

# ORIENTE MEDIO / ASIA OCCIDENTAL

MUSTAPHA ADIB

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
PARA EL ORIENTE MEDIO (CESMO)



## Introducción

El área geográfica de Oriente Medio y Asia Occidental comprende Turquía, el Oriente Próximo<sup>1</sup> –sin considerar Israel–, la Península de Arabia y Asia del Oeste incluyendo también a Irán. La estabilidad de la región está afectada desde hace décadas por tensiones políticas, militares, étnicas y religiosas. Turquía es el único país que cuenta con un Estado estable con instituciones laicas y democráticas. Otros seis países son Estados republicanos (Irán, Irak, Líbano, Palestina, Siria y Yemen) y siete países Estados monárquicos (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Kuwait, Omán, Qatar). Cabe mencionar también el peso de la religión, omnipresente en la región tanto en la esfera política, como en la esfera privada.

Este conjunto de más de 260 millones de habitantes está dominado, desde el punto de vista demográfico, por Turquía (74,7 millones de habitantes) e Irán (69,5 millones de habitantes). Actualmente, la población es mayoritariamente urbana (Kuwait 96,3%, Líbano 87,5%, Jordania 79%, Omán 77,6%, Turquía 67,3%, Irak 67,2%, Irán 67%, Siria 50,1%), a excepción de Yemen (25,6%). Sin embargo, la importancia de la riqueza generada por los ingresos del petróleo no debe hacernos olvidar que existen enormes divergencias entre los países de la región, los cuales presentan avances insuficientes en términos de educación, gobernanza y libertad, como lo destaca el informe del PNUD de 2004.

A pesar de las incesantes tensiones políticas, militares y religiosas, que obstaculizan el desarrollo de la autonomía local y la descentralización, es necesario subrayar algunos progresos notables: las primeras elecciones municipales en Arabia Saudita, la celebración de elecciones locales democráticas en Palestina, el restablecimiento de la elección de los alcaldes por sufragio universal en Jordania y las reformas constitucionales de 2002 en Bahrein. A la vez, Irán y Kuwait, bajo la presión de sus élites,

están también iniciando una tímida evolución en esta dirección. Turquía, que desde 1930 dispone de un régimen municipal moderno, donde el conjunto de los ciudadanos apoya la descentralización como uno de los criterios de adhesión a la Unión Europea, no puede enmarcarse en esta descripción. Recientemente, en 2004 y 2005, se adoptaron tres nuevas leyes favorables a la descentralización en el país.

No obstante estos avances, en la mayoría de los países, exceptuando Turquía, se observa una tendencia fuerte hacia la confiscación progresiva de las competencias de los municipios a favor del poder central. En algunos casos, se retiran las funciones más elementales (limpieza de calles, mantenimiento del alcantarillado, salud pública...). Jordania es el ejemplo más extremo, ya que el Estado ha recentralizado trece tipos de competencias, favoreciendo a menudo la privatización bajo pretexto de mejorar la eficacia y prestar mejores servicios a los ciudadanos.

La descentralización sólo se menciona en la Constitución de algunos países, por ejemplo, en Siria, Irán, Turquía y el Líbano. Y, con excepción de Turquía, la descentralización solamente se aplica en el nivel más bajo, es decir, el de los municipios.

No obstante, y a excepción del Sultanado de Omán, Arabia Saudita y Bahrein, donde el papel de los consejos municipales se define como únicamente consultivo, los textos legislativos de los otros países de la región, especialmente de Kuwait o de Turquía, atribuyen a las administraciones locales un cierto número de competencias.

Sin embargo, la legislación raramente incluye una lista precisa de competencias, éstas deben ser definidas en los decretos de aplicación, siempre prometidos pero nunca publicados. Por consiguiente, nos encontramos ante una nebulosa jurídica que tiene por consecuencia el recorte de competencias en prácticamente todos los ámbitos. El poder central utiliza esta indefinición para acaparar la

**La estabilidad de la  
región está  
afectada desde  
hace décadas por  
tensiones políticas,  
militares, étnicas y  
religiosas**

1. En la medida en que no existe una definición comúnmente admitida de los términos "Próximo Oriente" y "Oriente Medio" (Near-East y Middle-East en inglés), en este estudio llamaremos "Oriente Próximo" al antiguo Levante, es decir, el Líbano, Siria, Palestina y Jordania, y "Oriente Medio" a los países de la Península de Arabia, Irak e Irán. Se considera que Turquía forma parte de Asia Occidental.

**Debido a una situación geoestratégica especialmente inestable producto del recrudecimiento de los conflictos armados, de la exacerbación de los movimientos comunitarios o de las tensiones religiosas y de las presiones internacionales, los gobiernos de la región viven bajo el miedo de una ruptura de la unidad nacional**

mayor parte de los poderes, dejando a los municipios atribuciones menores.

Paralelamente, los gobiernos locales disponen de recursos financieros muy débiles, condición *sine qua non* de su capacidad para prestar servicios a los ciudadanos. A parte de Turquía, el único país en el cual los municipios disponen de recursos propios, aunque poco importantes, es Palestina donde los municipios pueden utilizar hasta un 90% de los impuestos que recaudan además de los recursos proporcionados por las ONG. En los otros países, obtener los recursos necesarios para su funcionamiento es el fruto de gestiones incessantes ante el poder central o ante los organismos centralizados que administran sus finanzas. La consecuencia lógica de esta situación es, evidentemente, su endeudamiento progresivo.

Un solo dato es suficiente para describir la amplitud de este problema: mientras que en los países de la OCDE la proporción de los gobiernos locales en el gasto público representa un 20%, en los países árabes sólo alcanza un 5% de media.

Además de la limitada independencia financiera de los gobiernos locales, se observa un control administrativo doble, *ex ante*, sobre las deliberaciones de los consejos locales y, *ex post*, sobre el trabajo de los municipios. Estas dos disposiciones representan, de facto, una tutela explícita de los poderes locales por parte del poder central. Sólo Turquía es una excepción a esta situación.

En el caso de Irán y Siria existe una tutela “en cascada” de los consejos superiores hacia los consejos inferiores. Es preciso apartar el caso de Palestina, al igual que el de Turquía, ya que los gobiernos locales gozan de una verdadera autonomía de hecho debido a la fuerza de las circunstancias y por la imposibilidad, en ocasiones física, de dirigirse al poder central.

Cabe recordar que la gobernanza local se funda en la democracia local, que a su vez es impulsada y respaldada por la sociedad civil. Pero cuando esta última no es suficiente-

mente activa o no puede expresarse, esto tiene implicaciones directas sobre la descentralización y la gobernanza local.

Esta tendencia se ha reforzado desde la primera Guerra del Golfo. Debido a una situación geoestratégica especialmente inestable producto del recrudecimiento de los conflictos armados, de la exacerbación de los movimientos comunitarios o de las tensiones religiosas y de las presiones internacionales, los gobiernos de la región viven bajo el miedo de una ruptura de la unidad nacional. Es el caso en particular de los países donde los grupos étnicos o religiosos en el poder son minoritarios o disponen de una mayoría muy limitada; por ejemplo: Irán, verdadero mosaico de 80 comunidades donde las personas representan el 51% de la población, el Líbano, donde cohabitan 18 comunidades con distintas confesiones, Jordania, con una minoría palestina muy poderosa, y todos aquellos países de la región que cuentan con una comunidad kurda importante.

## I. La evolución de las estructuras de los gobiernos locales

El siguiente cuadro resume la organización territorial de los países de la región.

Antes de iniciar el análisis de las estructuras y de su reciente evolución, es necesario hacer una precisión. Turquía ha sido incorporada en este estudio debido a su situación geográfica, a las puertas del Levante, y por su religión mayoritaria, el Islam. No obstante, es evidente que, tal y como destaca Yves Lacoste, “el esquema Norte-Sur tropieza con el caso muy excepcional de Turquía<sup>2</sup>”, ni totalmente en Europa, ni totalmente en Oriente, musulmán, pero en el marco de un Estado laico, relativamente centralizado, pero cuyo régimen de gobiernos locales es objeto de una jurisprudencia constitucional sin igual en la región.

Turquía es una democracia pluralista y laica. Siempre ha otorgado una gran importancia a desarrollar sus relaciones con sus vecinos europeos. Históricamente, la cultura turca ha tenido un impacto

2. Yves Lacoste, *Géopolitique*, Larousse, 2006, p. 227.

## Cuadro 1 Organización territorial

País	Población/ superficie	Régimen político	Entidades federales o regiones autónomas	Nivel intermedio	Nivel local
Arabia Saudita	24,6 M hab. PIB/hab: 11.770 USD	2.149.700 km <sup>2</sup> Monarquía absoluta		Provincia (13) Gobernación	Municipio regional (7) Municipio principal (5) Municipio (107) Grupos de pueblos (64)
Bahrein	0,727 M hab. PIB/hab: 14.370 USD*	690 km <sup>2</sup> Monarquía constitucional			Municipio (12)
Emiratos Árabes Unidos	4,5 M hab. PIB/hab: 23.770 USD*	83.600 km <sup>2</sup> Federación de monarquías absolutas (Emiratos)	Emiratos (7)		Municipio
Irak	26,5 M hab. PIB/hab: 928 USD***	438.320 km <sup>2</sup> República parlamentaria	Kurdistán	Región Gobernación Distrito	Municipio
Irán	67,7 M hab. PIB/hab: 2.770 USD	1.648.200 km <sup>2</sup> República islámica		Provincia (28) Departamento (314)	Ciudad (931) Ciudad pequeña Pueblo
Jordania	5,4 M hab. PIB/hab: 2.500 USD	88.800 km <sup>2</sup> Monarquía constitucional		Gobernación (12)	Municipio(99)
Kuwait	2,5 M hab. PIB/hab: 24.040 USD*	17.818 km <sup>2</sup> Monarquía absoluta (emirato)		Gobernación (5)	Municipio
Líbano	3,6 M hab. PIB/hab: 6.180 USD	10.452 km <sup>2</sup> República parlamentaria		Región (6) ( <i>mohafazah</i> ) Departamento ( <i>caza</i> )	Municipio(930)
Omán	2,6 M hab. PIB/hab: 9.070 USD*	309.500 km <sup>2</sup> Monarquía absoluta (sultanato)			Municipio(43)
Palestina	3,5 M hab. 5.842 km <sup>2</sup> (Cisjordania) +365 km <sup>2</sup> (Banda de Gaza)	« Autoridad »		Gobernación (14) (9 en Cisjordania + 5 en la Banda de Gaza)	Municipio(74) (63 en Cisjordania + 11 en la Banda de Gaza)
Qatar	0,813 M hab. PIB/hab: 28.833 USD***	11.000 km <sup>2</sup> Monarquía absoluta (emirato)			Municipio(10)
Siria	19 M hab. PIB/hab: 1.380 USD	185.180 km <sup>2</sup> República presidencial autoritaria		Departamento (14)	Ciudad (107) Ciudad pequeña (248) Pueblo (207)
Turquía	72,6 M hab. PIB/hab: 4.710 USD	783.820 km <sup>2</sup> República parlamentaria		Administración especial de departamento (81)	Municipio(3.519) <sup>3</sup> Municipios metropolitanos (16) Pueblo (35.000)
Yemen	21 M hab. PIB/hab: 600 USD	527.970 km <sup>2</sup> República presidencial autoritaria		Gobernación	Municipio(326) Municipio de provincia (20) Municipio de distrito (326)

Fuente: Banco Mundial 2005, excepto:

\* Fuente: Banco Mundial 2004

\*\* Fuente: Banco Mundial 2003

\*\*\* Fuente: Banco Mundial 2002

3. Junto a los municipios ordinarios, existen municipios metropolitanos. Éstos asumen los servicios urbanos a escala metropolitana para asegurar una mayor eficacia y eficiencia, mayor armonía y coordinación entre los diferentes distritos municipales. Los municipios municipales tienen que supervisar los municipios de distrito y prestarles ayuda.



**Turquía es la sola democracia pluralista y laica del mundo musulmán. Siempre ha otorgado una gran importancia a desarrollar sus relaciones con sus vecinos europeos**

profundo sobre los países del Sur y Este de Europa. Tras la Primera Guerra Mundial y la proclamación de la República en 1922, el Kemalismo, del cual el Estado turco actual es heredero directo, deseó diferenciar el sistema político y social de Turquía de los países árabes con la abolición del Califato y la adopción de un alfabeto latino apenas modificado<sup>4</sup>. Por consiguiente, es totalmente normal que por lo que concierne a la organización del Estado –de concepción moderna y democrática y cuyas instituciones funcionan relativamente bien–, y sobre todo, en relación a la descentralización, Turquía no presente demasiados elementos de comparación con las otras naciones de la región, tal y como veremos en los párrafos siguientes.

### I.1. Los objetivos de la descentralización

Durante los diez últimos años, el conjunto de los países de la región ha emprendido un viraje hacia una mayor descentralización administrativa que se traduce en reformas constitucionales y legislativas. Lejos de ser uniformes, las motivaciones que han generado esta tendencia son diversas y pueden explicarse de forma general por los siguientes factores.

