen competencia en materia de distribución de energía, salvo en todos los países de la región euroasiática, con excepción de Azerbaiyán. Lo mismo sucede en China, Estados Unidos y varios países europeos (excepto Austria, Hungría, Reino Unido, Irlanda, Croacia, Grecia, Letonia, Lituania, República Checa y Eslovaquia particularmente). En cuanto a la seguridad (policía y orden público) las situaciones son muy diferentes. En un gran número de países africanos los gobiernos locales tienen competencia en este tema. En Europa, en ciertos países es una competencia tradicionalmente local sobre la cual el Estado ejerce un control creciente (Reino Unido, Bélgica y Países Bajos). En otros países, la seguridad es un tema ajeno a los gobiernos locales (Suecia y Hungría) y en otros se están abriendo nuevas competencias en este tema para ellos (Francia). En la región Asia-Pacífico no es frecuente que las autoridades locales tengan competencia en materia de seguridad (Nueva Zelanda y Tailandia). En América del Norte se trata de una competencia local en los Estados Unidos, pero no en Canadá. En América Latina, el gobierno local tiene

En lo que respecta a la naturaleza y grado de libertad para ejercer las competencias, los datos recopilados en el Informe Mundial no facilitan, en general, las comparaciones precisas

5. Ver la ficha país sobre Tanzania.
6. Bert Hofman, Kai Kayser (2006), *Decentralization, democratic transition and local governance in Indonesia*, pp.83-124 en: Pranab Bardhan, Dilip Mookherjee (eds), *Decentralization and local governance in developing countries. A comparative perspective*, Cambridge (Mass.), Londres, MIT Press.

De acuerdo con principios universalmente reconocidos, los recursos financieros de los gobiernos locales deberían ser proporcionales a las tareas y responsabilidades que les corresponden y suficientes para garantizar su viabilidad financiera y su autonomía

competencia en materia de seguridad en 9 de 18 Estados; por ejemplo, en Costa Rica y Colombia, pero no en Argentina ni en Uruguay.

Cabe subrayar que el régimen de competencias no está generalmente correlacionado con la forma del Estado (federal o unitario). Se pueden encontrar gobiernos locales con amplias competencias o con competencias limitadas tanto en Estados unitarios como en Estados federales o compuestos. La misma observación se puede hacer sobre la relación entre el gasto público local y el presupuesto total del Estado, siendo baja en algunos Estados federales (por ejemplo, Australia y México) y alta en otros (como Estados Unidos, Brasil y África del Sur).

Más sorprendente es la débil correlación que existe con el nivel de desarrollo económico. Aunque en África el nivel del gasto público local es globalmente bajo, en los países económicamente más avanzados de la región el gasto público local representa una parte significativa del gasto público total (África del Sur y Uganda). En la región Asia-Pacífico algunos países en desarrollo o emergentes tienen un nivel elevado de gasto público local con relación al gasto público total. Tal es el caso de Indonesia con el 33% (gasto público local/gasto público total) y de la República de Corea con 44%, comparados con Japón (54%) y, por contraste, con Australia (7%). En China y en Vietnam el gasto público local alcanza un porcentaje elevado del gasto público total (81% y 54% respectivamente). Pero en estos dos últimos la descentralización presupuestaria o fiscal no significa necesariamente autonomía local (cf infra IV). Sobre todo en China, la elevada descentralización presupuestaria sólo es posible porque el poder central ejerce un fuerte control político sobre los gobiernos locales, el cual sirve para equilibrar el control de los recursos de las autoridades locales y

regionales, aun y cuando el poder central debe negociar con las regiones más ricas y poderosas.

IV. Las finanzas locales

De acuerdo con principios universalmente reconocidos, los recursos financieros de los gobiernos locales deberían ser proporcionales a las tareas y responsabilidades que les corresponden y suficientes para garantizar su viabilidad financiera y su autonomía. Una parte importante de los recursos financieros debería ser de origen fiscal y del cobro de servicios sobre los que las autoridades locales tienen el control directo. Estos ingresos deben completarse con subsidios o transferencias del Estado. La viabilidad financiera de los gobiernos locales debe estar garantizada a través de un sistema de redistribución financiera tanto vertical (entre el Estado y las autoridades locales) como horizontal (entre gobiernos locales), sobre todo cuando la base impositiva local es muy baja o inexistente.

