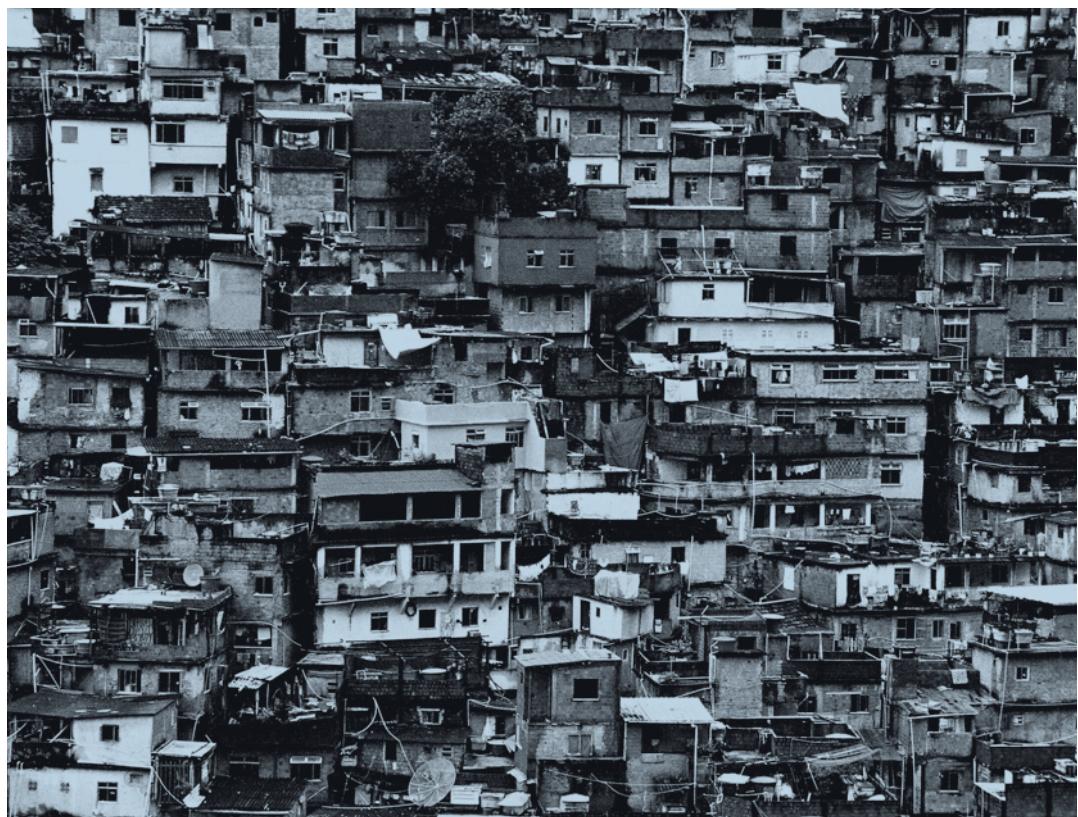
The background image is a high-angle aerial photograph of Rio de Janeiro, Brazil. It shows the iconic Sugarloaf Mountain on the left, its peak reaching towards the top of the frame. To the right is Guanabara Bay, filled with numerous small boats. The city of Rio de Janeiro is visible at the base of the mountains, with dense clusters of buildings along the coastline and inland. The water is a dark, reflective blue.

AMÉRICA LATINA

MARIO ROSALES
SALVADOR VALENCIA CARMONA¹



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



Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Los países de habla inglesa (Antigua, Barbados, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tobago) no son abordados en este estudio. Tampoco Puerto Rico y los territorios de ultramar de Francia, Reino Unido y Países Bajos. Sobre Haití sólo se hace una breve mención. No son tampoco abordados Surinam y Guyana.

3. Entendemos por descentralización, en su sentido amplio, un proceso de traspaso de poder y competencias desde el Estado central a los niveles intermedios y locales de gobierno y administración. Distinguimos entre la descentralización política o devolución –con traspaso de competencias y recursos, en un marco de autonomía local– de una descentralización administrativa o desconcentración, cuando se asignan competencias y destinan recursos sin autonomía. Ambos procesos son acompañados de diversos grados de descentralización fiscal, es decir, de las capacidades para establecer, recaudar y administrar recursos financieros para operar competencias y servicios. Estos tres procesos se suelen combinar entre sí de manera compleja.