#### a) Los factores exteriores

*La adhesión a la Unión Europea.* En Turquía, es el ingreso a la Unión Europea lo que ha motivado la amplitud de las reformas a favor de la descentralización. La Unión Europea considera la descentralización, junto al respeto de los derechos humanos, uno de los criterios más importantes de adhesión. La Carta Europea de la Autonomía Local firmada en 1988 y ratificada en 1992, constituye el marco dentro del que se inscribe la vasta remodelación de las estructuras del Estado, con nuevas leyes sobre el régimen municipal y el proyecto de reforma constitucional.

*La política de Estados Unidos en la región:* se apoya en la presencia militar, en particular en Irak, y afirma querer promover los principios de la “buena gobernanza” y de la democracia en la región. Con el respaldo de varios

países, Estados Unidos desarrolla su política regional por medios directos e indirectos.

*Las presiones de tipo económico.* Además de las presiones de tipo político, los países que carecen de petróleo (el Líbano, Jordania, Palestina y Turquía), de economía más frágil, deben enfrentarse a las presiones de los organismos financieros internacionales que, en un contexto de globalización neoliberal, impulsan la reestructuración, no sólo de la economía, sino también del conjunto de la sociedad. El fortalecimiento o establecimiento de la gobernanza local es uno de los pilares de estas reformas, puesto que se considera un primer paso hacia la aplicación de los principios de la buena gobernanza.

#### b) Los factores internos

*La presión interna de la población.* Poco acostumbrada a alzar su voz, la sociedad civil manifiesta una creciente demanda de democracia local por parte de dos grupos cuyos intereses solamente convergen en la necesidad de reformar el Estado: los “radicales” que desean un Estado más riguroso y la élite intelectual que reclama una democracia real. Véase, por ejemplo, el caso de los 100 intelectuales saudíes que presentaron al Príncipe heredero en enero de 2003 una solicitud de cambios. Una presión similar fue la que impulsó al Gobierno jordano a restablecer la elección de los alcaldes por sufragio universal.

*Responder a las reivindicaciones autonomistas.* En el caso concreto de Irak, donde las presiones internas son de carácter nacionalista, la descentralización ha permitido conceder una autonomía muy amplia –incluso a nivel legislativo– a una parte del territorio, especialmente al Kurdistán, sin concederle, no obstante, la independencia.

*La necesidad de una reestructuración económica.* A excepción de Turquía, el Líbano, Jordania, Palestina y Yemen, las economías de la región se basan principalmente en el petróleo; pero sólo Siria y Turquía pueden considerarse países industrializados.

4. Estas reformas se inscribieron también en el marco de las “Seis Flechas”, la política nacionalista global de Atatürk cuyo objetivo consistía en asegurar la modernización de Turquía.

Pero el agotamiento de los recursos petroleros comienza a percibirse a relativamente corto plazo<sup>5</sup>. Para anticiparse a este momento, los gobiernos intentan reestructurar sus economías permitiendo un mayor desarrollo de la iniciativa privada. Éste es el caso de Siria. Dubai, que no posee petróleo, pero que se beneficia de las rentas que éste genera a través de la Federación que constituyen los Emiratos, es un ejemplo claro de éxito de reconversión.

*Dar un nuevo impulso a la gobernanza en general.* En Palestina, tras treinta años de destrucción sistemática de las estructuras estatales por parte de Israel, los palestinos se comprometieron en los acuerdos de Oslo de 1993 a reconstruirlas para crear un Estado. No obstante, ante la imposibilidad de restablecer un verdadero gobierno central ya que no existe continuidad territorial entre Cisjordania y la Franja de Gaza, son los gobiernos locales los únicos que pueden asumir la prestación de servicios a los ciudadanos y permitir que la población se organice eficazmente alrededor de los asuntos que la conciernen. Es a través de las instituciones más cercanas a los ciudadanos que se intenta restaurar la confianza en el Estado.

Es sorprendente constatar que esta preocupación por prestar mejores servicios a los ciudadanos sólo aparece como argumento para impulsar la descentralización en Turquía. En los otros países, la desconcentración, como en Arabia Saudita, e incluso una gestión de carácter autoritario, son consideradas suficientemente eficaces. De hecho, la gestión de la ciudad de Dubai, un éxito brillante en términos de urbanismo, infraestructuras, desarrollo económico y prestación de servicios, es el resultado de la voluntad exclusiva del Emir.

## I.2. Avances prometedores

Turquía es el país de la región que ha avanzado más por el camino de la descentralización. Entre 2004-2005 se votaron tres nuevas leyes<sup>6</sup>. Además, la ley de 2005 sobre las uniones de municipios<sup>7</sup> define

finalmente a los pueblos como un verdadero nivel de descentralización. Resulta también significativo destacar que los municipios turcos cuentan con la posibilidad de organizar por iniciativa propia referéndum sobre ciertas cuestiones de carácter local, lo que representa un interesante sistema de democracia directa.

Del mismo modo, la constitución de 2004 en Irak define la descentralización como una prioridad y, a diferencia de la constitución de 1990, consagra un capítulo entero a las "regiones, gobernaciones y municipios". La constitución consagra la autonomía del Kurdistán, que pasa a convertirse en una "región" dotada de un gobierno, parlamento y autoridad judicial propios. A la vez, fomenta la creación de regiones mediante la agrupación de varias gobernaciones. Contrariamente a la situación en el resto de países de la región, exceptuando Turquía, donde la desconcentración o la delegación son la norma, la constitución organiza la descentralización sobre la base de la autonomía administrativa y financiera de los gobiernos locales, y por consiguiente sobre la autonomía de los miembros de los consejos regionales y municipales respecto al poder central<sup>8</sup>.

En esta misma lógica, Irán materializó en 1999, bajo la Presidencia del reformador Khatami, una reivindicación ya presente en la Revolución Constitucional de 1907 y reconocida por la revolución de 1979: la elección de los consejos.

Es bueno citar igualmente la reforma que está en curso en Jordania, donde el Rey ha hecho de los principios de la buena gobernanza uno de los objetivos nacionales. Propone dividir el país en tres regiones dotadas cada una de un parlamento regional y de una gestión local de las cuestiones propias.

El caso del Líbano es particular, puesto que existía un sistema municipal cuyo funcionamiento era satisfactorio, pero que la guerra de 1975-1990 vació de toda su sustancia. El contexto de seguridad impuesto por la guerra, generó un endurecimiento general del

5. Puede resultar útil comparar los datos oficiales facilitados por los gobiernos y las grandes compañías petrolíferas y aquéllos cedidos por la ASPO (Association for the Study of Peak Oil and Gas).

6. Sobre los municipios (nº 5393 de 3 de julio de 2005), sobre los municipios metropolitanos (nº 5216 de 10 de julio de 2004) y sobre la administración especial del departamento (ley nº 5302 de 22 de febrero de 2005).

7. Ley nº 5355 de 26 de mayo de 2005.

8. En realidad, solamente se aplica en el Norte, en el Kurdistán. En el resto del territorio los municipios solamente gozan de una autonomía débil, y no es raro que los concejales municipales y alcaldes sean nombrados directamente.



## *Los municipios, verdaderos centros de poder, son progresivamente más autónomos*

poder central que se acompañó de la centralización de todos los servicios en los Ministerios correspondientes. El poder ejecutivo se concentró en las manos del Presidente de la República, necesariamente de confesión Cristiana Maronita<sup>9</sup>. Una vez acabada la guerra, el Pacto de Taëf, documento con valor constitucional que se firmó para poner fin a la guerra, concedió un papel más importante a las comunidades. En primer lugar se definió que el poder ejecutivo esté en manos del Consejo de Ministros, formado por miembros de las distintas confesiones en proporción a su peso demográfico. Además, este documento menciona la descentralización administrativa como una de las grandes reformas pendientes, desmarcándose de esta forma de la constitución, que no la mencionaba, y establece la necesidad de "que la descentralización se amplíe hasta el nivel de las unidades administrativas más pequeñas<sup>10</sup>" y de que "se incrementen los recursos de los municipios, aglomeraciones y uniones de municipios a través de la concesión de los recursos financieros necesarios<sup>11</sup>". Este acuerdo favorece que las comunidades locales reivindiquen una mayor autonomía. Los 25 municipios creados a partir de 2004 son un testimonio de esta voluntad del Estado libanés.

De forma similar, la Autoridad Palestina resultante de los acuerdos de Oslo, se fijó entre sus principales objetivos fortalecer la gobernanza municipal. La población ha hecho de los municipios el mejor medio para expresar y canalizar sus reivindicaciones ciudadanas y demandas en el ámbito de los servicios, sobre todo si se tiene en cuenta que ni el Estado, cada vez más frágil, ni los *mokhtars*<sup>12</sup>, que habían perdido la confianza de los ciudadanos debido al papel que jugaron durante la ocupación, son capaces de garantizar la prestación de servicios públicos. De esta forma, los municipios, verdaderos centros de poder, son progresivamente más autónomos.

Asimismo, es pertinente mencionar otros dos casos. Bahrein, donde la nueva constitución promulgada en 2002, señala que "la ley velará para garantizar la independencia de

los gobiernos municipales bajo la supervisión y la dirección del Estado"<sup>13</sup> y "procurará que los municipios estén en condiciones de administrar y supervisar los asuntos de carácter local". El otro caso es Arabia Saudita, que en 2005 celebró la primera elección de la mitad de los concejales municipales.

En cambio, en Turquía la reforma de los comités ejecutivos (los *encümen*), es decir los órganos responsables de la gestión, plantea interrogantes. Cada uno de los niveles de descentralización –Administración Especial de Departamento (AED), Municipio ordinario y metropolitano y Pueblo– posee un órgano deliberativo –el consejo– elegido por sufragio universal. En los dos últimos, el jefe del ejecutivo (el Alcalde y el *Muhtar* respectivamente) también es elegido por sufragio universal. Por el contrario, al frente del departamento se encuentra un Prefecto nombrado por el Estado. A la vez, cada consejo cuenta con un órgano ejecutivo llamado "comité ejecutivo" (*encümen*). Antes de la reforma, la totalidad de los miembros del comité de los municipios metropolitanos eran nombrados, en las AED eran elegidos y, en los municipios ordinarios, la mitad era electa y la otra mitad nombrada. A tenor de la nueva legislación, la mitad de los miembros de todos los comités ejecutivos sin excepción deberán ser electos y la otra mitad nombrados. Aunque esta medida esté fundada en una visión gerencial de la gestión municipal, la presencia, en un comité ejecutivo, de miembros nombrados por el Alcalde o el Prefecto, se opone al pleno ejercicio de la democracia local y de la descentralización. De hecho, ésta es la interpretación que hizo el Tribunal Constitucional turco en 1988 considerando, en base a la Constitución, que un órgano deliberante debe ser un órgano electo<sup>14</sup>. No es improbable que estos textos sean enmendados en un futuro no muy lejano.

Del mismo modo, según la nueva ley, el consejo de la AED elige actualmente al presidente del comité ejecutivo en su seno<sup>15</sup>. Y aunque este último sea el responsable de la agenda del comité, es el Prefecto quien permanece al frente y quien representa la AED<sup>16</sup>.

9. Constitución libanesa, art. 17

10. Pacto de Taëf [III: A, art. 3]

11. Id. Art. 4

12. Alcalde de barrio.

Esta institución existe en múltiples países árabes, entre ellos el Líbano.

13. Art. 50

14. Aviso nº 1988/23 de 22 06 1988 y decisión nº 1988/19 de 13 06 1988.

15. Ley nº 5302 de 4 de marzo 2005, art. 11.

16. Id. Art. 25 y 29



En Irán, la nueva ley sobre los consejos adoptada en primera lectura por la Asamblea Consultiva islámica, también parece estar encaminada a limitar el margen de maniobra de los consejos.

### I.3. La persistencia del modelo centralizado

#### a) La tutela del Estado central

Por significativos que sean estos avances, en la mayoría de los casos quedan confinados en los textos y se limitan a una descentralización administrativa, sin que ésta vaya acompañada de las descentralizaciones fiscales y económicas indispensables para su funcionamiento. Por consiguiente, la forma de gobierno predominante en la región es muy centralizada. Es importante indicar que algunos países, como Omán y Qatar, ni tan siquiera mencionan en su constitución a los poderes locales. Tampoco están incluidos en la constitución de Arabia Saudita, pero se mencionan en un texto independiente: la "ley sobre las provincias" de 1992. Esta ley se limita a las provincias, al frente de las cuales se instalan principes de la familia real, y no hace referencia a los municipios.

En relación al margen de autonomía disponible para la toma de decisiones, aparte de Turquía, Palestina e Irak donde, globalmente, los gobiernos locales están dotados de cierta autonomía, podemos distinguir dos casos: por un lado, los países que practican la descentralización y en los cuales los municipios están sometidos *de facto* y *de jure* a la autoridad del gobierno a través de su ministerio de tutela. Éste es el caso de Arabia Saudita, donde dependen del Ministerio de Asuntos Rurales y Municipales; de Jordania, donde todas las decisiones deben estar previamente avaladas por el Prefecto que está al frente de la gobernación; de Bahrein y Omán, como también del Líbano donde el 80% de las decisiones se someten a un control *ex ante* del Ministerio de Interior o del Prefecto, que se haya al frente del poder ejecutivo de las regiones.

