

EDITORES
JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE
M. CAMILO VIAL COSSANI



MANUAL DE GOBIERNOS LOCALES EN IBEROAMÉRICA

Los gobiernos locales son la cara más visible y cercana del Estado con la ciudadanía. Indispensables para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos; grandes aliados del gobierno central para la articulación y desarrollo de las políticas públicas; y tomadores de decisiones estratégicas para el desarrollo local: el quehacer de las municipalidades impacta diariamente en la calidad de vida de las personas, probablemente más que cualquier otro órgano del Estado.

Este trabajo colectivo estudia desde una perspectiva pluridisciplinar la arquitectura municipal del espacio iberoamericano para interrogarse sobre la posible existencia de factores comunes o, por el contrario, sobre la presencia de elementos atípicos y singulares. Así, académicos de vasta trayectoria de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela, se reunieron para describir y analizar el ámbito municipal de sus respectivos países.



MANUAL DE GOBIERNOS LOCALES EN IBEROAMÉRICA

EDITORES
JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE
M. CAMILO VIAL COSSANI



EDITORES

JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE
Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencia Política y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Director del Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación (UCEM).

M. CAMILO VIAL COSSANI
Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, España. Director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile. Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM).

EDITORES

JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE
M. CAMILO VIAL COSSANI

MANUAL DE

**GOBIERNOS
LOCALES EN
IBEROAMÉRICA**

Editores

José Manuel Ruano de la Fuente

Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencia Política y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Director del Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación (UCM).

M. Camilo Vial Cossani

Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, España. Director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile. Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM).

Noviembre de 2016, Santiago, Chile

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Universidad Autónoma de Chile

Esta publicación contó con el apoyo institucional y financiero de la Universidad Autónoma de Chile y el patrocinio del Centro Latinoamericana de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

1000 ejemplares / 448 páginas

ISBN 978-956-368-018-8

Avenida Pedro de Valdivia 641, Providencia, Santiago, Chile.
Teléfono: + (56) (2) 2705 7909/ (56) (2) 2705 7905

Diseño de portada y diagramación
www.marmota.cl
Impreso en A Impresores.
Santiago de Chile

- 5. Prólogo
- 11. Introducción
- 15. Gobiernos locales en Argentina
- 41. Las autonomías municipales en Bolivia
- 81. Gobiernos locales en Brasil
- 111. Las Municipalidades en Chile
- 139. Gobiernos locales en Colombia
- 169. Gobiernos locales en Ecuador
- 201. Los gobiernos locales en España: evolución y problemática
- 239. Gobiernos locales en México
- 271. Gobiernos locales en Paraguay
- 313. Gobiernos locales en Perú
- 351. Gobiernos locales en Portugal
- 373. Gobiernos locales en Uruguay
- 407. Gobiernos locales en Venezuela
- 437. Sobre los autores



PRÓLOGO

GREGORIO MONTERO
Secretario General del CLAD

Uno de los ejes pendientes de la reforma del Estado en América Latina lo constituye la descentralización, aunque se encaminan grandes esfuerzos, no son muchas las experiencias positivas que se pueden exhibir en la actualidad; definitivamente, las acciones de modernización pocas veces han penetrado en los gobiernos locales, como si no se reconociera el valor que tienen los municipios en tanto entidades político-administrativas de singular antigüedad. No obstante, es preciso continuar los esfuerzos de forma sostenida a fin de lograr procesos descentralizadores efectivos, en un marco estratégico de democratización y de reforma institucional, que incorporen la realidad concreta de cada uno de nuestros países y que apunten a la transformación del Estado para el desarrollo, tal como demandan con sobrada razón nuestras sociedades.

Lamentablemente, uno de los tantos errores cometidos con el diseño, formulación y despliegue de los procesos de reforma en nuestra región ha sido la falta de una visión integral, la ausencia de un enfoque sistémico, ahí una parte de las razones de mucho de los fracasos que nos han acompañado. La atomización de la reforma afectó en gran medida el desarrollo de los niveles territoriales, especialmente a los gobiernos municipales o comunales, por lo que, habiéndose concentrado los procesos de modernización en el ámbito central o nacional, hoy se pueden verificar extremas incoherencias que obstaculizan la cohesión social y las posibilidades de desarrollo integral.

Es preciso considerar que la construcción de la democracia no podrá ser jamás un hecho concreto, sino somos capaces de llevar hacia adelante una estrategia descentralizadora equilibrada, que, sin balcanizar el territorio, distribuya de forma razonable y responsable el poder y las competencias, transfiera sin mezquindad los recursos económicos necesarios para cumplir con los planes de desarrollo territorial, así como las herramientas tecnológicas y el conocimiento, e instale capacidades humanas básicas en los niveles locales, todo esto a partir del entendimiento pleno de que la división político-administrativa tiene una conexión estrecha con la profundización de los derechos fundamentales y la universalización de los servicios públicos.

Consciente de esto, desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) hemos venido abordando la necesidad de la descentralización desde las distintas aristas que identifican el tema, de manera especial en lo que respecta a las herramientas pertinentes de gestión que permitan un abordaje técnico y científico de la problemática. En tal sentido, venimos realizando actividades concernientes al desarrollo local y a la gestión de ciudades sostenibles, sabiendo además que para ello la debida articulación y configuración del gobierno central con los ámbitos locales resulta esencial.

Un modelo de gestión pública local fundamentado en los enfoques teóricos, principios, metodologías y procedimientos de la ciencia de la administración es vital para concretar la descentralización y el desarrollo territorial. Por ello, constituye un gran desafío asumir herramientas relacionadas con el manejo del talento humano con base en el mérito y la profesionalización, con la gestión de la calidad en el sector público, la innovación, la gestión para resultados, mecanismos de gobernanza pública, buena administración, estrategia de gobierno abierto desde los pilares de la ética, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la tecnología y la colaboración, entre otros instrumentos probados en los diversos y complejos escenarios de la gestión pública del siglo XXI.

Todo esto ha llevado a la inclusión de un área temática titulada **Gestión Local y Descentralización desde la Perspectiva del Desarrollo Sostenible de Ciudades** en las ediciones anuales del **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**¹, con lo que se procura relevar las experiencias regionales conectadas con teorías y buenas prácticas de gestión local que contribuyan a profundizar el debate y el intercambio de conocimientos y prácticas exitosas que puedan ser adaptadas a las circunstancias de los distintos países de la región y sus respectivas localidades.

