





REGIÓN ASIA - PACÍFICO

ANDREW NICKSON

NICK DEVAS¹

CON:

ALEX B. BRILLANTES

WILHELMINA L. CABO

ALICE CELESTINO



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

Introducción

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

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

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

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

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

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

* Datos 2005

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

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

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

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

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

I. Organización territorial

I.1. El lugar de los gobiernos locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. El marco jurídico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. La evolución de las estructuras de los gobiernos locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.4. Niveles y tamaño de los gobiernos locales

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

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

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

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

Cuadro 3

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

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

Cuadro 3

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

País	Régimen	Tipo de Estado	Autoridades , regiones federadas o territorios dotados de derechos especiales	Nivel regional/ provincial	Nivel superior de administración local	Nivel inferior de administración
China (2006)*	Régimen comunista (el Secretario General del Partido Comunista Chino es el presidente de la RPC y el Presidente de la Comisión Militar Central; el Primer Ministro es el jefe de Gobierno)	Unitario	No aplicable	1) Nivel provincial: 34 unidades -23 Provincias -4 municipios y grandes ciudades directamente dependientes del gobierno central -5 ** regiones autónomas: Mongolia interior, Guangxi Zhuang, Tibet, Ningxia Hui, Xinjiang Uygur -2 regiones administrativas especiales: Hong-Kong, Macao 2) Nivel regional: 333 unidades -283 ciudades de nivel regional -17 regiones (diq) -30 prefecturas autónomas (zi zhi zhou) -3 uniones (meng)	Niveles de distrito: 2.860 unidades -1.463 distritos (xian) -369 ciudades con rango de distrito -856 distritos interiores en las ciudades más grandes -117 distritos autónomos** (zi zhi xian) -49 barrios étnicos (qi) -3 barrios autónomos** (zi zhi qi) -2 zonas especiales -1 zona forestal	Nivel del municipio: 41.040 unidades -14.119 municipios (xiang) -19.369 villas (zhen) -10 consejos intermunicipales (qu gong suo) -6.355 secciones de administración municipal de las ciudades -1.088 municipios étnicos (min zu xiang) -98 tribus (sumu) -1 tribu étnica 644.000 comités de pueblo (85% de los pueblos) y 71.375 comités de vecinos en las ciudades (70% de los barrios - 2004): no son autoridades locales
Filipinas	República, régimen presidencial (el Presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno)	Unitario	Región autónoma de Mindanao	83 provincias	120 ciudades 1.501 municipalidades	Nivel de pueblo: 41.982 <i>barangays</i>
India	Democracia parlamentaria (presidente de la Unión, jefe de Estado; Primer ministro, jefe de Gobierno)	Federal	28 estados y 7 territorios de la Unión	- Zonas urbanas: un sólo nivel: 3.694 municipalidades de ciudad - Zonas rurales: un, dos o tres niveles según los estados: 246.977 consejos rurales que comprenden: - 459 zilla panchayats (distritos: tercer nivel), - 5.930 panchayat samitis (cantón: segundo nivel) - 240.588 gram panchayats (pueblo: primer nivel)		
Indonesia	República, régimen presidencial (el Presidente es a la vez el jefe de Estado y jefe de Gobierno)	Unitario	2 distritos especiales: Aceh, Papuasía	-33 provincias (entre las cuales los distritos especiales) -Distrito Capital de Yakarta	Un solo nivel: 450 unidades (2006): - municipalidades de ciudad: Kotamadya (2004:91) - regencias (municipalidades de distrito en zona rural): Kabupaten (2004:349) Ciudades (desa) (unas 70.000): su organización y sus funciones son competencia de las autoridades provinciales (ley n°22/1999), en lugar del modelo uniforme impuesto en 1979); se integran en las municipalidades de ciudad o de distrito	

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

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

Cuadro 3

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

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

Cuadro 3

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

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

Fuentes: fichas país, y CLGF (2005).

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

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

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

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

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

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

Fuente: Cuadros 1 y 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Poderes y responsabilidades, gestión y finanzas

II.1. Competencias de los gobiernos locales

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

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

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

Cuadro 5

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

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

Fuente: Estudios de caso de países y Banco Mundial 2006

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

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

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

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

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

II. 2. Finanzas locales

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

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

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

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

Cuadro 6

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

País	Gastos públicos totales a) en % del PIB b) en € por habitante	Gastos públicos locales (sólo nivel local e intermedio) a) % PIB b) €/hab	Porcentaje gastos públicos locales/gastos públicos totales	Gastos públicos locales en inversión/Total de gastos en inversión público-civil	Porcentaje de los impuestos compartidos y de las subvenciones generales sobre los ingresos del gobierno local	Ingresos resultantes de la fiscalidad propia (= tasas ligadas a un poder local de imposición) en relación a los ingresos del gobierno local
Australia	a) 37%	a) 2%	7%	6%	52%	38%
(2005)	b) 11.486 €	b) 276 €				
China	a) 27%	a) 22%	81%	–	32%	29%
(2004)	b) 291 €	b) 235 €				
Indonesia	a) 19%	a) 6%	33%	36%	70%	<10%
(2006)	b) 189 €	b) 62 €				
India (2002)	a) 19,1%	a) Karnataka: 2,9%	Karnataka: 18,5%	–	Consejos rurales (panchayat): 90% (media para el conjunto de la India)	Autoridades locales urbanas: 60% de ingresos resultantes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (media para el conjunto de la India)
	b) –	b) –				
Japón	a) 22,9%	a) 12,3%	53,6%	–	69%	34%
(2004)	b) 7.243 €	b) 3.903 €				
Malasia	a) 27%	a) 4%	13%	11%	35%	26%
(2003)	b) 1.152 €	b) 155 €				
Nueva Zelanda	a) 42%	a) 3,9%	9,4%	16%	68%	56%
(2005)	b) 9.693 €	b) 380 €				
Pakistán*	a) 18,5%	a) 2,6%	14%	–	90%	10%**
(2005)	b) –	b) nd				
Rep. de Corea	a) 36%	a) 16%	44%	–	53%	34%
	b) –	b) –				
(2005)	b) –	b) –				
Tailandia	a) 21%	a) 2%	9%	15%	45%	12%
(2002)	b) 376 €	b) 34 €				
Vietnam	a) 24%	a) 11%	48%	51%	44%	24%
(2002)	b) –	b) –				

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

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

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

** Estimación que comprende el conjunto de fuentes propias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Cuadro 8

Efectivos de las administraciones locales en la región Asia-Pacífico

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

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

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

II.3. Capacidad administrativa de los gobiernos locales

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

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

El cuadro nº 9 muestra los marcos institucionales y políticos de contratación así como la distribución de responsabilidades en la organización de los procesos de contratación a nivel local. Leyes específicas regulan el servicio civil o la función pública local en la mayoría de los países de la región. En Japón, la Ley de la Función Pública Local define los criterios de contratación del personal, así como un sistema de clasificaciones, grados y niveles, la remuneración y las ventajas, los horarios de trabajo, los derechos y obligaciones de los funcionarios y su formación. En Filipinas, el personal de los gobiernos locales está regulado por las leyes sobre el servicio

Cuadro 9

Políticas y marcos institucionales de selección y la gestión de los recursos humanos a escala local

País	Régimen aplicable al personal (derecho público o privado, carreras o puestos)	Procedimientos de selección para los cargos de responsabilidad	Medidas institucionales para la formación profesional de los agentes de las administraciones locales
Australia	Derecho público	Selección individual para cada cargo disponible en el gobierno local	Organizada y financiada para cada cargo
China	Derecho de la función pública	Concurso oposición anual a nivel local y nacional	Organizada y financiada por los gobiernos locales
Filipinas	Código de los gobiernos locales de 1991, ley y reglamentos nacionales sobre la función pública	Selección por cada gobierno local	Academia de la administración local, Ministerio del Interior y de los gobiernos locales, Centro de Gobernanza Local y Regional (UP-NCPAG)
India	En la mayoría de casos se rige por el derecho público	El personal a nivel central o estatal es seleccionado mediante concurso de oposición y posteriormente nombrados para puestos de responsabilidad	No impuesta por la ley pero organizada por el gobierno central y los gobiernos de los estados federados.
Indonesia	Derecho público con puestos de carrera	El gobierno central ejerce siempre un control sobre la selección, la mayoría de las veces a través de concursos oposición, los puestos de responsabilidad se asignan mediante la promoción de los funcionarios de carrera	Implicitamente impuesta por el gobierno central y las administraciones locales
Japón	Derecho de la función pública para puestos a tiempo completo, régimen de carrera	Concurso oposición para todas las administraciones locales	Reglamentada por el derecho de la función pública local e implementada por los gobiernos locales
Malasia	Comisiones de selección de los consejos locales, supervisados por la Comisión de la Función Pública	Por la autoridad local bajo reserva de aprobación del gobierno del estado federado	El Instituto Nacional de la Administración Pública (INTAN) es el operador por cuenta de la Comisión de la Función Pública
Nueva Zelanda	Seguridad del puesto para los agentes y contratos fijos de siete años para los Directores Generales (CEO)	Niveles de selección fijados por cada CEO que selecciona y que actúa como empleador legal de todo el personal restante	Las posibilidades de formación profesional proporcionadas por las administraciones locales son limitadas
Pakistán	Las leyes del servicio civil fijan el marco del servicio civil federal, provincial y local	Selección centralizada en base a méritos a través de la Comisión de Servicio Civil, los cuadros provinciales están asignados a puestos de responsabilidad de las administraciones locales	Diversas instituciones de formación de la función pública
Rep. Corea del sur	Ley sobre la función pública local para empleos a tiempo completo	Personal del Estado destinados a gobiernos locales; el personal es seleccionado a través de concurso oposición o contratos	Institutos de Formación de los Administradores Locales (LATI); otras instituciones de formación del sector público
Tailandia	Fuerte control por parte del gobierno central, pero recientemente se han transferido costes y personal a los gobiernos locales	El gobierno central fija los criterios generales a escala nacional para la selección, cese, salarios y primas en las administraciones locales. La gestión del personal actualmente se confía a los ejecutivos locales	Corresponde al gobierno central y a la provincias
Vietnam	Regido por la Orden de 2003 sobre los cuadros y funcionarios públicos	Agentes del gobierno central asignados a los puestos de responsabilidad de las administraciones locales. Otros agentes son seleccionados mediante concurso oposición o por contrato.	Academia Nacional de la Administración; Escuelas políticas a nivel provincial y de distritos

Fuente: Estudios de casos por país y Brillantes 2006.