Otros gobiernos, por el contrario, practican una forma de tutela más insidiosa pues, bajo una aparente libertad de decisión, se aplican múltiples disposiciones que limitan notablemente la autonomía de los poderes locales:

*La "tutela en cascada".* En Siria e Irán existe una tutela en cascada de los consejos superiores hacia los consejos inferiores. En Irán, la constitución señala que "los gobernadores de provincia y los alcaldes [...] deben aplicar, en su jurisdicción, las decisiones del Consejo Superior de las Provincias<sup>17</sup>, lo que evidentemente pone en entredicho la descentralización.

*Los consejos ejecutivos.* En dos países existen, en paralelo a los consejos locales, órganos deliberantes de los municipios. Se trata de entidades investidas de poderes ejecutivos y que se denominan "Comités ejecutivos" en Turquía y "Burós ejecutivos" en Siria. Pero mientras que los miembros de los consejos locales son elegidos por el pueblo, los miembros de los segundos son nombrados, al menos en parte, a través de procedimientos más o menos directos<sup>18</sup>. Por lo que se refiere a Turquía, la constitución<sup>19</sup> define a los gobiernos locales como entidades que poseen personalidad jurídica y cuyos órganos deliberantes son elegidos, lo que, de hecho, abre la vía a la designación total o parcial de los miembros de los comités ejecutivos, tanto a nivel de las Administraciones Especiales de Departamento como de los municipios (véase también más arriba 1.2)<sup>20</sup>.

El caso de Siria es ligeramente distinto, puesto que un tercio de los miembros del buró ejecutivo puede ser externo al consejo municipal y elegido en base a criterios que no están claramente definidos.

*El papel ambiguo de los consejos populares.* En Turquía, paralelamente a los consejos locales existen, desde el Imperio Otomano, los *mahalle muhtari*, (consejo de barrio) presidido por un *muhtar*, equivalente a los *mokhtar* libaneses. El papel de estos jefes de barrio es reconocido por el artículo 9 de la nueva ley municipal<sup>21</sup>. Este texto les confirió funciones oficiales, en particular en el ámbito del estado-

**La forma de gobierno predominante en la región es muy centralizada. Es importante indicar que algunos países, como Omán y Qatar, ni tan siquiera mencionan en su constitución a los poderes locales**

17. Art. 103 "Del poder [del consejo Superior de las Provincias] sobre los gobiernos locales".

18. En Turquía, la mitad es nombrada por el consejo ejecutivo entre los responsables de servicios del municipio, en el marco del "sistema del alcalde fuerte".

19. Art. 127.

20. Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional turco ha juzgado que los consejos ejecutivos son órganos deliberantes y que sus miembros deben ser elegidos.

21. Ley n° 5393.



## *Los progresos en el ámbito de la descentralización que han tenido lugar en los países árabes han sido muy lentos, en particular debido a un nivel desigual de compromiso con las reformas descentralizadoras*

civil y del cobro de impuestos. Además garantizan la relación con el municipio y representan a su barrio en los “consejos de la ciudad”, como portavoz de las demandas y observaciones de sus ciudadanos. De esta forma, la nueva disposición pretende favorecer la participación democrática y representa la posibilidad de mejorar la prestación de servicios. Introducido por la nueva ley, el “consejo de ciudad” –*kent konsevi*– es un órgano consultivo inspirado en el éxito del programa Agenda 21 Local en Turquía. Este consejo reúne a representantes del gobierno, autoridades locales y de la sociedad civil con una participación muy amplia (representantes de los trabajadores, comités de barrio, mujeres, jóvenes, etc.).

En otros países, no obstante, la existencia de instancias paralelas al consejo municipal puede representar un contrapoder importante controlado desde el poder central. Especialmente cuando estas instancias paralelas tienen la posibilidad de emitir informes sobre el trabajo de los consejos municipales y, eventualmente, la potestad de frenar sus acciones. Encontramos un ejemplo de esto en las “organizaciones populares” sirias, que representan categorías socio-profesionales (obreros, agricultores, mujeres...) que deben constituir como mínimo un 60% de los consejos locales. Más aún estos representantes, incluso siendo externos al consejo municipal, poseen un derecho de control de sus actividades.

### **b) El peso del sistema político y social**

Un informe del PNUD indica que “los progresos en el ámbito de la descentralización que han tenido lugar en los países árabes han sido muy lentos, en particular debido a un nivel desigual de compromiso con las reformas descentralizadoras<sup>22</sup>”. De hecho, no es difícil ver en la persistencia de una fuerte centralización, cierta reticencia de los gobiernos de la región a aceptar la idea de una gobernanza local y la independencia inherente a ésta.

*El rechazo de una pérdida de soberanía.* La razón principal que justifica la desconfianza de los gobiernos ante la gobernanza local es el temor a una pérdida de soberanía. Con la excepción de Turquía, donde el poder pertenece a las instituciones, la tradición en la región se basa en un ejercicio personal del poder, donde el gobernador delega, por propia iniciativa, una parte del poder a personas de su elección. En este contexto, establecer una verdadera descentralización requeriría una refundación completa de las estructuras de los Estados, empezando por la separación de los poderes, allí donde todavía no existe, y la elección de los órganos legislativos por sufragio universal.

Sin embargo, en el caso particular del Líbano, que reúne estas condiciones, el único punto en común de los líderes comunitarios tradicionales es su voluntad de frenar la gobernanza municipal. Consideran a los gobiernos locales como parte de su espacio de influencia, destinados únicamente a proporcionar servicios a sus simpatizantes a cambio de votos, círculo vicioso que mantiene a los ayuntamientos en un estado letárgico. Por este motivo, los diputados, ellos mismos líderes tradicionales o con vínculos estrechos con éstos, utilizan su posición legislativa para debilitar, progresivamente, el poder de los municipios.

Este análisis también puede aplicarse a aquellos Estados donde los miembros de las familias reinantes o del partido político o corriente dominante, controlan la integridad de los poderes.

*El factor de la seguridad.* La seguridad del Estado es otro de los factores de peso que frena la descentralización. Existen grandes fallas que atraviesan la región. La primera es de carácter comunitario. En efecto, en los países en los que la comunidad chiita es importante, como en el caso de Arabia Saudita, Irak y Bahrein existe un riesgo real de movimientos que puedan subvertir la unidad del Estado. Países como Irán, el Líbano e Irak están al borde de una desintegración pura y simple.

*La inercia de la sociedad civil.* Nuevamente con excepción de Turquía, los grupos gobernantes no son los únicos que no contemplan la descentralización entre sus prioridades. Fuera de las élites cultivadas de las metrópolis y de los partidos extremistas, la descentralización

22. *Elissar Sarrouh, Decentralized Governance for Development in the Arab States, informe presentado en el Foro sobre la gobernanza en los Estados Árabes, Sanaa, 6-9 septiembre 2003.*



tralización tampoco aparece como una reivindicación importante de la mayoría de la población, a excepción de aquellos grupos que ven en ella una vía de acceso a la autonomía, o incluso a la independencia.

La sociedad civil está reducida a su más simple expresión, las redes de tipo clientelista parecen ser más eficaces y seguras que el Estado, la estructura comunitaria de las sociedades, la tradición de sumisión a la autoridad central, el sentimiento de impotencia generado por la falta de libertad de expresión y, como consecuencia, la personificación del deseo de libertad en la religión y no en la política, tiene por consecuencia que los ciudadanos apenas se interesen en la promoción de cambios. Basta mencionar que en 6 de los 14 países estudiados (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) no existen partidos políticos. En Jordania, éstos se legalizaron en 1992. El desarrollo de corrientes religiosas radicales es una manifestación de aquellas reivindicaciones que no consiguen ser expresadas por la vía política.

*La influencia del factor religioso.* La mayoría de los países de la región fundan su legislación en la Sharia. Es el caso de Arabia Saudita (Const. Art. 1), Bahrein (Art. 2), Irán (Art. 2), Jordania (Art. 2), Kuwait (Art. 2), Omán (Art. 2), Qatar (Art. 2), y Yemen (Art. 3). La constitución de Siria introduce un cierto matiz cuando indica que "la Jurisprudencia Islámica será una de las fuentes principales de la legislación". Solamente escapan a esta tendencia Turquía e Irak, estados laicos, y el Líbano, donde un sistema híbrido confía los asuntos de derecho privado a los tribunales religiosos de cada comunidad, cristiana o musulmana, pero se basa en el derecho mercantil y público laico.

La originalidad del Islam respecto a otras religiones es que proporciona una línea de conducta, no sólo en materia privada sino también en relación a la forma de gobierno, lo que no significa que su interpretación sea unívoca. Los dos famosos ayets: "consúltenlos en los asuntos que les conciernen<sup>23</sup>" y "que se consulten entre ellos<sup>24</sup>" dan lugar a una amplia gama de interpretaciones. Arabia Saudita,

Bahrein y Omán se han basado en la interpretación más estricta para sustituir a los órganos legislativos por una asamblea consultiva, el "Majlis-al-Shura", mientras que los mismos ayets, por el contrario, han conducido, en Irán y Jordania, a la elección de los consejos.

*La percepción de una identidad supranacional.* A excepción de Omán y Turquía, la totalidad de los países de la región reivindican en su constitución la pertenencia a una supra-Nación Árabe" (Bahrein, Jordania, el Líbano, Siria, Kuwait, Qatar, Siria, Yemen) o "Nación Musulmana" (Irán), e incluso a las dos en el caso de Arabia Saudita, éste es el objetivo último hacia el cual la estructura nacional sólo sería una etapa previa. Se trata, en realidad, de la traducción en términos políticos de la pertenencia a la Umma (comunidad de creyentes del Islam). Sin embargo, es conveniente precisar que esta identidad mítica nunca podría dar paso a una realidad federal, pero es significativa para percibir tanto la importancia de las aspiraciones religiosas como la preeminencia del grupo sobre el individuo y de la política global sobre la política local.

*Entre una mutación necesaria y el repliegue identitario.* Los países de la región, la mayoría de reciente creación, se enfrentan actualmente a dos grandes tendencias: la voluntad de cambio y modernización por una parte, la influencia de las corrientes islámistas por la otra. Atrapados, entre la globalización y el repliegue sobre sí mismos, la mayoría de dirigentes prefieren ante el riesgo real de desestabilización, optar por la inmovilidad en detrimento de las reformas estructurales, sobre todo porque a menudo se considera que estas reformas son fomentadas por Occidente.

#### I.4. Estructuras específicas de la organización de las grandes metrópolis

La región de Asia Occidental/Oriente Medio cuenta con 28 grandes ciudades de más de un millón de habitantes<sup>25</sup>. En 2006, reunían en total a 77,14 millones de habitantes, es decir, un promedio del 37% de la población de la región<sup>26</sup>. Estas metrópolis están teniendo un crecimiento muy rápido: 10,6%

23. Corán, [3:159]

24. Corán, [42:38]

25. En orden decreciente de población en 2006:

Teherán, Estambul, Bagdad, Riyad, Ankara, Ispahán, Djeddah, Amman, Izmir, Alep, Mashad, Damasco, Kuwait, Beirut, Sanaa, Mossoul, la Meca, Dammán Dubai, Tabriz, Bursa, Gaza, Basora, Shiraz, Andana, Gaziantep, Qom y Ahvaz.

26. En Yemen, el 8%

de la población, en

Siria y en Irán el

25%, en los

Emiratos 30%, en

Irak 37%, en

Palestina 38%, en

Arabia Saudita 43%, en

Jordania 46%, en

Líbano 55% y en

Kuwait 72%.

Bahrein, Omán y

Qatar no cuentan

con ninguna ciudad

de más de un millón

de habitantes.

**La mayoría de países intentan poner en marcha una planificación urbana que tome en cuenta todos los aspectos, en particular, socioeconómicos de tal expansión**

de media entre 2005 y 2006, frente a un 2,56% para el conjunto de la población.

Sin embargo, un solo país, Turquía, otorgó en 1984 un estatus especial para los "municipios metropolitanos", estatuto que fue reformado en 2004<sup>27</sup>. Actualmente, los 16 municipios metropolitanos concentran 25,9 millones de habitantes, es decir el 38% de la población total del país.

Los municipios metropolitanos permiten una gestión más eficaz de las grandes ciudades. Se subdividen en dos niveles: el municipio metropolitano propiamente dicho y los municipios ordinarios y de primer nivel. El municipio metropolitano es responsable de los servicios urbanos: urbanismo, gestión de espacios verdes, recolección y tratamiento de residuos domésticos e industriales, agua, saneamiento, distribución de gas, transportes públicos, gestión de mercados de alimentación, mataderos, infraestructuras deportivas y recreativas...