1. A las ediciones del Congreso se dan cita un promedio de 1.800 personas provenientes de distintos países, entre ellos: funcionarios públicos, profesores, investigadores, estudiantes, consultores, representantes de organismos internacionales y de la sociedad civil. El evento sirve de marco a discusiones sobre cuestiones teóricas y prácticas en torno a los temas que mueven la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública en el mundo.

También realizamos en Santo Domingo, República Dominicana, los días 17 y 18 de septiembre de 2015, el **Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles**², junto al Ministerio de Administración Pública (MAP), y con el auspicio del Banco de Desarrollo de América Latina-CAF y el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el marco de las conclusiones y recomendaciones de dicho coloquio quedó evidenciada la necesidad de introducir, entre otras, herramientas de gestión en el nivel local, especialmente en lo referente al desarrollo institucional, planificación, descentralización, transparencia, tecnología, evaluación de la gestión, profesionalización, innovación, etc.

Por otra parte, la edición número 28 del **Concurso de Monografías del CLAD**³, correspondiente al año 2015, fue dedicada al tema **Aspectos Estratégicos de la Gestión Pública para el Crecimiento Sostenible de las Ciudades**, en el marco del cual se postularon quince experiencias, enfoques y buenas prácticas. De ellos, cinco trabajos obtuvieron premios⁴ y tres alcanzaron menciones especiales, y con los auspicios del Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, se hizo una publicación con las cinco monografías ganadoras, con lo que estamos no solo motivando a los autores, sino también difundiendo importantes prácticas de gestión que se desarrollan a nivel local en nuestros países.

Es por ello que con mucho entusiasmo coauspiciamos y prologamos la presente obra, de autoría colegiada, **Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica**, una interesante recopilación de trabajos académicos y de prácticas sobresalientes, que pone de manifiesto el gran esfuerzo investigativo y de análisis que han hecho sus autores por proyectar con sentido crítico y propositivo experiencias de gestión pública en ámbitos territoriales de trece países de la región⁵, todos miembros del CLAD. También la obra deja constancia de la loable labor de coordinación que han desplegado sus editores, los profesores **José Manuel Ruano de la Fuente y Camilo Vial Cossani**.

2. El evento reunió a representantes de ámbitos nacionales y locales de 15 países miembros del CLAD con el propósito de discutir estrategias, experiencias y desafíos en materia de desarrollo local y gestión de ciudades.

3. Anualmente, el CLAD organiza en el marco del Congreso un panel del Concurso de Monografías, con el cual se procura incentivar, principalmente, a jóvenes investigadores para que profundicen en temas de administración pública y para destacar aquellas experiencias y buenas prácticas de gestión que ponen en marcha los gobiernos que hacen parte del organismo.

4. Aunque sólo reciben premios los tres primeros lugares, cabe aclarar que en esta ocasión el segundo y el tercer lugar fueron compartidos.

5. Se presentan las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

El desarrollo de los artículos que componen la obra se fundamenta en un esquema o bloque temático que expresa y permite identificar las principales características de los gobiernos locales, su evolución e inserción en el contexto institucional del Estado, así como las experiencias de cada uno de los países que sirven de marco a las investigaciones. En ese sentido, se analizan los marcos jurídicos, las diversas formas de división política y administrativa del territorio, las competencias municipales, la configuración de la autonomía y el contexto social, económico y político, así como los criterios que sirven de base a la categorización de los municipios; se trata pues de cuestiones cruciales para entender adecuadamente la dinámica local y para lograr que los procesos de descentralización sean efectivos.

También se estudian las características de los espacios territoriales, la política territorial y el liderazgo local, así como las posibilidades de proyección hacia lo nacional, donde se pueden verificar muchas similitudes en la problemática de nuestros países, pero también se reconocen elementos de lógica diversidad multidimensional existente en lo que respecta a lo jurídico, lo político, lo administrativo y lo cultural. En este mismo orden, son analizados factores que tienen que ver con extensión territorial, identidad local e incidencia demográfica, los que resultan de gran relevancia para acometer la tarea de gestión efectiva.

Todo esto obliga a tomar en cuenta con precisión los multiniveles y la necesidad de respuesta de escala, bajo el convencimiento de que el reconocimiento de estos factores resulta vital para la conducción apropiada del desarrollo de los ámbitos sub nacionales, toda vez que el rol que debe jugar el municipio en el desarrollo nacional resulta determinante.

Además, se exponen cuestiones de amplio debate en el contexto de la planificación del desarrollo y la gestión de las políticas públicas, como la coordinación entre los niveles nacional y territorial, las asociaciones, las mancomunidades y la cooperación intermunicipal y las modalidades de financiamiento, administración financiera, tributación y gestión fiscal en lo local. En este contexto se ofrecen datos estadísticos que permitirán al lector manejar criterios para entender con mayor claridad la problemática.

Además es preciso recalcar en este trabajo la necesidad de vincular los planes de desarrollo local con la estrategia nacional de desarrollo que vienen aprobando los países. Lamentablemente, la falta de coordinación existente no aporta a la necesaria sinergia que debe producirse con esta finalidad, esto, dado el doble papel que juegan los municipios en tanto unidades prestadoras de servicios públicos y de representación política.

En un esfuerzo por identificar las características de la democracia local, en el libro se recoge el modo en que se manifiesta el sistema de partidos en el plano territorial

y las técnicas electorales para la escogencia de las autoridades municipales, tanto ejecutivas como normativas, en los distintos países de la región, tomando en cuenta elementos relativos al perfil de los alcaldes, el procedimiento para la conformación de los gobiernos municipales, la representatividad y la legitimidad. Igualmente se analiza la manera en que se ejerce el poder, la estructura y el funcionamiento de los gobiernos locales, el modelo que se sigue para la toma de decisiones y las formas de relacionamiento con la comunidad.

Otro componente del bloque temático de la obra, reconociendo el impacto de los cambios sociales en el municipio, aborda los distintos mecanismos de participación ciudadana y control social en el nivel local que están desarrollándose en los diversos países, donde destacan presupuesto participativo, cabildo abierto, iniciativa legislativa popular, consulta, plebiscito, referéndum y otras. De la misma manera se recogen experiencias de reforma, modernización e innovación en el espacio municipal, así como de políticas de desarrollo urbano.