Ahora bien, en relación a los ingresos, los resultados aportados por el *Informe* son claros y espectaculares: **el poder fiscal de los gobiernos locales es en general bajo o inexistente.**

IV.1. La insuficiencia de la fiscalidad local

En la mayoría de países de América latina, los gobiernos locales dependen del poder central (de las provincias o estados en los Estados federales) para la determinación de la fiscalidad local. En África el poder fiscal de los gobiernos locales es inexistente o marginal y sólo tiene un peso proporcional si se considera el bajo nivel de los ingresos en su conjunto. Dos países son excepción: África del Sur y Zambia en donde los impuestos locales representan respectivamente 90% y 77% de los ingresos de los gobiernos locales. La situación no



mejora en los países del Medio Oriente o en Asia Occidental, incluyendo Turquía. En todos los países de la región euroasiática los ingresos por impuestos propios son inferiores al 5% del total de los recursos de los gobiernos locales. La excepción es Azerbaiyán (22%) y Kazajistán en donde las autoridades locales no tienen ningún poder fiscal.

La situación es un poco más favorable en la región Asia-Pacífico. Entre los países estudiados, los ingresos por impuestos propios representan alrededor del 30% del total de ingresos en China (29%), en Filipinas y en los países más desarrollados (Corea, Japón, Australia y Nueva Zelanda). Este nivel es más bajo en los otros cuatro países estudiados: Indonesia (menos del 10%), Tailandia (12%), Vietnam (24%) y Malasia (26%). En Canadá y Estados Unidos los recursos fiscales propios alcanzan 41% y 38% del total de los recursos de los gobiernos locales. En cambio, en Europa la situación es globalmente menos favorable y tiende a degradarse. El producto de los ingresos fiscales de los gobiernos locales sólo supera al total de transferencias y de impuestos nacionales compartidos en sólo ocho países: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza. En todos estos países, los ingresos fiscales propios representan más del 40% del total de los presupuestos locales. En los otros países, éstos representan menos del 30%.

Esta constatación global debe acotarse en dos puntos:

1. Las grandes ciudades tienen en general mayor capacidad para recaubar recursos locales, cuando poseen poder de decisión sobre la fiscalidad local o porque pueden atraer más fácilmente la inversión privada.
2. Varios servicios se financian total o parcialmente con las tarifas que

pagan los usuarios, aunque la situación varía considerablemente dependiendo del país ya que a veces dicho pago no entra en el presupuesto consolidado de los gobiernos locales.

IV.2. La preponderancia de las transferencias y de los impuestos compartidos

Correlativamente, esto significa que la financiación de los presupuestos locales procede esencialmente de las transferencias presupuestarias y del producto de los impuestos compartidos. Pero en muchos países, la legislación no garantiza la transparencia, la equidad y la estabilidad en la atribución de los ingresos de los gobiernos locales. Y aún cuando dichas normas existen, el control ejercido por el Estado, particularmente a través de las transferencias o de subvenciones para usos predefinidos, pone a los gobiernos locales en una situación de gran dependencia frente a las decisiones presupuestales del poder central. Es cierto que en los países de grandes dimensiones, con marcadas desigualdades territoriales, la centralización de los recursos es indispensable para asegurar una redistribución más equilibrada de los recursos a nivel horizontal (como en el caso de Rusia). También es cierto que cuanto mayor sea la parte de los gobiernos locales en el total del gasto público y cuantas más funciones que van más allá del simple interés local asuman, más se justifica la financiación local por la vía de transferencias y de impuestos compartidos para garantizar cierto equilibrio entre gastos y necesidades.

La centralización de los ingresos permite también a los Estados descentralizar las competencias materiales sin transferir los recursos. Esto implica trasladar a los gobiernos locales el racionamiento de los servicios que les competen. Este problema, denominado "*unfounded mandates*" no es nuevo y fue identificado como característico de

La centralización de los ingresos permite también a los Estados descentralizar las competencias materiales sin transferir los recursos. Esto implica trasladar a los gobiernos locales el racionamiento de los servicios que les competen

La insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades ha llevado al poder público a orientarse hacia la inversión privada. Pero las políticas implementadas no han tenido los resultados esperados, particularmente en los países en desarrollo

las políticas de descentralización en los países en desarrollo desde finales de los años ochenta⁷. Pero también en los países desarrollados se ha reprochado al gobierno central descargar competencias en los gobiernos locales sin otorgarles los recursos suficientes para hacer frente (por ejemplo, Estados Unidos, Alemania y Francia). Esto ha dado lugar a que los gobiernos locales busquen garantías a nivel constitucional (Alemania y Francia) o a nivel legislativo (Rusia) para prohibir la transferencia de competencias si no se acompañan de los recursos adecuados. Incluso en Alemania se llegó a impedir cualquier medida del legislativo federal que imponga nuevas tareas a los municipios. También se ha pugnado por institucionalizar la negociación entre el poder central y los gobiernos locales, representados por sus asociaciones, para la repartición de ingresos (el caso de Austria es ejemplar). Esta última vía es la más frecuente en la actualidad.

IV.3. Los límites de la inversión privada

La insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades ha llevado al poder público a orientarse hacia la inversión privada. Pero las políticas implementadas no han tenido los resultados esperados, particularmente en los países en desarrollo. El marco legislativo suele ser inadecuado para facilitar el acceso al financiamiento necesario. Pero también es necesario interrogarse sobre la oferta existente.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial sobre el conjunto de la inver-

sión privada en las infraestructuras de los países en desarrollo entre 1983 y 2004, sólo 10% de los capitales privados que financiaron infraestructuras se canalizaron hacia infraestructuras urbanas. Estas inversiones se concentraron en un pequeño grupo de países de América Latina y del Extremo Oriente (con 64% de las inversiones concentradas en 5 países) y sufrieron un rápido declive desde finales de los años noventa⁸. El informe Camdessus sobre el agua no fue más optimista: "la experiencia de los últimos quince años puede resumirse de la siguiente manera: la introducción de grandes operadores privados en un país sin experiencia en este tema resulta larga y difícil. Cuando se compara con otro tipo de infraestructuras, el sector del agua fue el que menos atrajo a los inversionistas privados y donde los montos movilizados fueron particularmente modestos"⁹.

Dicho de otra manera, el recurso del sector privado no constituye en la actualidad una alternativa para la financiación pública en la mayoría de los países y particularmente en los del Sur. El problema reside en la capacidad financiera de los gobiernos locales para hacer frente a sus responsabilidades, establecer una cooperación viable con el sector privado y responder a las necesidades de sectores como el agua, que no pueden subordinarse a la solvencia de la demanda. Para dar respuestas, es necesario desarrollar la fiscalidad propia y mejorar el acceso de los gobiernos locales al mercado de capitales, que a menudo se encuentra obstaculizado por una reglamentación muy restrictiva así como por la inadaptación de los mercados y de los intermediarios finan-

7. Ver los comunicados que se presentaron en la conferencia de Toluca del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en 1993 (cf. informe de síntesis: G. Marcou, "La décentralisation et la démocratisation de l'Etat", pp.95ss en IIAS, *Redéfinir le profil de l'Etat en vue des changements et développements socio-économiques*, Bruselas).
8. Patricia Clarke Annez (2006), "Urban infrastructure finance from private operators: what have we learned from recent experience?", *World Bank Policy Research Working Paper 4045*, noviembre 2006, particularmente pp.4-6.
9. *Financer l'eau pour tous, Rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau*, bajo la presidencia de Michel Camdessus, relator James Winpenny, Consejo Mundial del Agua / 3er Foro Mundial del Agua / Partenariat Mondial pour l'Eau, marzo 2003, p.7.

cieros a las necesidades y posibilidades de los gobiernos locales¹⁰. Una vez más, este diagnóstico no es nuevo. Ya desde principios de los años 90 el primer texto del Banco Mundial dedicado a la financiación del desarrollo urbano concluía que hacía falta que las grandes ciudades fueran más auto-suficientes para financiar su desarrollo a partir de los recursos locales¹¹.

V. La democracia local

En la mayoría de los países, la administración local se encuentra en manos de una asamblea electa por sufragio directo y las de un ejecutivo igualmente electo. Las elecciones locales se han generalizado en África, América Latina, Asia y Eurasia y progresan desde hace algunos años en el Oriente Medio. La representación proporcional o los regímenes mixtos son los más comunes, salvo en América del Norte y en los países euroasiáticos y del Oriente Medio, en los cuales domina el escrutinio por mayoría. La duración del mandato de los electos locales oscila entre 3 y 6 años (dos años en Cuba), pero en la mayoría de los países es de 4 a 5 años.