Se constata que la última reforma de 2004 tenía dos objetivos:

- a) fomentar la coordinación y la cooperación entre los dos niveles y
- b) entre los distintos consejos municipales que componen el municipio metropolitano. Si bien, esta reforma ha conseguido reforzar las competencias de los municipios metropolitanos, la presencia en el consejo metropolitano de un alcalde electo por sufragio universal directo y, no menos importante, de miembros de los consejos municipales de los municipios ordinarios y de primer nivel, debería favorecer el equilibrio entre estas dos entidades.

En otros lugares, cada ciudad se organiza de forma separada, sin que la ley haya creado un estatuto especial para las grandes ciudades. Sí se ha planteado en Jordania, pero nunca se ha llegado a implementar.

Las cuestiones ligadas a la seguridad han provocado que ciertas capitales como Amman, Beirut y Damasco, estén dotadas de un estatuto especial y sus consejos municipales sean una simple instancia deliberante sin poder real.

Por lo que se refiere a la organización misma de estas metrópolis, algunas se organizan según un modelo jerarquizado, es decir un municipio central que posee la autoridad ejecutiva y municipios de nivel inferior cuyas competencias se limitan principalmente a gestionar las diversas autorizaciones (permiso de construcción,...) y al trabajo administrativo. Es el caso, por ejemplo, de Amman. Otras, siguen un modelo "horizontal", igualitario, como por ejemplo Machhad, en Arabia Saudita.

En la mayoría de casos, no obstante, se trata simplemente de grandes ciudades provistas de un consejo municipal central dotado a la vez de poder deliberante y de poder ejecutivo, incluso legislativo y, a veces, municipios de distrito cuyo estatus puede variar de ser simples órganos de ejecución (Teherán) a ser instancias consultivas (Bagdad). En esos casos, los municipios "independientes" del municipio central pero situados en la aglomeración metropolitana quedan bajo la autoridad regional (región o gobernación).

Merece citarse a parte el caso de Dubai, cuya gestión ha sido pensada como la de una empresa, al frente de la cual figura el "Director General".

Queda claro que, salvo en Turquía y en algunas raras ciudades como Aman y Dubai, el desarrollo exponencial de las metrópolis en un período muy corto de tiempo ha tomado por sorpresa a las autoridades. La mayoría de países intentan poner en marcha una planificación urbana que tome en cuenta todos los aspectos, en particular, los socioeconómicos de una tal expansión.

## II. Responsabilidades, gestión y finanzas

### II.1. Las finanzas de los gobiernos locales

*La falta de datos fiables y la transparencia.* Es preciso señalar que la obtención de datos fiables y actualizados sobre las finanzas de los gobiernos locales en esta región repre-

27. Ley n° 5216  
de 10 de julio  
de 2004.



senta un verdadero reto. Esto se explica por varias razones:

- Razones prácticas:

- La falta de datos fiables y armonizados según las normas internacionales, ninguna organización internacional está en situación de publicar datos comparativos sobre los países estudiados.
- La falta de formación de los empleados municipales sobre los principios de la contabilidad pública y una gestión contable rigurosa.
- La falta de informatización de los archivos, aunque algunos países estén haciendo progresos significativos en este sentido.
- En el caso de Palestina, la destrucción de los archivos por parte de Israel.

- Razones de tipo informal:

- La cultura tradicional del secreto que prevalece en la región.
- La poca predisposición de ciertos funcionarios municipales para cooperar.

No está de más apuntar que son escasos los países de la región en los que el gobierno central ha realizado esfuerzos en esta materia y donde los ciudadanos han podido percibir un descenso de la corrupción. No obstante, podemos citar el caso del Líbano, donde el Primer Ministro Fouad Sanioura decidió realizar una auditoría anual e independiente a todos los Ministerios y proceder a la informatización de los datos contables. Jordania, por su parte, ha introducido en el gobierno el Sistema de Difusión de Datos (*Data Dissemination System*) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y ha empezado a comunicar datos verificables. Arabia Saudita y Omán también están haciendo públicos sus datos contables. Finalmente, en Turquía los mayores progresos en materia de transparencia son resultado de los esfuerzos realizados por el gobierno en este sentido y, parcialmente, de una iniciativa ciudadana llamada "la sociedad controla el presupuesto".

*La debilidad de la fiscalidad local.* En Turquía, los gastos locales representan alrededor de un

4% del PIB (75% para los municipios y 25% para las AED), lo que supone una proporción superior al resto de países de la región, salvo en el caso de Jordania (6% según el POGAR).

La constitución y las leyes exigen al gobierno turco que contribuya a la financiación de los gobiernos locales para que puedan asumir sus competencias. Las transferencias del Estado constituyen poco más del 50% de los presupuestos municipales. La mayor parte de estas transferencias (55%) está constituida por un porcentaje de los impuestos nacionales (6%), que son redistribuidos entre los municipios de manera proporcional a su población. Además los municipios metropolitanos perciben el 4,1% de los impuestos recaudados en la región, que a su vez se redistribuyen a razón de 55% para el municipio metropolitano y 35% para los municipios ordinarios; el 10% restante se destina al agua y al saneamiento. A esto cabe añadir también un 15% procedente de los subsidios concedidos por los distintos Ministerios. Los subsidios y las transferencias otorgados por el gobierno son fondos que permiten con mayor facilidad una igualación entre gobiernos locales en todo el país.

La proporción de los impuestos locales en los recursos propios de los municipios es bastante débil puesto que no llega al 12,4%. A los recursos propios también se añaden diversos impuestos o tasas recaudados directamente por los municipios (sobre la propiedad de la tierra, juegos, espectáculos y actividades públicas, consumo de gas y electricidad). A pesar de que su nivel sigue siendo bajo, la proporción de los ingresos fiscales aportados a nivel local está aumentando desde 1988.

No obstante, y éste es el principal obstáculo del sistema, los gobiernos locales no disponen de ningún poder fiscal, a excepción del impuesto sobre la propiedad de la tierra, puesto que están representados en la comisión encargada de fijar la base imponible. El gobierno central fija todos los niveles de los impuestos, incluyendo el impuesto sobre la propiedad de la tierra, de acuerdo con el artículo 73 par.3 de la constitución, según el cual

**Es preciso señalar que la obtención de datos fiables y actualizados sobre las finanzas de los gobiernos locales en esta región representa un verdadero reto**

**La insuficiencia de recursos impide a los municipios asumir adecuadamente sus misiones. En Siria, Líbano, Jordania, Palestina y Yemen, los municipios son pobres, incluso muy pobres**

"los impuestos, las tasas y derechos de todo tipo son establecidos por la ley" y el Consejo de ministros puede ser habilitado por la ley, dentro de los límites fijados por ésta, para fijar exenciones, reducciones y tasas. El Tribunal Constitucional ha emitido entre 1980 y 1990 diversas decisiones interpretando estas disposiciones encaminadas a excluir a los gobiernos locales de todo poder fiscal.

Actualmente se está estudiando un proyecto de ley que permitiría aumentar los ingresos de los municipios y de las AED, como también una redistribución más equilibrada de los recursos sobre el territorio, sin otorgarles, no obstante, poder fiscal.

En el Líbano la fiscalidad propia alcanza el 30%. Sin embargo, todas las leyes aprobadas desde 1992 apuntan hacia una reducción de este tipo de impuestos en beneficio de los recaudados por el poder central, lo que es una muestra clara de voluntad política de debilitar a los municipios. En Siria, no puede hablarse de finanzas locales, ya que todos los gastos públicos están incluidos en el presupuesto nacional, y las autoridades locales reciben todos sus medios de funcionamiento del poder central.

*Recursos insuficientes y aleatorios.* Uno de los problemas recurrentes de los municipios de la región es la insuficiencia de recursos que les impide asumir adecuadamente sus misiones. En Siria, Líbano, Jordania, Palestina y Yemen, los municipios son pobres, incluso muy pobres. En Jordania, el total de presupuestos de los 99 municipios alcanzan, en 2006, los 161 millones de dólares.

Esta situación se explica, en parte, por la insuficiencia, que acabamos de mencionar, de fiscalidad propia y de recaudación directa de impuestos (cuando ésta existe). Un segundo problema es el bajo nivel de las transferencias del Estado, así como su carácter aleatorio y arbitrario. La mayor parte del tiempo, los fondos transferidos por el Estado cubren apenas los gastos de funcionamiento, o ni siquiera éstos, como sucede en Jordania, el Líbano y Palestina. En consecuencia, no queda prácticamente margen para la inversión o la finan-

ciación de actividades de tipo cultural y social, por lo que a menudo los municipios recurren a la buena voluntad de los notables locales o de la diáspora. También encontramos municipios desprovistos de recursos propios, donde los alcaldes son asalariados del poder central y la integridad de los servicios está asegurada por otras entidades.

En términos generales no se considera que el financiamiento de los gobiernos locales sea una prioridad. Los sectores más importantes (sanidad, educación, trabajos públicos, abastecimiento de agua y energía) están gestionados por los Ministerios, o por entidades sectoriales centralizadas. Por ejemplo, en Irán, la ley vigente sobre los municipios no menciona las finanzas –para este aspecto es necesario referirse a la ley precedente de 1982. También es interesante señalar que en el presupuesto anual del Estado de Bahrein<sup>28</sup> para 2006, las partidas "municipios" y "agricultura" figuran en la rúbrica "otros", junto al mantenimiento de las caballerizas reales.

En Palestina se produjo una pequeña mejora de la situación en 2002, al concederse a los ayuntamientos la potestad de recaudar directamente los impuestos sobre los combustibles y la circulación por carretera, sumándose al impuesto sobre la educación, el único que recaudaban hasta la fecha. No obstante, la Autoridad Palestina, que supuestamente debería transferir a los municipios el 90 % de lo ingresado, sólo lo hace en parte, y por consiguiente los municipios son cada vez más pobres. Además, los municipios no tienen capacidad para recaudar los impuestos en su *hinterland*. Solamente consiguen salir a flote aquellos pueblos que son destinatarios de remesas importantes procedentes de la diáspora o los municipios con una antigua actividad comercial. Es preciso mencionar que los gastos de inversión de los gobiernos locales están financiados en un 90% por la Autoridad Palestina, gracias a fondos concedidos para esta finalidad por parte de organismos internacionales (Banco Mundial y la Unión Europea en las zonas urbanas, el PNUD en las zonas rurales), sin olvidar la ayuda técnica bilateral procedente de los países del G8. No obstante, con

28. Cifras facilitadas por el Ministerio de Finanzas de Bahrein.



la llegada al poder de Hamás los municipios se han visto privados de prácticamente la mayoría de recursos disponibles hasta la fecha, y se prevé una fragmentación de los servicios.

De forma similar, en el Líbano se estima que los municipios perciben un porcentaje del total recaudado por las compañías de electricidad, teléfono y agua, a través de los Ministerios respectivos, y de manera proporcional al monto recaudado en cada zona geográfica. En realidad, estos organismos desembolsan las sumas con cuenta gotas y bajo el efecto de presiones políticas.

A la vez, una parte no desdeñable de los ingresos de los municipios está constituida por un porcentaje recaudado por el Estado sobre cierto número de impuestos, cuyo producto es gestionado por un organismo llamado "Caja Municipal Independiente"<sup>29</sup>. Pero como esta caja nunca se ha creado, las cantidades se depositan directamente en el tesoro público del Estado del que pasan a formar parte. Se calculaba que en 2002 estos montos supuestamente destinados a los municipios representaban el 0,75% del PIB y el 2% del presupuesto general del Estado<sup>30</sup>. A pesar de su poca importancia, su transferencia sólo se consigue tras varios años de presiones por parte de los líderes locales. La situación comienza a normalizarse, pero el Estado, actualmente en bancarrota y endeudado hasta niveles asfixiantes, ha acumulado dos años de atraso en sus pagos.

Finalmente, aquellos municipios que poseen el derecho teórico de recaudar impuestos a nivel local, deben hacer frente a la reticencia de las poblaciones a pagar impuestos, además de no disponer de medios para exigir el pago, tanto por falta de capacidad, como por razones prácticas, sociales o vinculadas al contexto de seguridad. Éste es el caso, en particular, del Líbano, Jordania y Palestina.

*El gran endeudamiento de los municipios.* El préstamo es una actividad financiera común en nuestros días. Es incluso uno de los principales medios utilizados para financiar inversiones, sobretodo en materia de

infraestructuras. En prácticamente todos los países, los gobiernos locales cuentan con esta alternativa. Las constituciones de Bahrein<sup>31</sup> y Kuwait<sup>32</sup> incluso reconocen la posibilidad de los municipios para "contratar, consentir o garantizar un préstamo". También se reconoce esta posibilidad en Irán, aunque no para los consejos municipales, sino para su órgano ejecutivo, es decir, el ayuntamiento.