Son expuestas experiencias concretas relacionadas con la gestión de servicios públicos, a partir de prácticas innovadoras, en lo que respecta a la salud, la educación, transporte público, saneamiento ambiental, etc., así como se presentan prácticas referidas a instrumentos de evaluación de la gestión institucional y desarrollos tecnológicos. Asimismo se recogen experiencias innovadoras en el ámbito cultural.

La gestión del talento humano desde la perspectiva de la ciencia de la administración aparece como algo central para el éxito de la administración local, tomando en cuenta el sistema de servicio civil fundamentado en el mérito y la carrera administrativa; por ello la profesionalización de la función pública municipal es uno de los grandes desafíos que se presentan en la actualidad, en el propósito de contar con servidores capaces, honestos, responsables y con sensibilidad social.

Resulta muy importante entender que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en el marco del período 70 de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, a final del año pasado, impone un gran desafío no solo a los gobiernos nacionales, sino también a los gobiernos locales, pues resulta imposible avanzar en el cumplimiento de las 169 metas que imponen los 17 objetivos, si desde los espacios sub nacionales no se hacen los aportes correspondientes. No debemos obviar que los grandes problemas sociales: la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, la inseguridad ciudadana, la debilidad institucional, etc., tienen una expresión muy particularizada en al ámbito local.

No abrigamos duda alguna con relación a que la presente obra no sólo se constituirá en una importante fuente para que el lector, especialmente el gestor local, conozca y

profundice en torno a las principales dimensiones teóricas y prácticas que configuran la problemática y dinámica local en Iberoamérica, sino que también le facilitará hacer enfoques comparativos pertinentes que le ayuden a entender mejor el contexto internacional con miras a la mejora de los procesos en el ámbito nacional.

INTRODUCCIÓN

Es conocido que los gobiernos locales son la cara más visible y cercana del Estado con la ciudadanía. Indispensables para la provisión y prestación de bienes y servicios públicos; grandes aliados del gobierno central para la articulación y desarrollo de las políticas públicas; y tomadores de decisiones estratégicas para el desarrollo local: el quehacer de las municipalidades¹ -como usualmente se nominará a este órgano de gobierno en la presente publicación- impacta diariamente en la calidad de vida de las personas, probablemente más que cualquier otro órgano del Estado.

Ya sea por sus responsabilidades en la mantención de calles, veredas y parques, por su rol con la provisión de iluminación pública, por sus atribuciones relacionadas a la seguridad ciudadana o al tránsito y transporte, por su deber en materias de educación, salud o empleo, entre muchos otros, cada ciudadano, con el sólo hecho de salir de su hogar, ya está en contacto con áreas que son responsabilidad -en ocasiones, exclusivas- de su gobierno local.

1. Sin ánimo de abrir acá una reflexión conceptual en torno al término municipalidad, y amparándose en la diversidad de formatos, características y atribuciones que cada experiencia mostrará en las siguientes páginas, se puede utilizar a modo orientador el concepto definido por la Real Academia Española de la Lengua: "Corporación compuesta por el alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio". A su vez, ésta entiende por municipio a la "entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes".

Todo ello adquiere especial relevancia en las zonas urbanas. Las ciudades en Iberoamérica son escenarios dicotómicos, incluso paradigmáticos. Por una parte, son capaces de atraer a millones de personas en busca de mejores oportunidades de vida, son lugares de dinamización económica, efervescencia cultural y experimentación social; pero, por otro, concentran conflictos, inseguridad, miseria, marginación, masificación y contaminación, entre otros. Cerca de las urbes, decenas de miles de núcleos rurales de población que apenas pueden ofrecer expectativas de una mínima calidad de vida a sus gentes.

Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y serán dos de cada tres personas del planeta en poco tiempo según cálculos de Naciones Unidas, lo que supone un crecimiento imparable y un desafío enorme desde múltiples puntos de vista: cohabitación cultural, sostenibilidad ambiental, movilidad, empleo, seguridad, cohesión social, vivienda.

Todos los problemas humanos se manifiestan en unidades político-administrativas a los que, en términos generales, llamamos municipios. Aunque se trate de entidades de naturaleza distinta, experimentan problemas similares con distintos grados de intensidad: sabemos de ciudades y zonas rurales que se autodestruyeron mientras otras prosperaron; conocemos de asentamientos que se despoblaron para formar parte de los suburbios de las grandes ciudades en las que se hacían centenares de millones de personas en todo el mundo. Ciudades en las que convive lo peor y lo mejor: marginación y riqueza, vanguardia cultural y tecnológica junto a violencia y deshumanización.

Todos estos problemas tienen su expresión en el ámbito local y, en consecuencia, a ningún gobierno de ningún municipio pueden serle ajenos. Cada gobierno, sea de una gran ciudad o de un pequeño municipio rural, se verá impelido a actuar, y lo hará con arreglo a sus capacidades y su marco competencial. No debemos confundir, sin embargo, el territorio con su gobierno. La ingente tarea de transformación del primero depende de la acción simultánea de múltiples actores públicos y privados, de intereses diversos y aun contrapuestos. Y es ahí, precisamente, donde reside el principal desafío del gobierno local: desempeñar el rol de catalizador, estimulante y coordinador de los procesos de transformación.

Todo ello es palpable en la rica experiencia Iberoamericana. Países tan distintos y similares a la vez, enfrentan estos desafíos con sus propias luces y sombras, alegrías y tristezas: en ocasiones, se trata de gobiernos locales con escasos niveles de autonomía, en otros de bastiones de gran vitrina para dar el salto a la arena política nacional; de municipalidades ricas capaces de llevar la vanguardia en la gestión pública nacional, mientras que otras no tienen los recursos para cubrir las necesidades básicas; de experiencias con capacidades institucionales robustas, cuando otras están presas

de caudillismos y corruptelas clientelares... en fin, realidades que solo la experiencia comparada nos permite observar y analizar.

Estas preocupaciones están en el origen de este trabajo colectivo que pretende compartir desde una perspectiva pluridisciplinar la arquitectura municipal del espacio iberoamericano para interrogarse sobre la posible existencia de factores comunes en los casos analizados o, por el contrario, sobre la presencia de elementos atípicos y singulares. Por ello, académicos de vasta trayectoria de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, México, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela, se reunieron para describir y analizar el ámbito municipal de sus respectivos países.

