





EURASIA

TALIA YA. KHABRIEVA
(JEFA DEL GRUPO
DE INVESTIGACIÓN)

T.V. ANDRICHENKO
V.A. VASILIEV



Introducción

Este capítulo analiza las etapas de la formación, las principales tendencias, los aspectos generales y específicos del desarrollo de la autonomía local en los Estados de la región de Eurasia que antiguamente fueron miembros de la Unión Soviética: Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Hasta la caída de la Unión Soviética en 1991, todos estos países compartían un sistema unificado de gobierno local. Las principales características de este sistema eran:

1. Los soviets locales (consejos) que formaban parte del Estado;
2. los soviets de cada nivel estaban subordinados a los soviets de nivel superior –ningún nivel de gobierno tenía competencias propias,
3. el ejecutivo de cada nivel de gobierno rendía nominalmente cuentas a un consejo representativo, pero en la práctica los poderes representativo y ejecutivo de cada nivel de gobierno estaban subordinados al aparato del Partido al nivel correspondiente.

En su conjunto, estas características del sistema soviético de gobierno subnacional configuran un legado que continúa influyendo en la evolución de los gobiernos subnacionales de los Estados que le han sucedido. En los primeros años de la transición postsoviética, este legado se evidenciaba en las dificultades prácticas causadas por el colapso del sistema precedente. Después de 1991, la situación se agravó por el solapamiento de funciones y competencias compartidas, la falta de claridad entre los niveles de responsabilidad y los recursos disponibles (propios o transferidos desde arriba). En aquellos países de la región en los que tenían lu-

gar elecciones democráticas reales a niveles subnacionales, la desaparición del control por parte del Partido sobre los poderes representativo y ejecutivo dio lugar a una lucha abierta entre ambos.

Sin embargo es en el campo de las ideas que alimentan el debate sobre la reforma de la autonomía local en los países de Eurasia donde la herencia soviética sigue ejerciendo una influencia directa o indirecta. El legado se presenta de forma manifiesta en el debate permanente sobre las relaciones entre el gobierno local y el Estado en la mayoría de países de Eurasia. Las ideas centralistas de la época soviética influyen en el punto de vista que tienen las élites gobernantes sobre la autonomía local. Mientras que quienes puján por romper con el legado institucional del período soviético defienden la autonomía local y la descentralización llegando a adoptar puntos de vista excesivamente idealistas sobre el rol de los gobiernos locales. El primer grupo ve al gobierno local como parte integral del Estado y enteramente subordinado a los órganos estatales superiores. El segundo grupo ve al gobierno local (idealmente) como una institución social, creada por el pueblo o la comunidad local y completamente diferenciada del Estado.

La visión "social" ha proporcionado las bases para defender a las municipalidades contra las excesivas intervenciones de arriba. Fue este enfoque que inspiró el artículo 12 de la Constitución de la Federación Rusa, que proclama que el gobierno local no es parte del Estado y que constituye el artículo de referencia en todos los debates sobre los gobiernos locales. Al mismo tiempo, se puede argumentar que la visión "social" limita el rol de los gobiernos locales, ya que su rol de representación de la comunidad se antepone al rol de prestador de servicios. La visión "social" tiende a fomentar la fragmentación en pequeñas unidades municipales que sólo tienen poder sobre el papel pero no en la realidad (como ocu-

Sin embargo es en el campo de las ideas que alimentan el debate sobre la reforma de la autonomía local en los países de Eurasia donde la herencia soviética sigue ejerciendo una influencia directa o indirecta

La mayoría de países euroasiáticos han heredado de alguna u otra forma la unidad territorial soviética, el raion (distrito) que reagrupa varios asentamientos humanos (posielenie) dentro de un territorio determinado (muy semejante al sistema de distritos del Reino Unido)

1. La traducción de la palabra rusa "raion" conoce las variaciones: "región", que es inexacto, "distrito" o "provincia". Aquí lo asimilaremos a "provincia" por tres razones: 1) la etimología; 2) la analogía con la circunscripción alemana del "Kreis"; 3) para conservar la palabra "distrito" como la traducción de la palabra rusa "okrug" que es utilizada también para circunscripciones más amplias (tales como los siete "distritos federales" en los que son nombrados los representantes plenipotenciarios del Presidente de la Federación de Rusia) (NdT).

rió en algunos países de Europa Central y Oriental después de 1989, debido al interés de los reformadores de separar el gobierno local del Estado).

Sin embargo, mientras la visión "estatal" del gobierno local continúe influyendo en los círculos gubernamentales, la visión "social" es necesaria como contrapeso. El debate entre estas dos visiones contrapuestas del gobierno local tiende a concentrarse sobre si los alcaldes deben ser nombrados o electos (o, en un sistema donde el alcalde no es la figura principal, si el consejo electo tiene poder sobre el ejecutivo). Lo que constituye una prueba decisiva de la autonomía local. El debate sobre el nombramiento de los alcaldes emerge de manera recurrente en la Federación Rusa. En varias ocasiones estos últimos años, las propuestas legislativas que proponían el nombramiento de los alcaldes en vez de su elección estuvieron a punto de ser adoptadas, y fueron retiradas en la última fase del proceso legislativo por la intervención de los niveles más altos del gobierno donde existen defensores de las dos posturas. En el contexto postsoviético, el principio de autonomía local a menudo ha chocado con la autonomía regional, y especialmente en la Federación Rusa. Desde principios de los años noventa el conflicto entre gobernadores regionales y alcaldes de las capitales regionales ha tenido una gran influencia sobre la política local. En general, los gobernadores regionales han apoyado la visión "estatal" del gobierno local (en la que las autoridades locales estarían subordinadas a los órganos estatales de la región), mientras que los defensores de la visión "social" y no estatal de los gobiernos locales se encontraban, paradójicamente en los niveles nacional o federal.

La mayoría de países euroasiáticos han heredado de alguna u otra forma la unidad territorial soviética, el raion¹ (distrito) que reagrupa varios asentamientos humanos (posielenie) dentro de un territorio determi-

nado (muy semejante al sistema de distritos del Reino Unido). En la mayoría de países de la región, es el nivel en el que se implementan la mayoría de funciones y servicios locales. Aunque fue inicialmente muy criticado por ser un legado del régimen precedente, el raion ha sido difícil de sustituir, pero también difícil de clasificar como gobierno local o administración estatal, ya que es un híbrido de los dos. En Ucrania, la más importante de la reformas diseñada en el 2005 (pero no adoptada, debido a la fractura ese año de la Coalición Naranja), hubiera convertido a los raion en auténticas autoridades locales, con el ejecutivo responsable delante del consejo (no es el caso actualmente). En Rusia, la reforma de 1995 se centró sobre los asentamientos más que sobre los distritos. Como consecuencia, muchas responsabilidades locales fueron asumidas por el Estado. La reforma de 2003 acabó con esta anomalía y creó un sistema con dos niveles, con los raions como el nivel superior, para desarrollar aquellas funciones que requieren de economías de escala (así como competencias estatales delegadas, como en el modelo alemán o austriaco), dejando el resto de las responsabilidades a los municipios cuyo territorio está limitado a los pueblos. En Georgia, la reforma municipal ha transformado los raions en municipios y ha extendido el régimen de autonomía local a los pueblos no incluidos en el ámbito de competencia de los raions. Los raions continúan siendo la base de los sistemas de administración local de Asia Central, aunque sólo se reconoce la autonomía local en el nivel por debajo del raion, con pocas competencias. En Uzbekistán, son las makhallas locales donde se prestan los servicios, pero la autonomía local es limitada.

La autonomía local en los Estados de la región euroasiática ha alcanzado diversos niveles de desarrollo institucional. En algunos Estados existe como institución independiente, mientras que otros es una estructura combinada con las instituciones estatales.

Cuadro 1 Información general y estructura territorial (2005*)

Países	Territorio (en miles de Km ²)	Población (en millones) (censo de 2001)	División territorial administrativa (nivel intermedio)	Unidades Locales	Sistema de gobierno
Armenia	29,7	3,21 (censo de 2001)	10 regiones Ciudad de Ereván	930 unidades municipales	Estado unitario con sistema mixto presidencial – parlamentario
Azerbaiyán	86,6	8,4	Nagorno-Karabaj: república <i>de facto</i> reivindica la secesión República Autónoma de Najicheván	1) 59 distritos (raion), 11 ciudades distrito 2) 2.757 municipios	Estado unitario con sistema presidencial
Bielorrusia	207,6	9,75	6 regiones Ciudad de Minsk	1.665 unidades municipales: 1) distrito (básico) 2) unidad primaria	Estado unitario con sistema presidencial
Georgia	69,7	4,661	9 distritos 9 ciudades Repúblicas Autónomas de Abjasia y Ajaria	1.017 unidades municipales	Estado unitario con sistema presidencial
Kazajstán	2.724,0	15,074	14 regiones 3 ciudades	1) 159 distritos y 36 ciudades-distritos 2) 45 ciudades, 241 municipios, 2.042 unidades rurales	Estado unitario con sistema presidencial
Kirguistán	198,5	4,823 (censo de 1999)	7 regiones Ciudad de Bishkek	1) 40 distritos y 10 ciudades-distritos 2) 11 ciudades y 465 municipios rurales	Estado unitario con sistema presidencial
Moldavia	33,8	4,466	1 entidad territorial autónoma – Gagauzia 1 unidad territorial : la República <i>de facto</i> de "Pridnestrovie" que reivindica la secesión	1) 32 distritos 3 ciudades 2) 907 municipios y comunidades	Estado unitario con sistema parlamentario
Rusia	17.075,2	142,893	84 sujetos de la Federación (estados miembros) (el 01/03/2008) 21 repúblicas, 47 oblast, 8 kraj 1 oblast autónomo, 6 okrugs autónomos	23.972 unidades municipales (el 01/03/2008) 1) 1 802 distritos municipales y 522 ciudades-distrito 2) 19.892 municipios rurales y 1.756 municipios urbanos	Estado federal con sistema presidencial
Tayikistán	143,1	7,32	2 regiones 1 región autónoma: Nagorno-Badakhshan	1) 58 distritos, 23 ciudades 2) 47 pueblos, 256 asentamientos, 2 803 aldeas	Estado unitario con sistema presidencial
Turkmenistán	491,2	5,37 (censo de 2001)	5 regiones	1) 50 distritos 2) Varias centenas de ciudades, asentamientos y aldeas	Estado unitario con sistema presidencial
Ucrania	603,7	48	24 regiones, República Autónoma de Crimea 2 ciudades con el estatus de regiones (Kiev y Sebastopol)	1) 490 distritos y 176 ciudades con el estatus de distritos, 2) 279 ciudades con subordinación a un distrito, 884 municipios urbanos y 28.573 asentamientos rurales (sin embargo sólo 10.227 consejos)	Estado unitario con sistema mixto presidencial – parlamentario
Uzbekistán	448,9	26	12 regiones Ciudad de Tashkent República Autónoma de Karakalpaquistán	233 municipios urbanos 164 municipios rurales Unas 10.000 comunidades locales (<i>makhalyas</i>)	Estado unitario con sistema presidencial

Fuente: Estudios por país.

Las constituciones de todos los Estados de la región contienen artículos, secciones y normas diferentes referidas a la autonomía local y a las garantías para su desarrollo

Así, se pueden distinguir tres tipos de países.

En el primer grupo están Rusia, Armenia y Azerbaiyán, en los que el gobierno local es legalmente autónomo y está institucionalmente separado de las estructuras estatales. El gobierno local es visto como una institución a través de la cual las comunidades locales deciden sobre las cuestiones locales.

En el segundo grupo –Georgia, Moldavia, Kirguizistán y Ucrania– el proceso de desarrollo de la autonomía local no ha concluido todavía. Las reformas no pueden implementarse, o simplemente no han podido completarse hasta ahora. La tendencia anteriormente mencionada en relación con la autonomía local no se ha modificado ni durante la revolución naranja en Ucrania, ni con motivo de la revolución de las rosas en Georgia.

El tercer grupo, está formado por Estados de Asia Central (Kazajistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán). La autonomía local sólo existe al nivel más bajo, en pueblos pequeños. Por regla general, las cuestiones locales en esta región corresponden a los órganos locales estatales que están subordinados al gobierno central. Sin embargo, se están dando los primeros pasos reformadores para desarrollar el papel de los órganos de la autonomía local y ampliar sus competencias.

Se ha implementado otro modelo de autonomía local en Bielorrusia, donde se observa una peculiar combinación de diferentes componentes del gobierno central, de las autoridades estatales descentralizadas y del gobierno local.

El cuadro 1 describe las estructuras territoriales de los países de la región en relación con datos geográficos y demográficos. Distingue el nivel intermedio de gobierno, que está separado del nivel local (municipal); éste último puede es-

tructurarse en uno o dos niveles (ver infra, sección 1).

I. Evolución de las estructuras

Las estructuras territoriales e institucionales reflejan tanto la introducción de nuevos principios legales y políticos como el legado del pasado.

I.1. El renacimiento de la autonomía local y su base constitucional

Por primera vez se utilizó el término “autonomía local” en la legislación de la URSS en los “Fundamentos Generales de la autonomía local y las finanzas locales” redactados durante la ola de democratización a finales de 1980 y principios de 1990.

