

Winter November 27, 2017

La descentralización en América Latina: balance del proceso, nuevas tendencias, y retos para una reforma municipal en la región

Robert Andrew Nickson

La descentralización en América Latina: balance del proceso, nuevas tendencias, y retos para una reforma municipal en la región

X Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, (IGLOM)

El Colegio de México, Ciudad de México, 27-29 de noviembre de 2017

Andrew Nickson

Agradezco a los organizadores por esta oportunidad para participar en el X congreso de IGLOM. El IGLOM ya tiene una merecida trayectoria de excelencia en el estudio del gobierno municipal en México y para mí es un orgullo poder contribuir con este insumo a los debates del X congreso con una visión regional de este tema tan importante.

Hace 22 años escribí *Local Government in Latin America* (Nickson, 1995). Fue el primer libro académico en idioma inglés sobre el gobierno local en América Latina. En ese entonces también fueron muy escasos los trabajos sobre el tema en idioma español. Aunque parezca mentira, tan limitado fue la información disponible que en el caso de algunos países (notablemente Argentina) fue muy difícil contar con una cifra certera sobre algo tan básico como el número de municipios. En el más de cuarto de siglo desde su publicación, ha habido una explosión de publicaciones sobre el gobierno local en la región, reflejo de la gran transformación del gobierno sub-nacional en marcha a raíz de la descentralización. Este lapso de tiempo es más que suficiente como para reflexionar sobre esta transformación, con sus luces y sombras. Mi presentación se divide en tres secciones – un intento de balance sobre el proceso de la descentralización en América Latina, la identificación de nuevas tendencias en el proceso y en el estudio del mismo, y finalmente unos retos pendientes para la reforma municipal en la región.

1. Balance del proceso de descentralización en América Latina

Empezando a mediados de la década de 1980, se ha dado un proceso de fortalecimiento de los gobiernos sub-nacionales en América Latina. En la región caracterizada por el mayor nivel de desigualdad de ingresos en el mundo y por lo que Claudio Véliz (1980) llamó la “tradición centralizada” este proceso asume características sumamente importantes en términos históricos. A tal punto que un estudioso del tema lo ha llamado “una revolución silenciosa” (Campbell, 2003). Impulsada por una variedad de influencias cuya importancia relativa varía según el contexto nacional – la democratización, el neo-liberalismo, y tecnocratismo – no hay duda que se puede identificarlo como una tendencia verdaderamente regional. Con la puesta en marcha del proceso en años recientes en países ‘tardías’ tales como Uruguay, Panamá y Costa Rica, hoy en día no hay país latinoamericano no ha sido tocado por la descentralización.

Ya existen varios excelentes estudios sobre el tema. Cabe mencionar solo tres de ellos. El trabajo escrito por la propia presidente de IGLOM, Ady Carrera (2013), lo de Jean Bossuyt (2013) del *European Centre for Development Policy Management* y lo de Egon Montecinos (2005) de CEDER, Chile. Todos concuerdan en que desde hace 30 años se ha dado un salto significativo en cuanto al proceso de la descentralización en América Latina.

Los dos indicadores más utilizados en el mundo para medir la descentralización comprueban el alcance de este proceso. Primero, al principio de la década de los ochenta en solo tres países latinoamericanos existía la elección directa del ejecutivo municipal (alcalde, intendente o presidente en el caso mexicano). En 2017 no hay país latinoamericano donde el pueblo no elige su máxima autoridad municipal.

Al igual que el producto interno bruto (PIB) *per cápita* es el indicador más común que se utiliza para comparar el nivel de ingreso entre los ciudadanos de diferentes países, el indicador más común para comparar el nivel de descentralización entre diferentes países es el gasto municipal en la totalidad de gasto del gobierno nacional. El gran salto en esta relación GM/GN en las últimas décadas, es quizás la evidencia más contundente del avance de la descentralización en América Latina. De hecho, el promedio no ponderado del gasto de los gobiernos intermedios y locales en el gasto del gobierno nacional en los países latinoamericanos en su conjunto aumentó, de un 11,6% a principios de la década de 1980 a 17,8% hacia finales de la década de 2000, del cual el gasto municipal por sí solo fue del orden de 9,2% (Nickson, 2016). Hoy en día es casi seguro que esa cifra ya supera un promedio de por lo menos 12 a 13%.

Podemos respaldar la información proveniente de estos dos indicadores básicos con una serie de otras evidencias de la envergadura del proceso en marcha. Entre 1982-1999 se promulgaron nuevos códigos municipales en más de diez países de la región, en los que se reconocieron la autonomía municipal y los elementos que la caracterizan (Victory, 1999). Se ha extendido el periodo de gobierno municipal y hoy en día el mandato del consejo municipal varía entre cuatro y cinco años en todos los países de la región con la sola excepción de México donde permanece en tres años. Hoy en día se permite la posibilidad de reelección inmediata de alcaldes en todos los países de la región menos Colombia.ⁱ

En fin, ya existe evidencia más que suficiente para demostrar el importante avance del proceso de descentralización en América Latina. Aun cuando existen casos aislados de 'retorno' de atribuciones al gobierno central, tales como el fracaso de las 'escuelas autónomas de Nicaragua (Castillo Aramburu & Martínez Ellsberg, 2016) y de la desmunicipalización de la educación básica en Chile, promulgada en estos díasⁱⁱ, tampoco hay evidencia de un proceso de 'recentralización' a nivel regional. Aun así, es importante mencionar la reciente advertencia de uno de los principales expertos en el tema: "Si bien los procesos de descentralización política y fiscal se inician en los años 80 y continúan durante los 90, pierden fuerza en los inicios del

nuevo milenio y ahora parecen estancados o incluso en franco retroceso” (Rosales, 2017).