El grado de influencia de los niveles superiores en la selección del personal de las administraciones locales sigue siendo considerable en la región

civil y por las normas de la Comisión de Servicio Civil (CSC), la agencia central para el personal del sector público. Además, el Código de la Administración local de 1991 contiene disposiciones relativas a la gestión del personal. Estipula que todos los gobiernos locales pueden concebir y establecer su propia estructura organizativa y su sistema de contratación de personal teniendo en cuenta las exigencias del servicio y los medios financieros. Impone también algunos puestos y la creación de una Dirección de la Selección del Personal en cada gobierno local con el fin de asistir al Director General para garantizar un proceso de selección y promoción equitativo. A pesar de estas garantías, problemas como el nepotismo y el incumplimiento del principio de mérito en la contratación y la promoción son endémicos en las funciones públicas en numerosos países de la región.

El grado de influencia de los niveles superiores en la selección del personal de las administraciones locales sigue siendo considerable en la región. En China, son los Comités del Partido Comunista Chino quienes eligen, administran, encuadran y despiden a los funcionarios, incluidos los de las administraciones locales. El organismo de contratación es responsable de la disciplina y la destitución de los agentes que ha nombrado. En el otro extremo, Australia y Nueva Zelanda, los consejos locales designan a los Directores Generales (*Chief Executive Officer-CEO*) pero el resto de empleados son seleccionados directamente por los *CEO*. En Pakistán, las autoridades provinciales designan en gran parte los mandos superiores de las administraciones locales, mientras que el personal de los distritos y ciudades está formado por funcionarios públicos provinciales y federales. En Indonesia, a pesar de una reforma descentralizadora radical, el Estado efectúa siempre un control sobre los nombramientos de los agentes de las administraciones locales. En la India, la selección y la contratación de los agentes son efectuadas o por las autoridades locales directamente, o por el organismo especializado para la contratación del estado federado correspon-

diente. En Malasia, la administración local puede reclutar, formar, administrar y regular la disciplina de su personal, pero todas las medidas deben ser aprobadas por el estado federado. Los presupuestos locales también se someten a su control.

En Tailandia, los lazos verticales entre los responsables locales y la Administración central, en particular con el Departamento de la Administración Local del Ministerio de Interior que eran antes cruciales para los responsables en su carrera, se han desmantelado y las decisiones relativas al personal están ahora en gran medida en manos de los ejecutivos locales. Los burócratas que residen en Bangkok se resisten a menudo a ser transferidos a las provincias ya que eso representa para ellos un desarraigo, grandes cambios, una posible pérdida de autoridad y una posible disminución de su salario. En cambio, las transferencias hacia las colectividades locales son más interesantes para los responsables provinciales, ya que las administraciones de las provincias y distritos han visto disminuir su autoridad debido a la descentralización; además, estas transferencias no implican para ellos cambio de residencia.

Las reformas más avanzadas relativas a los gobiernos locales se han realizado en Nueva Zelanda, donde la Ley sobre Gobiernos Locales de 2002 impone una planificación anual y a largo plazo así como una consideración sistemática de los resultados para el público. Define también el principio de consultas públicas que incluyen una presentación clara de las propuestas, opciones y procedimientos. La mayoría de los estados federados australianos ha introducido mecanismos de gestión por resultados para los gobiernos locales, con indicadores de resultado y otras estrategias de evaluación. En particular, la introducción de la contabilidad en valores devengados (*accrual accounting*) ha tenido un gran impacto en la gestión de los gobiernos locales ya que impone evaluar los bienes y efectuar las provisiones necesarias para su depreciación. En otros países de la región, la existencia de importantes programas de descentralización ha hecho surgir serias ten-

siones en la gestión de los gobiernos locales que intentan hacer frente a los retos inducidos por la rápida transferencia de responsabilidades y personal que incumbía hasta entonces al Gobierno central.

Los retos a los cuales se enfrentan todos los gobiernos locales debido a sus escasos recursos se amplían en el contexto urbano. Los problemas de gestión urbana son más complejos y los riesgos principales (naturales o de origen humano) son más importantes. Los problemas son especialmente agudos: tratamiento de los residuos humanos e industriales, grave contaminación de los recursos acuíferos, grave contaminación del aire vinculada a las actividades industriales y al rápido crecimiento del parque automovilístico. Aunque los gobiernos de las ciudades están en mejores condiciones que los gobiernos locales de zonas rurales para reclutar personal cualificado, su capacidad para controlar el desarrollo y controlar eficazmente los riesgos medioambientales es bastante limitada. De la misma forma, aunque los gobiernos de las ciudades tienen acceso a recursos fiscales más importantes, sus necesidades de financiación son también mucho más elevadas, ya que el suministro de servicios y el desarrollo de infraestructuras son a menudo mucho más costosos en el medio urbano. Además, una infraestructura material inadecuada es un freno a menudo importante para el desarrollo industrial y el crecimiento económico urbano, de los que depende todo el desarrollo económico nacional.

En su informe sobre la urbanización y el desarrollo sostenible en Asia (ADB 2006a), el Banco Asiático de Desarrollo define una serie de ejemplos de buena gobernanza urbana en doce países de la región: enfoques innovadores en la captación de ingresos y la financiación; una administración mejorada y una gestión orientada hacia los resultados; un mayor acceso a la información y más transparencia en la toma de decisiones; un incremento en la participación ciudadana en la toma de decisiones; en la colaboración entre municipios en una metrópolis o de una

subregión económica, serios esfuerzos para hacer frente a los problemas medioambientales y la puesta en marcha de controles anticontaminación; importantes programas de reducción de la pobreza y un apoyo a los programas de mejora de los servicios a las poblaciones locales. Sin embargo, tales iniciativas siguen siendo la excepción que confirma la regla. En todos los casos, el liderazgo local ha sido el factor determinante: un liderazgo comprometido con las reformas, decidido a mejorar las condiciones de vida en el municipio, eficaz en la búsqueda de apoyos a sus iniciativas, sin descuidar el principio de responsabilidad y la obligación de rendir cuentas a sus ciudadanos. El desarrollo de tal forma de liderazgo sigue siendo un reto para toda la región.

Las reformas de descentralización que condujeron a mayor autonomía local enfrentan las burocracias locales de la región Asia-Pacífico a grandes desafíos relativos al refuerzo de las capacidades y de la formación (Brillantes 2006). Como lo muestra el cuadro 9, los programas de formación y refuerzo institucional establecido en los países seleccionados forman generalmente parte de los sistemas de función pública o servicio civil. Sin embargo, es notable que en Corea del Sur, país que ha situado la gestión del conocimiento en el centro de su desarrollo, el refuerzo de la función pública se ha continuado a través de la creación de dos institutos separados de formación especializada, el Instituto de Formación de los Funcionarios del Estado (OTI) y el Instituto de la Formación de los Administradores Locales (LATI).

En el contexto de las reformas de descentralización actual en la región, es necesario un cambio de actitud por parte del personal del Estado para tomar en cuenta los nuevos retos y dificultades a los cuales se enfrenta al personal de las administraciones locales. En Japón, este proceso es fomentado por el intercambio de funcionarios: se trasladan a agentes del Ministerio de Interior a las administraciones locales, una práctica que no es en absoluto habitual en Nueva Zelanda. Ade-

Los retos a los cuales se enfrentan todos los gobiernos locales debido a sus escasos recursos se amplían en el contexto urbano

Numerosos países han establecido nuevos mecanismos de lucha contra la corrupción, gracias, por ejemplo, a una mayor transparencia en la toma de decisiones

más de permitir a estos funcionarios centrales descubrir la perspectiva de los funcionarios locales, “descentralizando” así sus propias maneras de pensar, esta práctica aporta también eficiencias en las administraciones locales que se benefician de la experiencia y conocimiento de los mandos superiores del Estado. A este respecto, existe un interés creciente por fomentar la creación de institutos de Administración pública comunes al personal del Estado y las administraciones locales, de tal modo que promueva los intercambios de ideas y la colaboración entre los distintos niveles de administración. Dado el esfuerzo continuo a favor de la descentralización en la región, las ventajas comparativas de crear instituciones de formación separadas para el personal del Estado y el personal local (como en Corea y Filipinas) o de instituciones de formación comunes merecen particular atención.