Para facilitar la comprensión de los casos en su contexto geográfico y cultural, se adoptó una perspectiva comparada y se utilizó un guion común de ocho puntos: los tipos de gobiernos locales y su papel en el contexto institucional nacional; las formas de elección de los alcaldes y los concejos municipales; el perfil de los alcaldes y el liderazgo local; el asociacionismo municipal y las relaciones intergubernamentales; las formas de financiación; la participación ciudadana en el ámbito local; la innovación y modernización local; y las principales políticas urbanas y sus retos.

En función de estas unidades analíticas, las que fueron abarcadas con mayor o menor desarrollo de acuerdo a la relevancia que tienen para cada realidad nacional, se puede tener una imagen completa y acabada de las experiencias municipales. Esto, además de abrir un campo de reflexión sobre el estado actual del municipalismo de países iberoamericanos, ayuda a cultivar un abanico de alternativas futuras que busquen favorecerlo. Solo conociendo el funcionamiento de sistemas ajenos al nuestro seremos capaces de comprender de mejor manera nuestra propia realidad y las alternativas de mejora que están al alcance.

CAPÍTULO 1

GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

DANIEL CRAVACUORE

Unidad de Gobiernos Locales
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Instituto de Gerencia Pública y Servicios Comunitarios
Universidad Internacional de la Florida, Estados Unidos

La Transición Democrática iniciada en 1983 condujo a la revalorización política de las municipalidades argentinas. La efervescencia democratizadora promovió el debate sobre la descentralización, que ofrecía la utopía de su doble papel de profundizar la participación ciudadana y de ser un instrumento para una mayor eficacia social y económica de la gestión pública (Cravacuore & Villar, 2014). En este capítulo analizaremos las principales características del sistema municipal argentino desde entonces.

1. Los gobiernos locales en Argentina

1.1. EL SISTEMA MUNICIPAL

El marco normativo general de los gobiernos locales argentinos se encuentra en la Constitución Nacional. Dos de sus artículos hacen referencia a ello:

- El artículo quinto, inscripto en el texto original de 1853, que señala que:
Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Na-

cional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. (Constitución Nacional, 1853)

- El artículo centésimo vigésimo tercero, incluido en la reforma de 1994, que manifiesta que: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (Constitución Nacional, 1994), dando fin a la polémica jurídica respecto de la autonomía o autarquía municipal¹.

Como resultado de ello, son las veintitrés provincias argentinas las que definen el régimen municipal en un capítulo específico de sus Constituciones provinciales, reglamentado en una Ley de las Municipalidades, definiendo el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en todos sus aspectos.(Cravacuore, 2007)

En diecinueve provincias, las municipalidades -habitualmente las de mayor población- tienen la facultad de sancionar su *Carta Orgánica*, una normativa propia que ordena las cláusulas que rigen los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que establece las normas sobre el presupuesto, la junta electoral y otros estamentos del gobierno municipal. Su aprobación se realiza siguiendo los procedimientos habituales de una norma constitucional, dado que es redactada por una convención local de acuerdo a los principios generales de la Carta Magna provincial.

Cada provincia define la diferenciación de sus gobiernos locales, existiendo algunas que no hacen esta diferenciación mientras que otras definen hasta cinco tipos distintos entre municipalidades de distinta categoría y gobiernos locales no municipales. Argentina tiene, de acuerdo a los últimos datos relevados, un total de 2.391 gobiernos locales, de los cuales 1.129 son municipalidades y 1.262 son gobiernos locales sin

1. En la Argentina existe un largo debate jurídico sobre el particular. En 1989 la Corte Suprema de la Nación, en el fallo "Rivademar c/ la Municipalidad de Rosario", reconoció esa potestad de las municipalidades, rectificando la doctrina que había sostenido desde el fallo "Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata" de 1911 respecto de que "las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación". La autonomía municipal supone la potestad dentro del Estado que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial. A la fecha tres constituciones provinciales aún no reconocen la autonomía municipal: dos por ser anteriores a la modificación de la Constitución Nacional –las de Mendoza (1917) y Santa Fe (1962)–, mientras que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, por un acuerdo político entre la primera y tercera minorías en la Convención Constituyente, que obligó a no modificar sino aspectos limitados de la Constitución bonaerense.

TABLA 1

GOBIERNOS LOCALES POR TIPO DE MUNICIPIO Y OTRAS FORMAS ADMINISTRATIVAS, SEGÚN PROVINCIA

JURISDICCIÓN POLÍTICA	TOTAL DE GOBIERNOS LOCALES	MUNICIPALIDADES				OTRAS FORMAS DE GOBIERNO LOCAL
		TOTAL DE MUNICIPALIDADES	PRIMERA O ÚNICA CATEGORÍA	SEGUNDA CATEGORÍA	TERCERA CATEGORÍA	
PAÍS	2.391	1.129	791	214	124	1.262
BUENOS AIRES	135	135	135	-	-	-
CATAMARCA	36	36	36	-	-	-
CHACO	76	69	11	22	36	7
CHUBUT	47	23	7	16	-	24
CÓRDOBA	427	249	249	-	-	178
CORRIENTES	69	69	69	-	-	-
ENTRE RÍOS	275	77	32	45	-	195
FORMOSA	55	27	2	6	19	28
JUJUY	61	21	21	-	-	40
LA PAMPA	79	58	58	-	-	21
LA RIOJA	18	18	18	-	-	-
MENDOZA	18	18	18	-	-	-
MISIONES	75	75	14	36	25	-
NEUQUÉN	58	36	13	10	13	22
RÍO NEGRO	75	38	38	-	-	37
SALTA	59	31	16	15	-	28
SAN JUAN	19	19	7	4	8	-
SAN LUIS	66	18	18	-	-	48
SANTA CRUZ	20	14	14	-	-	6
SANTA FE	363	48	2	46	-	315
SANTIAGO DEL ESTERO	248	28	5	5	18	220
TIERRA DEL FUEGO	3	3	3	-	-	-
TUCUMÁN	112	19	5	9	5	93

FUENTE: ACTUALIZACIÓN PROPIA AL 8/2014 EN BASE A DATOS ORIGINALES DEL INDEC DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN ESTADÍSTICA. DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL (DCSEN), AÑO 2013

jerarquía municipal. Estos últimos responden a distintas denominaciones: comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas, que no representan un tipo particular sino meros nombres que

asignan las distintas constitucionales provinciales; de modo que una comuna puede tener atributos que en otra provincia solo están reservados a una municipalidad. Estos gobiernos locales, no tienen ninguna subordinación jurídica respecto de otras municipalidades, sino que representan una institución autónoma en un territorio particular (Cravacuore, 2007).