Por ahora quiero responder al siguiente interrogante. ¿Hasta qué punto este proceso mismo ha sido beneficioso para América Latina? O visto de otra forma, ¿cómo hubiera sido la ‘cara’ de América Latina en 2017 si no se había realizado este proceso histórico de descentralización? Indudablemente, existen válidas críticas acerca de la realidad municipal en muchos países de la región, que podemos enumerar de la siguiente forma: la corrupción y clientelismo imperante en la gestión de muchas municipalidades; la sobre dependencia en las transferencias fiscales intergubernamentales y la renuencia en aumentar el cobro de ingresos propios, especialmente el impuesto inmobiliario o predial; la injerencia del gobierno central en la autonomía municipal; la partidización de los mecanismos de participación ciudadana; etc, etc. Pero pretender que estos problemas fueran resultado del proceso mismo de descentralización sería muy cuestionable. En ese sentido es interesante notar que, a pesar de las críticas, no existe en la actualidad - ni en círculos intelectuales ni en la esfera política - una fuerte corriente de opinión que aboga por una recentralización del sistema gubernamental en América Latina.

Y para ‘situar’ las críticas al proceso, creo que nos ayuda mucho el aporte de la nueva corriente de análisis de economía política - AEP (llamado *political economy analysis* en inglés). Ayuda a superar la ingenuidad de un análisis simplista, todavía muy presente en las consultorías e informes de las agencias internacionales, que asume que la descentralización es un proceso puramente técnico-jurídico, y por ende, que los problemas de su implementación son netamente la consecuencia de mala gestión. Al contrario, el AEP nos recuerda de algo tan obvio, pero muchas veces olvidado. Tanto la decisión de iniciar un proceso de descentralización como la forma de implementarlo, son acciones motivadas por intereses políticos. Cabe recordar que en América Latina, las decisiones de iniciar la descentralización - con la posible excepción de Bolivia - fueron “de arriba para abajo” – o sea provienen de las altas esferas del gobierno central (y a veces influenciadas por ‘actores’ de afuera). Y esto ha sido la norma en el mundo entero (siendo Indonesia la gran excepción en las últimas décadas). Contamos ahora con varios ricos estudios pioneros del AEP aplicados al proceso de descentralización en Chile (Bland, 2004) y en Perú (O’Neill, 2005). En su estudio regional Willis et al (1999) nos recuerda que los “resultados” surgidos a raíz del proceso solo son entendibles si analizamos la naturaleza de la negociación entre los varios actores involucrados (presidencia, diputados y políticos locales). Y aquí la estructura del control partidario es crucial. En los sistemas con partidos políticos centralizados, el gobierno central ejerce mayor control sobre recursos financieros y su uso que en los países caracterizados por estructuras partidarias en que políticos subnacionales ejercen una mayor influencia sobre los congresistas.

Aquí cabe mencionar que uno de los estudios recientes más influyentes a nivel internacional en refutar los argumentos contra la descentralización, que fue llevado a cabo en América Latina, emplea el concepto de AEP. La obra de Jean-Paul Fauget, *Descentralización y democracia popular: gobernanza desde abajo en Bolivia* (2012), ofrece un detallado análisis cuantitativo y cualitativo del proceso de descentralización boliviana en marcha desde la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, respaldado por un extensivo trabajo de campo durante más de dos décadas. El estudio emplea un análisis econométrico por un periodo de 15 años para demostrar como la combinación de reformas institucionales formales y mecanismos para fomentar la sociedad civil en la LPP produjeron un círculo virtuoso de grandes mejoras en la equidad horizontal de las transferencias fiscales y a la vez en la eficiencia del gasto municipal gracias a al fortalecimiento de la 'responsabilidad' y rendición de cuentas de las sus autoridades. Resalta el viraje de la inversión pública desde la producción económica hacia la formación de capital humano y servicios básicos, y con prioridad en los municipios con menores niveles de desarrollo humano. De hecho, los montos invertidos en la construcción de escuelas y sistemas de agua y saneamiento han aumentado más en los municipios con mayores niveles de carencia – o sea, en los pequeños municipios rurales con las tasas más altas de analfabetismo y las tasas más bajas de conexión de agua potable. Segundo, resalta el 'acercamiento' entre las decisiones municipales y las necesidades sentidas de la ciudadanía a través de la creación por la LPP de las Comités de Vigilancia, organismos ciudadanos de monitoreo de la gestión de las autoridades municipales, compuestos de representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Para resumir, el análisis de Fauget demuestra que la gobernabilidad democrática local ha mejorado en forma sustancial en Bolivia en los veinte años luego de la promulgación de la LPP, principalmente debido a que el gobierno municipal se volvió más receptivo a las necesidades sentidas y expresadas de la ciudadanía.