V.1. La difusión de la elección directa del ejecutivo local

En todos los continentes, la evolución más significativa ha sido la progresión de la elección del ejecutivo municipal por sufragio directo. Esta evolución está transformando la naturaleza de la función del ejecutivo local.

Una concepción a la vez más política y más managerial se impone a la visión colegial de la función ejecutiva. Por otro lado, en los países influenciados por la tradición británica, también está en regresión el modelo de organización caracterizado por la existencia de un alcalde con funciones esencialmente protocolarias y un jefe de administración quien detenta en realidad el poder ejecutivo. A menudo este jefe está bajo el control formal de un consejo el cual se supone debe concentrar tanto la función deliberante

como la ejecutiva. En la actualidad este sistema es cuestionado en gran número de países, particularmente en África, debido a que favorece el control del gobierno central sobre la administración local.

Con el fortalecimiento de los poderes del alcalde, los procedimientos de llamada al orden por el consejo o por el cuerpo electoral se han difundido en todos los continentes.

V.2. La tendencia a la estabilización y al descenso de la participación en las elecciones locales

La participación electoral en el nivel local se estabilizó a un nivel relativamente bajo o tiende a disminuir en muchos países, particularmente en aquellos donde la democracia parecía estar mejor implantada.

En Asia-Pacífico, fuera de los países en donde el voto es obligatorio y en los países con régimen comunista, el porcentaje de votación tiende a acercarse al 50%, salvo en Filipinas en donde la tasa de participación se eleva al 80%. Algo similar sucede en América Latina. En Europa, la participación sigue siendo superior al 70% en numerosos países (como Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia), aunque también esta disminuyendo. En otros países se acerca al 50%, o es aún inferior en Europa central y oriental. En Turquía la participación supera el 70%. En los Estados Unidos la participación promedio es del 29% en las elecciones municipales y entre 31 y 49% en Canadá.

La tendencia a la baja en la participación electoral requiere de una atención particular por parte de los electos y debe ser objeto de un estudio más detallado.

V.3. El desarrollo y la diversificación de las formas de participación

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

La participación electoral en el nivel local se estabilizó a un nivel relativamente bajo o tiende a disminuir en muchos países, particularmente en aquellos donde la democracia parecía estar mejor implantada

10. CGLU (2007), *Documento técnico sobre finanzas locales*, pp. 45 y sig.

11. Roy W. Bahl, Johannes F. Linn (1992), *Urban public finance in developing countries*, World Bank, Washington DC, pp.69 y siguientes y pp.479-480.

**Indudablemente
es alrededor
de la democracia
donde hoy
se constata
una mayor
convergencia
de ideas a nivel
global, tanto para
las instituciones
locales como
las nacionales**

pación pueden apoyarse en prácticas tradicionales o, por el contrario, en formas institucionales modernas (referéndums, audiciones...), y su desarrollo interesa en distintos grados a todos los países, siempre y cuando el marco político lo permite.

Se trata también de un ámbito en el que **la innovación puede proceder de los países del Sur y suscitar aplicaciones en los países del Norte, como lo demuestra el ejemplo de los presupuestos participativos**, un procedimiento que apareció en Brasil, y que ha sido retomado en otros países de América latina y de Asia e incluso en Europa. Pero ni su difusión ni su alcance deben exagerarse¹². El presupuesto participativo de Porto Alegre, por ejemplo, cuyo éxito ha sido reconocido, demuestra que la democracia no se decreta, sino que se aprende a través de su práctica. Han sido necesarios diez años para que los procedimientos y los métodos maduren. Tampoco se trata de un proceso espontáneo, sino que se ha organizado y conducido de forma continua. Sin duda es en América Latina donde las constituciones y la legislación son más ricas en disposiciones sobre participación ciudadana y democracia directa. No es seguro que esta normativa sea suficiente para integrar a los más desfavorecidos en los procesos de decisión, pero otros países confrontados a la pobreza de masa no han desarrollado este tipo de instituciones.

Conviene no olvidar sin embargo, que hay todavía muchos países donde no existen autoridades electas a nivel local, o donde la transparencia de los escrutinios está asegurada.