Tras el hundimiento de la Unión Soviética cada estado ha desarrollado independientemente su propio modelo de administración local. Sin embargo, la herencia común del pasado está presente en muchas nociones legales: autonomía local, administración local del Estado, competencias propias y delegadas, presupuesto municipal, propiedad municipal, programas de desarrollo económico y social de los municipios, servicio público local, poderes de los órganos representativos de los gobiernos locales, destitución de los ejecutivos municipales, etc.

Las constituciones de todos los Estados de la región contienen artículos, secciones y normas diferentes referidas a la autonomía local y a las garantías para su desarrollo. Proclaman que el derecho de los ciudadanos a la autonomía local no puede limitarse. Las constituciones de muchos Estados proclaman que el derecho de los ciudadanos a la autonomía local sólo puede suspenderse en tiempo de guerra o emergencia (Rusia y Ucrania). Las constituciones regulan las relaciones entre los órganos centrales y locales, sobre la separación de los poderes del Estado y de los gobiernos locales,



la independencia organizativa y funcional de los gobiernos locales en la esfera de sus competencias, la unidad e integridad del territorio estatal, la combinación de la centralización y descentralización en el ejercicio del poder del Estado, el desarrollo económico y social equilibrado de los territorios, y la responsabilidad de los órganos y agentes de los gobiernos locales ante el Estado. Algunas constituciones, incluyendo la de Uzbekistán, prescriben que las relaciones entre los órganos centrales y locales se desarrollan sobre la base de la subordinación y la cooperación mutua.

Todas las constituciones, con excepción de la de Kazajstán, establecen las principales competencias de las autoridades locales. No se permite su transferencia a otros órganos y personas.

Las constituciones de Rusia y Kazajstán proclaman el principio de separación entre la administración central y los órganos de la administración local.

Algunas constituciones (como por ejemplo, la de Armenia) prohíben la disolución de los órganos representativos de los gobiernos locales (consejos municipales). Lo que sirve como una importante garantía de su independencia. En un cierto número de Estados existen procedimientos para la revocación o suspensión de los actos de los órganos desconcentrados del Estado y de los gobiernos locales, así como el derecho de los ciudadanos a presentar quejas ante los tribunales contra sus decisiones (por ejemplo, en Bielorrusia y Uzbekistán).

Las constituciones de algunos estados garantizan la integridad de los territorios locales, en particular es necesario un referéndum si se quiere cambiar los límites de las unidades municipales (Armenia).

Así pues, prácticamente todas las constituciones detallan normas para desarro-

llar la autonomía local. Sin embargo, éstas han sido implementadas en grados diferentes.

I.2. Niveles de desarrollo

La autonomía local ha seguido diferentes evoluciones de un país al otro. En algunos Estados funciona como una institución independiente, en otros como una estructura combinada o subordinada a los órganos del Estado. Se pueden distinguir tres grupos de países.

- *En el primer grupo*, que incluye a Rusia, Armenia y Azerbaiyán, el gobierno local es independiente: está separado del sistema de órganos estatales; los órganos representativos locales de la población deciden con independencia sobre los asuntos locales.

En **Rusia**, el sistema de autonomía local se puso en marcha en 1991 por medio de la Ley "Sobre la autonomía local de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia". Posteriormente, la Constitución de la Federación Rusa de 1993 garantizaba la autonomía local estableciendo que los órganos de los gobiernos locales deben estar separados del poder del Estado (art. 12). En 1995 se promulgó la "Ley Federal sobre los principios generales de la organización de la autonomía local". Proclamaba los fundamentos democráticos de la autonomía local, pero éstos no se han implementado al cien por cien. Por lo que, en 2003, se promulgó una nueva ley sobre "los principios generales de la organización de la autonomía local" (Ley Federal nº 131) que, teniendo en cuenta las demandas de la Carta Europea de la Autonomía Local, ampliaba las funciones de los entes municipales y transfería un cierto número de funciones de los Estados miembros a los órganos del Estado federal.

En **Armenia**, el sistema actual de autonomía local surge a partir de la Constitución de 1995. Entre 1995 y 1997, el Parlamento promulgó leyes sobre "La

Algunas constituciones (como por ejemplo, la de Armenia) prohíben la disolución de los órganos representativos de los gobiernos locales (consejos municipales)

En Ucrania,
los proyectos
de reforma
no tuvieron éxito
debido a divisiones
políticas, por lo que
todavía están
pendientes
de ser
implementados

elección de los órganos de los gobiernos locales”, “La autonomía local”, “Provisiones transitorias sobre las relaciones entre los órganos de los gobiernos locales y los órganos territoriales del gobierno”, así como otros decretos. Fue durante el período del desarrollo de las bases legales e institucionales de los sistemas de autonomía local y de la administración territorial del Estado. La autonomía local se definió como el derecho y la capacidad de las comunidades a decidir bajo su propia responsabilidad sobre los asuntos locales en interés de la población local.

En **Azerbaiyán**, la Constitución de 1995 contenía un capítulo separado dedicado a la autonomía local. Las estipulaciones constitucionales se implementaron en 1999 a través de las leyes sobre “El estatuto de los municipios” y sobre “Las elecciones municipales”, que establecieron las bases de la autonomía local de la República. Posteriormente, se promulgaron unas 20 leyes más, entre las que destacan las leyes sobre “La transferencia de la propiedad al municipio”, “El servicio municipal”, “El estatus de los miembros de los municipios”, “Los fundamentos de las finanzas municipales”, “La gestión de las tierras municipales”, “La supervisión administrativa de las actividades municipales”, que reforzaron las bases organizativas, legales y económicas de la autonomía local.

- En el segundo grupo de estados (Georgia, Kirguizistán, Moldavia y Ucrania), el proceso de formación de los gobiernos locales no ha concluido.

La Constitución de **Georgia** de 1995 proclama el principio general de que los asuntos locales son responsabilidad de los gobiernos locales, bajo reserva del respeto de la soberanía del Estado. El proceso de formación y los poderes de los órganos de los gobiernos locales y su relación con los órganos del Estado fue regulado por la Ley Orgánica de 1997. Durante la reforma municipal de 2000 y 2001 las competencias de los gobiernos locales se ampliaron considerablemente, pero

no fueron acompañadas de los recursos materiales necesarios. Esta situación fue uno de los temas más importantes que se plantearon durante las últimas elecciones locales del 5 de octubre de 2006.

En **Kirguizistán**, las bases de la autonomía local las fija la Constitución y las leyes sobre “La autonomía local y la administración local del Estado”, “Las Bases de la Economía y Finanzas de la autonomía local”, “La propiedad municipal”, y “El servicio civil municipal”, entre otras. Se ha iniciado una nueva etapa de reformas a partir de la Estrategia Nacional sobre “Descentralización del gobierno del Estado y desarrollo de la autonomía local en la República de Kirguizistán hasta 2010”. Sin embargo, se sigue manteniendo que los asuntos locales son todavía responsabilidad de los “órganos desconcentrados de la administración local del Estado”.

En **Moldavia**, los fundamentos democráticos de la autonomía local fueron establecidos por la Constitución de 1994. Pero, de hecho el proceso de formación se inició cuatro años más tarde con la adopción de las leyes sobre “La administración pública local” y “La organización administrativa territorial”. La división del territorio a nivel intermedio ha cambiado dos veces: de distritos (*raion*) se pasó a provincias (*judete*), para volver a convertirse en distritos. La siguiente etapa de la reforma municipal se inició en 2003, cuando el Parlamento enmendó la legislación al ampliar significativamente los poderes de los órganos de la autonomía local. Sin embargo, quedaron muchos problemas por resolver. La base material de la autonomía local continúa siendo insuficiente y su independencia de los órganos del Estado no está asegurada adecuadamente.

En **Ucrania**, los fundamentos de la autonomía local fueron definidos por la Constitución de 1996 y por la Ley sobre “La autonomía local en Ucrania” (21 de mayo de 1997), que proclamaban los principios



de descentralización de los poderes públicos y la prioridad para las "gromada" territoriales (unidades, comunidades). Pero estos principios no se han aplicado plenamente. Actualmente, existe un sistema mixto, que combina la administración local del Estado y la autonomía local a nivel de distritos (*raion*) y de provincias (*oblast*). Por una parte, existen consejos provinciales y de distrito en tanto que órganos de la autonomía local que representan los intereses de "gromadas". Por otra, existe la administración estatal de provincias y distritos –órganos locales que forman parte del poder ejecutivo estatal, que a la vez están investidos de las funciones ejecutivas de esos consejos. Tal combinación de estructuras estatales y municipales deroga de hecho el principio de autonomía local y lo deja en el ámbito del control estatal. Los proyectos de reforma no tuvieron éxito debido a divisiones políticas, por lo que todavía están pendientes de ser implementados.

- *El tercer grupo*, está formado por los países de Asia Central –**Kazajstán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán**. Los gobiernos locales sólo funcionan al nivel más bajo, en pequeños pueblos, tales como los "jamoaty shakhrak" y "dekhot" en Tayikistán, o "makhalya" en Uzbekistán. Sin embargo, es necesario destacar, que estos Estados están en un proceso de reformas que buscan aumentar el papel de los gobiernos locales, así como ampliar sus funciones. En Kazajstán, por ejemplo, se ha aprobado recientemente una legislación que introducirá la elección de los alcaldes.

Las constituciones de estos Estados de Asia Central reconocen y garantizan la autonomía local. Algunas leyes de estas repúblicas contienen definiciones originales sobre la noción de "autonomía local". Así, la Ley uzbeka sobre "Los órganos del autogobierno de los ciudadanos" define la autonomía local como una actividad independiente de los ciudadanos para solucio-

nar los asuntos locales teniendo en cuenta sus intereses, desarrollo histórico, valores nacionales y espirituales, tradiciones y costumbres locales.

Pero, los asuntos más importantes para el mundo local no están bajo la órbita de los órganos de la autonomía local, sino de los órganos de la "administración local del Estado" (Kazajstán), "órganos del poder estatal a nivel local" (Tayikistán y Uzbekistán); o "poder ejecutivo local del estado" (Turkmenistán).

En **Bielorrusia** se ha desarrollado, otro modelo de autogobierno local. La Ley sobre "Gobierno local y autonomía en la República de Bielorrusia" ha establecido una peculiar combinación de diferentes elementos de la administración central del Estado, de la administración local del estado y de la autonomía local. La autonomía local se define como la forma de organización y actividades de los ciudadanos para solucionar independientemente los asuntos locales, ya sea directamente o a través de órganos electos, teniendo en cuenta los intereses de la población, el desarrollo administrativo de las unidades territoriales, y sobre la base de sus propios recursos materiales y financieros, así como otros recursos que puedan generar o atraer. Pero en cada uno de los tres niveles (provincia, distrito o ciudades distrito, y municipios urbanos o rurales) los órganos ejecutivos están integrados en el sistema ejecutivo del Estado, y son a la vez órganos de gobierno local. Por lo que los ayuntamientos no tienen órganos ejecutivos propios.

1.3. Organización territorial y reformas territoriales

Los países de la región cuentan con diferentes modelos de organización territorial de los poderes públicos, pero no todos los países tienen una jerarquía clara de unidades territoriales con los órganos de los gobiernos locales, como se presentó anteriormente en el cuadro 1.

Las constituciones de estos Estados de Asia Central reconocen y garantizan la autonomía local, pero, los asuntos más importantes para el mundo local no están bajo la órbita de los órganos de la autonomía local, sino de los órganos de la "administración local del Estado"

Además de Rusia,
sin embargo,
algunos países
tienen un gobierno
de nivel intermedio
de gran tamaño,
distinto del nivel
de gobierno local
o municipal

La mayoría de países han introducido o admitido unidades territoriales autónomas para reconocer peculiaridades étnicas o regionales, a veces con una dimensión conflictiva: Azerbaiyán (Najichevan y Nogorno-Karabaj), Georgia (repúblicas de Abjasia y Ajaria), Moldavia (Gagauzia y la "República de Pridnestrovie"), Ucrania (Crimea), Tayikistán (Nagorno-Badakhstán) y Uzbekistán (Karakalpaquistán).

Rusia es el único país federal de la región. Además de Rusia, sin embargo, algunos países tienen un gobierno de nivel intermedio de gran tamaño, distinto del nivel de gobierno local o municipal. Generalmente se denomina "*oblast*", que aquí traducimos por "región": Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Georgia tiene también ese nivel territorial (*mkhare*). La capital y otras grandes ciudades pueden tener el estatus de provincia, con sujeción directa, por ejemplo, al gobierno central.

A menudo, el nivel de gobierno local (nivel municipal) se subdivide en dos, como se muestra en el cuadro 1. El nivel de distrito, que es el más importante, suele ser una circunscripción bastante pequeña que abarca muchos pueblos pero también ciudades que están desprovistas de las principales funciones municipales, exceptuando las ciudades más importantes que son independientes de un distrito. A menudo, el nivel municipal inferior es menos relevante en relación con sus competencias, manteniendo el gobierno central un gran control sobre el nivel de distrito. Este modelo puede compararse con la organización municipal alemana (*Kreis* –distritos, y ciudades independientes de un distrito) o los distritos ingleses, y era habitual en tiempos soviéticos. Actualmente, tal sistema de organización municipal a dos niveles puede encontrarse en: Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán y Ucrania. Y sólo existe un nivel municipal, si puede diferenciar-

se, en Armenia, Georgia y Uzbekistán. En Turkmenistán sólo existen instituciones municipales a nivel de distrito. Como se verá, el nivel de autonomía de los gobiernos locales varía mucho entre países que tienen un modelo territorial similar.