Sin embargo, estas disposiciones dirigidas a facilitar la gestión de la tesorería municipal pueden llegar a ser nefastas, cuando se utilizan principalmente para paliar la falta de recursos de funcionamiento y no para inversión. Lo mismo sucede cuando los gobiernos locales no disponen de los recursos suficientes para devolver los préstamos, como es el caso de Jordania, Palestina y el Líbano, donde esta situación se traduce en un nivel de endeudamiento cada vez más elevado. En Palestina la retirada de las agencias proveedoras de fondos internacionales que financian directamente los municipios tras la victoria de Hamás, ha agravado su endeudamiento. En el Líbano, los municipios se ven obligados, a causa de la escasez de recursos fiscales propios, a aceptar adelantos sobre sus derechos a elevados intereses por parte de la Caja Municipal Independiente.

En Jordania, al contrario, los municipios contrataban deudas con el Banco de las Ciudades y los Pueblos para financiar su funcionamiento y el salario de los empleados municipales en particular, cuyo servicio absorbía prácticamente la totalidad de sus recursos. Ante esta situación, el Estado ha decidido poner fin a este círculo vicioso mediante la reducción de casi un 20% de los gastos administrativos en general, y ha suprimido la deuda de 72 municipios de niveles 3 y 4 (los más pequeños) y se ha comprometido a hacer lo mismo con los 27 municipios restantes de aquí a 2011.

En Turquía, la multiplicación de las necesidades, en particular de los municipios metropolitanos, está provocando una progresión del endeudamiento. En 2002 la deuda equivalía al 4% del PIB o, lo que es lo mismo, a los ingresos anuales del conjunto de los munici-

**Los gastos de inversión de los gobiernos locales están financiados en un 90% por la Autoridad Palestina, gracias a fondos concedidos para esta finalidad por parte de organismos internacionales, sin olvidar la ayuda técnica bilateral procedente de los países del G8**

29. Instituida por el decreto nº 1917 de 06 de abril de 1979.

30. Revista Al-Dawlyia Iai Maalumet (Revista Internacional de Información)

31. Art. 108, "De los préstamos públicos".

32. Const. Art. 136 y 137. "De los préstamos públicos" y "de los préstamos de los gobiernos locales".



**La falta de recursos, ligada a la incapacidad de asumir las competencias que les son transferidas, convierte a los gobiernos locales en unidades dependientes del Estado, transformándoles en simples ramificaciones del gobierno central**

pios. Sin embargo, no existe ninguna disposición en los textos que obligue a los municipios a equilibrar su presupuesto y el Estado, hasta la fecha, siempre ha compensado la falta de recursos de estas entidades, a través de préstamos cuyo reembolso al Banco de los Departamentos es más bien flexible.

*La tutela del Estado sobre las finanzas de los gobiernos locales.* El control que ejerce el Estado sobre las finanzas de los gobiernos locales es una disposición normal, necesaria y sana, en la medida en que permite asegurar que los fondos están gestionados de forma eficaz y con integridad. Este control, no obstante, no debe paralizar la toma de decisiones. En el Líbano, por ejemplo, el control sobre las finanzas públicas municipales es ejercido tanto por el tesorero nombrado por el Ministerio de finanzas, el auditor general y por el Tribunal de Cuentas. Este último ejerce tanto un control *ex ante* como *ex post* sobre las finanzas de los gobiernos locales, en particular en relación a la gestión de las propiedades municipales a partir de cierto umbral, sobre la adjudicación de los contratos públicos de compras, de obras públicas y prestación de servicios, privando de esta forma a los municipios de toda independencia. El mismo sistema lo encontramos en Jordania, Arabia Saudita y Bahrein, donde los presupuestos son propuestos por los consejos municipales, pero no son aprobados por ellos.

En Turquía, para conciliar la descentralización y la gestión rigurosa de las finanzas municipales, se ha creado un sistema basado en órganos internos: los comités de auditoría. Estos comités están compuestos de 3 a 5 miembros y deben ser elegidos a principios de cada año, en el seno de los consejos, en las ciudades de más de 10.000 habitantes y en las AED. Su principal función consiste en controlar los ingresos y los gastos de los gobiernos locales. Constituyen una forma interesante de contrapoder democrático, en particular frente al alcalde que es a la vez la más alta autoridad del municipio y controlador de gastos.

El control *a posteriori* es ejercido, como en todo país moderno, por el Tribunal de Cuentas.

La falta de recursos, ligada a la incapacidad de asumir las competencias que les son transferidas, convierte a los gobiernos locales en unidades dependientes del Estado, transformándoles en simples ramificaciones del gobierno central. Este último es el que gestiona el dinero destinado a alimentar la tesorería de los poderes locales de forma autoritaria y arbitraria. Resulta ilustrativo señalar dos casos extremadamente interesantes: el monto atribuido a la ciudad de Amman es equivalente a una tercera parte del total del presupuesto destinado a los municipios jordanos. A la vez, el Estado libanés ha deducido de la Caja Municipal Independiente, a lo largo de los últimos años, sumas enormes destinadas a la limpieza de Beirut. En muchos países, Jordania y el Líbano en particular, se constata la ausencia de redistribución de los recursos entre el conjunto de municipios.

## II.2. Responsabilidades

### a) Competencias teóricas ampliadas

Prácticamente en todos los países de la región los municipios disponen, en teoría, de amplias competencias en toda una serie de ámbitos, desde las atribuciones «básicas» (mantenimiento de vías y caminos, edificios públicos y canalizaciones, alumbrado municipal, recogida y disposición final de residuos domésticos), hasta aquellas competencias que una concepción moderna del trabajo municipal atribuye a los ayuntamientos (sanidad, educación, cultura, deporte, ayudas sociales, etc...). En el Líbano, por ejemplo, la ley sobre los municipios<sup>33</sup> concede a los consejos municipales prerrogativas muy extendidas en todos los ámbitos, incluso la responsabilidad sobre las personas discapacitadas y lo más desfavorecidos. Igualmente, los municipios palestinos<sup>34</sup> y jordanos poseen en principio 27 y 39 competencias respectivamente.

### b) Una realidad a menudo alejada de los textos

Existe una amplia brecha entre la legislación y su aplicación, puesto que son múltiples los factores que impiden a los municipios

33. Art. 47 y siguientes.

34. La ley de septiembre de 1997 les concede un poder discrecional en múltiples sectores.

desarrollar, en la práctica, sus competencias teóricas.

*El cruce de competencias con el gobierno central.* En la mayoría de los países se genera un cruce de competencias que perjudica de forma notable la eficacia del trabajo municipal. En Arabia Saudita y Omán, respectivamente el Ministerio de los Asuntos Rurales y Municipales y el Ministerio de los Municipios Regionales, del Agua y del Medioambiente, han elaborado una lista muy precisa de las competencias municipales<sup>35</sup>. En el resto, las constituciones son ambiguas sobre este tema y sólo mencionan los grandes sectores (planificación, sanidad, educación) o no contienen ninguna disposición. Desgraciadamente, las leyes ordinarias y los decretos de aplicación, –cuando existen–, continúan manteniendo la imprecisión sobre la atribución de competencias.

Turquía es nuevamente un caso excepcional, ya que existe un *modus vivendi* entre los municipios y las Administraciones Especiales de Departamento (AED), de manera que cada uno proporciona servicios en función de sus capacidades. Éste es el caso, en particular, para el medioambiente (con la Administración Nacional para la Protección del Medioambiente) y la vivienda social (con la Administración Nacional para la Vivienda Social). La distribución de las competencias se organiza también sobre una base territorial: allí donde existe un municipio metropolitano, éste se encarga de la mayor parte de los servicios, lo que explica la explosión actual de gastos. Lo mismo sucede a nivel de los municipios ordinarios. En cambio, en las partes del territorio que no dependen ni de uno ni de otro tipo de municipio, son las AED las que se encargan de prestar los servicios. La reorganización prevista por las leyes recientes contribuye a esta evolución.

Contrariamente al Líbano o Jordania, en Turquía no existe una cláusula general de competencias para los municipios. Actualmente, las principales competencias de los entes locales, en particular de los municipios, son: la planificación urbana, el transporte público y

comunicaciones, el abastecimiento de agua, el saneamiento y el tratamiento de los residuos sólidos. La ley nº 5302 sobre los municipios ha añadido a las competencias municipales, la acción económica, aunque no queda claro lo que implica para las AED. La ley también ha formalizado una situación preexistente, la implicación de los municipios en el mantenimiento de los edificios escolares y la provisión de los materiales necesarios. No obstante, la disposición que permitía a los municipios abrir establecimientos preescolares ha sido suspendida por el Tribunal Constitucional<sup>36</sup> aludiendo que era contraria al espíritu de la constitución, según el cual la educación es una prerrogativa estricta del Estado.

En el resto de los países, la casi totalidad de las competencias es ejercida por el gobierno central a través de sus Ministerios, dejando a los gobiernos locales solamente la planificación de sus necesidades, y sus atribuciones básicas, tales como el alumbrado público, el mantenimiento de las canalizaciones, de las vías y calles y la recogida de residuos; e incluso no siempre es así. Jordania representa el caso más extremo, donde se retiraron por ley a los municipios trece competencias básicas en 1995. En el Líbano, la ciudad de Beirut está dotada de un estatuto especial, donde el Prefecto es quien posee el poder ejecutivo, y el consejo municipal es una simple instancia deliberativa desprovista de autoridad real. Por lo que respeta a los municipios ordinarios, incluso se han visto desprovistos del estado civil a favor de los *mokhtar*. Es importante subrayar que ésta es la única competencia efectiva de los municipios, mientras que en teoría sus atribuciones incluyen el orden público, la sanidad o la educación<sup>37</sup>.

En Jordania, algunas de las competencias que se han retirado a los municipios han dado lugar a privatizaciones concedidas a empresas nacionales o extranjeras. Lo mismo sucede en el Líbano, donde el Estado ha firmado contratos directamente, sin el aval de los municipios y, a veces, sin siquiera informarles, por ejemplo, para la limpieza de las calles en Beirut y en Monte-Líbano, para el alumbrado público y el asfalto de las

35. Para la lista precisa, ver "Saudi Commerce and Economic Review", 20 de noviembre de 2004. No obstante, la limpieza urbana, la sanidad pública, el urbanismo (Viceministerio de urbanismo) y el mantenimiento de los edificios públicos, los transportes públicos y la gestión del tráfico, también urbano (Dirección del Transporte y de la planificación del tráfico) dependen de la autoridad del Ministerio de los Asuntos rurales y municipales, las infraestructuras de distribución del agua y la red de alcantarillado están administradas por un Servicio especial que posee 7 direcciones regionales.

36. Aviso nº2005/14.

37. Art. 25 y siguientes de la ley sobre los *mokhtar*.



**En todo país descentralizado, el Estado ejerce un triple control sobre las decisiones de los gobiernos locales: un control de legalidad, un control financiero y un control administrativo**

calles. Las sumas correspondientes a estos contratos son deducidas directamente por el Estado sobre los fondos de la teórica "Caja Municipal Independiente". En Palestina el poder central ha introducido al sector privado en la gestión de los servicios que exigen fuertes inversiones, tanto para las infraestructuras como para su mantenimiento, –agua, electricidad, saneamiento–, en aras de proveer servicios locales de manera más rentable.

*Control administrativo y tutela del poder central.* En todo país descentralizado, el Estado ejerce un triple control sobre las decisiones de los gobiernos locales: un control de legalidad, un control financiero y un control administrativo. Cuanto este tipo de control es ejercido *ex post*, el Estado asume su rol de velar por una sana gestión local; cuando este control interviene *ex ante* atenta contra la autonomía de los gobiernos locales. Ante la falta de recursos, algunas autoridades locales, especialmente en el Líbano, ven paradójicamente en este control una garantía y una protección.

De hecho, si examinamos la región, podemos constatar que para las mismas estructuras de los gobiernos locales, podemos distinguir dos casos: por una parte, países como Arabia Saudita, Kuwait y Omán, donde los municipios son simples emanaciones de su ministerio de tutela y sirven de satélites para otros Ministerios; y por otra, países donde estas entidades, supuestamente dotadas de competencias, se encuentran impossibilitadas de ejercer sus funciones por diversas disposiciones.

Hemos señalado cómo el control financiero *ex ante* hacia mella en la independencia de los municipios y les impide igualmente asumir sus funciones. Del mismo modo, a excepción de Turquía, las deliberaciones de los consejos municipales también están sometidas al control *ex ante* del gobierno central o de sus representantes (Prefecto en el Líbano, gobernador de provincia en Jordania), a veces incluso en violación de la legislación. En estos dos países la constitución dispone

en términos prácticamente idénticos que todos los asuntos locales deben estar gestionados por los consejos municipales. En el caso del Líbano, solamente una media del 20% de las decisiones de los consejos municipales pueden ejecutarse de forma inmediata, el 33% requieren la aprobación previa del Prefecto de departamento o de región y el 47% la aprobación del Ministerio del Interior y de los Municipios<sup>38</sup>.

De forma similar, para sus relaciones con las administraciones del Estado, los consejos locales iraníes deben dirigirse al Consejo Superior de las Provincias, una asamblea que reúne al conjunto de los representantes locales y es responsable del control y la coordinación de los asuntos de los consejos. Este organismo es responsable, entre otros, de la elaboración de proyectos de ley relativos a los gobiernos locales y de la presentación de estos textos a la Asamblea Nacional.