2. Nuevas tendencias en la descentralización en América Latina

Mirado de la óptica global, América Latina está considerada como una región del mundo notado por ser en la vanguardia de nuevas formas de gobernanza local. Las agencias multilaterales y ONGs internacionales han difundido información acerca de los novedosos mecanismos nacidos en la región. Esto ha dado la impresión, quizás no justificada, de la existencia de una cultura vibrante de democracia local por toda América Latina. Entre ellos, figuran las novedosas formas colectivas de elección y gestión municipal que respetan las culturas indígenas de la región, tales como los más de 400 municipios indígenas del Estado de Oaxaca, México, las cinco comarcas indígenas de la costa caribeña de Panamá y los tres municipios indígenas ya aprobados en Bolivia.

Quiero hacer hincapié en tres tendencias nuevas del proceso de descentralización que han atraído y que siguen atrayendo la atención mundial – el presupuesto participativo, el desarrollo económico local y el asociativismo municipal.

El presupuesto participativo

Los procesos de descentralización en América Latina han ido acompañados por mecanismos que incentivan la participación ciudadana en la gestión municipal. Mediante la estrategia conocida como Gobernanza Democrática Local, promovida en la región por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se busca respaldar la democracia representativa con nuevos mecanismos de participación de la ciudadanía en la formulación, implementación, seguimiento y control de las políticas públicas locales. En las nuevas leyes municipales de varios países se incluían una amplia gama de mecanismos para promover la participación, que incluyen los cabildos abiertos (Argentina), los Comités de Vigilancia (Bolivia) y los Consejos de Participación Ciudadana (Puebla, México).

El mecanismo que más ha despertado interés, tanto a nivel regional como mundial, es el novedoso “presupuesto participativo” (PP), que permite la participación ciudadana en la formulación, monitoreo y control de una parte del mismo presupuesto municipal, mediante reuniones públicas de consulta para determinar las prioridades sentidas de la ciudadanía. El PP se originó en 1989 en la Municipalidad de Porto Alegre, ciudad capital del Estado de Rio Grande do Sul en Brasil, donde existían graves deficiencias en el suministro de agua potable, salud primaria y educación básica. Gracias a la participación de la ciudadanía en la priorización del gasto de inversión en sus respectivos barrios, en vez de esperar que las decisiones fueran tomadas desde arriba, se constató una apreciable mejora rápida en los índices de desarrollo humano. Además, el PP abrió oportunidades para que los participantes aprendan acerca del funcionamiento de la gobernabilidad local en su ciudad al trabajar al lado de profesionales administrativos en la elaboración de propuestas de inversión, ampliando así el papel de la ciudadanía en decidir los objetivos legislativos y financieros de la Municipalidad.

Sin embargo, en la actualidad no hay evidencia de que el nivel de participación ciudadana en la gestión local sea mayor en América Latina como en otras regiones del mundo. En este sentido, es instructivo revisar la experiencia del mecanismo del presupuesto participativo. La experiencia del PP en Porto Alegre tuvo evidentes beneficios en cuanto a la eficiencia, la equidad y efectividad del gasto municipal, a la vez rompiendo con el clientelismo y la falta de transparencia. Tanto fue el impacto internacional del *orçamento participativo* que fue ‘copiado’ en otros municipios brasileños, en otros países de América Latina, además en Europa, África y Asia.

Aun así, a los casi 30 años de su introducción, sería prudente no exagerar el impacto del presupuesto participativo. En su lugar de origen, Porto Alegre, nunca

llegó a involucrar más de 20.000 ciudadanos por año en las reuniones barriales de las 16 zonas del municipio. La reforma se limitaba a influir en aproximadamente la mitad del plan de inversión municipal, y consecuentemente alcanzó un tope de alrededor de 7% del presupuesto total municipal (gasto de inversión más gasto corriente). En Brasil, solo unos 500 municipios, menos del 10% del total de 5.570 municipios, llegaron a introducirlo en algún momento.ⁱⁱⁱ Aún más llamativo es la falta de continuidad en su lugar de origen, donde el experimento cayó en desuso desde 2004 en adelante. En su estudio de esta experiencia, Melgar (2014) resalta la importancia del ‘doble fila’ del sistema municipal brasileiro, caracterizado por el ‘alcalde fuerte - consejo débil’, sobre todo el fuerte control discrecional ejercido por el *prefeito* sobre el presupuesto. Por un lado esto permitió la rápida introducción de los mecanismos de PP por parte del Partido de los Trabajadores (PT) desde 1989 pero por otro lado facilitó su rápido desmantelamiento a partir de 2004 cuando PT perdió el control político de la municipalidad.

El Desarrollo Económico Local

Los procesos de globalización ofrecen cada vez más posibilidades a las municipalidades latinoamericanas de superar su papel tradicional de suministro de servicios básicos y convertirse en agentes de promoción del llamado Desarrollo Económico Local (DEL). Uno de los principales mecanismos para poner en práctica el DEL es la creación de parques industriales para atraer la inversión privada, la creación de ‘empresas incubadoras’ de capital local, y la promoción de diversos clústeres productivos en el territorio municipal. Un temprano y emblemático ejemplo en la región que trajo mucha atención internacional es el Parque Industrial de Villa El Salvador (Pives) en Lima Metropolitana, hoy en día convertido en gran centro industrial y vinculado al centro de la ciudad mediante el primer tren eléctrico urbano del país. Otro mecanismo utilizado para promover el DEL es la creación de una Agencia de Desarrollo Local, que busca unir en forma concertada a las fuerzas del municipio (sector privado, universidades locales, gremios profesionales y organizaciones de la sociedad civil), tales como la Red de Agencias de Desarrollo Local (RADEL) de Uruguay y las Agencias de Desarrollo Económico Local de Colombia (ADELCO), ambas con once miembros.