Si entramos en detalle, debe destacarse que Rusia, en tanto que Estado federal está compuesta por estados miembros denominados repúblicas, países/naciones (*kraj*), regiones (*oblast*), ciudades federales, regiones autónomas y distritos autónomos (*okrug*). Sin embargo, todos los estados miembros de la Federación Rusa tienen el mismo estatus.

La autonomía local en la Federación Rusa se refiere a asentamientos urbanos y rurales constituidos en municipios (*posele-nie*), distritos municipales (*municipalnij raion*), ciudades distrito (*gorodskoi*) y los territorios de las ciudades federales (Moscú y San Petersburgo).

En Ucrania, la organización administrativo-territorial tiene una estructura de tres niveles: el nivel superior incluye a la República Autónoma de Crimea, las provincias (*oblast*) y dos ciudades Kiev y Sebastopol que tienen un estatuto especial; el nivel municipal superior abarca distritos y ciudades distrito; el nivel inferior incluye las divisiones barriales, las ciudades con subordinación a un distrito, pueblos, asentamientos y aldeas.

El territorio de Tayikistán se divide por orden jerárquico descendiente en: provincias (*veloyats*), distritos (*nohiyas*), municipios de importancia a nivel de la república, municipios de importancia a nivel provincial, asentamientos y pueblos (*qyshloqs*).

En los países de Asia Central (Kazajstán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), los gobiernos locales juegan un rol limitado. Sus principales funciones las ejercen los órganos de la administración local del Estado.

En Rusia, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Kirguizistán y Moldavia, los gobiernos locales tienen una mayor independencia y están separados de los órganos de la administración del Estado.

En la mayoría de países de la región, la mayor parte de la población reside en ciudades y municipios urbanos. Así, el 1 de enero de 2006, el 73% de la población de la Federación Rusa residía en zonas urbanas y el 27% en áreas rurales. La población urbana de Bielorrusia sobrepasa ligeramente el 70% del total, en Ucrania el 68% y casi el 60% en Kazajistán. Por el contrario, en Uzbekistán a principios de 2006 sólo el 36% de la población residía en ciudades y el 64% en zonas rurales. La población rural prevalece también en otros Estados de Asia Central. La legislación de Kazajistán (ley del 8 de diciembre de 1999) distingue entre la administración de territorios y la de áreas pobladas. Los territorios son provincias, distritos y distritos rurales; las áreas pobladas son ciudades, asentamientos y pueblos. Lo que significa que a menudo el área municipal está limitada a asentamientos, mientras que áreas entre zonas pobladas están administradas por los niveles superiores del gobierno. La nueva ley sobre gobierno local de la Federación Rusa trata de distanciarse de esta concepción, y el territorio de cada sujeto de la Federación se divide en municipios; sólo en las zonas con baja densidad de población, el territorio entre municipios puede ser administrado por el distrito (ley nº 131, art. 11, párrafo 1).

Un cierto número de países han implementado reformas territoriales tras el cambio político, intentando entre otras cosas mejorar la administración estatal (Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Moldavia, Rusia, Ucrania y Uzbekistán). Los objetivos principales y las tendencias de las reformas territoriales fueron diferentes. En algunos países desembocó en una ampliación de las unidades territoriales regionales (Kazajistán y Ucrania). En

otros Estados la reforma territorial buscaba acercar el ejercicio del poder público a la población (Azerbaiyán, Armenia, Rusia y Uzbekistán).

En la Federación Rusa la reforma territorial se ha aplicado desde 2003. Según la ley de 2003, los estados miembros de la Federación han fijado los límites de los entes municipales y han definido el estatuto apropiado de los entes locales ya sea como asentamientos urbanos o rurales, distritos municipales (*municipalniï raion*), o ciudades distrito (*gorodskoï okrug*). 2005 fue un año decisivo en la instauración del modelo de gobierno local en dos niveles en Rusia. Los estados miembros de la Federación Rusa han fijado los límites de 23.972 entes locales, incluyendo 19.982 municipios rurales, 1.756 municipios urbanos, 1.802 distritos municipales y 522 ciudades distrito.

1.4. Capitales y áreas metropolitanas

En la mayoría de países las ciudades capitales tienen un estatus legal especial (ver cuadro 1). En la Federación Rusa, el régimen para Moscú lo establece la Constitución y la Ley sobre "El Estatus de la Ciudad Capital de la Federación Rusa". En Uzbekistán, la constitución fija un régimen legal diferenciado para la capital. Por el contrario, la capital de Azerbaiyán, Bakú, no tiene ningún régimen especial.

Algunos estados tienen áreas metropolitanas con un sistema de gobierno específico. Bajo la Constitución de la Federación Rusa dos áreas metropolitanas –Moscú y San Petersburgo– tienen el estatus de estados miembros de la Federación. La ley establece el marco jurídico específico de sus formas de autonomía local. Según los estatutos de Moscú y San Petersburgo, la autonomía local la ejercen los órganos del gobierno local dentro de sus territorios respectivos. A través de sus propias leyes, definen asimismo los asuntos locales y fijan las fuentes de ingresos

Un cierto número de países han implementado reformas territoriales tras el cambio político, intentando entre otras cosas mejorar la administración estatal

Cuadro 2 Capitales y ciudades más importantes

País	Capitales y ciudades más importantes	Población (miles de habitantes)
Armenia	Yerevan	1104
Azerbaiján	Bakú	1874
Bielorrusia	Minsk	1781
Georgia	Tbilisi	1103
Kazajstán	Astaná	550
Kazajstán	Alma-Ata	1248
Kirguizistán	Bishkek	799
Moldavia	Chisinau	660
Rusia	Moscú	10425
Rusia	San Petersburgo	4581
Rusia	Novosibirsk	1397
Rusia	Nijni-Novgorod	1284
Rusia	Ekaterimburgo	1308
Rusia	Samara	1143
Rusia	Omsk	1139
Rusia	Kazan	1113
Rusia	Cheliabinsk	1093
Rusia	Rostov del Don	1055
Rusia	Oufa	1030
Tayikistán	Dushanbe	647
Turkmenistán	Asjabad	828
Ucrania	Kiev	2693
Ucrania	Harkov	1463
Ucrania	Dnepropetrovsk	1047
Ucrania	Donetsk	994
Ucrania	Odessa	1002
Uzbekistán	Tashkent	2141

Fuente: Comité interestatal de estadísticas de la CEI.

de los presupuestos locales teniendo en cuenta la necesidad de preservar la unidad económica de los sistemas económicos de cada ciudad.

En Georgia se aplica un modelo diferenciado de gobierno a dos ciudades, Tbilisi y Poti; en Bielorrusia a Minsk, y en Kazajstán a Astana y Alma-Ata. Los gastos de las capitales se fijan en el presupuesto de la república; la ciudad recibe donaciones y subvenciones; muchas propiedades fueron transferidas al municipio; el Estado otorga garantías para las inversiones en la capital. En Kazajstán existe una normativa diferente para Alma-Ata, para apoyar el desarrollo de la ciudad como centro financiero internacional de la región. En Georgia, se ha otorgado un estatus especial a la ciudad de Poti con la finalidad de crear una zona franca económica.

El cuadro siguiente ofrece la lista y la población de las capitales y principales ciudades de los países de la región (2006).

1.5. Evolución de las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local

Las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales tienen una naturaleza compleja. Por norma general, hay una cooperación muy estrecha. Por ejemplo, en Rusia la administración estatal tiene acuerdos de cooperación con los órganos de los gobiernos locales y participan juntos en la realización de ciertos programas.

Existen diferentes estructuras estatales responsables de los asuntos locales. En la Federación Rusa un decreto del presidente creó un ministerio especializado –el Ministerio para el Desarrollo Regional de la Federación Rusa–, que está dotado, entre otros, del poder de fijar e implementar las políticas en la esfera de la

autonomía local. En Moldavia tales funciones son ejercidas por la Agencia de Desarrollo Regional.

En otros Estados, los asuntos referidos al gobierno local están bajo la órbita de los departamentos sectoriales de los órganos del Estado correspondiente. Así, en Azerbaiyán, la Administración del Presidente tiene una división responsable del trabajo con los municipios; el Ministerio de Justicia ha creado un centro especializado en cuestiones de autonomía local; y en el Parlamento existe un comité sobre asuntos regionales.

II. Funciones, gestión y finanzas

En teoría, los recursos tienen que adecuarse a las funciones (principio de conexión); en la práctica las funciones se adecuan a los recursos, y esa adecuación depende de la capacidad financiera de los presupuestos públicos. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para mejorar el sistema financiero y de gestión a fin de poder utilizar los escasos recursos de una manera más eficiente.

II.1. Gestión financiera

El problema más agudo del gobierno local es la falta de recursos financieros que imposibilita la realización de sus funciones.

Impuestos locales. El principal indicador del poder financiero de los gobiernos locales es el derecho a levantar impuestos locales. En la mayoría de países de la región, el porcentaje de los impuestos locales sobre el total de ingresos del gobierno local es extremadamente bajo.

En Azerbaiyán, el porcentaje de impuestos locales y aranceles en los presupuestos municipales es del 24,5% (de esta cifra el 22,6% se atribuye a impuestos locales).

En Armenia, las comunidades locales sólo pueden recaudar pagos y tasas locales. Los niveles de las tasas locales, en el marco de lo que establece la ley, los fijan los consejos municipales a iniciativa de los alcaldes antes de la adopción del presupuesto anual. Los niveles de los aranceles locales los fijan los consejos municipales a propuesta del alcalde en las cantidades necesarias para poder ejercer las tareas adecuadas. El 27 de noviembre de 2005, se enmendó la constitución para permitir el establecimiento de impuestos locales.

La Constitución de Bielorrusia (artículo 121) y las leyes anuales sobre el presupuesto de la república enumeran los impuestos locales y los aranceles que pueden fijar los consejos locales. Por ejemplo, la Ley sobre "El Presupuesto de la República de Bielorrusia para el año 2006" establece los siguientes impuestos locales y aranceles para ese año fiscal: impuesto sobre las ventas al detalle, impuesto sobre servicios, tasas para fines particulares, tasas de los usuarios, tasas de los proveedores, tasas sobre los centros deportivos. El porcentaje de impuestos y tasas locales en los ingresos del Estado es muy bajo, alrededor de un 2,1%.

En la Federación Rusa sólo existen dos tipos de impuestos locales –impuesto sobre la propiedad de la tierra e impuesto sobre la propiedad de las personas físicas. Los órganos representativos de los gobiernos locales definen, dentro del marco del Código Fiscal de la Federación Rusa, los siguientes elementos de la imposición: los tipos impositivos, el procedimiento y los plazos para el pago de impuestos. Otros elementos de la imposición local también los fija el Código Fiscal. Según datos preliminares de 2005, los impuestos locales comprenden sólo el 4,29% de los ingresos de los presupuestos locales. Los recursos propios de los gobiernos locales no han parado de disminuir. Así, la ley de 21 de diciembre de 1991 sobre las bases del sistema fiscal preveía 23 tipos de impuestos locales y derechos. En 1998, todavía reportaban el 12% del total de

El problema más agudo del gobierno local es la falta de recursos financieros que imposibilita la realización de sus funciones

**Los órganos
desconcentrados
del Estado en Asia
Central están
privados de una
adecuada
independencia
fiscal y
presupuestaria**

los recursos de los gobiernos locales. Sin embargo, incluso en esa época, las autoridades locales sólo podían fijar los varemos dentro de ciertos márgenes para 8 impuestos. La versión inicial del código fiscal de la Federación Rusa, de 31 de julio de 1998, mantenía el conjunto de impuestos y derechos. Pero en el año 2000, fueron reducidos a 5. Con las enmiendas de 2004 al código presupuestario, se descartaron las propuestas de transferir la tasa sobre los vehículos a los presupuestos locales y de establecer un impuesto local sobre el comercio al detalle; por lo que tan sólo quedan dos impuestos locales, el impuesto sobre la propiedad de la tierra y el impuesto sobre la propiedad de las personas físicas.

En Ucrania, los gobiernos locales pueden establecer, siempre de acuerdo con la ley, impuestos locales y tasas que se atribuyen a los presupuestos correspondientes. Las asambleas de ciudadanos pueden introducir tasas locales bajo el principio de la auto imposición voluntaria. En 2005 los impuestos y tasas locales comprendían el 2,4% de los ingresos generales de los presupuestos locales.

Los órganos desconcentrados del Estado en Asia Central están privados de una adecuada independencia fiscal y presupuestaria. No tienen potestad para establecer los niveles de impuestos u otros elementos de la imposición local. Éstos son establecidos por los órganos centrales. En Uzbekistán, el Consejo de Ministros fija los impuestos locales y el nivel de imposición. En el caso de Kirguizistán, sólo el Parlamento puede establecer impuestos y tasas locales. Globalmente, los impuestos locales tienen muy poca importancia en el total de ingresos de los presupuestos locales.