II.4. Integridad y corrupción

La corrupción en el sector público, incluso en los gobiernos locales, sigue siendo un problema global. Los países desarrollados y en vías de desarrollo están corroídos por problemas de corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción anual (IAPSC) publicado por Transparency Internacional revela que algunos países de la región Asia-Pacífico (Indonesia, Pakistán, Filipinas y Vietnam) se encuentran en la parte baja de la escala, lo que implica que la corrupción en estos países se percibe como un problema mayor. En la parte más alta del índice, Nueva Zelanda ocupa el primer lugar entre los países menos corruptos y Australia el noveno (Transparency Internacional, 2005). Aunque el IAPSC no analiza directamente la corrupción a nivel local, las colectividades locales no se libran de esta percepción negativa. De hecho, en China e Indonesia, la idea según la cual la descentralización acentuó la corrupción está ampliamente extendida. Efectivamente es posible que la descentralización aumente los problemas de corrupción, o por lo menos que los disperse sobre varios niveles de Gobiernos y, por tanto, sea más difícil de controlar. No obstante, la de-

mocratización y el refuerzo de la sociedad civil hacen la corrupción más visible, lo que explica por qué los ciudadanos pueden tener la sensación que el problema ha empeorado aunque no sea necesariamente el caso.

Varios países en desarrollo de la región conocen serios problemas de corrupción. Es menor el caso en los países ricos como Japón, Australia y Nueva Zelanda, debido a los más altos niveles de remuneración de los funcionarios y métodos de control y vigilancia puestos a disposición del público en estos países. Desde 1998, en Nueva Zelanda, la Comisión de los Servicios del Estado elaboró y controló la creación de un código de ética pública y de conflictos de intereses aplicable tanto a la administración del Estado como a la administración local. El auditor general de la nación garantiza el respeto de estas normas y se pueden abrir diligencias penales en caso de infracción. Por otra parte, la corrupción puede disminuir los recursos financieros disponibles destinados a los servicios locales e impedir a los ciudadanos, en particular más pobres, obtener el acceso a estos servicios.

Numerosos países han establecido nuevos mecanismos de lucha contra la corrupción, gracias, por ejemplo, a una mayor transparencia en la toma de decisiones. En Malasia, se han mejorado los procedimientos de contratación y remuneración de los funcionarios de los gobiernos locales y se favorece la “e-gobernanza” con el fin de mejorar las normas éticas y la transparencia en la prestación de los servicios locales. En Filipinas, el Proyecto de Gestión Responsable de la Transparencia incluye una vigilancia del “estilo de vida” de los funcionarios públicos y reformas de los procedimientos de transacción realizados por las administraciones locales (compras, gestión de las empresas públicas locales, gestión del impuesto sobre propiedad de la tierra, sistema de expedición de los títulos). En la India, numerosos estados federados han nombrado a un *Lokayuktha* (defensor del pueblo) encargado de combatir la corrupción y las malas prácticas gubernamentales, incluso a nivel local.

En Japón, se contabilizaron 92 casos de corrupción en 2004 en los municipios. Entre las medidas puestas en marcha figuran también el refuerzo de los sistemas de auditoría externa, los controles de urgencia y la reforma de los procedimientos contables. Pero por otro lado (en Pakistán, Filipinas e Indonesia), la capacidad del poder central para controlar y realizar auditorías sobre la gestión de los gobiernos locales sigue siendo un problema primordial. Por ejemplo, los informes del Centro Filipino del Periodismo de Investigación certifican que cerca del 70% de los fondos destinados a la salud desaparecen debido a la corrupción a nivel local.

II.5. Relaciones entre poder central y gobiernos locales

Los gobiernos locales de los países incluidos en nuestro estudio operan en un marco jurídico definido por las más altas autoridades gubernamentales o los parlamentos. En los estados unitarios como China, Indonesia, Japón, Corea, Filipinas, Nueva Zelanda, Vietnam y Tailandia, el Estado define los poderes y las competencias de los gobiernos locales. En los sistemas federales, como en Australia, India, Pakistán o en Malasia, los gobiernos locales rinden cuentas al Gobierno de la entidad federada. En Australia, los ministros competentes de estados federados o territorios pueden disolver los consejos locales y designar administradores que substituyan a los gobiernos locales. Cuando tal situación se produce, los ministerios deben generalmente realizar una investigación pública sobre los incumplimientos alegados, justificando así su intervención. Incluso las disposiciones constitucionales que limitan estos poderes pueden enmendarse bastante fácilmente (CLGF 2005:29). En Nueva Zelanda, la Ley sobre los gobiernos locales de 2002 da al Ministerio de Gobiernos Locales el poder de abrir una investigación por la mala gestión o por la no toma de decisiones. En la India, no existe instancia especial para el diálogo intergubernamental y los gobiernos locales no disponen de una representación formal ante las estructuras oficiales (CLGF 2005:106).

Generalmente, los gobiernos locales, como instituciones autónomas, deben rendir cuentas a la vez a sus ciudadanos y a las autoridades superiores de los que son agentes. En Pakistán, la responsabilidad política local dista mucho de ser una realidad debido a los poderes de control que los Gobiernos provinciales siguen ejerciendo sobre los gobiernos locales en ámbitos como la gestión del personal local y las finanzas locales. Los gobiernos locales no pueden tampoco influir sobre los programas subvencionados en su territorio ya que estos programas en general son controlados por las autoridades provinciales o nacionales. En cambio, en Indonesia, la descentralización ha modificado básicamente la manera de rendir cuentas. Antes de las reformas de 1999, los gobiernos locales debían responder principalmente delante de las autoridades centrales, pero después de la introducción del principio de elección directa de los ejecutivos y asambleas provinciales y locales, éstos deben rendir cuentas a sus propios electores.

En la mayoría de los países de nuestra muestra, las autoridades nacionales o estatales ejercen generalmente funciones de control sobre los gobiernos locales en materia de auditoría y de control de honradez. Sin embargo, el alcance de esta responsabilidad "hacia arriba" de los gobiernos locales difiere en gran parte según los países. En China y Vietnam, se supedita doblemente a los gobiernos locales: de manera sectorial (ante el Gobierno central y las agencias especializadas) y territorial (ante los consejos del pueblo). Pero los propios consejos del pueblo están sometidos a su vez a la vigilancia y a las directivas de las autoridades nacionales y a los controles de los ministerios sectoriales y de las agencias gubernamentales. En la India, las agencias de Estado sectoriales ejercen funciones que entran a menudo en conflicto con las competencias de los gobiernos locales⁴.

Contrariamente a muchos países de la región, los ministerios y las agencias gubernamentales de Japón no tienen poder de tutela y control directo sobre los gobiernos locales,

En la mayoría de los países de nuestra muestra, las autoridades nacionales o estatales ejercen generalmente funciones de control sobre los gobiernos locales en materia de auditoría y de control de honradez

4. Sethi (ed.) 2004, (pp.15-16).

Incluso cuando se han introducido grandes reformas de descentralización, el poder del Estado puede seguir prevaleciendo sobre el de los gobiernos locales

sólo pueden proporcionarles información y sugerencias. Pero el Ministerio del Interior ejerce una tutela y un control presupuestario de facto al emitir un modelo de presupuesto anual destinado a las administraciones locales. Cuando el Gobierno desaprueba sus decisiones o sus políticas, las administraciones locales pueden recurrir a la Comisión de Solución de Conflictos. Sin embargo este procedimiento se utiliza poco; en general, las autoridades locales prefieren proseguir los debates. Una situación similar prevalece en Corea del Sur donde, a pesar de su importante tamaño, los gobiernos locales tienen mucha menos autonomía en la práctica de lo que sugiere la ley. La falta de claridad en la distribución de las competencias compartidas con el Estado y las provincias –dos tercios de las competencias confiadas a los gobiernos locales se ejercen conjuntamente con la provincia– es especialmente escandalosa en el caso de la educación, donde los gobiernos locales prestan este servicio como agencias del Estado. Las provincias y las ciudades metropolitanas gozan de un poder de control considerable sobre los gobiernos locales inferiores (ciudades, distritos rurales y distritos urbanos autónomos).

Incluso cuando se han introducido grandes reformas de descentralización, el poder del Estado puede seguir prevaleciendo sobre el de los gobiernos locales. En la India, el Ministro de Administración Local puede disolver a las instancias resultantes por sufragio universal y controlar directamente el gobierno local durante un período que puede llegar hasta seis meses. Sin embargo, deben celebrarse elecciones llegado ese plazo para renovar el consejo local.

Por el contrario, en el caso de Filipinas, la disolución de los órganos locales elegidos está prohibida, incluso por parte de las más altas autoridades del Estado. Tal proceso sólo puede venir de “abajo”, o por medio de elecciones regulares, o por el procedimiento de “revocación” (*recall*), los electores deciden ellos mismos sobre la suerte de sus cargos electos. Esto se basa en el principio de que los cargos electos son solamente res-

ponsables delante de los ciudadanos que los eligieron.

En Tailandia, se percibe al Ministerio de Interior como el principal opositor a la descentralización. El Ministerio intentó frenar la pérdida de su autoridad subrayando las debilidades locales en términos de personal y capacidad administrativa. El Ministerio alega la necesidad de conservar los amplios poderes de tutela que ejerce sobre los gobiernos locales por medio de las administraciones provinciales bajo su control. Somete a los gobiernos locales a una auditoría anual. El Ministerio actúa para poner fin a políticas que considera contrarias a los intereses de la nación, o para modificarlas. En consecuencia, los gobernadores de provincia y los jefes de distrito tienen siempre una autoridad considerable sobre los gobiernos locales.

II.6. Las asociaciones de gobiernos locales de la región

El desarrollo de los gobiernos locales depende sin duda alguna de las personas que animan estas comunidades. Sin embargo, existen ciertas situaciones en la que los gobiernos locales deben mirar más allá de sus intereses inmediatos y anticiparse para incidir sobre el futuro. Los gobiernos locales necesitan a menudo de algún mecanismo que vele por sus intereses mutuos y, más aún, represente sus intereses colectivos frente al Gobierno y a las instituciones exteriores, como las agencias financieras internacionales. A este respecto, las asociaciones de gobiernos locales se han convertido en el instrumento que los gobiernos locales de la región han adoptado para promover sus intereses mutuos. Estas asociaciones ejercen distintas funciones.