Se observa también a nivel mundial una convergencia en la promoción de la participación de la mujer y de las minorías en las instituciones. Se trata de dos problemas distintos, pero tanto uno como el otro van más allá del problema de la democracia local.

Entendemos por "minorías" las poblaciones, a veces mayoritarias, que histórica-

mente han sido marginadas tras la colonización o las guerras en su propio país. El problema de la representación de las minorías ha dado lugar a reformas constitucionales, legislativas y de jurisprudencia en países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, México, Brasil, los países andinos y centroamericanos y también en Europa (particularmente en Hungría, Rumania y Eslovaquia).

Más allá del principio de equidad de género, las mujeres son los primeros usuarios de los servicios urbanos y su participación es primordial en el proceso de toma de decisión local. Bajo presión de la opinión y de los organismos internacionales se observa en la mayoría de los países la definición de políticas y reformas legislativas que tienden a mejorar la representación de las mujeres en las asambleas y ejecutivos locales. Pero los resultados son desiguales.

V.4. Los límites de la convergencia

Indudablemente es alrededor de la democracia donde hoy se constata una mayor convergencia de ideas a nivel global, tanto para las instituciones locales como las nacionales. Pero la implementación de programas y reformas, incluso cuando éstos vienen apoyados por organizaciones internacionales, está condicionada por las estructuras políticas y sociales existentes. Los sistemas de valores modernos no hacen desaparecer las tradiciones; al contrario, entran en competición y se combinan. Podemos observar esta dinámica particularmente en el funcionamiento de las instituciones administrativas modernas, fundadas en la constitución y las leyes. Su funcionamiento puede ser alterado o desviado por diferencias en los roles de los grupos sociales que las apoyan. La autoridad del poder formal entra entonces en competencia con múltiples formas de control informal fundadas en poderes tradicionales (tribales, religiosos, familiares...), y es este control informal que incide sobre la autoridad del poder for-

12. En relación a los presupuestos locales, ver: Licha, I. (ed.) (2004), *Citizens in charge*, Washington, Inter-American Development Bank. Para unos análisis más profundizados de las prácticas: Marion Gret (2002), *De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre*, tesis de doctorado, IHEAL-Université Paris III.

mal¹³. Los promotores de las reformas deben ser conscientes de estos procesos si quieren asegurar el éxito de sus esfuerzos.

VI. Los recursos humanos

El buen funcionamiento de la democracia requiere también de una buena administración. Esto se cumple relativamente en los países en los que la descentralización es antigua, en aquellos en los que los gobiernos locales ejercen competencias relativamente amplias y en los que los empleados locales superan en número a los empleados del Estado (en los países nórdicos de Europa y en el Reino Unido, en Estados Unidos, en Canadá, en Japón y en Corea). Sin embargo, en la mayoría de los países los sistemas de administración local sufren de graves déficits y los problemas son más significativos en la medida en que el sistema administrativo está más descentralizado (por ejemplo en Indonesia, 77% de los empleados públicos son empleados de los gobiernos locales de primer nivel o de nivel intermedio). El personal es insuficiente tanto en cantidad como en calidad y lo que es peor, no se intentan resolver las raíces de los problemas. Entre ellas, la insuficiencia o ausencia de procedimientos para garantizar sistemas de servicio civil de carrera con sueldos adecuados y procesos de contratación y promoción transparentes por mérito. Esto no sólo desalienta a los mejores empleados a trabajar en el gobierno local, sino que alimenta la desconfianza de la ciudadanía hacia la administración local.

Ahora bien, la insuficiencia de capacidades administrativas constituye un freno para la descentralización. En la mayoría de los países de África, salvo en los de África del Norte, es imposible saber exactamente cuál es el número y estructura del personal empleado por los gobiernos locales, e incluso el régimen laboral aplicable. No se cuenta

tampoco con estadísticas actualizadas para la mayoría de los países latinoamericanos y para la región euroasiática.

Tampoco existe para la mayoría de las regiones del mundo información completa sobre el estatuto de los electos locales y su remuneración. Considerando sus implicaciones para la gobernabilidad de los gobiernos locales, estos temas merecerían también un estudio en profundidad.