En Turquía, al contrario, la tutela del poder central ha sido aligerada por las últimas reformas. Se ha privado al Prefecto del derecho de control sobre las deliberaciones de los consejos locales y sobre sus finanzas. Puede someter al tribunal administrativo los actos que considere ilegales. A la vez, en el marco de la nueva visión gerencial de la gestión municipal, las nuevas leyes ponen el acento sobre el control de los resultados apoyándose sobre todo en métodos modernos de auditoría, antes que en un control de legalidad.

También es pertinente citar el caso de Palestina, donde por falta de posibilidades materiales, el control administrativo a que se someten los municipios es muy débil, mientras que el control presupuestario y fiscal que ejerce la autoridad central es mucho más fuerte.

En Siria, Irán y Arabia Saudita, además del control administrativo, el sistema electoral prevé que todas las candidaturas sean ratificadas o rechazadas por una comisión electoral *ad hoc*. Esta forma de control puede denominarse *ex ante absoluto*, ya que interviene antes de las deliberaciones mismas.

38. Abdelgheni Imad, *Les élections municipales, Jarrous Press, p. 20.*

*El factor de la seguridad.* En el caso específico de Palestina, la autoridad exclusiva de la Autoridad sólo se aplica en el 20% de su territorio (las zonas de categoría A, principalmente urbanas), mientras que el resto del territorio está gestionado conjuntamente con o sólo por Israel. Por consiguiente, que se trate de urbanismo o de la recaudación de impuestos, los municipios no pueden hacer aplicar sus decisiones en su *hinterland* tanto en materia de urbanismo como por lo que se refiere a los impuestos. El uso de la fuerza pública encarnada en la Policía Palestina, está sometido a una autorización previa de Israel, que tiene el control de la inmensa mayoría de zonas rurales. A la vez, todo lo que está relacionado con las infraestructuras pesadas y la ordenación del territorio depende de una entidad externa: el Estado de Israel.

Por consiguiente, con excepción de Turquía donde un cierto número de competencias son ejercidas realmente por los gobiernos locales descentralizados –en particular tras la última ley–, los gobiernos locales del conjunto de la región poseen solamente una autonomía de fachada. Esto se explica por la mentalidad de los dirigentes que, en la mejor de las circunstancias, tienen una concepción tradicional del papel de los gobiernos locales o los consideran incapaces de proporcionar servicios de calidad. Mientras que, en el peor de los casos, no desean que adquieran un papel demasiado importante.

### c) Soluciones externas al marco municipal

No es sorprendente que ante todas las disposiciones formales o informales que impiden a los municipios el pleno ejercicio de sus funciones, se hayan buscado soluciones alternativas.

*Las uniones de municipios.* Para paliar la imposibilidad de ejercer correctamente las funciones que les son atribuidas, algunos municipios, en Palestina y el Líbano han buscado una solución para reunir los recursos disponibles. En Palestina, por ejemplo, el Ministerio del Gobierno Local creó los Consejos de Cooperación (*Joint Service Council*)

para construir y gestionar infraestructuras comunes. De manera poco sorprendente, esta solución ha seducido a los alcaldes de los municipios pequeños, pero inquieta a los alcaldes de las grandes ciudades que temen una pérdida de sus prerrogativas, lo que paraliza su actuación. En el Líbano, al contrario, la falta de recursos impide el funcionamiento de las comunidades de municipios, puesto que los subsidios del Estado nunca son transferidos de manera integral.

En Turquía, donde los municipios urbanos funcionan, la cooperación intermunicipal queda limitada a las zonas rurales, donde para paliar la falta absoluta de capacidades de los pueblos, la reforma de 2005 ha reorganizado sus uniones, haciendo de las uniones o mancomunidades un nuevo nivel de descentralización, dotándolas de competencias que anteriormente estaban en manos de las Administraciones Especiales de Departamento y de un presupuesto propio<sup>39</sup>. Esta reforma debería conducir hacia una mejora de la gestión local de los servicios en las zonas rurales. Gracias a ella, todos los pueblos turcos deberían disponer, antes de finales de 2007, de agua potable, de una red de alcantarillado y de carreteras de acceso. Estas estructuras pueden ser de dos tipos: uniones de municipios y uniones para la irrigación.

*Los comités de barrio.* En Palestina, tras la ocupación israelí, se crearon de forma progresiva comités de barrio para responsabilizarse de servicios concretos que en principio habían sido transferidos a los municipios. Actualmente encontramos ejemplos de este tipo de organización en el barrio Al Mahâta en Khan Younes para la recogida de basuras. Este sistema existe también en Irak, por ejemplo en la ciudad de Basora donde 170 comités de barrio informales secundan al consejo municipal no electo en la distribución de comida y gasolina.

En Turquía, al contrario, este tipo de organización barrial se trata de una estructura tradicional que ha sido organizada por la última ley, como un vínculo directo entre los habitantes y el municipio.

*No es sorprendente que ante todas las disposiciones formales o informales que impiden a los municipios el pleno ejercicio de sus funciones, se hayan buscado soluciones alternativas*

39. Ley nº 5355 de 26 de mayo de 2005.

**Tras las finanzas,  
la selección y la  
formación de los  
funcionarios  
municipales es  
el ámbito donde  
la opacidad  
de la gestión local  
es mayor**

*La "filantropía" de los notables locales.* A pesar de su carácter informal y teóricamente aleatorio, la filantropía ejercida por los notables siempre ha sido un elemento importante en la vida municipal en Oriente Medio. Los ciudadanos acuden al soberano o a personas privadas para suplir las carencias del Estado. Principalmente en Palestina y en el Líbano y, de manera esporádica, en el resto de Oriente Medio (salvo Turquía), la mayoría de municipios se apoyan en este tipo de filantropía para todo lo que está relacionado con lo cultural y lo social (becas escolares, dispensarios médicos, a veces incluso hospitales, provisión de comidas gratuitas, centros culturales). Por ejemplo, en el Líbano, tras la guerra de 26 de julio, hombres de negocios y líderes tradicionales asumieron la financiación de la reconstrucción de un puente.

### II.3. Capacidades administrativas

Tras las finanzas, la selección y la formación de los funcionarios municipales es el ámbito donde la opacidad de la gestión local es mayor. De hecho, es extremadamente difícil, o casi imposible, obtener datos precisos y fiables, sobre los empleados municipales en la medida en que se trata de un espacio de acción privilegiada del nepotismo y del clientelismo. No obstante, es posible destacar algunas grandes tendencias.

*La tutela del gobierno central.* En el Líbano, si los municipios gozan de una libertad teórica para establecer sus propios organigramas<sup>40</sup>, este derecho no se aplica ni en los municipios de las capitales de provincia, ni en toda una lista de ciudades consideradas importantes, cuyos empleados son contratados como funcionarios del Estado a través del Consejo Nacional de la Función Pública. Este consejo depende directamente del Primer Ministro y está a cargo de la contratación de todos los funcionarios del Estado de acuerdo a las solicitudes de los ministerios y dentro de los límites aprobados por el Consejo de Ministros. En Jordania la selección de los funcionarios, que dependen del Buró de la Función Pública Civil, se ha

desconcentrado en el seno de cada gobernación mediante la creación de consejos dirigidos por el gobernador.

En los países donde los concejales municipales son parcial o totalmente nombrados por el gobierno, encontramos evidentemente funcionarios al servicio del Estado central, y empleados municipales dependientes de éstos que no pueden ser realmente considerados como personal territorial. Ésta es la situación de Arabia Saudita, Jordania y Kuwait tras las últimas elecciones.

*La cuestión de la formación del personal de los gobiernos locales.* La poca formación de gran parte del personal de los gobiernos locales representa uno de los principales obstáculos del trabajo municipal. Conscientes de esta realidad, muchos países de la región, apoyados por el PNUD, han iniciado programas ambiciosos de capacitación del personal local.

En Arabia Saudita, un departamento especial del Ministerio de los Asuntos Rurales y Municipales, el "Servicio de mejora de los resultados de los presidentes de municipios", creó un programa para los presidentes municipales para fomentar la movilidad geográfica y mejorar sus competencias. Este programa se inscribe en el marco de una acción general de capacitación de los funcionarios. El número de funcionarios que han recibido algún tipo de formación ha pasado de 12.649 en 1989 a 23.056 en 2004 y a 43.132 en 2005.

En Turquía, los municipios han realizado un esfuerzo importante para racionalizar su trabajo. La nueva ley municipal impone el pago de salarios en los plazos legales, prevé la fijación de un monto máximo para los gastos de personal y la responsabilidad personal del alcalde en el caso de que se supere este límite. A la vez, concede mayor flexibilidad a los municipios para definir la estructura del personal municipal.

Jordania, tras constatar hasta qué punto la falta de productividad del personal munici-

40. Ley sobre los municipios en el Líbano, art. 88.

pal frenaba la reestructuración general de los municipios, ha puesto en marcha una serie de programas de capacitación.

En el Líbano, al contrario, a pesar de que la ley había dispuesto en 1977 que el Ministro del Interior debía organizar seminarios de formación dirigidos a los funcionarios municipales, todavía no se ha emprendido ninguna iniciativa al respecto, lo que se inscribe en el marco de la decadencia de la función pública en general. Desde 1975, una circular gubernamental prohibió toda nueva contratación de funcionarios, cuya media de edad, en los municipios, supera actualmente los 55 años. Por consiguiente, el número de funcionarios es, como en todos los organismos del Estado, muy insuficiente.

En Siria, como en los otros países de la región, pero de manera más importante, las personas competentes se alejan de los empleos municipales, menos interesantes en términos de carrera y peor pagados que los que ofrece el sector privado

*Un modo de contratación marcado por disfunciones.* Entre los países de la región que poseen empleados municipales de carrera se constata una fuerte tendencia a distorsionar el sistema contratando de forma creciente empleados temporales. Esta estrategia permite, en teoría, una gestión más local de los asuntos.

En Turquía, por ejemplo, el modo de contratación de los funcionarios ha sido una de las principales preocupaciones del legislador. Se ha instituido un concurso nacional para crear una administración –incluso municipal– eficaz e independiente. Pero el número de funcionarios permanece estable, mientras que el número de trabajadores temporales, poco calificados y contratados para una duración media de un año, crece de manera constante: de 21,4% a 35% del personal municipal en 8 años (de 1995 a 2003). Este tipo de empleados pueden ser contratados y despedidos con mayor facilidad.

En la región la contratación de los empleados municipales no se realiza sobre la base de sus competencias, sino más bien sobre bases de clientelismo, de intereses políticos o comunitarios.

El corolario de esta tendencia es un excedente de empleados poco calificados. Muchas personalidades utilizan las contrataciones en el ayuntamiento como un medio para reforzar su influencia. Este último caso concierne en particular al Líbano y a Jordania.

Sin embargo, es necesario señalar que los efectos nefastos del nepotismo y del clientelismo no se limitan a un trabajo ineficiente. También contribuyen a perpetuar el sistema, puesto que la persona que ha facilitado la contratación de un trabajador espera, a su vez, que le preste ciertos servicios. Se trata, por consiguiente, de un círculo vicioso que alimenta la corrupción. La percepción de ésta es particularmente fuerte en la región. Prueba de ello es la evaluación de los ciudadanos en 2002, que solamente manifestaban un 5,2 sobre 10 de confianza en los gobiernos locales, lo que condujo al gobierno turco a desarrollar todo un arsenal de medidas: creación de un comité técnico sobre la corrupción, emitir tres leyes<sup>41</sup>... Esto exige una fuerte voluntad política. A la vez, es significativo que los países que obtienen los mejores resultados en relación a la corrupción, son también aquéllos donde es más visible una política voluntarista del Estado, como, por ejemplo, el caso de Dubai.

### III. Democracia local

#### III.1. Una democracia local en mutación

El siguiente cuadro permite una doble lectura, destaca los progresos en materia de democracia local pero también su carácter reciente. Podemos constatar que las elecciones locales se apoyan en algunos países en leyes electorales especialmente concebidas para ese fin y que muchas de éstas están en plena evolución.

**Sin embargo, es necesario señalar que los efectos nefastos del nepotismo y del clientelismo no se limitan a un trabajo ineficiente.**  
**También contribuyen a perpetuar el sistema, puesto que la persona que ha facilitado la contratación de un trabajador espera, a su vez, que le preste ciertos servicios**

41. Leyes nº 3628 de 4 de mayo de 1990 modificada por la ley nº 5020 de 26 de diciembre de 2003, ley nº 5237 de 26 de septiembre de 2004 del código penal.