Dichas asociaciones actúan como representantes y defensores de los intereses de los gobiernos locales ante el Gobierno. La más antigua asociación de la región es la australiana. Creada en 1947, la Asociación Australiana de Gobiernos Locales (ALGA) participa en la Conferencia de los Primeros Ministros⁵ y en el Consejo del Gobierno australiano, así

5. De los estados miembros de la federación (NdT)

como en distintos consejos ministeriales, comités intergubernamentales⁶ y órganos consultivos especializados. La Asociación contribuyó a perfilar la agenda de las reformas de los años 90, como la política nacional de competitividad y los informes sobre las relaciones intergubernamentales. Se encuentran también en los estados asociaciones de gobiernos locales que hacen de enlace entre los foros intergubernamentales, las negociaciones y los esfuerzos de cooperación en general por una parte, y los ámbitos específicos de actividad por otra parte. Como en Australia, los gobiernos locales de Nueva Zelanda formaron la Asociación de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda que representa los intereses de las 86 autoridades locales miembros. Desde el año 2000, cuando se lanzó el foro gobierno central –gobiernos locales, la Asociación representó siempre a los gobiernos locales en los debates sobre los problemas comunes y la coordinación de los servicios públicos. Los cuadros de los gobiernos locales de este país han constituido también un organismo profesional nacional, la Sociedad de Administradores de Gobiernos Locales. La pertenencia a las asociaciones australiana y neozelandesa es voluntaria pero los consejos locales de los dos países eligieron convertirse en miembros debido a la contribución real y potencial que les aportan. Se han creado otras asociaciones en la subregión: recientemente la Asociación de Gobiernos Locales de las Islas Fiji y la Asociación del nivel local y urbano de Papua Nueva Guinea.

En Filipinas, se creó a nivel nacional en 1997 la Unión de las Autoridades Locales de Filipinas (ULAP) que reúne diferentes ligas en representación de las provincias, de las ciudades, de los municipios y pueblos (*barangay*). Estas ligas representan sus intereses respectivos y buscan la solución de los problemas que las conciernen directamente. La ULAP pretende unificar a todos sus miembros con el fin de garantizar la autonomía de todos los gobiernos locales en su conjunto. Los cargos electos locales (como los alcaldes suplentes, las mujeres alcaldesas, los jóvenes cargos electos) así como el personal es-

pecializado (tesoreros, asesores y urbanistas) tienen también sus asociaciones nacionales. En Indonesia, a raíz de la ley 1999/22, se crearon en 2001 seis asociaciones independientes de gobiernos locales por categorías: la Asociación de concejales municipales de Indonesia (ADEKSI), la Asociación Panindonesia de los consejos legislativos de regencia (ADKASI), la Asociación de los consejos provinciales indonesios (ADPSI), la Asociación de los municipios indonesios (APEKSI), la Asociación de las administraciones indonesias de distrito (antes APKSI, hoy BKKSI) y la Asociación de las administraciones provinciales indonesias (APPSI). Estas asociaciones ejercen acciones de *lobby* ante el Parlamento y el Gobierno para defender los intereses locales. Las asociaciones sirven también de foros de debate y para sellar cooperaciones entre gobiernos locales. En Malasia (Asociación malaya de autoridades locales-MALA), en Vietnam (Asociación de las ciudades con estatuto provincial, rebautizada Asociación de las ciudades de Vietnam-ACVN) y en Tailandia (Liga nacional de los municipios de Tailandia-NMLT), las asociaciones están más estrechamente vinculadas al Gobierno. Las más recientes son las asociaciones provinciales de municipios –*sangkat* (PAC/S) y la Liga nacional de municipios y *sangkat* (NLC/S) fundadas en agosto de 2006 en Camboya.

La India tiene varias asociaciones de gobiernos locales, incluido el Consejo Panindio de Alcaldes, representando a las corporaciones municipales, y el Nagar Palik Pramukh Sangthen, que representa a los otros municipios urbanos. A diferencia de Australia, Nueva Zelanda y Filipinas, estas asociaciones no están reconocidas por la ley. En numerosos estados de la India existe una asociación de administradores de las ciudades que reagrupa a los responsables de las administraciones urbanas. A pesar de la existencia de estas asociaciones, los gobiernos locales no tienen representación formal en las estructuras gubernamentales de los estados; los encuentros y el diálogo con las instituciones del nivel del estado se producen de

Las asociaciones de gobiernos locales se han convertido en el instrumento que los gobiernos locales de la región han adoptado para promover sus intereses mutuos

6. Agrupando los representantes de las administraciones de diferentes niveles (NdT)

7. En Nepal existe la ADDC/N, una asociación de comités de desarrollo de distrito (fundada en 1995); el MuAN, la Asociación municipal de Nepal (fundada en 1995) y el NAVIN, la Asociación nacional de los comités de desarrollo de los pueblos. Tras la creación de la ADDC/N, se ha dado un nuevo impulso a la fuerza colectiva de los comités de desarrollo de distrito (DDC) y a los partidarios de la aceleración de la descentralización. Cuatro años más tarde, se adoptó en 1999 una ley sobre autonomía local; puede ser considerada como un nuevo giro en la evolución progresiva y constante hacia la descentralización. En Sri Lanka al Capítulo de alcaldes (NCM) creado en 1997, se ha unido la Asociación de Consejos Urbanos Unidos (UCA) y la Asociación Pradeshiva Sabhas (PSA) creada en 2002. En Bangladesh se crearon organizaciones de gobiernos locales en 2003, al aparecer a la vez la Asociación municipal de Bangladesh (MAB) y la Unión Nacional Parish Forum (NUPF).

manera aleatoria y en forma individual. Desde 2003 está en proceso de creación una Asociación de gobiernos locales de la India. En Bangladesh, Nepal y Sri Lanka, se crearon asociaciones de gobiernos locales a finales de los años 90⁷. No hay asociación de gobiernos locales en Pakistán.

En Japón, no hay asociación formal de gobiernos locales que represente sus intereses. Pero existen una serie de asociaciones formadas sobre la base de las funciones ejercidas, como la Asociación de los alcaldes urbanos, la Asociación de los alcaldes de municipios y pueblos, la Asociación nacional de los Presidentes de los consejos municipales urbanos y la Asociación de los Presidentes de los consejos municipales de municipios y pueblos. Estas asociaciones cooperan con la Asociación nacional de gobernadores y la Asociación nacional de los presidentes de los consejos de departamento para presentar y negociar políticas alternativas con el Gobierno. En China, los gobiernos locales están representados por la Asociación china de alcaldes, creada en 1991. En la República de Corea, la nueva política en favor de la descentralización ha sido acompañada por la creación de asociaciones nacionales: la Asociación nacional de alcaldes (1996) y la Asociación de gobernadores de Corea (1999).

Otro ámbito donde las asociaciones han desempeñado un papel importante es en la formación y el desarrollo de las capacidades de los consejos y del personal. En Australia, las asociaciones de estados son también la organización de empleadores, que ejercen de consejos locales para las relaciones sociales; ofrecen a sus miembros proyectos de formación y desarrollo de capacidades, así como servicios especializados, como seguros generales y planes de seguro para la indemnización de los trabajadores, o fondos de jubilación. La documentación y la difusión de la información sobre buenas prácticas de los gobiernos es un servicio cada vez más importante que las asociaciones ofrecen a sus miembros.

Más allá de la representación de los intereses de los gobiernos locales ante sus Gobiernos, las asociaciones defienden en el terreno internacional sus intereses respectivos. Esto es cierto, al menos en Australia y Nueva Zelanda. Las asociaciones de gobiernos locales de estos países son miembros de organizaciones internacionales y regionales dedicadas a los gobiernos locales, como el Foro de gobiernos locales de la Commonwealth y la sección Asia-Pacífico de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Además varios países han desarrollado organizaciones de gobiernos locales que tienen por objeto la cooperación internacional con gobiernos locales extranjeros: la Asociación china para la amistad con los pueblos extranjeros; en Japón, el Consejo de autoridades locales para las relaciones internacionales (CLAIR), y en la República de Corea la Fundación coreana de autoridades locales para las relaciones internacionales (KLAIFIR).

III. Democracia local

La democracia se desarrolla a nivel local en la región Asia-Pacífico. El sistema consejo-alcalde es la regla en la región aunque las prácticas electorales locales varían considerablemente, según los alcaldes sean elegidos directa o indirectamente. En la mayoría de los países, los ciudadanos eligen directamente a sus consejos al igual que a las autoridades ejecutivas (alcaldes) tal como indican los cuadros 10 y 11 (ver abajo). Malasia escapa a este principio: los gobiernos de los estados federados designan a los consejos y a las autoridades ejecutivas aunque los primeros estén mandatados para actuar en calidad de representantes de la comunidad local. En Pakistán, una amplia parte de la administración local no tiene entidad directamente elegida. La elección procede de un órgano colegiado formado por miembros de los consejos de nivel inferior. En China y Vietnam, las comunidades locales eligen a sus representantes o sus consejos pero los candidatos son sometidos a un proceso de selección previo. A su vez,

estos consejos locales nombran la mayoría de los representantes en las ciudades, municipios, pueblos y las provincias. En Vietnam, aunque los candidatos a las elecciones del consejo sean miembros todavía del Partido Comunista en el poder, recientemente ha habido esfuerzos para atraer miembros

que no pertenecen al partido o también a candidatos independientes para que se presenten a las elecciones locales. Durante las elecciones locales de 2004, los candidatos que no pertenecían al partido consiguieron 312 puestos contra 25 en las elecciones anteriores.