Pero la gran mayoría de los municipios pequeños en América Latina no cuentan con los recursos financieros necesarios para la requerida inversión en edificios e infraestructura de un parque industrial. Tampoco tienen un sector privado suficientemente sólido como para hacer factible una Agencia de Desarrollo Local. Aun así, existe una amplia gama de actividades de menor escala que una municipalidad puede realizar en el ámbito del DEL. Entre ellos, figuran incentivos para que Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) locales tengan preferencia en las licitaciones por compras municipales, tales como el suministro de alimentos escolares, la construcción de aulas escolares y caminos vecinales. Existe también

un creciente involucramiento de municipalidades latinoamericanas en promover el “turismo local” en su jurisdicción.

La gran variedad de experiencias innovadoras y buenas prácticas presentadas en el 2do Foro Regional de Desarrollo Económico Local para América Latina, realizado en Cochabamba, Bolivia en junio de 2017 refleja el auge de DEL en la región.^{iv} El evento enfatizó el enfoque de DEL en transformar las desigualdades territoriales en América Latina y como paradigma para localizar los ODS en una lógica integral y multidimensional. Entre los estudios de casos se destacaban la sinergia entre las universidades y su entorno, el trabajo decente, la agricultura urbana, y la educación financiera. Varios ponentes mexicanos se referían al empuje ofrecido al DEL por la Ley de Economía Social y Solidaria, recién promulgada en 2012, que promueve actividades de carácter económico con un fin social y basados en valores como la solidaridad, sostenibilidad e igualdad, puestos en marcha por actores colectivos organizados a nivel local. Cabe recalcar el círculo virtuoso del DEL, al crear más empleo (sobre todo de jóvenes y mujeres), también produce más ingresos municipales.

El Asociativismo Municipal

Una tercera iniciativa importante en el proceso de descentralización es el asociativismo municipal. Un estudio regional reciente del tema (Cravacuore & Chacón, 2016) resalta el alcance del asociativismo intermunicipal en la región. La puesta en marcha de las mancomunidades es impulsada por varios factores, entre los cuales la generación de economías de escala y la innovación gerencial son primordiales. En ese sentido representa un intento de resolver los problemas estructurales creados por la inmovilidad de la jurisdicción (límites) del territorio municipal, producto de la forma de concebir la autonomía municipal en la región, y la consecuente imposibilidad de fusión/amalgamación de municipios lindantes. Cabe notar también el surgimiento de asociaciones municipales transfronterizas. Indudablemente, el asociativismo municipal ha jugado un rol clave en el empoderamiento de los municipios, ayudándoles a enfrentar las imposiciones de arriba, producto de la tradición centralista. Impulsados muchas veces por actores externos, especialmente ONGs europeas, su sobrevivencia queda a la merced de la voluntad política de alcaldes de turno, reduciendo así la probabilidad de su sostenibilidad a mediano y largo plazo. De hecho, los autores citados arriba nos alertan a que “uno de los peligros que se puede correr dentro del desarrollo de esta actividad es que los municipios repliquen ciertos modelos y prácticas de clientelismo político en la lógica asociativa” (ibid: 13-14). Aun cuando los autores comprueban la difusión de estas instancias por casi toda la región, también reconocen que “Tampoco obtuvimos datos acerca de los impactos en la población de las experiencias asociativas, ni de la valoración de estas experiencias por parte de la ciudadanía” (ibid: 393). Esta conclusión lo comparte una reseña muy reciente de casi cincuenta artículos sobre experiencias de asociativismo municipal en la región,

que resaltó la falta de estudios sobre el impacto de estas iniciativas en el desarrollo local.

La narcopolítica y la descentralización

Antes de terminar esta segunda sección de la presentación, quisiera llamar la atención a quizás la principal tendencia negativa en el ambiente municipal desde el inicio del proceso de descentralización - la extensión paulatina del flagelo del tráfico de narcóticos y su infiltración a las estructuras municipales, la narcopolítica. Hoy en día no hay país en América Latina donde no existe este fenómeno. Solo a título de ejemplo, en los meses antes de las elecciones municipales previstas en marzo de 2018 en El Salvador, una encuesta en noviembre de 2017 por el diario El Mundo reveló que el 42% de los encuestados cree que las pandillas controlan el país y que solo el 12 % cree que es el gobierno el que manda realmente en el país.^v

Cuál es la relación entre la descentralización y este creciente fenómeno de la narcopolítica? Un estudio reciente (Perdomo & Uribe Burcher, 2016) sugiere que el proceso de descentralización desde la década de 1980 fue ‘culpable’ del auge de crimen organizado en Colombia, al facilitar la emergencia del “autoritarismo regional”, un nexo entre políticos locales de élite y grupos paramilitares, quienes a la vez tomaron control del tráfico de narcóticos. Como evidencia notan que, luego de las elecciones municipales de 2015 uno de cada siete alcaldes estaba bajo investigación por supuestos vínculos con el crimen organizado. Otra supuesta consecuencia de la descentralización fue la emergencia del “clientelismo armado”, mediante lo cual grupos ilegales obtuvieron contratos públicos y desviaron a su beneficio las regalías de la minería mediante amenazas violentas. El estudio resalta el relacionamiento “simbiótico” entre el sistema judicial, los consejos municipales y los grupos paramilitares. Esta peligrosa mezcla de intereses privados y criminales, más la falta de rendición de cuentas, ha mermado el desempeño de los servicios públicos a la ciudadanía.