Impuestos compartidos. En todos los países de la región, la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales proviene de un porcentaje de participación en los impuestos nacionales. Por regla general es un porcentaje de la recaudación local sobre los impuestos nacionales.

En Kazajstán, la ley no establece el reparto de impuestos entre el nivel local y el nacional. Los presupuestos locales reciben el 50% del impuesto sobre las empresas y 50% de los impuestos sobre los bienes. El impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuestos sociales, sobre la tierra y el transporte, pagos por el uso del agua y los recursos forestales son atribuidos en su totalidad a los presupuestos locales. Ciertos tipos de tasas u obligaciones son consideradas como impuestos locales.

El fortalecimiento de la base de ingresos de los presupuestos locales se realiza incrementando el porcentaje de impuestos que se transfieren a los presupuestos locales en detrimento de los impuestos estatales (por ejemplo en Uzbekistán y Kazajstán).

En Bielorrusia, más de un 14% de los ingresos de los gobiernos locales procede de los impuestos y tasas del Estado.

En Ucrania, desde la introducción del nuevo código presupuestario (adoptado en 2001), el impuesto sobre la renta se destina por completo a los presupuestos locales de distinto nivel (región, distrito, municipio), siguiendo los parámetros fijados por la ley.

Dado que Rusia es un país federal, gran parte de los presupuestos locales dependen de los presupuestos y opciones políticas de los sujetos de la Federación en el marco de lo que establece el Código Presupuestario. La base impositiva de los sujetos de la Federación se reforzó en 2004 y 2005 con la transferencia del impuesto sobre los transportes y sobre el patrimonio de las personas. Una parte de los ingresos corrientes de los sujetos debe ser reasignada a los presupuestos locales. Ciertas leyes de los sujetos de la Federación les asignan, además, partes adicionales procedentes de los ingresos por impuestos de los presupuestos regionales. Por norma general, tales asignaciones deben hacerse de forma uniforme. Y sólo en los casos previstos por la ley y

para el período 2006-2008 pueden establecerse asignaciones diferenciales. En 2005, las asignaciones de impuestos representaban el 36,7% de los ingresos de los presupuestos locales (Ministerio de Hacienda). La proporción del presupuesto de los gobiernos locales (incluyendo el nivel regional y local) sobre el conjunto de los fondos presupuestarios de la Federación Rusa representa el 10%.

Transferencias presupuestarias. Las transferencias tienen principalmente dos funciones:

- Igualar los ingresos en relación al nivel de responsabilidades, tomando en cuenta la disparidad entre los ingresos y las necesidades;
- compensar el coste de las responsabilidades delegadas que los gobiernos central y regional asignan a los presupuestos locales (los subsidios se utilizan especialmente a tal fin). Eficiencia y equidad demandan transparencia y objetividad en la asignación de recursos. Las reformas presupuestarias de los principales países de la región (Rusia y Ucrania) van en esta dirección. Sin embargo, en muchos países, no existe una fórmula para el cálculo de las transferencias a cada colectividad, y si existe esa fórmula es demasiado complicada y faltan datos para poder aplicarla.

En Ucrania, el subsidio compensatorio destinado a los principales presupuestos locales (unos 700) se calcula sobre la diferencia entre las necesidades de gasto evaluadas por una fórmula que fija el gobierno central, y los ingresos recibidos vía impuestos compartidos. Incluye también un coeficiente que determina el nivel de compensación. No se tienen en cuenta todas las necesidades, sólo las correspondientes a funciones contenidas en el código presupuestario (por ejemplo, educación, atención social, atención sanitaria primaria...) mientras que otras funciones (vivienda, servicios públicos locales, red viaria, transportes públicos locales) tienen que financiarse con recursos propios (impuestos locales, tasas...) que no se

toman en cuenta en el sistema de compensación. Aunque el sistema es sólido en sus principios, se ve alterado por las modificaciones que el gobierno realiza en los coeficientes, por una multiplicidad de decisiones que repercuten sobre los recursos o responsabilidades de los gobiernos locales, y por el aumento de los subsidios compensatorios, pasando a representar la mayoría de los ingresos corrientes de cinco de los siete gobiernos locales afectados. Un sistema de compensaciones similar se ha introducido a nivel de distrito para los municipios. Finalmente, la insuficiencia de recursos propios implica que las funciones no incluidas en la compensación no estén adecuadamente financiadas.

Por lo que respecta al sistema de asignación de recursos a los presupuestos locales, en Rusia se deja mayor discreción a los sujetos de la Federación que en Ucrania a las regiones. Los recursos básicos son porcentajes de los impuestos sobre la renta e impuestos regionales establecidos por las leyes de los sujetos de la Federación. Pero el principio de compensación es similar; se hace una estimación de las necesidades sobre los gastos medios, y los subsidios compensatorios para cubrir la diferencia entre los ingresos y el nivel de compensación que fija la ley. Una parte del impuesto sobre la renta se incluye en el subsidio compensatorio. Los subsidios son pagados por los sujetos de la Federación Rusa a través de los fondos de distrito para apoyar a los municipios y a través de fondos regionales para apoyar a los distritos municipales y a las ciudades distrito; existe también un fondo regional de apoyo a los municipios que recibe contribuciones del fondo de distrito. Los subsidios se distribuyen entre las unidades municipales según los métodos aprobados por la legislación de los sujetos de la Federación y en conformidad con lo que establece el Código Presupuestario de la Federación Rusa. El articulado del Código Presupuestario de la Federación Rusa excluye la asignación arbitraria de subsidios. Deben distribuirse entre las unidades municipales de forma "automática". La situación varía considerablemente

Por lo que respecta al sistema de asignación de recursos a los presupuestos locales, en Rusia se deja mayor discreción a los sujetos de la Federación que en Ucrania a las regiones

La compensación financiera de ciertas competencias estatales delegadas a los órganos de los gobiernos locales se realiza por medio de transferencias a los presupuestos locales por parte de los presupuestos estatales (federal o regional)

2. *Nota del editor: según las definiciones establecidas por el Código Presupuestario de la Federación Rusa (art. 6), las dotaciones son transferencias presupuestarias para cubrir gastos corrientes; las subvenciones son transferencias presupuestarias para financiar gastos específicos (funciones delegadas); los subsidios son transferencias presupuestarias que participan en la financiación de gastos puntuales.*

de un sujeto a otro, no sólo por razones geográficas, sino también con respecto al nivel de compensación, y si el subsidio se basa en estimaciones de gasto ejecutado o sobre las necesidades estimadas. Esto varía según se quiera centralizar el poder de decisión sobre el gasto dejando a los gobiernos locales sólo la ejecución (por ejemplo en las regiones de Novosibirsk y Tiumen y la República de Carelia) o, por el contrario, delegándoles la responsabilidad de decidir las prioridades del gasto (el caso de Lipiet'sk). Sin embargo, las consecuencias de la monetarización de los derechos sociales mediante la ley federal n° 122 de 2004, y los continuos cambios en la asignación de competencias desde 2004, hacen que sea difícil cualquier tipo de evaluación del sistema de transferencias y de compensación.

Para la financiación compartida de los programas de inversión y de proyectos de desarrollo de infraestructuras públicas de las unidades municipales, los sujetos de la Federación Rusa pueden crear fondos de desarrollo municipal. Además, los presupuestos de los sujetos de la Federación Rusa pueden prever fondos para el financiamiento conjunto de gastos sociales para subsidiar la financiación compartida de los gastos sociales prioritarios previstos en los presupuestos municipales. Las unidades municipales pueden recibir otras formas de ayuda financiera del presupuesto federal o de los presupuestos de los sujetos de la Federación. El principal requisito es la transparencia de la distribución de los recursos financieros.

Según los datos del Ministerio de Finanzas en 2005 las transferencias presupuestarias representan el 52,5% de los gastos de los presupuestos locales. Del total del volumen de transferencias, un 54% fueron subvenciones, un 32% dotaciones y un 14% subsidios².

El estudio de la relación entre gastos locales y el PIB muestra una tendencia descendente constante. Así, en la Federación Rusa el monto de gastos de los presupuestos locales representaba el 6,5% del PIB en 2003, el 6,2% en 2004 y el 5,3% en 2005.

El 1 de enero de 2006, el monto de gastos locales sobre el total de los servicios públicos representaba el 18% de los gastos del presupuesto consolidado de la Federación Rusa y el 40% de los gastos de los estados miembros de la Federación Rusa.

En otros países, las transferencias también ocupan un lugar importante en los recursos de los presupuestos locales. Por ejemplo, en Bielorrusia el monto de las transferencias sobre el total de ingresos representa el 58% (dependiendo del tipo de unidad territorial y de la correlación entre la administración local del Estado y la autonomía local).

En Uzbekistán donde la ley proclama el principio de déficit cero de los presupuestos locales, las transferencias se utilizan para cubrir el déficit.

En Kazajstán, el monto de las transferencias es elevado y su tendencia es al alza (en 2004 representaba el 19,81%, en 2005 el 25,28% y en 2006 el 37,1%). Se puede observar una tendencia similar en algunos países como Ucrania o Georgia. Esto refleja la debilidad de los impuestos compartidos comparados con las necesidades de gasto, que crecen más rápido.

La compensación financiera de ciertas competencias estatales delegadas a los órganos de los gobiernos locales se realiza por medio de transferencias a los presupuestos locales por parte de los presupuestos estatales (federal o regional). Los órganos de los gobiernos locales son responsables de los recursos materiales y financieros recibidos para la ejecución de ciertas competencias estatales.

En el cuadro 3, se proporcionan datos agregados de las finanzas locales de los estados de Eurasia. Sin embargo, estos datos deben utilizarse con precaución. Debido a la situación inestable de numerosos países de la región, los indicadores económicos son muy volátiles, y puede incurrirse en importantes diferencias en

términos de PIB y porcentaje del PIB de un año a otro. Además, los cambios en las proporciones pueden tener diferentes significados, dependiendo del contexto. Por ejemplo, la disminución de la proporción del gasto del gobierno local puede deberse a la centralización de ciertos gastos o a un incremento repentino del PIB, como sucedió tras el aumento de los precios del petróleo.

II.2. Competencias

La ley no define claramente las competencias de los gobiernos locales. Tal situación se explica mayormente por el constante proceso de redistribución de competencias entre los diferentes niveles

de gobierno. Sin embargo, es posible distinguir algunos modelos.

Principales competencias. Las principales competencias de los gobiernos locales en Rusia y Armenia consisten en asegurar la participación de la población en los asuntos locales, garantizar el desarrollo de los territorios, dar respuesta a las demandas de la población en materia de servicios públicos, representar y proteger los derechos e intereses de la autonomía local, gestionar las propiedades y finanzas municipales, proteger el orden público, organizar el transporte público, etc.

En Rusia, con la reforma de la autonomía local, las competencias de las unidades muni-

Cuadro 3 Indicadores de las finanzas locales (varios años)

País		Total Gasto Público (% PIB)	Gasto público local (% PIB)	Porcentaje del gasto público local sobre el gasto público total	Porcentaje de los impuestos y transferencias presupuestarias en relación con el total de ingresos	Porcentaje de ingresos vía impuestos locales sobre el total de ingresos
Armenia	(2003)	20,6 %	1,3 %	N/D	N/D	N/D
Azerbaiyán	(2003)	17,8 %	0,2 %	27,5 % (1999)	Subsidios: 10,4 %	22,6 %
Bielorrusia	(2004)	48 %	19,3 %	40,1 %	Transferencias a los presupuestos de nivel básico: 45,6 %	Impuestos locales y pagos: 2,1 % ;
Georgia	13,9 % (2003) 4,6 % (2005)	N/D	N/D	N/D	N/D	
Kazajistán	(2004)	22,1 %	10,8 %	48 %	Transferencias: 37,1 %	Los gobiernos locales no pueden fijar impuestos
Kirguistán	(2005)	28,7 %	3,4 %	12 %	N/D	N/D
Moldavia	(2003)	25 %	7,2 %	29 %	N/D	N/D
Rusia	(2005)	18 %	5,3 %	18 %	Transferencias a los presupuestos locales: 52,5 %	4,29 %
Ucrania	(2005)	45,2 %	11 %	N/D	N/D	2,4 %
Uzbekistán	(2005) (estimaciones)	32,5 %	23 %	55 %	Subsidios: 16,2 % que cubren déficits presupuestarios	

Fuentes: Fuentes nacionales, PNUD, Banco Mundial recopiladas por los autores; los datos para Tayikistán y Turkmenistán son insuficientes o no están disponibles. No se ha podido averiguar si todos los datos han sido calculados sobre la misma base, especialmente debido a los fondos extrapresupuestarios.

En la mayoría de los Estados, las responsabilidades en el campo de la educación están separadas entre las administraciones descentralizadas del Estado y los gobiernos locales

cipales se ampliaron limitando la esfera legislativa de los sujetos de la Federación. La ley ha dado una nueva forma a las funciones de las unidades municipales (tomando en cuenta su tipo y su estatus), prescribe de forma más clara las bases económicas de la autonomía local (enumerando los bienes de propiedad municipal) y prescribe las responsabilidades de los órganos y funcionarios de los gobiernos locales. La ley ha introducido nuevos esquemas para la cooperación económica intermunicipal y ha regulado con más precisión los procedimientos para transferir ciertas competencias del Estado al nivel local. Actualmente, la mayor parte de los gastos de los gobiernos locales se destinan a educación, salud pública, seguridad social, cultura, economía local, deportes y actividad física y política de la juventud.