Los requisitos para la constitución de nuevos gobiernos locales, potestad del legislador provincial, varían substancialmente en las distintas provincias, aunque resulta mayoritaria la fijación de mínimos de población. En esta línea, algunas provincias incluyen otros requisitos, como un mínimo de electores o cierta densidad poblacional; en cambio otras no fijan ninguno, quedando sujeta la creación de gobiernos locales a una ley específica de la legislatura provincial.

Considerando la caracterización poblacional del sistema municipal, resulta notable su heterogeneidad: tres municipalidades gobiernan sobre más de un millón de habitantes. Así, la municipalidad de Rosario, en la provincia de Santa Fe, tiene una población de 1.198.528 habitantes; la de Córdoba, en la provincia homónima, 1.330.023 habitantes; y la de La Matanza, en la provincia de Buenos Aires, 1.772.130², concentrando el 11% de la población del país, lo que contrasta con la existencia de gobiernos locales con menos de una veintena de habitantes, como por ejemplo el de Colonia Iturraspe, en la provincia de Córdoba, que posee sólo seis habitantes. Además, se debe considerar que más de la mitad de los gobiernos locales tienen menos de 5.000 habitantes, lo que da cuenta del inframunicipalismo característico del sistema (Iturburu, 2001), y que son apenas treinta los gobiernos locales de más de 250.000 habitantes (Cosentino, 2012). En síntesis, en términos de población, el sistema municipal argentino tiene un conjunto de grandes municipalidades, las del Área Metropolitana de Buenos Aires, -cuyos veinticuatro municipios sumaban en 2010, 12.800.433 habitantes, un 31,9% del total de la población argentina-, de las ciudades capitales de las provincias más populosas y unas pocas ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires, que concentran la mayor proporción de población del país y un gran número de pequeños gobiernos locales de pocos habitantes.

En el país existen veintitrés áreas metropolitanas³ con población heterogénea: la mayor, la de Buenos Aires, con 13.588.171 habitantes y la menor, la desarrollada alrededor de la ciudad de Villa Carlos Paz, en la provincia de Córdoba, con 69.840 habitantes. Las áreas metropolitanas no encuentran reconocimiento institucional.

2. Todos los datos demográficos se extrajeron del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

3. Son las de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán – Tafí Viejo, La Plata, Salta, San Juan, Santa Fe, Resistencia, Santiago del Estero – La Banda, Corrientes, Neuquén – Plottier – Cipolletti, San Salvador de Jujuy, Posadas, Paraná, San Fernando del Valle de Catamarca, San Luis – El Chorrillo, Río Cuarto, Santa Rosa, Reconquista – Avellaneda, Villa María – Villa Nueva y Villa Carlos Paz – San Antonio de Arredondo – Villa Río Icho Cruz.

Respecto de su jurisdicción territorial, algunos gobiernos locales la extienden solo por una localidad única -llamadas de ejido urbano-, mientras que otros -los de ejido colindante- ejercen su gobierno sobre varias localidades y un área rural: la de mayor superficie, con 41.137 km², es la municipalidad de Malargüe, en la provincia de Mendoza. Una situación intermedia son los gobiernos locales que extienden su autoridad sobre un área urbana, pero que además cuentan con una zona rural, previendo un crecimiento futuro.

1.2. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Las competencias emergen de la regulación provincial, ya sea en la Constitución como en la ley de municipalidad. También la Carta Orgánica municipal puede avanzar parcialmente en su definición.

Las competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales son la construcción de obras de infraestructura, la atención de la población en situación de pobreza e indigencia, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte, la atención de la salud, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural; por otro lado, existen un conjunto de competencias compartidas entre el gobierno provincial y las municipalidades, como la provisión de servicios públicos, la administración de redes de agua y cloacas y la atención de la salud. Por último, existe un conjunto de competencias municipales exclusivas, que históricamente se limitaron a tres grandes campos de intervención:

- La construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales⁴, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano;
- La regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat -como la emisión de permisos de construcción de viviendas-, las actividades económicas -por ejemplo, la habilitación de emprendimientos de actividades económicas- y el tránsito urbano;

4. La construcción y mantenimiento de las arterias urbanas corresponden a la jurisdicción municipal, a excepción que estas coincidieran físicamente con vías provinciales o nacionales. Respecto de la infraestructura vial rural, en las municipalidades de ejido colindante, los gobiernos locales pueden encargarse del mantenimiento de los caminos rurales, mientras que en otras provincias no, recayendo entonces la responsabilidad en la Dirección de Vialidad de cada provincia.

- La asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.

Estos campos son los consagrados en el régimen municipal, que han cumplido con mayor o menor eficacia todos los gobiernos locales argentinos. Sin embargo, desde hace un cuarto de siglo, una parte de ellos -aquellos dotados de mayores capacidades institucionales- asumieron progresivamente un conjunto de nuevas responsabilidades:

- La preservación del medio ambiente;
- La seguridad ciudadana, que alcanza particular importancia en las municipalidades con más población;
- La promoción económica, mediante el apoyo financiero a la micro, pequeña y mediana empresa, la creación de agencias de desarrollo local, la elaboración de planes estratégicos, el desarrollo de programas de promoción del comercio exterior y de formación de recursos humanos, el impulso de infraestructura productiva, la formación de consorcios intermunicipales, la incubación de empresas, la promoción del empleo productivo y el fomento de la economía social;
- El acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales, evitando su judicialización;
- La promoción social, implementando políticas para la minoridad, la juventud, la tercera edad, la equidad de género, la discapacidad, la prevención de las adicciones, la salud, la promoción de la cultura y el deporte;
- La educación no formal, mediante centros educativos complementarios y becas estudiantiles;

Difícilmente encontremos gobiernos locales que desplieguen simultáneamente todas estas nuevas responsabilidades. Esto responde a las restricciones y limitantes de los gobiernos locales y, adicionalmente, se debe a que sus sociedades no reclaman lo mismo y al mismo tiempo; de modo que las demandas ciudadanas tienen un peso relevante en la conformación de las agendas locales.