Cuadro 10 Los sistemas electorales para los consejos locales en la región Asia-Pacífico

País	Sistemas electorales para la parte minoritaria de los Consejos de Gobierno local directamente elegida	Sistema electoral para la parte mayoritaria de los Consejos de gobierno directamente elegida	Duración del mandato y número de mandatos	Participación electoral y tendencias
Australia	Sistema mixto – RP y sistema mayoritario a una vuelta (el candidato más votado es electo)		Dos años (2 estados), 3 años (3 estados), 4 años (1 estado) y 1-4 años en el norte del territorio	Voto obligatorio en 4 estados. En el resto, la participación es generalmente baja, salvo si se acepta el voto por correspondencia.
China	Sistema mixto para todo		Cinco años	Tendencia a la baja
Filipinas	En los consejos de los barangay aplican el sistema mayoritario a una vuelta, con una adaptación del modo de escrutinio	En los consejos municipales y de las ciudades y en los consejos provinciales recurren al sistema mayoritario a una vuelta	Tres años y un máximo de tres mandatos	Aproximadamente 80%
India	En todos los consejos de gobierno locales (rurales y urbanos y de todos los niveles) el sistema mayoritario a una vuelta y circunscripción con candidato único		Cinco años	Datos no disponibles
Indonesia	Todos los consejos de gobierno locales recurren al sistema de RP con listas abiertas		Cinco años con posibilidad de reelección ilimitada	Datos completos no disponibles
Japón	Todos los consejos de gobierno locales recurren al sistema de lista RP		Cuatro años con posibilidad de reelección ilimitada	En baja 56,23% (2003)
Malasia*	No aplicable			
Nueva Zelanda	La mayoría de las veces en base al sistema mayoritario a una vuelta aunque también al VUT en ciertos casos		Tres años	2001 – 50% 2004 – 52%
Pakistán	Los consejos de unión recurren al sistema mayoritario a una vuelta además a la circunscripción con varios miembros	No aplicable	Cuatro años	Datos no disponibles
Rep. de Corea del Sur	Elección directa de los consejos: los puestos se asignan en función del escrutinio mayoritario de la lista en base a la RP en el territorio de la autoridad local como circunscripción única.		Cuatro años	
Tailandia	Todos los consejos de gobiernos locales recurren al sistema mayoritario a una vuelta		Cuatro años	35,39% (Bangkok Consejo de Administración Metropolitano)
Vietnam	Los consejos populares (municipio, distrito y provincia) recurren al sistema mayoritario a una vuelta además de circunscripciones con varios miembros		Cinco años	98,7% (2004)

Fuente: fichas país y UNDP (2006b)

Nota: RP= representación proporcional; VUT= voto único transferible.

*En Malasia no existe un sistema electoral para la administración local.

El método de elección de la autoridad ejecutiva local difiere de un país a otro en toda la región pero, en muchos casos, varía también entre los distintos niveles de administración local de un mismo país

III.1. Los sistemas electorales de los consejos locales

Se considera generalmente que la representación proporcional (RP) favorece la representación ya que tiende a producir resultados electorales que reflejan mejor las tendencias reales de los electores, mientras que los sistemas mayoritarios a una vuelta (o a múltiples vueltas) se piensa que mejoran la transparencia en la medida en que permiten que los electores se identifiquen con un representante específico. Sin embargo, eso no es siempre cierto. Los sistemas de RP pueden facilitar la concentración del poder en algunos partidos en detrimento de los electores, mientras que una elección mediante escrutinio mayoritario a una vuelta no se traduce necesariamente en una mayor transparencia por parte de la persona electa hacia sus electores (UNDP 2006b).

Las principales características de los sistemas electorales de los consejos locales en los países seleccionados de la región Asia-Pacífico se presentan en el cuadro 10. En la mayoría de países, se elige directamente a los miembros del consejo por escrutinio mayoritario a una vuelta en circunscripciones uninominales (llamadas "distritos" en Filipinas). Las únicas excepciones son Pakistán y Vietnam donde el sistema mayoritario a una vuelta es plurinominal. El escrutinio se emplea para las elecciones locales en el caso de los *barangays* en Filipinas donde los electores disponen de tantos votos como puestos disponibles. Pueden utilizar todos sus votos o solamente una parte de ellos, y son los candidatos que obtienen más votos los que ganan la elección. Nueva Zelanda es el único país donde las elecciones locales se hacen solamente por medio del voto por correspondencia. En cuatro estados de Australia el voto en las elecciones locales es obligatorio.

Indonesia y Japón son los únicos países que recurren exclusivamente a la RP para

las elecciones locales, un sistema que tiende a reforzar el poder de los partidos políticos nacionales en detrimento de la vida política local. Con el fin de reducir el poder de selección de candidatos locales por parte de los cuadros del partido nacional, Indonesia pasó, en 2004, de un sistema RP de listas cerradas a un sistema abierto. Esta reforma electoral permitió dar a los electores más peso para decidir qué individuos (y no qué partidos) los representarían en el consejo local. Nueva Zelanda y Australia tienen un sistema mixto para elegir a los miembros del consejo, combinando el escrutinio mayoritario a una vuelta, la RP y el voto único transferible. Corea del Sur aplica también sistemas mixtos, combinando escrutinio mayoritario a una vuelta y RP.

III.2. La elección de las autoridades ejecutivas locales

El método de elección de la autoridad ejecutiva local difiere de un país a otro en toda la región pero, en muchos casos, varía también entre los distintos niveles de administración local de un mismo país. Las principales características de los métodos de elección de la autoridad ejecutiva en los países estudiados se presentan en el cuadro 11. Por norma general, se elige a la autoridad ejecutiva (o el alcalde) por sufragio directo (por ejemplo en Japón, Nueva Zelanda y Filipinas). Indonesia aplica un sistema a dos vueltas (*ballotage*) para garantizar una mayoría (es decir más del 50%). Eso tiene por objeto superar una de las desventajas del escrutinio mayoritario a una vuelta, es decir limitar los "votos perdidos". En Indonesia y Pakistán, se elige directamente a las autoridades y los diputados de los consejos de los niveles inferiores pero sobre la base de candidaturas vinculadas (*common ticket*). En Indonesia, la elección es a partir de partidos, mientras que en Pakistán, la elección es no partidaria. En la India, el sistema de elección de los *panchayat* y de los dirigentes municipales varía de un estado a otro. En algunos estados, la

Cuadro 11 Sistema electoral para las autoridades ejecutivas de la región Asia-Pacífico

País	Alcaldes directamente elegidos	Alcaldes elegidos por el Consejo	Alcalde nombrado por un nivel superior	Duración del mandato del alcalde	Número máximo de mandatos	Revocación del alcalde por parte de los ciudadanos
Australia	En tres estados	En tres estados	No	Cuatro años	Ilimitado	En ciertos estados
China	No	No	Sí	Cinco años	Ilimitado	No
India	La mayor parte de las veces	En el caso del samiti y los zilla presidente de un comité	No	Cinco años	Ilimitado	No
Filipinas	Sí	No	No	Tres años	Tres mandatos	Sí
Indonesia	Sí	No	No	Cinco años	Dos mandatos	No
Japón	Sí	No	No	Cuatro años	Ilimitado	Sí
Malasia	No	No	Sí	No disponible	No disponible	No
Nueva Zelanda	En todos los casos	Sólo en el caso de los presidentes del comité regional	No	Tres años	Ilimitado	No
Pakistán	Nazim de la unión y naib nazim en base a un principio común	Los nazims de Tehsil / distrito elegidos por todos los miembros del consejo de la unión en sus jurisdicciones respectivas. Los Naib nazims para el tehsil y a nivel de distrito escogidos por sus consejos respectivos	No	Cuatro años	Ilimitado	No
Rep. de Corea del Sur	Sí	No	No	Cuatro años	Tres mandatos	Sí, a partir de julio 2007
Tailandia	Sí	No	No	Cuatro años	Dos mandatos	Sí
Vietnam	No	Los presidentes de los comités permanentes de los consejos populares elegidos indirectamente por los consejos populares. Los presidentes de los comités populares (de municipio, distrito y provincia) elegidos por los consejos populares.	No	Cinco años	Ilimitado	No

Fuente: *fichas país, CGLU 2007.*

autoridad ejecutiva local es elegida por los miembros del consejo que pertenecen al partido mayoritario. Australia dispone de un sistema mixto –en tres estados, se elige a la autoridad ejecutiva local por sufragio directo; en otros tres estados, el consejo decide si debe elegirse por sufragio directo o por el propio consejo; por último, en un estado, son los electores

quienes deciden directamente el método de elección del ejecutivo local.

Allí donde los electores eligen directamente a los propios consejos de los niveles superiores (y no por órganos colegiados electorales), eligen a sus autoridades ejecutivas invariablemente por sufragio directo (por ejemplo la India, Indonesia, Filipinas y Viet-

**La duración
del mandato
de una autoridad
ejecutiva local
varía en la región,
yendo de un
mínimo de tres
años a un máximo
de cinco**

7. *El Consejo de Unión es el consejo de las administraciones de unión que agrupan a los pueblos y barrios que tienen sus propios órganos electos. Existen en Pakistán 6.125 administraciones de unión que forman la administración municipal de base, para unidades que cuentan con una media de 15.000 habitantes.*
8. *Gunter Schubert (2003), "Democracy under one-party rule", China perspectives n° 46, marzo-abril; Lai Hairong (2004), "Semi-competitive elections at township level in Sichuan province", China perspectives n° 51, enero-febrero.*

nam). Por el contrario, allí donde se elige a los consejos de los niveles superiores por sufragio indirecto, se elige a las autoridades ejecutivas locales de la misma manera. Tal es el caso de Pakistán, que dispone de un sistema híbrido de elecciones indirectas para las autoridades ejecutivas locales. Se elige al dirigente (*nazim*) de cualquier distrito (*tehsil*) o ciudad por sufragio indirecto por un órgano colegiado electoral formado por todos los miembros de los consejos de unión⁷ en sus circunscripciones respectivas. Se eligen así por sufragio indirecto por todos los consejeros, incluidos los líderes de los consejos de unión (*nazims*) y sus suplentes (*naib nazims*), en sus territorios respectivos. No obstante, los *naib nazims* del *tehsil* (nivel del distrito) son elegidos por sus consejos respectivos en su seno y no por un órgano colegiado electoral más amplio.