Esas mismas competencias se han transferido al nivel local en algunos Estados de la región. Por ejemplo, en Ucrania, los servicios de salud, educación y protección social representan más del 80% de todo el gasto público local. Además, en Ucrania las autoridades locales gestionan las propiedades comunales y las finanzas locales, aseguran el correcto desarrollo de los territorios, prestan servicios a la población, aseguran la participación de la población en la vida local y protegen el orden público y la legalidad en sus territorios.

En la mayoría de Estados de Asia Central tales funciones se ejercen por los órganos ejecutivos del Estado integrados en un sistema jerárquicamente centralizado. Así, las competencias "unitarias" del Estado se distribuyen entre los diferentes niveles de la estructura vertical. La función normativa corresponde a los órganos centrales. La ejecución de las leyes y normas corresponde a las autoridades locales. Por ejemplo, el gasto de los gobiernos locales en Kazajstán muestra un perfil diferente, ya que el papel del gobierno local en atención sanitaria y la ayuda social es significativo. En 2004 los gastos de los gobiernos locales de

Kazajstán se reparten de la siguiente manera: un 4% en tareas administrativas, un 2% en defensa, un 4% en policía, un 31% en educación, un 20% en atención sanitaria, un 7% en ayuda social, un 12% en desarrollo económico, un 6% en transporte y un 14% en otros conceptos. En Uzbekistán, los presupuestos regionales y municipales representan el 64,4% del conjunto de gastos sociales (69,6% destinados a la educación y 61,4% a la atención sanitaria).

Grandes tendencias por competencias

Planificación. La planificación se utiliza frecuentemente en la región. En Rusia sirve para programar el desarrollo de los territorios de las unidades municipales en el marco de la realización de programas federales y estatales específicos y sus propios programas (municipales). En vez de los antiguos métodos estrictamente centralizados de gobierno que eran característicos del período soviético, en Armenia y Rusia se aplican nuevos enfoques que excluyen medidas administrativas obligatorias.

Los Estados de Asia central mantienen como norma sistemas centralizados de planificación que vienen definidos por programas generales y planes de desarrollo social y económico estatal.

Educación. En la mayoría de los Estados, las responsabilidades en el campo de la educación están separadas entre las administraciones descentralizadas del Estado y los gobiernos locales. Estos últimos, por norma, están autorizados a gestionar la educación preescolar y la educación básica. Sin embargo, la administración central del Estado fija la normativa general en este campo, y los gobiernos locales implementan esas normas en su provincia y controlan su ejecución.

En Uzbekistán, la educación está centralizada. La separación de competencias en



los ámbitos preescolares y educación básica entre centro, provincias (*oblasts*), ciudades y distritos acaece de la siguiente manera: la administración central del Estado aprueba los estándares, proporciona recursos y supervisa la ejecución de las leyes, mientras que otros niveles deben prestar los servicios y distribuyen los recursos.

En Tayikistán los gobiernos locales son responsables de las instituciones de educación preescolar y elemental, mientras que las ciudades y distritos son responsables de la secundaria y los institutos.

En Ucrania no existe una separación estricta de funciones en educación, lo que crea una confusión de competencias entre las administraciones descentralizadas del Estado y los gobiernos locales.

En Armenia según la Ley sobre "Establecimientos no comerciales del Estado", el Estado representado por el Gobierno conserva el papel de fundador de las instituciones educativas. Al mismo tiempo, tal como se establece en la Ley sobre "Autonomía Local" todas las instituciones de educación preescolar se transfirieron a los municipios sin compensación (es decir, se transfirió como propiedad municipal).

Servicios sociales. En la mayoría de los Estados de Eurasia los gobiernos locales tienen amplias responsabilidades en la prestación de los servicios sociales. Por ejemplo, en Rusia la ley establece que los gobiernos locales son responsables de organizar la protección social de la población, prestando asistencia social, estableciendo diferentes servicios sociales y asistiendo a las instituciones prestatarias de servicios sociales.

En Armenia, los servicios sociales son competencia de la administración del Estado. Pero incluso en este contexto se ha delegado a los gobiernos locales la capacidad para prestar servicios sociales

en el marco de sus propios programas sociales.

La misma situación se plantea en Tayikistán donde la prestación de servicios sociales se realiza a tres niveles: de la república, regional y local. Los dos últimos niveles están autorizados a mantener las instituciones mediante la prestación de asistencia a domicilio.

En Kazajstán la administración descentralizada del Estado tiene la potestad de pagar pensiones y subsidios de desempleo, a familias numerosas, huérfanos, madres solteras, por nacimiento de hijos, reembolso de pagos por residencia y gastos de funeral.

Ucrania tiene una separación relativamente clara de las responsabilidades en el ámbito de los servicios sociales. La Ley sobre "Servicios Sociales" (2003) establece dos esferas de prestación: la estatal y la local, financiadas por presupuestos diferentes.

Salud pública. Casi todos los Estados de la región, con la excepción de Ucrania, donde las competencias de los gobiernos locales no están claramente definidas, han diferenciado las competencias en salud pública entre la administración del Estado (nacional y regional) y la administración local. En Rusia y en cierto número de estados los gobiernos locales son responsables de prestar los primeros auxilios, organizar la ayuda médica en la "zona de proximidad" del hospital con los pacientes, ambulancias y puestos médicos, así como organizar los servicios médicos de prevención.

Según las leyes de Armenia, los alcaldes son responsables de organizar y gestionar las instituciones municipales de atención sanitaria. Deben promover la mejora de la situación sanitaria, y adoptar medidas sanitarias, higiénicas, anti-epidémicas y de cuarentena.

Según las leyes de Armenia, los alcaldes son responsables de organizar y gestionar las instituciones municipales de atención sanitaria

En Rusia, el suministro de agua, energía, gas y calefacción y los transportes públicos son competencia de los gobiernos locales

En Kazajistán, este ámbito es responsabilidad de la administración descentralizada del Estado. Gestionan los hospitales locales y policlínicas de ámbito general, clínicas especializadas, hospitales para tuberculosos, centros de diagnóstico y puestos médicos en zonas rurales; y son responsables de la prevención y lucha contra infecciones peligrosas.

En Uzbekistán la responsabilidad de prestar servicios en el ámbito de la salud pública está principalmente en manos del Estado. Los gobiernos locales son responsables de organizar y mantener los centros médicos.

La mayoría de los Estados disponen de un sistema de financiación de los servicios sociales a varios niveles. En general, las autoridades descentralizadas del Estado y los gobiernos locales, órganos de la autonomía local, no tienen recursos financieros apropiados para gestionar servicios públicos de educación, salud pública y ayuda social, aunque el conjunto de los recursos destinados a estos ámbitos crece de manera constante.

En Tayikistán la salud pública y los servicios sociales están excluidos de las competencias de los gobiernos locales, aunque los presupuestos locales cubren entre el 7% y el 8% de los gastos en ayudas sociales y educación.

En Uzbekistán existe otro modelo: el 100% de los gastos en seguros sociales están cubiertos por los presupuestos locales, mientras que las ayudas sociales, la sanidad pública y la educación están financiadas en la siguiente proporción: aproximadamente un 20% de los gastos son financiados por el gobierno central, el 50% aproximadamente por los presupuestos regionales y entre un 20% y 30% por los presupuestos de los distritos.

En 2005, los presupuestos locales de la Federación Rusa financiaron el 22% de

los gastos de la sanidad pública, el 16% de los gastos de las políticas sociales y el 43% de los gastos en educación.

Agua, energía y transporte público. En Rusia, el suministro de agua, energía, gas y calefacción y los transportes públicos son competencia de los gobiernos locales. Éstos han recibido poderes importantes y pueden tener bienes de propiedad municipal, que les permiten implementar estas responsabilidades. En Armenia las infraestructuras de suministro de gas, energía y agua pueden transferirse, de acuerdo con la Ley sobre "Autonomía Local", a la propiedad municipal.

En Bielorrusia, Ucrania y los Estados de Asia Central las responsabilidades en el suministro de agua y energía, así como el transporte público, corresponden a las administraciones descentralizadas del Estado. Están obligadas a asumir la explotación y mantenimiento de los bienes locales y otorgar subsidios a los usuarios. Sin embargo, es necesario destacar que los presupuestos locales no siempre pueden cubrir adecuadamente la gestión y el mantenimiento de esos bienes debido a su mal estado y la falta de medios financieros.

Apoyo al desarrollo económico. En Azerbaiyán, Armenia, Rusia y Ucrania se puede proporcionar apoyo al desarrollo económico a todos los niveles: por la administración del Estado central, regional y local, y por los gobiernos locales. Varios países, incluida Rusia, no sólo proclaman el derecho de los gobiernos locales a apoyar el desarrollo económico, además proporcionan los recursos financieros pertinentes para ello.

En los Estados de Asia Central el apoyo al desarrollo económico se lleva a cabo principalmente por la administración central del Estado. Sin embargo, el papel de la administración descentralizada del Estado es también conside-

table. Los órganos locales son responsables de otorgar licencias para actividades económicas a nivel local, conceder permisos para la construcción de redes comunitarias y edificios, organizar concursos públicos para la provisión de servicios sociales y la venta de las propiedades de la comunidad, etc.

A continuación se presenta un cuadro que resume los ámbitos de competencia de los gobiernos locales.

II.3. Capacidad Administrativa

El desarrollo eficiente de las competencias por parte de los gobiernos locales es

Cuadro 4 Ámbitos de competencia de los gobiernos locales (niveles intermedio y local)

País	Urbanismo	Educación	Servicios Sociales	Salud Pública	Suministro de Agua	Suministro de Energía	Transporte Público	Apoyo a los negocios
Armenia	Sí	No (con la excepción de las instituciones preescolares)	No (con excepción de la implementación voluntaria de los propios programas sociales municipales)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Azerbaiyán	Sí	No	Sí (en los ámbitos no cubiertos por el Estado)	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Bielorrusia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Georgia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Kazajistán	Sí	Sí (elemental, secundaria y educación secundaria profesional)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Kirguistán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Moldavia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Rusia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tayikistán	Sí	Sí (preescolar e instituciones de educación básica)	No	No, aunque los presupuestos locales financian la sanidad pública, 8 %	Sí	Sí	Sí	Sí
Turkmenistán	Sí	N/D	N/D	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ucrania	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uzbekistán	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: datos países y CGLU, 2007.

En todos los países
de la región
los órganos
ejecutivos
de las ciudades
funcionan
a un nivel
más profesional

determinado no sólo por una adecuada financiación, sino también por un servicio civil de funcionarios municipal o descentralizado bien organizado.

Servicio civil municipal. La noción de servicio civil en los Estados de Eurasia se aplica a los gobiernos locales. A diferencia de muchos otros países, no incluye a los trabajadores del sector educativo. El servicio civil municipal se desarrolla con independencia de los órganos del Estado, de la correlación de fuerzas políticas y de los resultados de las elecciones locales.

En todos los países de la región los órganos ejecutivos de las ciudades funcionan a un nivel más profesional. Las comunidades de carácter rural tienen menos empleados municipales, su conocimiento de la gestión y marketing municipal es bajo. La mejora de los niveles profesionales de los empleados municipales continúa siendo un problema agudo para el desarrollo de la autonomía local.

El 1 de mayo de 2006 había en Rusia alrededor de 280.000 empleados municipales (un empleado municipal por cada 500 habitantes de media). Según la legislación rusa, el servicio civil municipal comprende únicamente al personal empleado en la administración de los gobiernos locales. Los establecimientos de los gobiernos locales (por ejemplo, en la enseñanza o salud) no se considera que forman parte de la administración local y, por tanto, su personal no se considera que forme parte de la función pública municipal. El estatus legal de los empleados municipales está definido por las leyes federales, leyes de los estados miembros de la federación y cartas municipales. El estatus de los empleados municipales y las garantías de sus actividades se basan, *grosso modo*, en los principios generales aplicados al servicio civil estatal. La evaluación del trabajo de los empleados municipales se lleva a cabo en base a exámenes y certificados. Los empleados municipales pueden estar

sujetos a castigos disciplinarios por no haber realizado, o realizado indebidamente, sus responsabilidades. La nueva Ley marco federal nº 25 del 2 de marzo del 2007 establece una nueva base legal unificada para el servicio civil municipal, ligado al servicio civil estatal pero claramente diferenciado para los cargos electos; su objetivo es la profesionalización y estabilización de los funcionarios municipales. La nueva ley entró en vigor el 1 de junio de 2007, y se desarrolla por leyes de los sujetos de la Federación.

Actualmente, hay en Azerbaiyán unos 25.000 empleados municipales (un empleado municipal por cada 300 habitantes de media). En Bielorrusia, los empleados estatales trabajan a nivel local. Son unos 22.000 aproximadamente (un empleado municipal por cada 450 habitantes de media).