Por lo expuesto, el gobierno local argentino ha visto ampliada substancialmente su agenda tanto por la presión de las crecientes demandas ciudadanas como por la desconcentración que han hecho las provincias y, en menor medida, la Nación (Cravacuore, 2007).

2. La política local en Argentina

En los procesos electorales locales compiten los grandes partidos nacionales -el Justicialista y la Unión Cívica Radical-, en forma autónoma o liderando frentes multipartidarios coyunturales integrados por otros partidos nacionales y/o provinciales. Cabe consignar que toda participación electoral debe canalizarse por partidos políticos.

En estos procesos, también compiten partidos provinciales, originados en secesiones locales de fuerzas nacionales: citando un ejemplo, el Movimiento Popular Neuquino es mayoritario en su distrito desde la década de 1960. Algunos partidos nacionales solo alcanzan peso electoral en una jurisdicción, lo que hace que, en la práctica, actúen como uno de carácter local, como el Partido Socialista en la provincia de Santa Fe. Por último, en Argentina, existen partidos locales, llamados *vecinales*. Habitualmente son aliados, formales o informales, del oficialismo gubernamental con el fin de acceder con éxito a las transferencias discrecionales que realizan los Estados nacional y provinciales.

Las elecciones tienen un carácter pluralista, aunque en algunos gobiernos locales existe la posibilidad de que la primera fuerza alcance proporciones excepcionalmente altas, hecho originado tanto en peculiaridades de los sistemas electorales como en fenómenos culturales y de clientelismo exacerbado. Cada provincia define el sistema electoral para sus municipalidades -predominando el de representación proporcional-, aunque algunas con Carta Orgánica pueden promover, en ejercicio de su autonomía, modificarlo parcialmente -generalmente, combinándolo con el de pluralidad-mayoría.

El poder ejecutivo local es ejercido por un alcalde con el título de *Intendente*⁵, elegido por simple mayoría del sufragio popular, para un período de cuatro años -dos en algunos gobiernos locales sin jerarquía municipal-, existiendo la posibilidad de reelección por un período adicional, aunque en algunas provincias es indefinida. El poder legislativo es ejercido por un *Honorable Concejo Deliberante* con un número variable de miembros de acuerdo a lo prescripto por las leyes o cartas orgánicas; usualmente, los concejales no poseen restricciones para su reelección tras su mandato de cuatro años. Resultan habituales las elecciones de medio término para la renovación legislativa, aunque en otras municipalidades solo se sufraga de manera cuatrienal. Marginalmente, existen gobiernos locales de escasa población que carecen de división de poderes: poseen solo una autoridad colegiada o un comisionado unipersonal.

5. En algunas municipalidades puede ir acompañado por un viceintendente, electo en fórmula.

La elección del intendente y de los concejales puede ir en boletas electorales separadas -fomentando una mayor pluralidad- o en la misma papeleta, provocando la consolidación de una mayoría parlamentaria. Las elecciones locales pueden estar obligatoriamente asociadas a las provinciales y, eventualmente, a las nacionales, aunque algunas cartas orgánicas indican taxativamente que deben realizarse comicios autónomos.

En Argentina no hay debates sobre el sistema de representación ni sobre las normas que regulan el sistema político local. Habitualmente las autoridades provinciales y municipales temen que las reformas permitan el surgimiento de actores políticos que logren consenso para alterar el statu quo vigente.

Los ciudadanos no tienen formas de control sobre la gestión local más allá de sus representantes. En algunas municipalidades, mediante su Carta Orgánica u ordenanza específica, se han creado Defensorías del Pueblo⁶, que velan por la defensa y protección de los derechos humanos y garantías de los ciudadanos frente a hechos, actos u omisiones que realice la administración municipal; sin embargo, su importancia es limitada.

3. El liderazgo local

Los alcaldes representan una parte importante de la dirigencia nacional por su papel como líderes locales y por su capacidad de movilización del electorado en un país cuya política es fuertemente territorial, quizás por herencia del federalismo originario de la organización nacional. Sin embargo, debemos diferenciar entre la jerarquía de los intendentes de las grandes municipalidades -las del Área Metropolitana de Buenos Aires, con peso preponderante en los comicios nacionales⁷- y las capitales provinciales -que concentran parte importante del electorado de cada distrito-, respecto de la de los pequeños gobiernos locales, subordinados al cumplimiento de directivas originadas en el nivel provincial. Sin embargo, los alcaldes invariablemente tienen importancia al nivel local, dado que disponen de más recursos económicos -y simbólicos- que otros actores territoriales.

En la política nacional, el peso de los alcaldes ha ido evolucionando con el tiempo. Desde 1983, la intendencia municipal comenzó a integrar el *cursus honorum* que la di-

6. En las municipalidades bonaerenses de Vicente López, General Pueyrredón, La Plata, Quilmes, Avellaneda, Morón, Escobar, Pilar y La Matanza. También en gobiernos locales de la provincia de Corrientes (Corrientes Capital, Ituzaingó, Goya, Saladas y Gobernador Virasoro), Córdoba (Corral de Bustos, Villa María y Río Cuarto), Santiago del Estero (en Santiago del Estero, La Banda y Frias). Río Negro (San Carlos de Bariloche), Neuquén (en Neuquén y Centenario), Entre Ríos (Paraná), Misiones (Posadas), Salta (Salta) y La Rioja (Chilecito).

7. La elección presidencial se realiza en un único distrito nacional y, en estas veinticuatro municipalidades, se concentra un cuarto del electorado nacional.

rigencia política debe transitar, dado que su ejercicio permite reconocer la capacidad de gestión y avalar el acceso a cargos de mayor relevancia institucional. Ello comenzó a verse desde 1988, cuando el futuro presidente Carlos Menem eligió como compañero de fórmula a Eduardo Duhalde, reconociendo el creciente peso de los intendentes en la política nacional. Sin embargo, habría que esperar hasta 2003 para que, por primera vez, un dirigente iniciado en la carrera política como alcalde, Néstor Kirchner, pudiera acceder a la presidencia de la Nación por el voto popular (Cravacuore & Villar, 2014). En este mismo sentido, comenzó a ser visible que funcionarios y legisladores nacionales y provinciales renunciaran a sus cargos para competir electoralmente en la carrera municipal, con el fin de proyectarse desde allí a la primera magistratura provincial. Así, en las provincias la máxima tensión política suele encontrarse en las ciudades capitales, puesto que el ejercicio de esas alcaldías origina el lanzamiento de una carrera hacia la gobernación.