La duración del mandato de una autoridad ejecutiva local varía en la región, yendo de un mínimo de tres años (por ejemplo en Nueva Zelanda y Filipinas) a un máximo de cinco años (por ejemplo en Australia, China, la India, Indonesia y Vietnam). Varios países imponen restricciones al número de mandatos consecutivos que pueden ejercerse –dos mandatos como máximo (en Indonesia y Tailandia) o tres mandatos (en Filipinas).

III.3. El papel de los partidos políticos

Las elecciones locales con partidos políticos son la norma en la región Asia-Pacífico. Las únicas excepciones significativas son Nueva Zelanda y Australia donde predomina la ausencia de partido o la afiliación independiente excepto en las grandes ciudades. Pakistán y Filipinas, dos países donde los partidos políticos forman parte integrante de la vida política a nivel nacional, ha conocido una tentativa de despolitización de la administración local. En Pakistán, los partidos políticos se excluyen de las elecciones locales y, en Filipinas, no pueden participar en las elecciones de los *barangay* pero se autorizan en los demás niveles. No obstante, en la práctica, los partidos políticos desempeñan un papel primordial en las

elecciones locales de Pakistán apoyando candidatos claramente afiliados a un partido determinado.

En China y Vietnam, el único partido político autorizado en el contexto de las elecciones locales es el partido comunista en el poder. Los candidatos independientes pueden presentarse a las elecciones en Vietnam pero todos ellos (afiliados a un partido o no) deben previamente ser seleccionados por un abanico de instituciones como el Frente de la Madre Patria, claramente vinculado al Partido Comunista Vietnamita. Eso garantiza que todos los candidatos "hablen más o menos" el mismo lenguaje político (el del partido) y se impone así un límite a la variación entre los programas políticos de los candidatos. En China, desde 1987 se introdujo la elección libre por sufragio directo de los Comités de pueblo y se extendió desde 1997 a todo el país (XV Congreso del Partido comunista chino); en 2004, se elegía a los Comités en un 85% de los pueblos y un 75% de las comunidades de vecindad en las zonas urbanas. Desde 1995 (primera experiencia), las posiciones dirigentes en los municipios (gobernador, vicegobernador y a veces secretario del Partido) dieron lugar a elecciones semicompetitivas en la provincia de Sechuan y en algunos distritos de otras provincias. Este procedimiento semicompetitivo implica una especie de elección primaria, entre los candidatos que se presentan autónomamente, por un órgano colegiado bastante amplio (150 a 300 personas), antes de la aprobación por la dirección del Partido en el distrito, y la elección final por los ciudadanos entre los candidatos así seleccionados. Aunque estas elecciones permanecen bajo el control del Partido, este cambio ha inclinado en favor de la población las relaciones entre la ciudadanía y la administración local de base⁸.

Las elecciones locales se disputan ardientemente en la región pero a menudo van acompañadas de manipulación y fraudes por parte de los partidos en liza. En la mayoría de los países, los partidos políticos locales son ramas de los partidos políticos

nacionales. Los candidatos independientes están prohibidos en Indonesia pero permitidos en Filipinas. Las elecciones locales y nacionales a menudo se sincronizan, las ramas del partido local reciben fondos de sus oficinas nacionales con el fin de apoyar las campañas electorales de los candidatos a una función nacional. En toda la región, los hombres políticos ven en la administración local el trampolín para acceder a una función política nacional. No obstante, debido a las reformas descentralizadoras, las elecciones locales se ven influidas cada vez más por los asuntos locales, lo que cambia considerablemente el juego.

III.4. La participación ciudadana en la gobernanza local

El gobierno local es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos. Como tal, es el primer nivel que da a los ciudadanos la posibilidad de influir sobre las decisiones públicas. En todos los países afectados por este estudio, se concede cada vez más importancia a la participación ciudadana en la gobernanza local. La forma de participación más corriente se efectúa a través de las urnas. Todos los países permiten a los ciudadanos elegir a nivel local, en distintos grados, a los dirigentes que van a administrar los asuntos de la colectividad, desde los congresos del pueblo consultivo en Vietnam y China hasta los consejos y alcaldes elegidos por sufragio directo en Pakistán, Japón, India, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia y Filipinas. El nivel de participación electoral a escala local varía considerablemente entre los países estudiados. La participación alcanza niveles altos en los países comunistas con partido único como en Vietnam (98,7% en 2004) y en China (80% en las elecciones municipales en zonas rurales). El voto es obligatorio en cuatro estados de Australia pero la participación en las elecciones locales sigue siendo habitualmente baja en los otros estados excepto allí donde se admite el voto por correspondencia. En el resto de la región, la participación va desde un 80% en Filipinas al 56% (2003), 52% (2004) y 47% (2005) en Japón, Nueva Zelanda y Pakistán res-

pectivamente, situándose en un 35% para la Administración Metropolitana de Bangkok en Tailandia.

Sin embargo, la participación ciudadana en la gestión local no se reduce al voto en las elecciones locales. Los procesos descentralizados son la manifestación de un extenso movimiento de democratización que abre la vía a una mayor participación ciudadana y a un compromiso activo de la sociedad civil con la democracia. Garantizar la participación de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales –ONG), de las empresas o del sector privado en general en la gobernanza local es una condición *sine qua non* para avanzar en la descentralización. El medio para superar la división llamada “división psicológica” entre el Gobierno y la sociedad civil sigue siendo un reto que abordan los países de la región de distintas maneras.

Los ciudadanos japoneses pueden pedir la organización de un referéndum sobre temas importantes como la relocalización de una base militar norteamericana, de lugares nucleares y la construcción de centros de residuos industriales. Pueden exigir la formulación, la mejora o derogación de resoluciones, de auditorías e incluso la disolución de la asamblea local, al igual que la revocación del alcalde, concejales o funcionarios locales. En Corea del Sur, la participación ciudadana ha sido considerablemente reforzada recientemente gracias a tres reformas legislativas: la ley sobre el referéndum local de 2005, confirmando el poder de los consejos de convocar un referéndum; la ley de 2006 sobre el régimen del defensor del pueblo local y el derecho de petición local contra los abusos en las finanzas locales; y finalmente la ley de 2007 sobre la revocación de los cargos electos locales, por la cual alcaldes y consejeros elegidos pueden ser cesados mediante un voto local. En Nueva Zelanda, aproximadamente la mitad de los municipios han constituido consejos comunitarios en el marco de una estrategia para estrechar los vínculos entre los habitantes y el consejo municipal. Aunque estas estructuras estén autorizadas en virtud de la ley sobre la administración local de

La forma de participación más corriente se efectúa a través de las urnas. Todos los países permiten a los ciudadanos elegir a nivel local, en distintos grados, a los dirigentes que van a administrar los asuntos de la colectividad, desde los congresos del pueblo consultivo en Vietnam y China hasta los consejos y alcaldes elegidos por sufragio directo en Pakistán, Japón, India, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia y Filipinas

Las tentativas de promoción de la participación ciudadana se encuentran a menudo con el freno de fuertes intereses y no siempre se ven coronadas de éxito

2002, estos consejos están desprovistos de autoridad administrativa y recursos financieros independientes.

En Filipinas, se ha observado un aumento sensible de la participación ciudadana en la gestión local durante estos últimos años. El Código de los Gobiernos Locales de 1991 estableció nuevos mecanismos de consulta y participación. Se introdujeron los referendums a nivel local y las elecciones anticipadas provocadas por los ciudadanos y, entre 1993 y 1997, se registraron 29 elecciones anticipadas provocadas por los ciudadanos (Teehankee, 2002). El Código pide que todos los municipios establezcan un consejo de desarrollo local (CDL), del que al menos una cuarta parte de los miembros deben ser representantes de organizaciones no gubernamentales y populares. El CDL propone un plan de desarrollo global que debe ser aprobado por la comisión de gobierno.

Las tentativas de promoción de la participación ciudadana se encuentran a menudo con el freno de fuertes intereses y no siempre se ven coronadas de éxito. El *Gram Sabha* (o asamblea de todos los electores inscritos de un *Panchayat*) es una característica clave de las colectividades locales rurales indias y los organismos locales rurales se ven obligados a celebrar reuniones de *Gram Sabha* donde se adoptan importantes decisiones. Se hace hincapié cada vez más en la creación de grupos de usuarios que toman decisiones y participan en la elaboración y en la gestión de los servicios públicos locales. Esta medida parece más controvertida ya que supone debilitar el papel institucional de los órganos locales elegidos. Actualmente, las ciudades no tienen una institución que se corresponda con el *Gram Sabha* y los ciudadanos no tienen un papel institucional más allá de su voto en el momento de las elecciones, aunque se multiplican las llamadas para establecer una plataforma que refleje el compromiso ciudadano en las circunscripciones electorales. Para promover una mayor responsabilidad de las autoridades locales frente a los ciudadanos, la India ha adoptado recientemente una ley sobre el derecho a la

información que deroga las leyes anteriores que protegían las políticas gubernamentales y los procesos de decisiones del control de los ciudadanos. Las leyes sobre los gobiernos locales de algunos Estados contienen sus propias disposiciones relativas al derecho a la información, y determinan la información que puede o no ser pública.