Integridad de los cargos electos y de los empleados: prevención de la corrupción. Las autoridades municipales se enfrentan al mismo problema de corrupción que los otros niveles del poder público. Los medios de comunicación informan de los casos de empleados municipales acusados de sobornos, robos, mal uso de fondos públicos, etc...

En una de las regiones (*oblast*) de Ucrania se llevaron a cabo encuestas sociológicas entre los empleados municipales donde se muestra que, anualmente, el 60% de los encuestados respondieron que han sido víctimas de al menos un hecho de corrupción (el 15,69% de varios actos y 28,55 % de múltiples actos).

Un cierto número de países han adoptado medidas legales para luchar contra la corrupción. Por ejemplo, el Gobierno de Armenia ha promulgado el Decreto sobre "La Estrategia de Anticorrupción y el Programa sobre su Implementación". Prevé medidas para reforzar el control público sobre los órganos de la autonomía local, estableciendo procedimientos

Cuadro 5 Personal del gobierno local (niveles intermedio y local)

Países	Personal (número absoluto y % del total del servicio público)	Régimen (derecho público o privado, de carrera o puesto de trabajo)	Estatus (ley o contrato)	Procedimiento de selección especialmente para altos cargos	Formación
Armenia	N/D	Derecho público, servicio municipal de carrera y contractual	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Municipal"	Los empleados municipales son nombrados por los jefes de los municipios	Ley establece la organización de cursos de formación
Azerbaiyán	25.000 (1 empleado municipal por cada 300 habitantes de media)	Derecho público, servicio municipal de carrera y contractual	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Municipal" del 20 de noviembre de 1999	Los presidentes de los municipios nombran a los jefes de los departamentos en base a decisiones de los municipios; otros empleados municipales son nombrados directamente por los jefes municipales	N/D
Bielorrusia	22.000 a finales de 2005	Derecho público. Servicio estatal con contrato	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Público Estatal en la República de Bielorrusia"	Los empleados municipales son nombrados por los responsables de los órganos del gobierno local en base a un examen	Cursos de formación
Kazajistán	46.546	Derecho Público. Con contratos	La actividad de los órganos locales está regulada por la legislación estatal sobre el servicio público	Akims y jefes del personal de las regiones y la ciudad de Almaty son cargos de confianza política nombrados por el Estado. La mayoría de empleados de órganos representativos y ejecutivos son funcionarios de carrera (de acuerdo con los resultados de oposiciones e informes)	N/D
Kirguistán	N/D	Derecho público. Servicio de carrera y con contratos	Estatus legal regulado por la Ley sobre "El Servicio Municipal"	Los funcionarios municipales son contratados de acuerdo con los resultados de oposiciones y certificaciones	N/D
Moldavia	N/D	Derecho Público. y con contrato		Nombrados y revocados por el alcalde o el jefe de distrito	N/D
Rusia	Aprox. 280.000 (un empleado municipal por cada 500 residentes de media)	Derecho Público. y con contrato	Estatus legal regulado por leyes federales, leyes de los estados miembros de la Federación Rusa y Estatutos de las unidades municipales	Los jefes de las unidades municipales pueden ser elegidos directamente por la población o nombrados por los órganos representativos de los municipios. Otros empleados son nombrados por los jefes de las unidades municipales	Cursos de formación
Tayikistán	N/D	Derecho Público. y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Los empleados de los órganos locales son nombrados por los jefes de la administración local	N/D
Turkmenistán	N/D	Derecho Público. y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Los empleados de los órganos locales son nombrados por los jefes de la administración local	N/D
Ucrania	91.925 empleados municipales el 1 de septiembre de 2006	Derecho Público. y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Elección y nombramiento de los empleados municipales	Reservas de personal para nombramiento y promoción de los empleados
Uzbekistán	N/D	Derecho público y con contrato	La legislación que regula el servicio público estatal	Nombrados por órganos superiores o responsables de los órganos locales	N/D

Fuente: datos países y CGLU, 2007.

Un indicador
del progreso
de la democracia
local es,
ciertamente,
la realización
de elecciones
locales pluralistas

transparentes para preparar los presupuestos locales y realizar gastos del fondo público.

Algunos estados de Eurasia han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Convenio Penal sobre Corrupción del Consejo de Europa.

Reformas en la gestión. algunos países (Rusia, Ucrania, etc...) ha iniciado reformas administrativas con el fin de mejorar el funcionamiento de todos los eslabones de la gestión pública. El énfasis, en el caso de la autonomía local, se pone en promocionar a técnicos profesionales que posean un conocimiento y experiencia suficiente para resolver las cuestiones locales. En los últimos años el porcentaje de tales empleados en el sistema de autogobierno local se ha incrementado visiblemente. Estos cambios se han producido a causa de la renovación y la formación intensiva de los empleados municipales. Los estados de la región adoptan medidas para la introducción de nuevas tecnologías para la gestión. Se atribuye un papel importante al registro estricto y la atenta consideración de las demandas y solicitudes de los ciudadanos.

La mejora de la calidad de los servicios locales también está relacionada con una mayor privatización de las propiedades municipales, en particular por lo que se refiere a los servicios públicos municipales de naturaleza económica.

III. La democracia local

Un indicador del progreso de la democracia local es, ciertamente, la realización de elecciones locales pluralistas. Sin embargo, en algunos países este ejercicio está limitado al primer nivel de gobiernos locales. También en algunos países la participación electoral es baja, mientras que en otros es comparable a la de los países europeos. Pero es necesario en primer lugar precisar el estatus jurídico de los

órganos de los gobiernos locales y de las relaciones entre órganos electos y administración local.

El cuadro de la página siguiente resume las características institucionales esenciales de la democracia local en los países de la región.

III.1. Órganos del gobierno local

Todos los Estados de Eurasia tienen modelos diversos de organización de los gobiernos locales. A nivel territorial menor (de base) no existen órganos permanentes. Los asuntos locales se resuelven, por norma general, por medio de la democracia directa. Los órganos correspondientes aparecen a niveles superiores de los gobiernos locales.

La estructura organizativa de las unidades municipales superiores de la Federación Rusa, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Moldavia está formada por órganos electos, jefes de las unidades municipales (alcaldes), administraciones locales y otros órganos y cargos electos de los gobiernos locales según lo que estipulan las leyes y las cartas de las unidades municipales. La estructura de las administraciones locales la establecen los órganos electos en base a las propuestas de los jefes de la administración local.

Por regla general, las unidades municipales en los Estados de Eurasia no tienen personalidad jurídica. Sin embargo, toman parte en relaciones de derecho civil al mismo nivel que las personas físicas o jurídicas (en particular en Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Tayikistán). Los derechos a la personalidad jurídica se conceden a los órganos de las unidades municipales, las que pueden adquirir y ejercer derechos y obligaciones sobre la propiedad y otros asuntos, y representar a las unidades municipales ante los tribunales. En general, son los órganos electos locales y las administraciones las que gozan de personalidad jurídica. En cierto número de uni-

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Armenia	Elección de los consejos locales	Las grandes unidades administrativas son gestionadas por órganos descentralizados de la administración del Estado. Los gobiernos locales (pueblos, localidades, ciudades, barrios de Yerevan) son administrados exclusivamente por los órganos de la autonomía local. Los jefes de las municipalidades son electos.	Los candidatos a la elección se presentan libremente, pero en realidad la mayoría de ellos pertenecen a los diferentes partidos políticos, que les ofrecen el apoyo necesario. Escrutinio mayoritario. En 2005, se celebraron elecciones locales en 829 municipalidades sobre un total de 930.	Los consejos municipales tienen entre 5 y 15 miembros según la población (5 miembros para las municipalidades que no sobrepasan los 1.000 habitantes, y 15 a partir de 20.001 habitantes).	4 años.
Azerbaiján	Elección de los consejos locales	Los jefes del poder ejecutivo en las ciudades y distritos (administración local del Estado) son designados por el presidente y son responsables ante él. Los presidentes de los consejos locales son electos y dirigen el personal de los gobiernos locales.	Escrutinio mayoritario. En las elecciones de 2004, se eligieron 2.731 consejeros formados por 21.613 miembros. El 6 de octubre de 2006, se celebraron elecciones parciales en 604 municipalidades, para cubrir 1.941 puestos vacantes.	La ley determina el número de consejeros en función de la población.	5 años.
Bielorrusia	Elección de los tres niveles de los consejos locales	Los presidentes de los comités ejecutivos regionales son nombrados por el presidente de la república, con el acuerdo de los consejos regionales (por mayoría de sus miembros). Los presidentes de los comités ejecutivos de los distritos y de los pueblos son nombrados por el presidente del comité ejecutivo regional con el acuerdo del consejo local (por mayoría de sus miembros). Si las propuestas del presidente del comité ejecutivo regional son rechazadas dos veces consecutivas, éste puede imponer a su candidato.	Escrutinio mayoritario. En las elecciones del 14 de enero de 2007 se eligieron 1.581 consejeros locales, formados por 22.639 consejeros; la mayoría de ellos no estaban afiliados a ningún partido.	N/D	4 años.

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Georgia	Los consejos locales (<i>sakrebulo</i>) son electos (1.017)	Los alcaldes son elegidos por los consejos locales. El consejo de Tbilisi elige al alcalde por un mandato de cuatro años.	En las elecciones locales de 2006 se eligieron 69 consejeros en 4 ciudades dotadas de autonomía local, 60 municipalidades, 4 colectividades de zonas en conflicto, así como el consejo de Tbilisi. Sistema mixto, mayoritario y representación proporcional (1.733 consejeros elegidos según este sistema); anteriormente por representación proporcional en Tbilisi.	El consejo de Tbilisi está formado por 37 miembros: 25 son elegidos en diez circunscripciones plurinominales por mayoría; los otros 12 son atribuidos a los partidos que han obtenido el 4% de los votos en las diez circunscripciones.	4 años.
Kazajistán	Solo se prevé la autonomía local en el nivel más bajo (pueblo), pero estas instituciones no se han constituido. Se eligen consejeros con la cualidad de órganos del Estado a nivel de regiones, distritos y ciudades con importancia regional o estatal.	Los órganos ejecutivos de la administración local del estado (<i>akim</i>) han sido hasta la fecha nombrados por el presidente o un <i>akim</i> de nivel superior. Pero pueden ser elegidos según un procedimiento determinado por el presidente. En 2005-2007, la elección de los <i>akims</i> se ha ido introduciendo progresivamente en los pueblos, los distritos rurales y a título experimental en diversos distritos y en los distritos urbanos de Astana y Alma Ata.	Escrutinio mayoritario para la elección de los consejos locales que tienen la calidad de órganos del Estado; se celebra una segunda vuelta si ningún candidato obtiene el 50% de los votos. La elección de los <i>akims</i> de primer nivel se realiza por sufragio directo en las unidades administrativas que no superan los 5.000 habitantes, por sufragio indirecto (mediante la intermediación de grandes electores) cuando la población supera los 5.000 habitantes.	El número de consejeros viene determinado por la población, según un procedimiento establecido por la ley sobre los órganos de la administración local del Estado. No pueden tener más de 50 miembros en Astana y Alma Ata, de 30 en las ciudades y 25 para los distritos.	4 años.
Kirguistán	Autonomía local sólo en el nivel de localidades. El <i>hokim</i> preside el consejo y dirige la administración.	Los órganos ejecutivos de la autonomía local son electos. Pero el jefe de la administración del Estado del distrito (<i>hokim</i>) es nombrado y revocado por el Presidente con el acuerdo del consejo competente después de haber consultado al Primer Ministro.	Representación proporcional para los consejos locales: 6.737 consejeros fueron elegidos en 2004. Los jefes de la administración de los círculos rurales se eligen directamente. En 2006, se celebraron elecciones en 34 círculos rurales con una población que no superaba los 9.000 habitantes.	N/D	Los <i>hokim</i> de las administraciones del estado de los distritos son nombrados por 4 años.
Moldavia	Los consejos locales y los alcaldes son electos.	899 alcaldes fueron elegidos durante las elecciones del 3 de junio de 2007.	11.967 miembros de consejos locales fueron elegidos en las elecciones locales de 2007. Representación proporcional para los consejos; escrutinio mayoritario a dos vueltas para los alcaldes (segunda vuelta para la elección de 473 alcaldes el 7 de junio de 2007).	El número de consejeros depende de la población	4 años.

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Rusia	Los consejos locales pueden ser elegidos en todas aquellas localidades que tengan 100 o más electores; por debajo, los derechos del consejo se ejercen por la asamblea de habitantes. Sin embargo, el ejercicio de derechos por parte de un gobierno local supone una unidad de 1.000 habitantes como mínimo (3.000 en zonas con un mayor densidad de población).	Según el estatuto de la colectividad local, el ejecutivo es elegido por sufragio universal directo o por el consejo. La administración local es dirigida por el ejecutivo o por un gestor seleccionado mediante un concurso oposición y empleado en base a un contrato.	La ley permite escoger entre la representación proporcional o el escrutinio mayoritario. El escrutinio mayoritario es el más extendido.	El número de consejeros lo establece el estatuto de la colectividad local, pero no puede ser inferior a: 7 para menos de 1.000 habitantes 10 de 1.000 a 10.000 habitantes 15 de 10.000 a menos de 30.000 habitantes 20 de 30.000 a menos de 100.000 habitantes 25 de 100.000 a menos de 500.000 habitantes 35 para 500.000 y más	El estatuto de la colectividad local establece la duración del mandato.
Tayikistán	La autonomía local sólo funciona a nivel de localidades. Se elige a consejos locales como órganos locales del Estado en las regiones y distritos.	La autoridad del poder ejecutivo del Estado es nombrada por el Presidente previo acuerdo del consejo. Ella preside el consejo.	Escrutinio mayoritario.	N/D	N/D
Turkmenistán	La autonomía local se ejerce a nivel de localidades por consejos de electos (<i>gengeshi</i>) y de órganos de la administración.	El poder ejecutivo del Estado lo ejerce el <i>hakim</i> . Nombrado y revocado por el Presidente y ante el que rinde cuentas. El consejo local elige su presidente en su seno (<i>archyms</i>).	N/D	N/D	5 años.