Si bien la conducta de los intendentes argentinos ha estado sometida a fuertes presiones en los últimos años, emergieron de la crisis del 2001/2 con renovado prestigio, dada su habilidad para minimizar su impacto. Durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner fueron beneficiados con ingentes recursos para la realización de obras públicas y mantuvieron una relación de cercanía política con él, que se extendió hasta su fallecimiento; desde entonces, la presidente Cristina Fernández decidió relegarlos en desmedro de otros dirigentes, especialmente juveniles, lo que desembocó en la creación de una coalición heterogénea que venció a los candidatos oficialistas en el principal distrito electoral del país, la provincia de Buenos Aires. Esta fuerza política, el Frente Renovador, se estructuró sobre la capacidad de movilización electoral de intendentes de grandes municipalidades, siendo un hecho inédito en la política argentina; sin embargo, este fenómeno parece haber sido circunstancial.

Dado el carácter presidencialista de la democracia moderna, los intendentes tienen una gran preponderancia en la política local y los concejales oficialistas suelen alinearse sin fisuras a sus decisiones. En el caso de los opositores, suelen desarrollarse distintos mecanismos de cooptación, de distinta naturaleza y con resultados dispares. En síntesis, puede señalarse que los alcaldes de las ciudades más grandes son líderes políticos de importancia, especialmente en los períodos electorales, cuando se necesita la movilización territorial de los militantes partidarios. Sin embargo, tienen dificultades para transponer ciertos límites implícitos, como el acceso a los más altos cargos del Estado: actualmente, ningún miembro del gabinete ministerial fue alcalde. En el Senado de la Nación sólo un sexto de sus miembros ha sido alcalde, proporción que se eleva ligeramente en la Cámara Baja.

4. El asociacionismo municipal y las relaciones intergubernamentales

Este arreglo institucional comenzó a desarrollarse en las provincias de Córdoba y Buenos Aires un cuarto de siglo (Cravacuore, 2011). En relación a esto, puede afirmarse que la conciencia de la necesidad de materializar una adecuada coordinación ha estimulado en el país una interesante dinámica de cooperación intermunicipal desde los '90, marcando un punto de inflexión en tal sentido la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987 que habilitó a la conformación de "organismos intermunicipales", criterio luego adoptado por otras provincias. (Parmigiani de Barbará, 2005, p. 2)

Fueron los gobiernos locales los que comenzaron a establecer acuerdos de cooperación voluntarios para temas puntuales, originando un proceso bottom-up que debe diferenciarse de la regionalización inducida por las provincias con el fin de desconcentrar su gestión. Si bien históricamente fue propuesto para intervenir sobre las áreas metropolitanas, dada la falta de reconocimiento constitucional en la legislación argentina, este arreglo ha sido característico de gobiernos locales pequeños y medianos, encontrándose su origen en un conjunto de procesos contemporáneos tales como: la búsqueda de escalas para el desarrollo económico local, la necesidad de negociar desde posiciones de mayor firmeza frente a otros actores institucionales, la extensión de un discurso planificador que reconoce las particularidades regionales para la promoción del desarrollo, el incremento de las nuevas funciones que generan complejidades adicionales en la agenda local, la detección del inframunicipalismo para la adecuada prestación de servicios públicos y, por último, en algunas provincias -Buenos Aires, Chaco, Río Negro-, políticas promotoras para la creación de asociaciones intermunicipales. Estas experiencias articuladas se organizaron bajo distintas denominaciones -comarca, consorcio, corredores, ente intermunicipal, microrregión y otras-, las cuales muestran grandes variaciones en el número y tipo de gobiernos involucrados, en sus objetivos y metas, en sus mecanismos de financiamiento y en el grado de participación asignado a las organizaciones de la sociedad civil, por lo que resulta complejo encontrar características generalizables (Cravacuore, 2006). Entre sus acciones encontramos la promoción del desarrollo económico y turístico, la disposición final de residuos sólidos urbanos, la prestación de servicios sanitarios y educativos no formales, y la organización conjunta de la justicia de faltas.

Una investigación reciente mostró la creación de 243 entes intermunicipales entre microrregiones y comarcas (Cravacuore 2015); sin embargo, sólo 85 se mantienen aún en funcionamiento.

En el país encontramos dos modelos asociativos básicos. Uno de ellos es el mancomunal, por la cual se crea, formal o informalmente, una entidad específica a la cual los

gobiernos locales derivan la ejecución en común de obras y servicios. Estas entidades pueden tener un carácter temporal o indefinido, así como estar constituidas para la realización de una o más actividades específicas. Un segundo modelo es el microrregional, en el que un conjunto de gobiernos locales buscan colectivamente el desarrollo local simultáneamente en distintas competencias. Estas implican un nivel de mayor coordinación, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración (Cravacuore, 2011b). Respecto de la modalidad de gestión, existen dos modelos: el de gerencia autónoma, que implica la delegación de la coordinación en un funcionario contratado especialmente que acompaña al consejo directivo integrado por los intendentes o presidentes comunales; y el de coordinación delegada en uno o más funcionarios elegidos entre los municipios partícipes (Cravacuore, 2006).

Respecto de su estructura, en Argentina todas las asociaciones se encuentran integrados bajo el principio de igualdad entre partes: no existe el voto ponderado en función del tamaño demográfico o presupuestario, en la búsqueda de un equilibrio de las diferencias que pudieran presentarse entre los integrantes.