Sin embargo, como señala el politólogo colombiano Javier Revelo, el problema de la corrupción local no fue “causado” por la descentralización misma sino por los intereses privados que habían dominado la política regional desde antaño, y que se fortalecieron gracias a la devolución del poder político, a partir de la primera elección de alcaldes en 1988. Aquí tropezamos con un caso emblemático del aporte del enfoque del análisis de economía política. Suponer que las instituciones formales tienen la capacidad de moldear la realidad es muy cuestionable, cuando en realidad es al revés. A la vez, este aporte resalta la insuficiencia de un enfoque de “formalidad institucionalista” - de dictar nuevas leyes (fetichismo legalista) – como solución a los profundos problemas de gobernanza local.

3. Retos para la reforma municipal en la región

En esta sección final, quisiera señalar tres importantes retos para mejorar la contribución del gobierno municipal al bienestar de sus respectivos ciudadanos. Estos retos no incluyen cuestiones fuera del alcance de sus autoridades que dependen de decisiones tomadas por otras instancias gubernamentales. Más bien son cuestiones en donde con la necesaria voluntad política puede tener un impacto directo sobre el bienestar de sus conciudadanos. Son respectivamente: el fortalecimiento de los ingresos propios municipales; un compromiso activo con los Objetivos de Desarrollo de Sostenible (ODS); y el fortalecimiento de las asociaciones nacionales de municipios.

1. El fortalecimiento de los ingresos propios municipales

Un estudio reciente del BID (Cibils y Ter-Minassian, 2016), que abarcó a siete países, confirmó otra vez la sobre dependencia de los gobiernos municipales de América Latina en las transferencias fiscales. El estudio notó que los ingresos propios cubrían solo un promedio del 30% de gasto municipal total, comparado con el 60% en los países de la OECD y el 75% en las economías emergentes de Asia. Concluyó que la entrega de una mayor autonomía fiscal a los gobiernos municipales podría aumentar su capacidad de inversión en infraestructura pública, así produciendo una mejora apreciable en el desarrollo humano. Los autores pusieron mucho énfasis en la reticencia del gobierno central de transferir mayores poderes por temor de ‘perder el control fiscal’ y de reducir su capacidad de negociación política a través de las transferencias. Pero quizás los autores no dieron la importancia debida al ‘otro lado de la moneda’ – o sea, la “insuficiencia recaudatoria” - la larga tradición del gobierno municipal de sub-utilización de lo que constituye el principal ingreso propio en todo los países latinoamericanos menos Panamá – el impuesto inmobiliario o predial. En la mayoría de los países de la región el rendimiento del impuesto inmobiliario es muy inferior a su potencial. Mientras ese impuesto representa, desde hace unos años, un promedio de 2,12% del PIB en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un 0,68% en los países en transición y un 0,60% en los países en desarrollo, el promedio en América Latina es de tan solo 0,37% (Sepúlveda y Martínez - Vázquez, 2009).

Como nos señala Rosales (2012), las razones son múltiples: débil voluntad política del gobierno nacional, gobiernos locales y parlamento; mecanismos de transferencia y distribución que desincentivan la colecta local; y la débil capacidad y equipamiento de las administraciones. Esto se traduce en exenciones generosas y bajas tasas impositivas, evaluación de valor obsoleto y poco frecuente de las propiedades, registros y catastros incompletos y falta de voluntad y de medios para impulsar la colecta. Revertir esta situación no solo implica invertir en la construcción y el

mantenimiento efectivo de catastros de propiedad, sino también evitar la erosión de su base tributaria a través de exenciones, subir las tasas legales hasta el límite superior de los rangos permitidos por el gobierno central y reforzar la fiscalización.

Hay tanto ya escrito sobre la problemática del impuesto inmobiliario en América Latina y no puedo ofrecer al nuevo al respecto. Más bien quiero enfatizar otra fuente de ingreso propio, presente hace muchos años en la agenda de planificación urbana, pero que no recibe la atención que merece de parte de los gobiernos municipales de la región. Me refiero a “la captura de valor” – o sea, la utilización para el beneficio colectivo de los incrementos en el valor de la tierra (plusvalía) generados por acciones no tomadas por los dueños de la misma tierra, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en la normativa sobre uso de la tierra (p.j. zonificación). A través de un impuesto a las mejoras, los gobiernos locales gravan aumentos en el valor de las propiedades privadas que se han beneficiado de la inversión pública realizada por ellos. Este tipo de impuesto es por lo general un solo pago durante un período específico de tiempo que cubre la totalidad o parte de la inversión pública.

Este gravamen ya está legalmente presente en la mayoría de los países de América Latina, pero poco se implementa debido a la resistencia de los dueños de tierra urbana y empresas inmobiliarios. Sin embargo, como se ha visto en Colombia, donde este instrumento tiene una larga historia de aplicación continua, puede ser una importante fuente de ingresos para los gobiernos locales. El máximo especialista del tema en América Latina, Martim Smolka (2013) nos recuerda que aun cuando en la mayor parte de la región los ingresos por captura de valor son escasos, el uso de la contribuciones fiscales por mejoras en Bogotá y Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) en São Paulo han generado ingresos por encima de US\$1.000 millones. Aquí en México, solo cuatro Estados (Coahuila, Estado de México, Sonora y Zacatecas) representan el 86 por ciento del total de ingresos fiscales por impuesto de mejoras (Pérez Torres & Acosta Peña, 2012).