Cuadro 6

País	Formación de los órganos representativos locales	Órganos ejecutivos	Sistemas electorales, características generales	Número de consejeros a elegir (máximo / mínimo)	Duración del mandato
Ucrania	Coexisten dos modelos de autonomía local : – a nivel municipal: un consejo local y un ejecutivo electos; no existe un órgano de la administración del Estado. – a nivel de distrito y de la región: sistema mixto con un consejo electo y órganos del Estado que aseguran el ejecutivo y la administración.	El jefe del municipio es elegido por sufragio directo y el consejo forma el ejecutivo en base a su propuesta. Las regiones, distritos, Kiev y Sebastopol: el ejecutivo lo asegura una administración local del Estado cuyo jefe es nombrado y revocado por el Presidente sobre propuesta del Consejo de Ministros.	Escrutinio mayoritario para los consejos municipales y los ejecutivos electos. Representación proporcional para los consejos locales de las ciudades, los distritos y las regiones, así como para el Parlamento de la República de Crimea.	N/D	N/D
Uzbekistán	Los consejos de diputados del pueblo (<i>kengashi</i>) son órganos representativos locales del Estado, a nivel de las regiones, de los distritos y de las ciudades. Los órganos del autogobierno local se constituyen a nivel de localidades, pueblos, aldeas, y en los barrios (<i>makhalla</i>) de las ciudades, de las localidades y las aldeas.	El <i>hokim</i> es, a nivel de la región, de distrito y de la ciudad, es a la vez el titular del poder ejecutivo y presidente del consejo de diputados del pueblo.	Escrutinio mayoritario sobre una base multipartido para las elecciones a los consejos de región, distrito y ciudad.	N/D	5 años para los consejos de diputados del pueblo y los <i>hokim</i> . 2 años y medio para los presidentes (<i>aksa-kak</i>) de los consejos locales.

Fuentes: datos países y CGLU, 2007.

dades municipales (por ejemplo, en la *oblast* de Vologod en la Federación Rusa), se da ese reconocimiento a ciertos órganos ejecutivos o divisiones de las administraciones locales. Los órganos de los gobiernos locales en tanto que personas jurídicas deben registrarse estatalmente bajo la forma de instituciones.

Existe otro modelo en Azerbaiyán y Moldavia. Según la ley de la República de Moldavia sobre "La Administración Pública Local" las unidades administrativo-territoriales tienen personalidad jurídica de derecho público. Pueden obtener y disponer de propiedades y adquirir obligaciones contractuales a través de sus propios órganos, actuando en el marco de las competencias que establecen los reglamentos y estatutos de las unidades municipales.

Los órganos de las unidades municipales de Azerbaiyán gozan de las mismas competencias. A diferencia de órganos similares de otros países (Kirguizistán, Ucrania y Uzbekistán, entre otros) no tienen personalidad jurídica.

III.2. Sistemas políticos locales

El papel de los partidos políticos varía considerablemente según el nivel de desarrollo y grado de autonomía.

Papel de los partidos políticos. En todos los Estados de Eurasia existen órganos representativos locales. Por ejemplo, en Georgia existen 1.017 consejos locales (*sakrebulo*).

En Rusia hay 252.000 miembros electos en los órganos representativos locales que funcionan, en principio, sobre una base no profesional. Los consejos locales están formados como mínimo por 7 miembros (para las unidades municipales con una población superior a los 1.000 habitantes) y al menos por 35 miembros (para las unidades municipales con una población superior a los 500.000 habitantes).

La participación de los partidos políticos en los países de la región en las elecciones a órganos representativos locales es muy diversa. En países con formas desarrolladas de autonomía local (por ejemplo, en Azerbaiyán, Armenia, Georgia, Kirguizistán, Rusia o Ucrania) los partidos políticos participan en todas las elecciones. En estos países, como regla general, la constitución de partidos locales está prohibida por la ley.

La principal función de los partidos políticos es proponer y apoyar a sus candidatos (Bielorrusia, Rusia y Ucrania) o a candidatos que se han propuesto ellos mismos (Armenia). Por ejemplo, en Rusia entre el 9 y 17% de los candidatos a las elecciones municipales son respaldados por partidos políticos.

Globalmente, las elecciones locales en estos países tienen lugar en un ambiente muy competitivo. Así, en Azerbaiyán participaron en las elecciones municipales de 1999 candidatos de 26 partidos políticos. En Georgia participaron 21 partidos políticos y bloques en las elecciones de 2002 para el gobierno municipal de Tbilisi. En las elecciones locales de 2006 participaron 7 partidos políticos (dos de los cuales presentaron listas conjuntas de candidatos). En Moldavia, participaron 22 partidos políticos en las elecciones locales de 2007.

En un gran número de entes municipales de Rusia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia se suelen presentar más de 10 candidatos para un único puesto.

En aquellos países en que ciertos elementos de la autonomía local sólo existen en el nivel inferior de las instituciones (Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán), la participación de los partidos políticos es menos significativa, aunque dicha participación está prevista por la ley. Por norma general, las elecciones a todos los órganos de la autonomía local son sin partidos políticos (Uzbekistán es la excepción a esta

El papel de los partidos políticos varía considerablemente según el nivel de desarrollo y grado de autonomía

La representación de las mujeres en los órganos del gobierno local está aumentando en Rusia, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y algunos otros Estados

regla; 5 partidos políticos participaron en las elecciones a los órganos representativos locales). La legislación de Kirguizistán establece que los candidatos a cargos electos municipales pueden ser propuestos por los electores en su lugar de trabajo, de servicio, de educación o residencia, a partir de asambleas de electores, en las conferencias de los partidos políticos o por los candidatos mismos.

En los estados que establecen la separación entre los órganos representativos y ejecutivos (Armenia, Kirguizistán, Moldavia, Uzbekistán y en Ucrania en las ciudades distrito), los órganos ejecutivos son elegidos por la población.

En Rusia existen dos tipos de procedimientos para elegir a los órganos ejecutivos de la autonomía local. Según el primer procedimiento los responsables del poder ejecutivo (siempre son los Jefes de las unidades municipales) son elegidos por la población en elecciones generales directas. Según el otro procedimiento, éstos son nombrados en base a contratos que se firman tras hacer pasar un concurso u oposición a los aspirantes. En las elecciones municipales de 2005 más del 30% de los jefes de los entes municipales fueron electos.

En Azerbaiyán cada municipio tiene su propio órgano ejecutivo –que incluye el presidente del municipio, los jefes de las agencias y departamentos, los especialistas y otros empleados de las estructuras del personal ejecutivo del municipio.

La representación de las mujeres en los órganos del gobierno local está aumentando en Rusia, Bielorrusia, Moldavia, Ucrania y algunos otros Estados. Así, en la Federación Rusa, el 30% de los jefes de los ejecutivos locales y el 47% de los miembros de los consejos locales son mujeres. En las elecciones locales de 2007 en Bielorrusia 45,7% de los puestos de los consejos locales fueron ganados por mujeres. En Ucrania, el 40,2% de los miembros de los consejos locales son

mujeres. Aunque en Georgia, en las elecciones de 2006, sólo el 11,4% de los puestos fueron para mujeres. En Kirguizistán, tras las elecciones de 2004, las mujeres representaban sólo el 19,1% de los miembros de los consejos locales.

III.3. Sistemas electorales

En las elecciones de los órganos representativos de los gobiernos locales, por regla general, se aplica el sistema electoral mayoritario. En Ucrania se ha utilizado ampliamente el sistema electoral proporcional desde 2004. Este sistema se ha aplicado en particular en las elecciones de los miembros de los consejos de las ciudades. A veces, ha causado una excesiva politización de la autonomía local, transfiriendo artificialmente al nivel local debates sobre política regional, lingüística o internacional; también ha provocado enfrentamientos entre partidos en diferentes regiones de la República.

En Rusia, la ley permite el uso de ambos sistemas, proporcional y mayoritario, para las elecciones de los órganos de la autonomía local. El sistema electoral apropiado lo establece el estatuto del ente municipal. En la práctica prevalece el sistema mayoritario.

En Georgia, en las elecciones de 2002 y 2006 de Tbilisi se aplicó el sistema electoral proporcional. En otras regiones se utilizó el sistema mayoritario en 2002 y un sistema mixto en 2006.

En Uzbekistán y Tayikistán en las elecciones locales se aplica el sistema electoral mayoritario.

III.4. Participación ciudadana

Los ciudadanos muestran actitudes diferentes frente a la vida política local. En general, continúan prefiriendo dirigirse a los órganos del Estado para resolver sus problemas, aunque está empezando a cambiar. En las comunidades donde los



órganos locales tienen suficientes recursos, deciden eficientemente sobre asuntos locales y defienden los intereses de la población local, el poder local goza de autoridad, puede compararse a la de los órganos del Estado. Por ejemplo, en Rusia los alcaldes de algunas ciudades son más populares que los gobernadores de los sujetos de la Federación. En aquellos países en que los recursos de los gobiernos locales son limitados (por ejemplo en Armenia, Georgia o Moldavia), la población tiene la impresión de que los órganos de los gobiernos locales son el nivel más bajo del poder estatal del cual dependen completamente.

La participación de la población en las elecciones a los órganos de los gobiernos locales es por lo general inferior a la de las elecciones estatales.

En Rusia, la participación en las elecciones de los órganos representativos y de los jefes de los ejecutivos de los asentamientos rurales fue del orden de un 56,43% y un 54,81% de electores respectivamente. En las elecciones de los órganos representativos y de los jefes de los ejecutivos de los distritos municipales las cifras respectivas de participación fueron del 50,46% y del 54,81%.

En Azerbaiyán, en 2004, según datos oficiales, alrededor del 46% de los electores registrados participaron en las elecciones municipales. En Bielorrusia en las elecciones locales de 2003 participaron el 73% de los electores registrados. En Georgia más del 40% de los electores participaron en las elecciones de 2006.

En todos los países de la región, la legislación prevé diversas formas de democracia directa.

En Rusia, la ley establece procedimientos tales como referéndums locales, la revocación de cargos electos de los gobiernos locales, la votación sobre la modificación de los límites de los entes municipales, iniciativa popular, audiencias públicas, asam-

bleas y conferencias de ciudadanos, etc.... Entre 2004 y 2005 tuvieron lugar unos 400 referéndums locales en 22 sujetos de la Federación Rusa, mayormente sobre cuestiones relativas a la estructura de los órganos de la autonomía local.

En Bielorrusia, la Constitución y el Código Electoral prevén referéndums locales y la revocación de los diputados de los *soviets* locales (consejos). Sin embargo, en la práctica no ha habido referéndums y la revocación de diputados se utiliza en muy raras ocasiones. Al mismo tiempo las reuniones locales se utilizan ampliamente según la ley del año 2000.

En Ucrania, la ley prevé elecciones, referéndum, asambleas generales en el lugar de residencia, iniciativas locales, audiencias públicas, la revocación de los representantes y cargos electos de la autonomía local. Entre estos procedimientos, destaca el uso relativamente frecuente de las asambleas generales en el lugar de residencia, las iniciativas locales y las audiencias públicas (sobre asuntos diversos, incluyendo los impuestos). Sin embargo, los referéndums se convocan raramente.

La legislación de los países de Asia Central prevé elecciones y referéndum. Pero en general sólo se convoca referéndum a nivel estatal. En Uzbekistán las asambleas de ciudadanos en tanto que órganos de los gobiernos locales se convocan en los asentamientos, pueblos, *kishlaks*, *auls* y *makhalyas*. Los órganos gestores de tales estructuras son elegidos por la población que reside en sus respectivos territorios y son responsables ante ella.

La Constitución de Armenia establece dos grandes formas de democracia directa: elecciones y referéndum. Aunque nunca se haya celebrado un referéndum. En numerosos países de la región existen formas apropiadas de participación democrática de los ciudadanos por debajo del nivel municipal.

En todos los países de la región, la legislación prevé diversas formas de democracia directa

En general, los ciudadanos reciben información de las actividades de los gobiernos locales a través de los medios tradicionales (medios de comunicación, demandas personales, etc)

En Rusia en el nivel inframunicipal (parte de un edificio, grupo de edificios, una micro-región residencial/barrial, un asentamiento rural no municipal) existe una autonomía local que se ejerce a través de asambleas de ciudadanos y elecciones a los órganos de la autonomía pública territorial. Éste es el nivel responsable de cuestiones tales como el mantenimiento de las viviendas y parcelas adyacentes, así como de la solución de otros asuntos de la vida local.