## Cuadro 2

## La ausencia de tradición democrática

País	Fecha de las últimas elecciones municipales	Fecha de las primeras elecciones del consejo municipal	Partidos políticos
Arabia Saudita	2005	1963 en Riad –Pero sin elecciones entre 1963 y 2005 (Primera elección a nivel nacional)	No
Bahrein	2006	1921 en algunas ciudades –Sin elecciones entre 1921 y 2002 (Primera elección a escala nacional)	No
Emiratos Árabes Unidos	Sin elecciones	Sin elecciones	No
Irak	2004 (Provincia de Dhi Qar) 2000 y 2001 (Kurdistán)* 1999 (Resto de Irak)	1869 –Pero sin elecciones entre 1957 y 1999*	Sí
Irán	2006	1999	Sí
Jordania	2003	1878 <sup>42</sup> , sin ninguna elección entre 1957 y 1989	Sí (desde 1992)
Kuwait	2006 (parciales)	1932	No
Líbano	2004	Pero sin elecciones entre 1963** y 1998 (2001 para los pueblos del Sur)	Sí
Omán	No hay elecciones municipales	No hay elecciones municipales	No
Palestina	2005	1927 Sin elecciones entre 1934 (Banda de Gaza) o 1976 (Cisjordania) y 2005	Sí
Qatar	2003	1999	No
Siria	2003***	1878, Sin elecciones libres entre 1972 y 2007***	Sí
Turquía	2004	1856 (para Estambul), 1878 (para algunas ciudades del Imperio Otomano), 1930 (para la República de Turquía)	Sí
Yemen	2006	2001	Sí

Fuente: Fichas país sobre descentralización (CGLU).

\* Febrero de 2000 en las zonas dominadas por la Unión Patriótica Kurda y mayo de 2001 en las zonas bajo influencia del Partido Democrático Kurdo.

\*\* Primeras elecciones municipales significativas efectuadas a escala nacional.

\*\*\* Es decir sin lista cerrada.

42. Se trata de elecciones municipales celebradas en las ciudades del Imperio Otomano en 1978 y de acuerdo con la Ley sobre los Municipios en las Provincias de 18 de mayo de 1877.



En Arabia Saudita, el Príncipe Mansour Bin Mitab, abanderado de las elecciones municipales y su principal organizador, no ha dudado en calificarlas de primera etapa, subrayando a la vez que todavía deben realizarse diversas mejoras como, por ejemplo, el voto de las mujeres. Como prueba de la novedad del escrutinio, las circunscripciones electorales se fijaron después que los votantes se inscribieran en las listas electorales.

Igualmente, a partir de 1999, fecha de las primeras elecciones locales, Jordania ha conocido un movimiento pendular. En el año 2003 se volvieron a nombrar los alcaldes pero con la promesa de celebrar, antes de principios de 2007, nuevas elecciones por sufragio universal, a excepción de la ciudad de Amman, que goza de un estatus especial. A pesar de todo, es posible destacar que, incluso en la situación actual, en el seno de los consejos solamente encontramos 360 miembros nombrados por 920 miembros electos. El número de municipios ha sido reducido de más de 300 a 99. Con la nueva ley municipal de 2007, todos los miembros de los consejos municipales son electos, salvo en Amman. Las elecciones municipales se celebraron el 31 de julio de 2007; aproximadamente 2.300 candidatos se disputaron 1.022 puestos.

En el Líbano, la elección directa de los alcaldes y del primer teniente de alcalde por sufragio universal fue abolida justo antes de las elecciones de 1998, por una enmienda *in extremis* de la ley electoral. Actualmente son elegidos por el consejo municipal.

En Palestina, el modo de escrutinio no es fijo, puesto que en las elecciones municipales de 2005, desarrolladas en 5 etapas sucesivas, se produjo un cambio entre la segunda y la tercera etapa, pasando de un escrutinio uninominal a una vuelta proporcional. A la vez, el derecho a voto tampoco se aplica de manera uniforme: en la Banda de Gaza, el conjunto de los refugiados puede votar indistintamente de su lugar de residencia, pero en Cisjordania, mientras que los habitantes de las ciudades participan también en el escrutinio, los habitantes del campo expresan su voluntad

de regresar a su patria manteniéndose en bloque al margen de la vida política.

En Siria, los concejales municipales son elegidos por sufragio universal desde hace tiempo, y actualmente se vislumbran muestras de un mayor compromiso por una verdadera democracia local pluralista. De hecho, en la nueva ley que debe entrar en vigor en 2007, la reforma del tipo de escrutinio permitirá a los ciudadanos elegir a los candidatos de su elección, al contrario de lo que sucede actualmente, que deben limitarse a seleccionarlos a partir de una lista elaborada por el Partido Nacional Progresista, una coalición dirigida por el partido Baath en el poder.

### **III.2. Promesas parcialmente cumplidas: el Estado central y la política local**

Los únicos dos Estados de la región donde reina una centralización absoluta son los Emiratos Árabes Unidos y Omán, donde nunca se han celebrado elecciones locales, aunque esta posibilidad se contempla actualmente de manera oficial.

En el resto de países, se han establecido elecciones locales. Sin embargo, las tradiciones seculares, basadas más bien en la “consulta” voluntaria del soberano que en la soberanía del pueblo, son difíciles de superar y el proceso electoral se ve perturbado de manera frecuente por intervenciones más o menos importantes del poder central.

#### **a) La intervención previa del Estado**

*Los nombramientos.* El tipo de intervención más explícito y oficial es claramente, el nombramiento de todo o una parte del consejo municipal y/o de los alcaldes, como sucede actualmente en Arabia Saudita, Jordania, Bahrein y Kuwait.

En Siria, es, como hemos visto, la existencia de un consejo o “buró ejecutivo” paralelo al consejo municipal el que encarna este control.

*El examen previo de los candidatos.* Otra forma de ingerencia es el examen previo de

**Los únicos dos Estados de la región donde reina una centralización absoluta son los Emiratos Árabes Unidos y Omán, donde nunca se han celebrado elecciones locales, aunque esta posibilidad se contempla actualmente de manera oficial**

*En el resto de la región, en cambio, se constata, de manera global que las elecciones locales prácticamente no movilizan a los electores*

las candidaturas, que permite orientar el escrutinio. Este proceso explica, en particular, la duración excepcional de las elecciones de 2005 en Arabia Saudita de febrero a mediados de diciembre. Lo mismo sucede en Irán, donde las candidaturas son ratificadas o rechazadas en función de criterios tales como la intensidad de la fe del candidato o su creencia en la autoridad de un jurisconsulto, el *Velâ-yat-é-Faghîh*, lo que hace temer sobre la transparencia del proceso. O igualmente, en Siria, donde la actual ley establece que el partido en el poder tiene la potestad de elaborar una lista única de candidatos.

*La elección de oficio.* Este tipo de elección permite ahorrar fondos públicos en los casos en que el número de candidatos no excede el número de puestos a cubrir, pero su uso debía ser excepcional. Cuando, por el contrario, es fruto de acuerdos preelectorales, puede resultar perjudicial para el ejercicio de la democracia ciudadana.

Es precisamente el caso del Líbano, donde, con motivo de las últimas elecciones, 121 consejos municipales y 400 *mokhtar* fueron elegidos de oficio tras una alianza entre partidos políticos y líderes tradicionales, en que las dos categorías quedaban muy confundidas. En Jordania, se ha podido observar la misma situación en 17 municipios.

#### b) La intervención a posteriori

*La modificación de los consejos municipales.* En Jordania en 1999, el Rey modificó la composición de los consejos municipales para incluir mujeres en cada uno de ellos, lo que puede verse como positivo. En 1986, por el contrario, el Emir de Kuwait simplemente disolvió el conjunto de los consejos municipales.

En Siria, los consejos locales, una vez elegidos, designan a su vez un "buró ejecutivo", en el que un tercio de los miembros pueden ser externos al consejo. A la vez, algunos asuntos específicos relativos a los servicios públicos pueden ser confiados a comisiones permanentes o *ad hoc* constituidas por personas externas.

*La intervención sobre la elección del alcalde.* Esta forma de tutela del estado atenta contra la democracia y la gobernanza local. En el Líbano, lo facilita el abandono de la elección directa y se apoya en una negociación de los líderes tradicionales.

#### III.3. La participación ciudadana

En las elecciones locales de Palestina de 2005, las primeras que se celebraron en la Banda de Gaza después de 71 años, y 29 en Cisjordania, se registró una participación récord del 82% de promedio llegando incluso al 98% en algunos municipios. El escrutinio se percibió como la restauración del derecho de autodeterminación de la población palestina, tras varios años de destrucción sistemática de las estructuras del Estado.

Igualmente, en Turquía, la tasa de participación es generalmente bastante elevada, prueba de la implicación de la población en la vida local. A título de ejemplo, esta participación fue del 72,3% de promedio en 2004.

En el resto de la región, en cambio, se constata, de manera global que las elecciones locales prácticamente no movilizan a los electores. Dos razones lo explican: la primera es la percepción cada vez más general de que las reglas del juego están alteradas, ya sea por la preselección de los candidatos, de la existencia de puestos reservados –como es el caso de Arabia Saudita o Siria–, o por la manipulación de los resultados, o de las leyes electorales. Algunos yemenitas en las últimas elecciones, los chiítas de Arabia Saudita y prácticamente el conjunto de electores libaneses manifestaron sospechas de fraude. No obstante, en el Líbano, las cifras de participación globalmente bajas (33,3%), pueden esconder grandes disparidades en función de la realidad regional. La baja participación en Beirut (21,4%) contrasta con el 70% de votantes en Bekaa y el 65% en Nabatieh, impulso del que se ha beneficiado principalmente el Hezbollah. La segunda razón de la baja participación electoral, es la decepción suscitada por los escrutinios ante-

riores, escasamente democráticos y cuyos efectos sobre la vida cotidiana de la población no han estado a la altura de sus expectativas, por ejemplo en Jordania e Irán.

Esta tendencia se invierte no obstante cuando el voto toma valor de reivindicación o sanción. De esta forma, las elecciones municipales de 2006 han tenido una participación –claramente a la alza– del 72% en Bahrein, gracias a la implicación de los chiítas y del 60% en Irán, por el gran descontento contra la política del Presidente Ahmadinejad.

### III.4. Un problema específico: la representación de las mujeres

*Una participación débil.* No sorprende que el informe de Transparency International de 2005 indique que el Oriente Medio es la zona del mundo donde la representación y la participación política de las mujeres es la más baja<sup>43</sup>.

En Turquía, el derecho a voto de las mujeres se concedió en 1930, y desde 1934 el derecho a ser elegidas<sup>44</sup>. Las mujeres de Arabia Saudita no podrán acceder al derecho a voto hasta 2009, mientras que todavía no hay nada previsto para las mujeres de los Emiratos. Las mujeres de Kuwait accedieron al derecho a voto en junio de 2005.

En todas partes, las cifras de su representación política son ridículas, alcanzando apenas el 2% en los consejos municipales del Líbano, el 1,53% en Irán, el 3,4% en Qatar, el 6,6% en Siria y el 0% en Bahrein.

En la mayoría de estos países trabajar fuera del hogar es ya todo un reto para las mujeres, acceder a la arena política exige además una gran fuerza de voluntad. Para conseguirlo, las mujeres deben hacer frente a tradiciones sociales muy enraizadas, a la oposición de las familias y al desprecio público, además de la reticencia de los cuadros de los partidos –tradicionalmente masculinos–, un fenómeno que no es exclusivo de Oriente Medio.

*Las medidas para favorecer la participación de las mujeres.* Ante la falta de representación femenina en la vida pública local y nacional, se han impulsado diversas estrategias: el sistema de cuotas aplicado en Palestina reserva a las mujeres un mínimo de dos escaños por consejo<sup>45</sup>. En Jordania y Kuwait, al contrario, han optado por la nominación directa de una mujer por consejo. Paralelamente, en Jordania y Siria se han realizado grandes campañas a favor de la participación de las mujeres.

Por todas las razones que han sido mencionadas en los párrafos precedentes, tienen dificultades para asegurar el trabajo municipal; situación que ha llevado a algunos consejos a dimitir en Jordania, y en un número mayor –en los otros países– a renunciar a toda forma de acción concreta.

### III.5. Las elecciones locales como tribuna ideológica y comunitaria

Si bien es necesario y sano que la vida política de un país esté basada en partidos políticos constituidos de forma libre, no lo es tanto que los intereses políticos nacionales dominen las elecciones locales. Tampoco es deseable que las cuestiones nacionales se sobrepongan a los problemas locales, puesto que las elecciones locales están, ante todo, destinadas a instaurar una gestión eficaz del territorio.

Encontramos en el Líbano un ejemplo perfecto de esta situación, pues si bien existe un número considerable de partidos de ámbito nacional, las elecciones se celebran en base a criterios comunitarios de alcance nacional.

No es por consiguiente extraño que las elecciones municipales, menos opacas porque no se perciben como tan peligrosas como las nacionales, sobre todo allí donde los partidos políticos están prohibidos, se conviertan en una tribuna de las ideologías contestatarias hacia el gobierno central, perdiendo, de esta forma, el propio carácter local. Éste ha sido el caso de Palestina, con el triunfo de Ha-

*No sorprende que el informe de Transparency International de 2005 indique que el Oriente Medio es la zona del mundo donde la representación y la participación política de las mujeres es la más baja*

43. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

44. El derecho a voto de las mujeres fue concedido en Siria en 1948, en 1952 en el Líbano, en 1963 en Bahrein, en 1974 en Jordania y en 1980 en Irak.