2. El compromiso con los Objetivos de Desarrollo de Sostenible (ODS) para 2030

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para cumplir la Agenda 2030, sobre todo la eliminación de la pobreza extrema, representa un gran desafío para América Latina en el periodo venidero. Entre los 17 ODS, los gobiernos municipales de la región pueden hacer una contribución importante al alcance del objetivo número 11 - “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Además, bajo el amparo de este objetivo, en octubre de 2016 Habitat 111 lanzó en Quito, Ecuador la “Nueva Agenda Urbana” (NAU) que compone las siguientes metas:

Proporcionar servicios básicos para todos los ciudadanos (acceso a la vivienda, agua potable y saneamiento, alimentos nutritivos, atención de la salud y planificación familiar, educación, cultura y acceso a las tecnologías de comunicación).

Garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y libre de discriminación (sobre todo las necesidades de las mujeres, las personas con discapacidad, los grupos marginados, los ancianos, y las poblaciones indígenas).

Promover medidas en apoyo de ciudades más limpias (incrementar el uso de energías renovables, proporcionar un transporte público mejor y ecológico, y gestionar de manera sostenible sus recursos naturales).

Fortalecer la resiliencia en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de los desastres (poner en práctica medidas de mitigación y adaptación para minimizar estos impactos as través de una mejor planificación urbana, infraestructura de calidad y la mejora de las respuestas a nivel local).

Tomar medidas para hacer frente al cambio climático mediante la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero (involucrar no sólo al gobierno local, sino a todos los agentes de la sociedad en la acción climática teniendo en cuenta el Acuerdo de París sobre el cambio climático).

Respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria (establecer medidas que ayuden a los migrantes, los refugiados y los desplazados internos hacer contribuciones positivas a las sociedades).

Mejorar la conectividad y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas (establecimiento de asociaciones con empresas y la sociedad civil para encontrar soluciones sostenibles a los problemas urbanos).

Promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos (aumento de los espacios públicos como aceras, carriles para bicicletas, jardines, plazas y parques).

En el 5 Congreso Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CLGU), en octubre de 2016 los gobiernos locales del mundo lanzaron el “Compromiso de Bogotá” que expresa su voluntad política de convertir las metas globales de la NAU en “objetivos localizados”. A través de declaraciones de su asociación regional, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA) y de la XX111 Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales en Miami, Florida en junio de 2017, las municipalidades latinoamericanas se han comprometido a contribuir a lograr de los ODS y las metas de la NAU.

En el marco del desafío de los ODS, en mayo de 2017 se inauguró el Foro de los Países de América Latina y del Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, bajo los auspicios de CEPAL. Lastimosamente, hasta la fecha las asociaciones municipales regionales no están “invitadas a la cena”. Esto refleja la falta de reconocimiento al nivel del gobierno central en la región del crucial papel que les compete al gobierno local en contribuir a alcanzar los ODS (Smoke, 2016). De hecho, como nos recuerda CGLU (2017), mientras que la comunidad internacional realizará un sistema de monitoreo netamente cuantitativo de los ODS, utilizando a los gobiernos centrales como su principal interlocutor, los gobiernos locales pueden desarrollar evaluaciones más cualitativas que ponen la experiencia local al centro de su análisis. Al mismo tiempo, este enfoque ofrece un ambiente participativo para que los gobiernos locales de la región difundan y compartan sus experiencias y resultados, éxitos y fracasos, en un intento de empoderamiento del proceso de “localización de los ODS”.

Transporte urbano eléctrico

Los ciudadanos en las grandes ciudades de América Latina sufren cada vez más por la contaminación ambiental y la congestión a consecuencia de su dependencia en vehículos con combustible derivado del petróleo, cuyos números están en constante auge. A principios de noviembre de 2017 el alcalde de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, se encontró en Londres con el alcalde londinense, Sadiq Khan, para conversar sobre temas de estrategias de desarrollo urbano. Ambos estaban de acuerdo de que uno de los principales desafíos urbanos de la actualidad es mejorar el transporte público. Buenos Aires ya es miembro del grupo de iniciativa urbana U20 y el grupo C40 de grandes ciudades comprometidas a combatir el cambio climático.

Aquí cabe recalcar que estamos en la cúspide de un viraje gigantesco a nivel mundial en cuanto al transporte vehicular, desde la actual dependencia en combustible derivado del petróleo (gasolina y diésel) al combustible eléctrico, utilizando baterías de litio. Con miras a reducir las emisiones de carbón, varios países ya han acordado prohibir completamente la venta de vehículos de gasolina y diésel – Noruega (2025), Alemania (2030), e India, Francia y Reino Unido en 2040). Las autoridades municipales de varias grandes ciudades del mundo ya están prohibiendo el uso de vehículos con combustible derivado del petróleo en su territorio. Durante la celebración de la Cumbre de alcaldes C40 aquí en noviembre/diciembre de 2016, la Ciudad de México, al igual de París y Atenas, se comprometió a prohibir los vehículos con motor de diésel en su zona céntrica desde 2025.