Azerbaiyán aprobó en 2001 una Ley sobre "Reglas de Referencia para los comités de barrios de los municipios" que sirve como base para la creación de nuevos órganos cuyo objetivo consiste en asistir a los municipios al nivel más bajo de autonomía local –en las viviendas y los edificios urbanos. Los comités de barrio compuestos entre 5 y 11 personas son elegidos por asambleas de ciudadanos.

En Bielorrusia los gobiernos locales funcionan no sólo a nivel de unidades residenciales, barrios, edificios urbanos, sino también en asentamientos urbanos. En total existen 43.758 órganos de este tipo.

En Uzbekistán existen más de 10.000 comunidades locales (*makhalyas*). Los miembros de estas comunidades se agrupan en función del lugar de residencia, tradiciones y costumbres, formas de comunicación, y relaciones legales, económicas y familiares. Durante siglos han servido como mecanismo para elaborar y regular los principios y normas de la vida de la comunidad, modelando los enfoques ideológicos y filosóficos, generando códigos de conducta, tradiciones y opinión pública.

En Ucrania, los ciudadanos pueden crear por propia iniciativa comités de viviendas, de calle, de barrios y otros órganos de autogestión con el consentimiento de los consejos locales pertinentes. Los órganos de autogestión de la población están repartidos de forma desigual. Por

ejemplo, en Faustov (50.000 habitantes) se crearon unos 200 órganos de autoorganización, mientras que en Kiev (2.600.000 habitantes) sólo hay 80.

En general, los ciudadanos reciben información de las actividades de los gobiernos locales a través de los medios tradicionales (medios de comunicación, demandas personales, etc). En un cierto número de Estados (Rusia y Ucrania) la participación de los ciudadanos se facilita mediante las redes de comunicación electrónica de los órganos municipales. Pero la información que proporcionan tales redes se refiere principalmente a informaciones oficiales sobre las actividades de los órganos de la autonomía local. La información sobre la participación de la población local en los asuntos locales se publicita de forma irregular.

III.5. Relaciones entre el nivel central y el local

En todos los países de la región existe un sistema de supervisión estatal de la administración descentralizada del Estado y de los gobiernos locales. Se ejerce a través de los órganos del poder ejecutivo, el procurador general o los tribunales. En algunos países los órganos de control cooperan entre ellos, en otros funcionan sin ninguna coordinación.

El Presidente y el Gobierno de Rusia y los jefes de los estados miembros de la Federación pueden tomar en consideración quejas y peticiones de los ciudadanos sobre la acción (o inacción) de los empleados municipales y los cargos electos. Los ministros federales pueden actuar ante las quejas y peticiones de los ciudadanos con el fin de asistirlos en la restauración de los derechos que hayan sido violados.

En Azerbaiyán la supervisión de la autonomía local la ejerce el Ministerio de Justicia. Éste es responsable de asegurar la conformidad de los gobiernos locales con



las leyes, de controlar el gasto público, y supervisar el respeto de los derechos humanos. Anualmente el Ministerio de Justicia emite un informe sobre estas cuestiones. En 2005 y sobre la base de los resultados de este control se revocaron 240 actos municipales y se enmendaron 70.

En la Federación Rusa, el Ministerio de Justicia no tiene tales competencias. La supervisión de las actividades de los gobiernos locales la lleva a cabo los órganos del procurador.

En Ucrania el control de los gobiernos locales lo ejercen los comités del Parlamento y la administración descentralizada del Estado. El control financiero lo realiza básicamente la Cámara de Cuentas, el Servicio de Control y Revisión del Estado, el Fondo de Propiedad Estatal, etc...

El control financiero, por norma general, lo efectúan los ministerios de finanzas (en Armenia, Bielorrusia, Rusia y Ucrania) y los ministros de hacienda (Bielorrusia). Los controles sectoriales son ejercidos por los departamentos respectivos de los ministerios y agencias del Estado. Los órganos del procurador ejercen en todos los Estados un control sobre la estricta y uniforme aplicación de las leyes.

Por otra parte, existen formas de control popular sobre los gobiernos locales. Así en Rusia los estatutos de los entes municipales pueden prever la revocación de los cargos electos de la autonomía local.

En Armenia, Rusia y Ucrania los actos de los gobiernos locales pueden ser revocados mediante dos procedimientos: por los tribunales o por los órganos que han aprobado las normas respectivas.

En otros Estados de Eurasia las normas locales pueden ser revocadas o suspendidas por el Jefe de Estado (Bielorrusia), el órgano legislativo superior (Consejo de

la República en Bielorrusia y el Parlamento en Uzbekistán), y los órganos superiores del poder del Estado (en los Estados de Asia Central).

Se pueden disolver los órganos de los gobiernos locales antes del fin del mandato, por iniciativa propia (autodisolución), decisión de un tribunal (Armenia y Rusia), o decisión del Parlamento (Kazajistán y Kirguizistán). En Azerbaiyán, la disolución de los órganos de los gobiernos locales no está prevista por la ley.

En los Estados de Asia Central, la Federación Rusa y Armenia, los empleados de los gobiernos locales pueden ser despedidos por los superiores que los han nombrado. El despido de los funcionarios municipales en Rusia y Armenia se realiza vía decisiones de los tribunales, por expiración del contrato o por jubilación.

En la mayoría de Estados de Asia Central existen órganos ejecutivos centrales por sector, que aseguran la aplicación uniforme de las políticas estatales en las esferas pertinentes de actividad. Cooperan con los órganos de los gobiernos locales en asuntos referidos a la ejecución de sus funciones, adoptan en el marco de sus competencias normativas actos jurídicos, y dan instrucciones y recomendaciones sobre el debido ejercicio de los poderes a nivel local. Los ministros pueden ejercer funciones de coordinación y control (con la excepción de los órganos locales de asuntos internos –policía–), que tienen doble subordinación, similares al antiguo sistema soviético de gobierno.

En Armenia, Bielorrusia, Rusia y Ucrania, el impacto de los departamentos sectoriales del poder ejecutivo (central y regional) sobre las actividades de los órganos de gobierno local se expresa en el control sobre la ejecución de las funciones delegadas por el Estado. En caso

En la mayoría de Estados de Asia Central existen órganos ejecutivos centrales por sector, que aseguran la aplicación uniforme de las políticas estatales en las esferas pertinentes de actividad

En todos los países de Eurasia, los órganos de los gobiernos locales pueden demandar ante los tribunales a los órganos del Estado y a los funcionarios del Estado cuando consideran que sus acciones o decisiones infringen sus derechos

de violaciones los órganos del Estado correspondientes pueden requerir mediante instrucciones de obligado cumplimiento la finalización de esa violación. En Rusia, tales instrucciones pueden ser recurridas ante los tribunales.

En todos los países de Eurasia, los órganos de los gobiernos locales pueden demandar ante los tribunales a los órganos del Estado y a los funcionarios del Estado cuando consideran que sus acciones o decisiones infringen sus derechos. El derecho a interponer una demanda también se otorga a los ciudadanos, si su derecho a la autonomía es violado por los órganos y funcionarios del Estado u órganos y funcionarios de los gobiernos locales. En varios países (como por ejemplo en Armenia) los conflictos entre los órganos de los gobiernos locales y personas privadas (físicas o jurídicas) sólo pueden resolverse ante los tribunales; los litigios, mediante consentimiento verbal o escrito, pueden resolverse mediante otros procedimientos. En numerosos países los actos de los órganos y funcionarios de los gobiernos locales pueden ser revocados también a través de procedimientos judiciales (Armenia, Rusia y Kazajstán). Según la legislación ucraniana, los actos de los órganos de los gobiernos locales pueden suspenderse según el procedimiento establecido por la ley con una interposición al mismo tiempo de un recurso judicial. Los litigios sobre los gobiernos locales en Ucrania deben ser sometidos a los tribunales. Sin embargo, hasta ahora sólo se ha creado el Tribunal Supremo Administrativo y las funciones de los tribunales locales administrativos las ejercen los tribunales con jurisdicción general. En varios países (Rusia y Ucrania) los asuntos sobre los gobiernos locales son incumbencia de los tribunales económicos (los llamados "tribunales de arbitraje"), que mayormente examinan los litigios entre los órganos de los gobiernos locales y los ciudadanos y personas jurídicas.

III.6. Asociaciones nacionales de gobiernos locales

En los Estados de Eurasia con formas más desarrolladas de autonomía local existen instituciones que representan los intereses de los gobiernos locales. En los países de Asia Central sólo existen proyectos para crear tal tipo de instituciones.

En la mayoría de países existen confederaciones de unidades municipales. Así, en la Federación Rusa existe el Congreso de las Unidades Municipales creado por 46 asociaciones y uniones de unidades municipales, la Unión de Ciudades Rusas, la Unión de Pequeñas Ciudades de Rusia, etc. En Kirguizistán los gobiernos locales están representados por la Asociación de ciudades y la Asociación de los gobiernos locales, de Pueblos y Asentamientos. En Ucrania existe el Congreso de Gobiernos Locales y Regionales. En Armenia existen unas 20 asociaciones y confederaciones municipales. Actualmente, en Azerbaiyán se crean asociaciones municipales sobre la base de la Ley del 3 de mayo de 2005, sobre la "Carta Modelo de las Asociaciones Regionales de Municipios". En varios países, existen asociaciones de diferentes tipos de unidades municipales (por ejemplo rurales, urbanas, etc.). En numerosos países existen asociaciones de diferentes órganos de los gobiernos locales (por ejemplo en Kazajstán y Rusia).

Las asociaciones y confederaciones de unidades municipales buscan los siguientes objetivos: establecer y desarrollar los gobiernos locales como institución política y como base de la sociedad civil, crear las condiciones para un desarrollo global social y económico de las entidades municipales, coordinar la cooperación entre las unidades municipales y sus asociaciones con los órganos del Estado en interés de los gobiernos locales y el desarrollo de la cooperación intermunicipal.

La creación de asociaciones de autoridades locales electas contribuye a reforzar



la autoridad de estos órganos, al desarrollo de la actividad cívica de la población, a la participación en el trabajo de reflexión y al debate con el gobierno central sobre los proyectos de leyes en materia de administración descentralizada y de

autonomía local y, en general, de todo asunto político relacionado. Su opinión es generalmente solicitada de manera formal para la elaboración de los proyectos de ley.

Conclusiones

La autonomía local ha alcanzado diferentes niveles de desarrollo en los Estados de Eurasia. Pero a pesar de todas las diferencias, esos países comparten una serie de tendencias y características generales.

Primero: Se ha creado un marco legal para el ejercicio de la autonomía local. Las constituciones de todos los Estados contienen artículos, secciones y normas que definen la autonomía local y las modalidades de su cumplimiento. Proclaman que no se puede restringir el derecho de los ciudadanos a la autonomía local. Las constituciones de la mayoría de estos Estados, con excepción de Kazajstán, establecen las principales competencias de las autoridades locales.

Segundo: La herencia común del pasado explica muchas similitudes en los problemas que deben afrontar todos los países de la región.

Tercero: Se constata un desarrollo general de las aspiraciones de las comunidades locales a decidir a nivel local sus propios asuntos a través de sus órganos representativos con independencia de los órganos estatales. Pero esta tendencia se ve limitada por viejas tradiciones que todavía sobreviven y, en algunos países, por la inestabilidad política y económica. El proceso general de descentralización y fortalecimiento de la autonomía local se

ha visto deteriorado por la carencia crónica de los recursos necesarios para desarrollar las competencias de los órganos locales. En varios Estados (por ejemplo, Kazajstán) la autonomía local sólo se proclama en la Constitución y casi no existe en la práctica. No todos los Estados han superado la desconfianza de la población para con las estructuras de poder local. Sólo es posible hablar de un gradual acercamiento de las comunidades locales y las instituciones públicas. A este respecto, en todos los países de la región se debe prestar atención particular a las elecciones de los órganos representativos, para garantizar que sus fundamentos democráticos se refuercen constantemente.

Cuarto: En todos los países, el desarrollo de la autonomía local se ve minado por la debilidad del sistema financiero. En esta área se deben reforzar la fiscalidad local, mejorar las transferencias (relaciones interpresupuestarias), y asegurar que factores subjetivos no incidan sobre la gestión de los ingresos y gastos locales.

Quinto: El desarrollo y fortalecimiento de la autonomía local en los países de la región, por regla general, acaece en el marco de reformas administrativas que buscan separar claramente las responsabilidades entre todos los niveles de gobierno, apoyándose en el principio de subsidiariedad. Debido a la complicada

No todos los Estados han superado la desconfianza de la población para con las estructuras de poder local



situación económica en varios países, y a los frecuentes cambios en la situación política, los progresos son frágiles.

Sexto: Los principios y estándares generales sobre democracia promovidos por el Consejo de Europa tienen un gran impacto sobre los gobiernos locales de to-

dos los países de Eurasia, especialmente para aquellos que son miembros de la Comunidad de Estados Independientes y de la Comunidad Económica Euroasiática. Lo que permite predecir que existirá un alto grado de similitudes en la reglamentación de la autonomía local.