45. En las grandes ciudades el consejo está compuesto por 15 escaños, de 13 en las ciudades medianas y 8 en las ciudades pequeñas, según la ley electoral de 1996, enmendada en 2005.



**Muchos países son actualmente escenarios de grandes tensiones, donde confluyen cuestiones tanto de tipo político como religioso, entre las comunidades chiíta y sunita, sobre todo allí donde los sunitas han controlado el poder durante largo tiempo, a pesar de la presencia de una fuerte minoría, o incluso de una mayoría chiíta, como en el Líbano, Irak y Bahrein**

más, y de Arabia Saudita, donde los chiítas de la Provincia Oriental se jactan de haber ganado el escrutinio en su feudo. También encontramos una situación similar en el Sur del Líbano, con la victoria de Hezbollah, o en Irán, donde las elecciones municipales de 2003 en Teherán han permitido el regreso de los conservadores, y principalmente del Presidente Ahmadinejad, alcalde de la ciudad. Igualmente, las elecciones de 2006 han servido para castigar su política puesto que la población acudió a las urnas de forma masiva para votar por la oposición. Finalmente, Bahrein fue el escenario de la gran alza de los chiítas en noviembre de 2006.

### III.6. La cuestión comunitaria y la situación delicada de los gobiernos

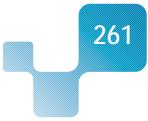
*La cuestión comunitaria.* Muchos países son actualmente escenarios de grandes tensiones, donde confluyen cuestiones tanto de tipo político como religioso, entre las comunidades chiíta y sunita, sobre todo allí donde los sunitas han controlado el poder durante largo tiempo, a pesar de la presencia de una fuerte minoría, o incluso de una mayoría chiíta, como en el Líbano, Irak y Bahrein. El gobierno de Arabia Saudita, por ejemplo, se enfrenta a una comunidad chiíta que podría alcanzar el 20% de la población –en vez del 5-15% que se cita habitualmente–, por lo cual ha ejercido un gran control sobre el escrutinio de la Provincia Oriental, donde éstos son mayoritarios y donde, es importante recordar, se encuentran los campos petrolí-

feros más importantes del país. Igualmente, el Rey de Bahrein debe asumir los riesgos de desestabilización de la mayoría chiíta, tal como lo muestran los resultados de las recientes elecciones parlamentarias.

El riesgo de ruptura es real. Por este motivo los gobiernos libanés e iraní –donde las personas sólo son el 51% de la población– ejercen un control fuerte sobre la gobernanza local.

*El nacionalismo kurdo.* El reconocimiento, por parte del gobierno irakí de transición, de una amplia autonomía al Kurdistán, dotándolo incluso de capacidad legislativa, ha generado esperanzas entre las comunidades kurdas de los países vecinos, principalmente de Siria y Turquía. Por consiguiente no sorprende que las elecciones locales constituyan un terreno de acción privilegiado para ese nacionalismo activo.

*El extremismo religioso.* Otro factor que no debe despreciarse es el desarrollo del extremismo religioso. Estos movimientos, surgidos de diversas corrientes del Islam fundamentalista, que desean el advenimiento de regímenes basados en una lectura fiel de los textos religiosos, no están solamente en oposición con los gobiernos laicos, sino también con aquellos que se rigen por la Sharia, como Arabia Saudita y Jordania, considerados demasiado permeables a occidente. Algunos de estos movimientos, en Arabia Saudita, rechazan las elecciones legislativas, porque defienden que “Dios es el único que puede decretar la ley”.



## Conclusión

Exceptuando a Turquía, este estudio muestra que la descentralización, entendida como la devolución de competencias y como autonomía financiera y para la toma de decisiones, no ha avanzado suficientemente en los países de la región. Hasta la fecha, la mayoría de los municipios cuentan con márgenes de maniobra muy reducidos, y están sometidos a una doble dependencia, normativa e informal, respecto al Estado y a los líderes tradicionales.

Sin embargo, es conveniente tomar en consideración tanto la organización social como el contexto de seguridad de la región. Los limitados avances de los procesos de descentralización o su ausencia deben considerarse en el marco de las tensiones y conflictos existentes, en la naturaleza de las relaciones entre los líderes o personalidades tradicionales, de tipo religioso o tribal y las poblaciones en su conjunto.

Todos estos factores explican la prudencia del programa POGAR de Naciones Unidas<sup>46</sup>, que preconiza un proceso de reformas por etapas, en el marco de una estrategia global de reestructuración del Estado, empezando por el fortalecimiento del poder legislativo.

Recomienda asimismo reforzar la sensibilización de los ciudadanos respecto a la importancia de la gobernanza local y de instituciones eficaces.

El Programa de las Naciones Unidas destaca también que se necesita un fortalecimiento de las capacidades locales y de la transparencia para mejorar la prestación de los servicios y la gestión local en general.

El éxito de la descentralización depende en gran medida de la selección y formación de los funcionarios y empleados municipales. Por lo que debe seguir siendo objeto de una atención particular.

Finalmente, los gobiernos locales deben poder disponer de los medios necesarios para realizar efectivamente su trabajo, es decir, recursos fiscales y presupuestarios, que deben ir acompañados de una independencia en la toma de decisiones.

Por lo que si bien algunos países de la región avanzan en el buen camino, habrá que esperar cierto tiempo antes de que la descentralización sea realmente efectiva.



46. Ver el sitio web del programa POGAR: <http://www.pogar.org/governance/localgov.asp>

## Anexo 1

## Grandes Metrópolis de la Región

País	Número de grandes ciudades (más de 1 M hab.)	Población total de las grandes ciudades 2006 (en Mhab)	% población del país en 2006	% población del país en 2005 <sup>47</sup>	Crecimiento de la población total del país 2005-2006 (en%)	Presencia de una estructura municipal específica en las grandes ciudades	Organización municipal
Arabia Saudita	4	10,86	43 %	36 %	2,4 %	No	Un alcalde supervisa a varios alcaldes de barrio cuyo papel es puramente administrativo (Riyadh y Djeddah) También existe un municipio único (La Meca y Damman)
Emiratos Árabes Unidos	1	1,42	30 %	29 %	4,4 %	No	Estructura única: Dubai se gestiona como una empresa bajo las órdenes de un "Director General"
Irak	3	10,83	37 %	> <sup>48</sup>	2,8 %	No	Un municipio único pero consejos de distrito consultivo en Bagdad y Basora
Irán	7	17,27	25 %	23 %	0,0 %	No	Municipio único: alcalde de primer nivel con un consejo municipal y alcaldes de barrio. El poder pertenece al alcalde de primer nivel.
Jordania	1	1,9	34 %	24 %	1,8 %	No (pero está prevista una reforma para las grandes ciudades)	Amman tiene una estructura metropolitana
Kuwait	1	2,02	72 %	71 %	3,7 %	No	Un solo consejo municipal
Líbano	1	1,97	55 %	50 %	0,8 %	No	Municipio único. Pero por razones de seguridad, el poder real está en manos del Prefecto.
Palestina	1	1,43	38 %	25 %	5,6 %	No	Municipio único
Siria	2	4,87	25 %	25 %	2,6 %	No	Municipio único y ramas de la administración en los distritos
Turquía	6	22,01	30 %	26 %	1,4 %	Sí	Municipios municipales metropolitanos y municipios de primer nivel
Yemen	1	1,92	9 %	9 %	2,9 %	No	Estatus especial para Sanaa (gobernación)
Total	<b>28</b>	<b>77,14</b>	<b>37 %</b>	<b>10,6 %</b>	<b>2,56 %</b>		

47. Fuente: WBI.

48. Ausencia de cifras para 2005.

## Anexo 2

### Democracia local

País	Consejos municipales			Órganos ejecutivos locales						
	Modo de escrutinio (proporcional/ mayoritario)	Una o varias circunscripciones	Duración del mandato y número de mandatarios (2)	Participación (tendencias)	Alcalde elegido por sufragio directo	Alcalde elegido por el consejo municipal	Alcalde nombrado por una autoridad superior	Duración del mandato (número de mandatos)	Poder ejecutivo ejercido de forma colegial o autoridad concentrada en las manos del alcalde	
Arabia Saudita	Mayoritario	Varias	4 años <sup>49</sup>	40% en 2005 <sup>50</sup>	No	No	Sí (Rey) <sup>51</sup>	4 años	Alcalde	No
Bahrein	Mayoritario	Varias	4 años	72% en 2006 (con un fuerte crecimiento) 51,3% en 2002	No	No	Sí (MHF) <sup>52</sup>	4 años	MHME	No
Emiratos Árabes Unidos	»	»	»	»	»	» <sup>53</sup>	»	»	»	»
Iraq <sup>54</sup>	Variable	Variáble	Variáble	79% en el Kurdistán en 2001	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable	Variable
Irán	Majoritaria	Única	4 años	60% en 2006 (en clara alza), 49,96% en 2003	No	Sí <sup>54</sup>	No	4 años	Alcalde	Sí, por el consejo municipal <sup>55</sup>
Jordania	Mayoritario	Varias	4 años	58% en 2003 (en descenso)	No	No	Sí (MMRAE) <sup>56</sup>	4 años	Consejo municipal	No
Kuwait <sup>57</sup>	Mayoritario	Varias	4 años	50% (en descenso)	No	Sí	No	4 años	Alcalde	No
Líbano	Mayoritario	Única	6 años (ilimitado)	33,3% en 2004 (en descenso)	No	Sí	No	6 años <sup>58</sup>	Alcalde (excepto Beirut: Sí, por el consejo municipal después de 3 años)	Mandatos ilimitados (prefecto de la capital)
Omán	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Palestina	Proporcional <sup>59</sup>	Varias	5 años	82% en 2005	No	Sí	No <sup>60</sup>	5 años	Sí	Sí, por el consejo municipal por «falta» <sup>61</sup>
Qatar <sup>62</sup>	Mayoritario	Varias	4 años	30% en 2003 (en descenso)	No	Sí	No	4 años	MWAA	No <sup>63</sup>
Siria <sup>64</sup>	(Lista cerrada/ puestos reservados)	Única (salvo Damasco y Alepo)	4 años	29,3% en 2003 (fuerte descenso) <sup>65</sup>	No	No <sup>66</sup>	Sí (Ministerio de Asuntos Municipales)	4 años	Consejo municipal <sup>67</sup>	No
Turquía	Proporcional	Única	5 años	71,75% alcaldes 69,97% alcaldes metropolitanos en 2004	Sí (escrutinio mayoritario relativo a una vuelta)	No <sup>68</sup>	5 años	5 años	Alcalde	Sí (informe anual adoptado por menos de $\frac{3}{4}$ de los consejos o moción de censura por $\frac{3}{4}$ de los votos emitidos)
Yemen	Mayoritario	Única	5 años		No	No	Sí (Ministerio de la Administración Local) <sup>69</sup>	5 años	Alcalde	No

49. Sólo la mitad de los consejeros municipales son elegidos, el resto son nombrados.
50. Apenas aproximadamente el 18% de los electores potenciales, sólo un tercio de entre ellos están inscritos en las listas electorales.
51. Ministerio de la vivienda, de los municipios y del medio ambiente. Se trata de hecho de un director general.
52. Sólo en Sharjah, pero el consejo municipal no es elegido.
53. Existe una variedad de situaciones: consejeros municipales escogidos entre los empleados del Ministerio de Municipios y Trabajos Públicos -MMPW- (Bassora), elegidos por sufragio universal (Bagdad), escogidos por una asamblea de notables (Mosoul).
54. La acumulación de mandatos es incompatible con las funciones de Ministro, viceministro, diputado, director de banco o de establecimiento público.
55. Art. 73 de la ley sobre los consejos municipales. El consejo puede votar una motion de censura. El alcalde tiene diez días para presentarse ante él y responder a las acusaciones que se le atribuyen, luego una nueva votación del consejo decide su eventual destitución.
56. Ministerio de Asuntos Municipales y rurales y del medio ambiente.

57. En cada consejo, 10 miembros son elegidos y 6 nombrados.
58. La elección del alcalde va parejada a la de los moltar.
59. La ley n°5 de 1996 sobre la elección de los consejos municipales fue enmendada en 2004, y después dos veces más en 2005. El modo de escrutinio ha pasado de mayoritario a proporcional.
60. A pesar de que entre 1976 y 1993 numerosos alcaldes han sido nombrados por Israel.
61. Pero la destitución debe ser aprobada por el Ministro del Gobierno Local.
62. Sólo existe un consejo municipal para todo el país.
63. Sólo por parte del Ministerio de Asuntos Municipales y Rurales de forma discrecional.
64. Sin embargo, una nueva ley, más liberal, está en curso y debería aplicarse en 2007.
65. 21% en las ciudades, 34% en las pequeñas ciudades y 33% en los pueblos frente a un 65% de media en 1999.
66. Debería estar recogido en la nueva ley.
67. Se trata de hecho de un «consejo de ciudad».
68. Aunque el órgano ejecutivo, el consejo ejecutivo, está formado por miembros elegidos y nombrados.
69. Bajo reserva de aprobación por parte del gobierno.