Un exhaustivo estudio reciente de las fuentes de energía del transporte urbano en América Latina (Viscidi & O'Connor, 2017) sacó la conclusión contundente de que, a

diferencia de las otras opciones, los vehículos eléctricos (VE) ofrecieron el único camino viable para llegar a emisiones cero y el logro de las metas del Acuerdo de París. Pero constataron que el mercado actual de EV en la región es todavía minúsculo en comparación con Europa, China y hasta los Estados Unidos. Recomendaron que, para ‘decarbonizar’ el sector, y aprovechando el hecho que la mitad de la producción de energía eléctrica en la región proviene de fuentes renovables (p.j. hidroeléctrica), los gobiernos nacionales y municipales deberían de esforzarse lo antes posible a electrificar los vehículos con potencial uso intensivo de electricidad, tales como taxis, buses y metros. También deberían de imponer metas específicas para el uso de VE privados. Aun cuando los gobiernos nacionales tendrán que asumir el liderazgo de esta inmensa transformación, hay muchas iniciativas que los gobiernos municipales pueden hacer para impulsarlo. Entre ellas, se encuentra la promoción de buses y taxis eléctricos (la Ciudad de México ya tiene un proyecto piloto), exenciones para los VE de las actuales restricciones sobre la circulación diaria, menores impuestos de circulación vial (la “tenencia vehicular” en México), la provisión de una red de estaciones de recarga eléctrica, y el acceso a estacionamiento preferencial.

3. El fortalecimiento de las asociaciones nacionales de municipios

En cualquier país la existencia de una sola y sólida gremio nacional que representa a los municipios es una importante manifestación de solidez institucional del gobierno local. Estas asociaciones cumplen dos funciones básicas. En primer lugar, son portavoces de las inquietudes de los gobiernos locales en su conjunto y por encima de las diferencias partidarias, para incidir en las políticas nacionales del gobierno central. Se implementa este papel de portavoz mediante reuniones periódicas, con un cronograma establecido, entre la misma asociación y las altas autoridades de la nación, sea en forma trimestral, bianual o anual. En segundo lugar, prestan servicios legales, y de asistencia técnica y capacitación entre sus socios, mediante talleres, seminarios, e intercambio de experiencias de buena gestión municipal. La independencia en el financiamiento de las asociaciones municipales es crucial para asegurar su autonomía frente al gobierno nacional. Dado que la gran mayoría de municipios en América Latina son pequeños, se ha introducido mecanismos electorales especiales para asegurar que el liderazgo de las asociaciones nacionales no quede siempre en manos de los pocos municipios grandes. Cabe enfatizar que el asociativismo municipal, citado arriba, al crear una mayor confianza mutua constituye también un importante eslabón para la construcción de una sólida base para cualquier asociación nacional de municipios. Entre las asociaciones más sólidas que demuestran los atributos arriba mencionados se encuentran la Confederação Nacional de Municípios (CNM) de Brasil y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM).

Dado que los procesos descentralizadores en la región no siempre forman parte de las prioridades de los gobiernos nacionales, muchas veces las asociaciones nacionales de municipios siguen enfrentando obstáculos en su papel de portavoz de las inquietudes colectivas de sus miembros. Además, como nos recuerda Rosales (2017), a veces los gobiernos nacionales intentan cooptar a las asociaciones municipales con miras a neutralizar su programa descentralizador. En el peor de los

casos esto deriva en generar inestabilidad institucional en las asociaciones, con rotación excesiva del personal profesional y técnico. De hecho, las asociaciones nacionales de municipios son todavía débiles en varios países latinoamericanos. En algunos, existen asociaciones nacionales separadas de alcaldes y de concejales. En otros, existen varias asociaciones nacionales, divididas por afiliación partidaria. En México, el proceso de unificación logró en 2014 el acto constitutivo de la Confederación Nacional de Municipios de México (CONAMM), conformada por asociaciones de alcaldes del PRI, PAN y PRD, respectivamente la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC).

En cuanto a qué deben ser la prioridad para fortalecer las asociaciones nacionales de municipios, no tengo mejor sugerencia que apoyar plenamente la opinión del gran estudioso municipalista Mario Rosales (2017). Además de actuar como gremio frente al gobierno central mediante su constante presión a favor de la agenda descentralista y de apoyar a sus miembros con asistencia legal, formación e intercambio de información y experiencias, hay algo quizás aún más importante que una asociación podría cumplir - o sea, ayuda a revolucionar la cultura gerencial municipal, al promocionar estilos de liderazgo y de gestión que conforman a lo que el PNUD caracteriza como la Gobernabilidad Democrática Local. El mejorar el estilo de liderazgo democrático municipal no requiere “saber latino”. Hacia “adentro” de la municipalidad requiere un compromiso ‘de corazón’ con el trabajo en equipo, mediante reuniones frecuentes convocadas entre el alcalde y sus propios directores de línea. Hacia “afuera” de la municipalidad requiere un compromiso ‘de corazón’ de colaboración con la sociedad civil, mediante reuniones frecuentes convocadas entre el alcalde y representantes de los actores territoriales (empresarios, universidades, ONGs, gremios, sindicatos, organizaciones vecinales). Esto es un gran desafío frente a la cultura vigente de caudillismo y gestión unipersonal todavía vigente en tantos gobiernos locales de la región. Pero los potenciales beneficios de una gira en el estilo de liderazgo - más democrático, más transparente y más participativo- sobre la gestión de políticas públicas locales son inmensos

Conclusiones

El balance del proceso de descentralización en marcha desde hace más de un cuarto de siglo en América Latina es positivo. A pesar de los tropiezos y obstáculos, los avances sobrepasan a los reveses. Tampoco la aparente lentitud del proceso debería dar motivo para el pesimismo. La devolución de un mayor autonomía con nuevas funciones, atribuciones y finanzas representa un enorme cambio en las relaciones entre el gobierno central y el gobierno sub nacional. Y esto tiene un sinnúmero de consecuencias y reacciones cuando choca con la variante realidad de la “economía política” de cada municipio. No es por nada que Tim Campbell calificó este sismo subterráneo con el mote de “revolución silenciosa”.