4. Valadés, Diego y Serna José María, 2000; Carbonell, Miguel 2004; Fix, Héctor y Valencia, Salvador, 2005.

Cuadro 1

Indicadores de Desarrollo en América Latina 2005 (1)

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Evolución de los gobiernos subnacionales

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

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

I.1. Los ciclos descentralizadores

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

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

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

5. *El concepto gobiernos subnacionales se refiere tanto a los gobiernos estatales –o intermedios– como a los municipios también denominados gobiernos locales.*

6. *Finot, Ivan, 2001 y Wiesner, Eduardo 2003.*

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

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

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

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

Cuadro 2

Evolución de la Descentralización en América Latina⁸ 1980-2005

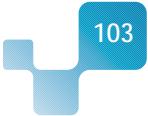
(% Gasto de Gobiernos Intermedios y Locales en Gasto Gubernamental Total)

7. *Surgen gobiernos locales de gestión paradigmática, como ocurre con Curitiba o Porto Alegre, en Brasil; Villa El Salvador, en Perú; Bogotá, en Colombia; Cotacachi y Guayaquil, en Ecuador; Santiago de Chile; Mérida, San Pedro Garza García o San Nicolás de los Garza, en México; Rafaela en Argentina; o La Paz, en Bolivia, entre muchos otros.*

8. *Los gastos subnacionales como indicador de descentralización son limitados ya que mezclan gastos municipales con gastos de entes federativos. Por ejemplo el alto gasto de las provincias en Argentina no significa más gasto municipal.*



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



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

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

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

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

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

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

9. *Más del 40% del gasto público es realizado por los estados y municipios y la distribución de recursos entre los 3 niveles del Estado es la más equitativa de la región.*

10. *Muchas provincias suelen restringir la autonomía local de los pequeños municipios. Por ejemplo, en la provincia de Santiago del Estero sólo cinco de 126 municipios gozan de plena autonomía.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, en los países del Caribe de habla castellana:

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

I.2. Municipios, grandes ciudades y Áreas Metropolitanas

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 3

Número de Gobiernos Subnacionales y Población

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Finanzas, competencias y capacidades de gestión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

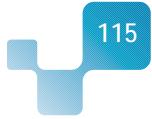
Ventas (ISV), pero éste disminuyó del 5% al 1% de las ventas brutas.

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

II.3. Transferencias y financiamientos compensatorios

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

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



Cuadro 5 Sistemas de transferencias en América Latina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.4. Sistemas de control y dificultades de endeudamiento

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

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

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

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

35. Incluso en ocasiones se manipulan para efectos electorales.

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

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

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

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

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

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

II.5. Los servicios públicos

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

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

^{36.} Ley de responsabilidad fiscal en el Brasil (2000), el “sistema de semáforos” en Colombia –por ley 358 de 1997, en Ecuador, la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de 2002.

^{37.} Martín, Juan y Martner, Ricardo (coordinadores), “Estado de las finanzas públicas: América Latina y El Caribe”, cit. pp. 62 y ss, ver cuadro 9 sobre ingresos y gastos totales por nivel de gobierno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 6 Competencias municipales en América Latina

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

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

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

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

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

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

En Bolivia se aplica una estrategia de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, incluyendo salud, educación, caminos vecinales y microriego, asignándoseles principalmente a los municipios. Mientras que la política de descentralización en Ecuador opta, desde 2001, por transferencias voluntarias de competencias mediante la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y los municipios interesados. El principal interés de los gobiernos locales por captar nuevas competencias se concentra en las áreas del ambiente, turismo, bienestar social y, en grado menor, en educación, vivienda y salud⁴².

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

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

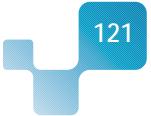
Los municipios asumen muchas veces responsabilidades no previstas en la legislación. El municipio de San Pedro Sula, en Honduras, destina recursos para el mantenimiento del hospital y el pago de salarios a médicos, enfermeras y maestros, además de prestar servicios de recolección de basura a los hospitales,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

47. Ministerio de Planificación Nacional de Chile, MIDEPLAN.

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

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

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

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

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

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

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

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

III. La democracia local

III.1. Municipalidad y regímenes electorales locales

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

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

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

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

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

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

consejos comunales se debían elegir por primera vez en 2007.

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

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

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

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

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

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

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

III.2. Participación Ciudadana

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

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

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

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

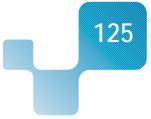
El pluralismo político se ha enraizado en toda la región, salvo en Cuba. En México, por ejemplo, el nivel local emerge de una real competencia política que supera en pocos años el casi monopolio institucional que ejercía un solo partido, contribuyendo a la democratización de la vida política nacional.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

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

Múltiples procedimientos de participación ciudadana se han implantado for-

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.3. Derechos de las minorías

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

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

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

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

Cuadro 8

Asociaciones de Municipalidades en América Latina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

IV. Avances, limitaciones y perspectivas de la descentralización

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

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

En algo más de dos décadas ha habido logros importantes:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Conclusiones

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

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

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

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

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