En Pakistán, un objetivo importante de la reforma descentralizadora de 2001 consistió en institucionalizar la participación ciudadana en la gobernanza local. Desde este punto de vista, se destina un cuarto del presupuesto de desarrollo local a las organizaciones comunitarias. A pesar de eso, el número de organizaciones comunitarias y la participación ciudadana no han aumentado. La asignación de los recursos a las organizaciones comunitarias se convirtió en los consejos en un tema altamente político. Las leyes sobre los gobiernos locales han institucionalizado también el sistema tradicional de resolución de litigios, con el fin de facilitar la participación de los ciudadanos. Pero estos mecanismos han mostrado su ineffectividad para defender los intereses de los más pobres.

En varios países, se ha prestado una gran atención a los pueblos, porque están arraigados en la estructura tradicional de las relaciones sociales y constituyen una base legítima, reconocida por la población, para el desarrollo local. Ésta es la razón por la que en Filipinas el sistema de administración local sostiene los *barangays*. En Indonesia, el Gobierno militar reorganizó los pueblos, en 1979, para integrarlos en el nuevo sistema de Gobierno. Sin embargo, la reforma de 1999 puso en entredicho esta reforma para volver a dar vida a los pueblos en las zonas rurales, como estructuras sociales basadas en instituciones y normas tradicionales que pueden contribuir a integrar la población en la gestión de los asuntos locales. Ciertos estudios pusieron de manifiesto que el pueblo podía desempeñar un papel en la solución de conflictos en sustitución de la policía y la justicia, a menos que las autoridades formales estén implicadas en el desacuerdo (World Bank: 2004). Otros estudios ponen

de manifiesto que, a pesar de las reformas, los habitantes siguen sintiendo que su participación en las decisiones y su influencia sobre el proceso de decisión continúa siendo muy escaso (Alatas, Pritchett, Wetterberg: 2002). Probablemente sea necesario más tiempo para lograr resultados.

Los gobiernos de las grandes ciudades deben enfrentarse a retos concretos de representación y responsabilidad. Su gran tamaño puede aislarlos de los ciudadanos y electores. En términos de capacidad de reacción, todo depende de los acuerdos electorales e institucionales en vigor (Rakodi 2004). Es posible tener un cierto grado de reactividad, en particular frente a los pobres, instituyendo gobiernos locales más pequeños, a un nivel inferior, como es el caso de los *barangays* en Filipinas, que disponen de recursos para servicios y equipamientos (Devas y AL 2004). No obstante, a excepción de países de la OCDE como Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda que gozan de recursos más importantes y de una tradición más larga de democracia local, las ciudades de los países de la región Asia-Pacífico carecen seriamente de capacidad de reacción, ante las necesidades de sus ciudadanos, en particular los más vulnerables y es preocupante que escapen a su control. Su falta de reactividad puede, en gran parte, deberse a la insuficiencia de recursos, a la vez, humanos y financieros. Pero también puede atribuirse no sólo a sistemas administrativos débiles, opacos e irresponsables, sino también a sistemas políticos represivos y no representativos así como a altos niveles de corrupción. Ante estos problemas, son las demandas de la sociedad civil que obligan cada vez más a las administraciones municipales a demostrar mayor transparencia y a someterse a su control (ibid).

III.5. La representación política de los grupos desfavorecidos y minoritarios

La representación de las élites tendió a imponerse en los sistemas electorales de la región Asia-Pacífico, incluso allí donde las

elecciones mediante la representación proporcional eran la norma, y especialmente allí donde las administraciones locales de nivel superior se elegían por sufragio indirecto. Ésta es la razón por la que numerosos países han introducido discriminaciones positivas con el fin de promover la representación política a nivel local de los grupos desfavorecidos y minoritarios. En principio, la elección democrática de los consejos locales da voz a todos los ciudadanos. Pero en la práctica, algunos acuerdos electorales son más favorables a la integración que otros, especialmente por lo que se refiere a las mujeres y también a grupos minoritarios y los pobres. Ninguna legislación de los países estudiados pide a los partidos políticos garantizar en el marco de las elecciones locales un porcentaje de candidatos representativos de los grupos minoritarios o desfavorecidos. No obstante, en Vietnam la ley establece que la selección de los candidatos que se presentan a las elecciones debe garantizar el nombramiento de un número conveniente de mujeres mientras que en las localidades que cuentan numerosos grupos étnicos minoritarios, éstos deben estar representados en los consejos populares.

Varios países de la región –incluida la India, Pakistán y Filipinas– han introducido en los sistemas electorales cuotas y puestos reservados en favor de las mujeres y grupos minoritarios y desfavorecidos. La India ofrece el ejemplo más típico de éxito de discriminación positiva en favor de la representación de las mujeres y minorías. No menos de un tercio de los puestos (incluidos puestos reservados a las castas reconocidas –CR– y tribus reconocidas –TR–) y algunas presidencias de los consejos locales en todos los estados se reservan a las mujeres. Así pues, más de un millón de mujeres son miembros de los consejos locales de la India. Las CR y las TR tienen también puestos reservados en los consejos –en la misma proporción del porcentaje que representan de la población total. La obligación de reservar a las mujeres y/o a grupos minoritarios de los puestos superiores refuerza también su acceso al poder aunque los resultados sean menos

Los gobiernos de las grandes ciudades deben enfrentarse a retos concretos de representación y responsabilidad. Su gran tamaño puede aislarlos de los ciudadanos y electores

Tradiciones muy afianzadas de dominio por parte de las élites locales en numerosos países de la región hacen que la instauración de una representación más abierta que favorezca la integración sea un proceso de larga duración, aunque el crecimiento de la sociedad civil y su compromiso con los gobiernos locales aporta una ayuda preciosa en favor del cambio

exitosos, algunos Estados como Kerala y Bengala occidental avanzan más rápidamente que otros (Blair 2000).

En Pakistán, en la elección por sufragio directo de los consejos de pueblos/de vecindad, se reserva un escaño a las mujeres y un escaño a los campesinos y a los obreros mientras que en las elecciones directas de los consejos de unión se reservan cuatro escaños a las mujeres musulmanes, seis escaños (entre los cuales dos para las mujeres) a los obreros y a los campesinos y un escaño a los grupos minoritarios. Por lo que se refiere a las elecciones por sufragio indirecto de los consejos de *zilla*, *tehsil* y ciudad, las mujeres deben representar un 33% de todos los miembros, los campesinos y los obreros deben representar un 5%, los miembros de los grupos minoritarios en las distintas uniones de administración local deben representar al menos un 5%. Para cubrir estos puestos, el órgano colegiado electoral toma en cuenta a los miembros de los consejos de unión de administración. No obstante, un gran número de los puestos reservados siguen simplemente vacantes o fuera de concurso. En las elecciones de 2000-2001, un 17% de los miembros de los consejos de unión eran mujeres, un 15% en los *tehsil* y un 11% en los distritos y ciudades (CLGF 2005:1183).

La existencia de tradiciones muy afianzadas de dominio por parte de las élites locales en numerosos países de la región hacen que la instauración de una representación más abierta que favorezca la integración sea un proceso de larga duración, aunque el crecimiento de la sociedad civil y su compromiso con los gobiernos locales aporta una ayuda preciosa en favor del cambio. Es en particular el caso de Filipinas, donde ONG y organizaciones de la sociedad civil gozan de una protección jurídica importante y de derechos en el sistema de administración local. El código de la administración local de 1991 establece que hay tres representantes de cada sector en los consejos locales a todos los niveles, es decir una mujer, un obrero de la agricultura o la industria y un represen-

tante de los pobres de la ciudad, de las comunidades culturales indígenas, de las personas minusválidas o cualquier otro sector que puede determinarlo el consejo en cuestión. Por añadidura, Filipinas tiene posiblemente uno de los sistemas de representación local del mundo más abiertamente favorable a los jóvenes. El código de los gobiernos locales prevé el establecimiento, en cada *barangay*, de consejos de jóvenes cuyos miembros de 15 a 21 años se eligen por los ancianos. Los presidentes de estos consejos de jóvenes y sus federaciones representan a los jóvenes en calidad de miembros de derecho en cada nivel del sistema de la administración local.

En Australia y Nueva Zelanda, el derecho de las poblaciones indígenas a la autonomía local representa un problema político, más en términos de autodeterminación que de integración (Sproats 2003). En Australia, la dificultad de integrar a la población indígena en las instituciones no es un problema actual. En algunas regiones, se consagran algunas zonas especiales de las administraciones locales a las necesidades de la población indígena con el fin de garantizarle una mayor representación. Aunque la población Maori en Nueva Zelanda representa un 15% de la población total, sólo contaba entre 1998 y 2001 con un 6% de los miembros de los consejos locales. A pesar de la ausencia de discriminación positiva en estos dos países, la representación femenina en la política es considerable. En el 2000 el 26% de los miembros de los consejos locales en Australia eran mujeres y están ausentes solamente en el 10% de los consejos. Cerca del 15% de los consejos tienen por alcalde a una mujer, más aún en las zonas metropolitanas (21%) que en los consejos rurales (11%) (UNESCAP 2005a). En Nueva Zelanda, las mujeres representaban en 2004 un 34% de los miembros de los consejos de ciudad y un 28% de los miembros de los consejos de distrito. El mismo año, de los dieciséis alcaldes de las ciudades, cuatro eran mujeres y un 12% de los alcaldes de distrito también eran mujeres (UNESCAP 2005b).