Finalmente no debemos olvidar que la descentralización – ese profundo proceso de reconfiguración y reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales - no es un fin en sí mismo. Es un medio para contribuir a alcanzar un fin superior que todos deseamos – una sociedad incluyente de

desarrollo humano, de bienestar, de 'Vivir Bien'. Aun cuando ha habido un evidente progreso en cuanto a la contribución del proceso de descentralización, hay todavía un largo camino para recorrer en alcanzar estas metas y hemos identificado algunos de los principales retos pendientes. En fin, no debemos olvidarnos de la necesidad constante de evaluar cualquier proceso de descentralización, y por ende, cualquier gestión municipal, por su impacto en contribuir a lograr ese fin superior.

Bibliografía

Bland, G. (2004). Enclaves and elections: the decision to decentralize in Chile. In: A. Montero and D. Samuels, eds., *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 94-121.

Bossuyt, J. (2013). *Overview of the decentralisation process in Latin America*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Campbell, T. (2003) *The quiet revolution: decentralization and the rise of political participation in Latin American cities*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Carrera Hernández, Ady. (2013) Descentralización y gobiernos locales. 30 años de la experiencia en Latinoamérica, *Carta Económica Regional* 25: 112-133.

Castillo Aramburu, M. & Martínez Ellsberg, J. (2016) Programa Escuelas Autónomas en Nicaragua. Lecciones de una experiencia. En: Marcelo Souto Simão (ed.) *Transferencias directas a escuelas : reflexiones sobre prácticas en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE y Unesco.

CGLU (2017) *National and sub-national governments on the way towards the localization of the SDGs*. Barcelona: United Cities and Local Governments.

Cibils, V. & Ter-Minassian, T. (eds.) (2016) *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cravacuore, D. & Chacón, A. (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago: AMUCH.

Eaton, K. (2004). *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*. Stanford, Cal.: Stanford University Press.

Faletti, T. (2010) *Decentralisation and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Faguet, Jean-Paul (2012) *Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Melgar, T. (2014). A time of closure? Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil after the Workers' Party era. *Journal of Latin American Studies*, 46, pp.121-149.

Montecinos, E. 2005. Los estudios de la descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE* (Santiago) 31 (93): 73-88.

Montero, A. & Samuels, D. (eds.) (2003). The Political determinants of Decentralization in Latin America. In: *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Nickson, A. (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder, Col.: Lynne Rienner.

Nickson, A. (2014). Where is local government going in Latin America? In: J. Ojendal & A. Dellnas, eds. *The imperative of Good Local Government: Challenges for the next decade of decentralization*. Tokio: United Nations University.

Nickson, A. (2016) *El Gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Asunción: Investigación para el Desarrollo (ID) y Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA).

O'Neill, K. (2005) *Decentralizing the State: Elections, parties and local power in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Perdomo, C. & Uribe Burcher, C. (2016) *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Local Democracy*. Stockholm: International Institute for the Democracy and Electoral Assistance.

Rhodes-Purdy, M. (2017) Participatory Governance in Latin America: Promises and Limitations. *Latin American Politics and Society* 59 (3), pp. 122-131.

Pérez Torres, D. & Acosta Peña, R. (2012) *Evaluación de experiencias en la aplicación de contribuciones de mejoras en impuestos a la plusvalía en México*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy (Informe no publicado)

Rosales, M. (2012) *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*. México, D.F. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Rosales, M. (2017) Situación, perspectivas y desafíos de la descentralización en América Latina. En: António Cândido de Oliveira y Ricardo Hermany (eds.) *Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios.

Sepúlveda, C. & Martínez-Vázquez, J. (2011). *Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America*. Atlanta, GA: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Sepúlveda, C. & Martínez – Vázquez, J. (2012) Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America. En: G. Brosio y J.P. Jimenez (eds.) *Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations*. Cheltenham. Edward Elgar.

Smoke, P. (2016) *Sharing responsibilities and resources among levels of government: Localising the Sustainable Development Goals*. New York: UNDESA.

Smolka, M. (2013) *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*. Cambridge MA: Lincoln Institute.

Véliz, C. (1980) *The centralist tradition of Latin America*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1980.

Victory, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Afers Internacionals*, 47, 15-49.

Viscidi, L. & O'Connor, R. (2017) The energy of transportation: A focus on Latin American urban transportation. In P. Isbell & E. Álvarez Pelegry (eds.) *Energy and Transportation in the Atlantic Basin*. Washington DC: Centre for Transatlantic Relations.

Willis, E., Garman, C. & Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34(1), pp. 7-56.

ⁱ Desde 2018 se introduce la reelección de alcaldes en México.

ⁱⁱ <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2017/11/16/bachelet-promulga-este-jueves-la-ley-desmunicipalizacion-la-educacion.html>

ⁱⁱⁱ <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/EDSNJS>

^{iv} <http://www.forodel.org/the-forum/resources/>

^v <http://elmundo.sv/el-42-cree-que-las-pandillas-mandan-mas-que-el-gobierno/>