Muchos países que se fijan como prioridad mejorar la eficacia de los gobiernos locales, deberían comenzar por establecer reglas claras y velar por el respeto de las mismas. La multiplicación de leyes sobre el personal de los gobiernos locales es un signo alentador, aunque no en todos los países se prevean garantías suficientes ni se controle su aplicación. Algunos países consideran que la creación de un servicio de carrera de derecho público es la mejor solución para profesionalizar y elevar el nivel de calificación del personal de los gobiernos locales. Esto no es incompatible con la existencia de cargos políticos reservados para los puestos más altos con procedimiento de contratación que dejan un mayor margen de libertad a la autoridad política y cuya duración equivale a la del ejecutivo local. Otros países están optando por procedimientos y regímenes laborales cercanos a los del sector privado, como en Europa del Norte, Italia y América del Norte. Para evaluar la situación de cada país se necesitaría un análisis cuidadoso y detallado de las disposiciones jurídicas y las prácticas.

VII. Las asociaciones de gobiernos locales

Las autoridades locales han constituido asociaciones de electos o de gobiernos locales para defender sus intereses colectivos ante los poderes centrales y, en particular, su autonomía institucio-

El buen funcionamiento de la democracia requiere también de una buena administración. Esto se cumple relativamente en los países en los que la descentralización es antigua, en aquellos en los que los gobiernos locales ejercen competencias relativamente amplias y en los que los empleados locales superan en número a los empleados del Estado

13. Ha sido demostrado por Fred Riggs desde los años 60, a partir de conceptos de la sociología parsoniana (diferenciación e integración) y su análisis permanece válido en las grandes líneas actuales (Administration in developing countries: the theory of prismatic society, Boston, 1964).

Si la descentralización no es una novedad, la universalización de la descentralización como política y como modelo de organización administrativa es un fenómeno relativamente reciente, vinculado a las mutaciones socioeconómicas emprendidas desde los años 80

nal, sus competencias y recursos. Muchas de estas asociaciones han sido reconocidas por el gobierno central. La Carta Europea de la Autonomía Local consagra este fenómeno como la expresión de un derecho, incluyendo el derecho a pertenecer a una asociación internacional de gobiernos locales (art.10.2).

En los países que introdujeron recientemente un régimen de autonomía local, las organizaciones internacionales han impulsado la creación de asociaciones nacionales capaces de participar en las políticas de descentralización y representar colectivamente los intereses de los gobiernos locales.

La globalización ha inducido la expansión internacional de las asociaciones de gobiernos locales, no sólo en el plano regional, como lo demuestra la creación de organizaciones a escala europea, latinoamericana y africana, sino también a nivel mundial, con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos como su máxima expresión. Éstas trabajan para dar voz a los gobiernos locales en la escena mundial.

Las asociaciones han contribuido a difundir y defender ante los gobiernos de todos los continentes las nociones y los principios fundamentales sobre los que descansan la descentralización y la democracia local.

VIII. Perspectivas de la descentralización: de la gestión de los asuntos locales a la participación en los asuntos mundiales

Si la descentralización no es una novedad, la universalización de la descentralización como política y como modelo de organización administrativa es un fenómeno relativamente reciente, vinculado a las mutaciones socioeconómicas emprendidas desde los años 80. Mientras que la primera descentralización, la del siglo XIX, estaba vinculada a la construcción del Estado liberal, la segunda descentraliza-

ción, la de finales del siglo XX, está asociada al cuestionamiento del keynesianismo y del Estado providencia, lo cual se traduce por la búsqueda de alternativas al ejercicio de las grandes funciones colectivas por parte del Estado. Esta evolución, que tiene lugar en el contexto de la globalización y de la desaparición de la Unión soviética, orienta los distintos Estados del mundo hacia la lógica del mercado y hacia la descentralización. Se apoya en los procesos de integración regional, sobre todo en Europa.