Conclusión

Si se considera el impacto de la descentralización y la gobernanza democrática local en la oferta de servicios, la voz de los ciudadanos, la transparencia y la disminución de la pobreza, es importante no perder vista que mientras que en algunos países de la región se ha iniciado una descentralización de las funciones del Estado (en particular, en Indonesia, Filipinas y en algunos estados de la India, al igual que en algunos sectores de China y en menor medida en Corea del Sur, Tailandia y Vietnam), en otros países, las reformas del sistema de la administración local son más modestas (Australia, Japón –más importante en relación a las finanzas locales– y Nueva Zelanda). La descentralización y la gobernanza local en la región muestran también profundas diferencias en el grado de control democrático y responsabilidad. Resulta difícil generalizar a partir de experiencias tan diferentes, especialmente allí donde la descentralización es un fenómeno reciente comparado con otras partes del mundo. Sin embargo, podemos llegar a dos conclusiones sobre el impacto de la descentralización y la reforma democrática local en la región.

En primer lugar, en términos del impacto de la descentralización democrática en la oferta de servicios, se constata un apoyo en toda la región (por ejemplo en Indonesia, Corea del Sur, Filipinas y en algunos estados de la India) a la idea según la cual la eficacia de los servicios aumenta cuando se elige a los responsables locales, ya que entonces tienen que responder a las solicitudes de los ciudadanos y someterse a su control. La descentralización debería en principio abrir un espacio político a la participación y a la voz de los ciudadanos y así crear una situación favorable al control de los responsables locales. Por otra parte, en India, Indonesia, Pakistán y Filipinas, la descentralización ha incrementado el número de las funciones electivas y por lo tanto el alcance del control democrático. Pero el peso de las relaciones patrón-cliente entre las élites locales y los ciudadanos, tan fuertes en numerosos paí-

ses de la región, corren el riesgo de bloquear este control.

La descentralización puede abrir la vía a la “política del dinero” como es el caso en Indonesia donde el dinero triunfa sobre el control (Hofman y Kaiser 2006). En China y Vietnam, la elección democrática de los líderes campesinos comienza a aplicarse y los ciudadanos están cada vez más dispuestos a pedir cuentas a las autoridades locales. En Malasia, donde no existe control directo, puesto que los miembros de los consejos locales son nombrados y no elegidos, se han introducido innovaciones para garantizar un acceso más amplio del público a la información con el fin de ampliar el control sobre la administración local. En numerosos países, especialmente en Filipinas y en algunos estados de la India, las organizaciones locales de la sociedad civil están dispuestas a utilizar esta información para aumentar su control. Al mismo tiempo, en países donde los sistemas de administración local están bien asentados, como Australia, Japón y Nueva Zelanda, los esfuerzos realizados durante las dos últimas décadas han pretendido mejorar la gestión y la eficacia de la oferta de servicios locales, incluso mediante la adopción de una gestión orientada hacia el resultado, y facilitando el acceso de los ciudadanos a la información a través de iniciativas en el ámbito de la administración electrónica. Esto podría tener un impacto positivo en los resultados de los servicios locales que se ofrecen.

En segundo lugar, los datos disponibles son insuficientes para llegar a conclusiones definitivas en cuanto al impacto de la descentralización en la disminución de la pobreza. En principio, combinada con un sistema de distribución eficaz y equitativo de la riqueza, la descentralización debería permitir redistribuir mejor los beneficios del crecimiento y así contribuir a la disminución de la pobreza. Sin embargo, sin un sistema de redistribución adecuado, la descentralización puede favorecer el aumento de desigualdades en-

La descentralización y la gobernanza local en la región muestran también profundas diferencias en el grado de control democrático y responsabilidad



tre regiones. Es lo que se observa en China donde la reforma económica general, incluida la descentralización económica, ha aumentado considerablemente los niveles de vida y sustancialmente ha reducido el número de los que viven en una pobreza absoluta pero, al mismo tiempo, esta reforma ha aumentado considerablemente las desigualdades entre las personas y entre las regiones. En Indonesia, la descentralización aumentó las riquezas a escala local pero este crecimiento ha sido mayor en las regiones que ya eran ricas. Si puede contribuir a corregir las diferencias históricas de niveles de desarrollo entre regiones, no sucede automáticamente lo mismo en el caso de la pobreza o de desigualdades entre regiones.

En conclusión, queda claro que la descentralización ha sido un tema central de la gobernanza en toda la región durante la última década. En general, esta descentralización se ha acompañado de una extensión de la democracia local. Pero las formas y los modelos de la gobernanza local varían considerablemente, lo que refleja la diversidad de los contextos constitucionales a cada país. Mientras que existen debilidades claramente evidentes en la organización actual de la descentralización en la mayoría de los países y que todavía se necesitan más reformas, es difícil imaginar que sea posible y políticamente aceptable volver a una centralización global.

Anexo 1

Principales leyes relativas al gobierno local en los países estudiados de Asia-Pacífico

País	Año	
Australia	1989	Victoria: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Nueva Gales del Sur: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Territorio del Norte: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Queensland: Ley sobre los gobiernos locales
	1993	Tasmania: Ley sobre los gobiernos locales
	1995	Ley sobre la asistencia financiera de los gobiernos locales
	1995	Australia Occidental: Ley sobre los gobiernos locales
	1999	Australia del Sur: Ley sobre los gobiernos locales
China		No existe base constitucional o legal consagrada a las administraciones locales. Las leyes siguientes son pertinentes por el rol que juegan las administraciones locales: Reforma fiscal completa (1994), Ley sobre el presupuesto (1995), Ley sobre impuestos compartidos (1994)
Filipinas	1959	Ley sobre la Autonomía Local
	1960	Ley sobre la Carta de Barrio
	1963	Ley revisada sobre la Carta de Barrio
	1967	Ley sobre la Descentralización
	1983	Código del Gobierno Local (Batas Pambansa)
	1987	Constitución: Artículo 10 apoyando la Autonomía Local
	1991	Ley de la República (conocida bajo el nombre de Código de los Gobiernos Locales)
India	1950	Constitución (Artículo 40)
	1992	Enmiendas Constitucionales 73 y 74
Indonesia	1974	Ley n°5 sobre la Autonomía Local
	1975	Ley sobre la Descentralización (decentralisatiewet) que desarrolla el Sistema de Regiones Autónomas
	1999	Ley n° 22 sobre Gobiernos Regionales y Ley n° 25 sobre el Equilibrio Fiscal entre el Gobierno Central y Regional
	2000	Enmienda Constitucional reforzando la base de la descentralización.
	2004	Ley n° 32 sobre el Gobierno Regional (Ley n° 22 enmendada) y Ley n° 33 sobre el Equilibrio Fiscal entre el Gobierno Central y Regional (Ley n° 25 enmendada)

Anexo 1

Principales leyes relativas al gobierno local en los países estudiados de Asia-Pacífico (cont.)

País	Año	
Japón	1947	Ley sobre gobiernos locales
	1993	Resoluciones del Parlamento y de la Dieta sobre la Descentralización
	1995	Ley para la Promoción de la Descentralización
	1999	Ley global de descentralización
	2004	Revisión de la ley de 1947 sobre gobiernos locales
	2005-2007	Reforma de las finanzas locales "en tres ejes" (Trinity Reform)
Malasia	1950	Ordenanza sobre las Elecciones de las Autoridades Locales
	1952	Ordenanza de los Consejos Locales
	1976	Ley sobre las Administraciones Locales
	2003	Breve Agenda del gobierno de la administración local
Nueva Zelanda	1989	Leyes de enmienda de los gobiernos locales n° 1 y n° 2
	1991	Ley sobre la gestión de los recursos
	2001	Ley sobre las elecciones locales
	2002	Ley sobre gobiernos locales
	2002	Ley sobre la fiscalidad local
Pakistán	1959	Decisión Elemental sobre las Democracias
	1960	Ordenanza sobre la Administración Municipal
	1972	Ordenanza sobre los gobiernos locales
	1979	Ordenanzas sobre los gobiernos locales adoptadas en cada provincia
	2001	Ordenanzas sobre los gobiernos locales adoptadas en cada provincia
	2005	Enmienda sobre las ordenanzas sobre los gobiernos locales de 2001
Rep. de Corea	1949	Ley sobre Autonomía Local, enmendada en 1956, 1958, 1960 y 1961
	1986	Ley sobre Autonomía Local
	1987	Constitución: Título VIII (Artículos 117 y 118) sobre Autonomía Local
	1990	Ley revisada sobre Autonomía Local

Anexo 1

Principales leyes relativas al gobierno local en los países estudiados de Asia-Pacífico (cont.)

País	Año	
Tailandia	1933	Ley sobre la Administración Local
	1985	Ley sobre la Administración Metropolitana de Bangkok
	1991	Ley Nacional sobre la Organización Administrativa
	1997	Constitución: Artículo 78 apoyando la Autonomía Local
	1997	Ley Regional sobre la Organización Administrativa
	1999	Ley sobre el Plan y los Procedimientos de Descentralización
Vietnam	1958	Ley sobre gobiernos locales
	1994	Ley sobre las Organizaciones de Consejo Popular y de los Comités Administrativos en todos los niveles de gobierno
	1996	Ordenanza sobre las Funciones Concretas
	1998	Ley sobre el Presupuesto
	2004	Ley revisada sobre el Presupuesto del Estado

Fuentes: Estudio de caso por países y Brillantes 2006; CLGF 2005; Banco Mundial 2005.