Pero esta evolución no puede interpretarse, como con frecuencia se hace, como una "desaparición" del Estado. No se trata de un retorno al Estado-policía del siglo XIX que dejaría solamente un lugar muy limitado a las políticas públicas en la esfera económica y social. Al contrario, la agenda pública no ha cesado de ampliarse. Con la globalización y a pesar de la difusión de la lógica del mercado hacia casi todas las esferas, más que un retiro del Estado, se constata una transmisión de las funciones de éste hacia otras instancias que participan en la implementación de dicha agenda pública ampliada. Tal es el caso de las instituciones supranacionales e internacionales, así como de los gobiernos locales independientemente de su nivel o de su naturaleza. Las expectativas en las grandes funciones colectivas (educación, salud, solidaridad social) no han disminuido y su peso económico no ha cesado de aumentar (por ejemplo, con el progreso de la medicina y la prolongación de la esperanza de vida). Y estas expectativas son aún mayores en los países emergentes o en desarrollo. Dichas expectativas se han consagrado como derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones y gran número de convenciones internacionales. Además, todas las actividades públicas y privadas enfrentan el desafío de desarrollarse de manera sostenible. Todos sabemos que las respuestas no llegarán por el simple juego de las leyes económicas, ya sea a la hora de economi-

zar la energía, de luchar contra el efecto invernadero y el cambio climático o de proteger los recursos hídricos indispensables a toda actividad humana, etc.

Esta evolución trae consigo nuevas relaciones entre poderes públicos de todos los niveles. Lo que se conoce como regulación no es sino una función del poder público para encontrar un equilibrio entre la lógica del mercado y la satisfacción de los objetivos de política pública, que la lógica mercantil no permitiría alcanzar sin intervención pública.

En el contexto de esta importante evolución se tienden a ampliar las competencias de los gobiernos locales. La descentralización ya no tiene únicamente como objeto la gestión de los asuntos locales, aunque éstos no pueden ser descuidados, sino que lleva a los gobiernos locales a participar en la satisfacción de las grandes funciones colectivas cuyo interés general ya no es local sino que se extiende a la sociedad en su conjunto. Así, los gobiernos locales pueden contribuir desde su nivel a promover soluciones favorables para un desarrollo sostenible. La mayoría de las acciones previstas por la comunidad internacional para alcanzar localmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio recaen en los gobiernos locales con el objetivo de realmente disminuir la pobreza, mejorar el acceso a los servicios básicos como el agua potable y el saneamiento, la educación y la salud en el 2015.

De cualquier forma, nada de esto es espontáneo ni existe un círculo virtuoso que derive de la descentralización. En su propia escala los gobiernos locales también pueden ser llevados a optar por proyectos de alto costo ambiental o de exclusión social. Lo que cambia la dimensión de la descentralización es su pertenencia a un sistema, que todavía queda en gran parte por construir, en el cual las interacciones llevan a los gobiernos locales a actuar en dirección de un desarrollo sostenible y de solidaridad social.

Gran parte de la responsabilidad atañe a los Estados quienes deberán de instrumentar políticas de descentralización que ayuden a cumplir con los objetivos de largo plazo que muchos de ellos se han fijado en convenciones internacionales (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio mencionados más arriba y los acuerdos internacionales para proteger el medio ambiente). Asimismo, las organizaciones internacionales (mundiales o regionales como la Comunidad Europea) deberán garantizar el cumplimiento de estos compromisos y fomentar las buenas prácticas tanto de los Estados como de los gobiernos locales.

Así, la democracia local se relaciona directamente a la construcción de la opinión pública a escala mundial. Las agendas 21 locales, los planes de acción local contra el cambio climático, las políticas locales para la inclusión social, la vivienda y el acceso a los servicios públicos son un buen ejemplo de esto. El debate a nivel local sobre su elaboración se vincula con los grandes desafíos y objetivos definidos a nivel mundial durante la "Cumbre de la Tierra", la Cumbre del Milenio, la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, así como con la agenda de ONU Hábitat.

En esta perspectiva, las relaciones entre el Estado y los gobiernos locales ya no pueden limitarse exclusivamente a la repartición de competencias o al control o garantía de la autonomía local. Éstas deben traducirse en nuevas formas de cooperación y, en cierta medida, de coparticipación política. Los gobiernos locales acceden así a una corresponsabilidad con el Estado para enfrentar los grandes desafíos. Por su parte, el Estado también puede ampliar su margen de acción al beneficiarse del apoyo y compromiso de los gobiernos locales, y al aceptar que éstos jueguen un papel más activo en los acuerdos internacionales relacionados con su accionar.

Gran parte de la responsabilidad atañe a los Estados quienes deberán de instrumentar políticas de descentralización que ayuden a cumplir con los objetivos de largo plazo que muchos de ellos se han fijado en convenciones internacionales