Los resultados del asociacionismo son desalentadores. Entre sus principales problemas se cuentan: el localismo que impide la cooperación positiva; la debilidad en la planificación; la fragilidad en la ejecución; el problema del control jurisdiccional; el carácter Estado-céntrico de las iniciativas; la concentración decisional en los alcaldes; el apoyo limitado y la débil integración de actores extra-territoriales; la fragilidad jurídica; y las dificultades presupuestarias. (Cravacuore, 2006)

Otros mecanismos asociativos existentes son las redes de ciudades: la principal es la Federación Argentina de Municipios, única entidad jurídica que, de acuerdo a la ley N° 24.807, puede representar institucionalmente a los gobiernos locales del país. En los últimos años, han proliferado otras de carácter temático como la Red Federal de Turismo, la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático y la Red Argentina de Presupuestos Participativos. En el pasado, funcionaron redes de municipalidades en temas ambientales, turísticos y mineros. Todas ellas han tenido más un propósito de intercambio y aprendizaje que de lobby político. Entre las redes internacionales, un conjunto de gobiernos locales argentinos ha sido activo en Mercociudades: un total de 83 integran esta red actualmente. También participan en el Foro de Autoridades Locales de Periferia, en la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, la Alianza Mundial de las Ciudades Unidas contra la Pobreza y en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, entre otras.

El país limita con cinco naciones, lo que potencia las experiencias de cooperación transfronteriza: el vínculo con las intendencias departamentales del Uruguay es fluido

aunque, históricamente, poco institucionalizado; con las prefecturas brasileñas es más débil y volátil, aunque se destaca la experiencia del Consorcio Intermunicipal de Frontera⁸; las municipalidades paraguayas fronterizas son frágiles, por lo que las relaciones con estos municipios también lo son, sin embargo, más potente es la cooperación entre las conurbaciones formadas por las municipalidades de Posadas y Encarnación o Clorinda y Asunción. En la frontera argentino-boliviana existen múltiples vínculos sociales aunque la institucionalización es baja; en el caso de la cooperación transfronteriza con Chile, esta se concentra principalmente en la región patagónica⁹, donde las municipalidades de ambos países suelen poseer una situación de aislamiento geográfico, situación que genera vínculos más institucionalizados¹⁰ (Cravacuore, 2015).

Argentina posee régimen federal; sin embargo, en los últimos años se ha profundizado la disociación entre lo prescripto por la Constitución y la realidad política. Si en la organización del Estado Nacional, en 1853, las provincias cedieron competencias -como la defensa, las relaciones exteriores y la recaudación de aforos aduaneros-, reservándose para sí las restantes, incluyendo la percepción de los impuestos; hoy el Estado nacional centraliza la mayor parte de los recursos, condicionando a los gobiernos provinciales -y por extensión, a las municipalidades- por la vía de transferencias discrecionales y de las refinanciaciones de deuda del Programa Federal de Desendeudamiento y de Asistencia Financiera. Adicionalmente, ha habido avances competenciales nacionales, por la vía subsidiaria, como la intervención de las fuerzas de seguridad o el control del tránsito caminero.

5. El financiamiento municipal en Argentina

Los ingresos de los gobiernos locales se encuentran regulados habitualmente dentro de lo prescripto en las leyes de municipalidades de cada provincia -que definen las tasas y, eventualmente, los impuestos que pueden recaudarse-. Adicionalmente, las leyes de coparticipación municipal regulan los recursos que cada provincia transfiere a sus gobiernos locales y su reparto entre ellos. Existe una amplia heterogeneidad en los sistemas de transferencia, tanto en términos de los fondos o ingresos compartidos

8. El mismo está integrado por la municipalidad de Bernardo de Irigoyen, en la provincia de Misiones, y las prefecturas brasileñas de Barracão, Bom Jesus do Sul y Dionísio Cerqueira. www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/3659

9. Con excepción de la Feria Internacional del Trueque que impulsan por muchos años la comisión municipal de Catua en Argentina y la comuna chilena de San Pedro de Atacama. www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/3819

10. Se han desarrollado cuatro iniciativas: el Circuito Binacional Patagónico "Paraíso del Encuentro", la Comarca del Río Pico, el Corredor Bioceánico Puerto de Comodoro Rivadavia-Puerto Chacabuco, y Patagonia Sur-Sur. Adicionalmente, existen numerosos convenios bilaterales entre gobiernos locales de ambos países.

TABLA 2 INTEGRACIÓN DE LA MASA COPARTICIPABLE PARA GOBIERNOS LOCALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

JURISDICCIONES	DE ORIGEN NACIONAL		DE ORIGEN PROVINCIAL							OTROS RECURSOS
	COPARTICIPA	REGALÍAS	ING. BRUTOS	RURAL	URBANO	AUTOS	SELLOS	OTROS		
Buenos Aires	16,14%	-	16,14%	16,14%	16,14%	16,14%	16,14%	16,14%	-	
Catamarca	25,00%	35,00%	25,00%	25,00%	25,00%	90,00%	25,00%	-	-	
Chaco	15,50%	-	15,50%	-	-	-	15,50%	-	-	
Chubut	7,00%	16% hidrocarburos	7,00%	100%	100%	100%	-	-	-	
Córdoba	20,00%	-	20,00%	20,00%	20,00%	-	-	-	-	
Corrientes	19,00%	19,00%	19,00%	19,00%	-	-	19,00%	19,00%	19,00%	
Entre Ríos	14,00%	50%	14,00%	24,00%	24,00%	60,00%	-	-	-	
Formosa	12,00%	.	12,00%	12,00%	-	-	12,00%	12,00%	Lotería y espectáculos	
Jujuy	Su régimen se encuentra suspendido por la existencia de leyes de emergencia.									
La Pampa	10,71%	15,00%	10,71%	21,00%	21,00%	21,00%	21,00%	-	Otros impuestos	
La Rioja	Su ley de coparticipación se encuentra vigente, aunque suspendida y rigen acuerdos transitorios entre la provincia y los municipios									
Mendoza	14,00%	12%	14,00%	14,00%	14,00%	70,00%	14,00%	-	-	
Misiones	12,00%	-	12,00%	12,00%	12,00%	12,00%	-	-	Actividades c/ fines de lucro	
Neuquén	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	-	15,00%	15,00%	Otros impuestos	
Río Negro	10,00%	10,00%	10,00%	26,50%	26,50%	26,50%	-	-	-	
Salta	15,00%	16% hidrocarburos 50% mineras	15,00%	15,00%	-	-	15,00%	-	-	
San Juan	Se celebran convenios anuales provincia-municipio que fijan los montos que serán transferidos.									
San Luis	8,00%	-	8,00%	8,00%	8,00%	16,00%	11,20%	-	-	
Santa Cruz	11,00%	7,00%	11,00%	-	-	-	-	40,00%	Juego	
Santa Fe	13,43%	-	13,43%	50,00%	50,00%	90,00%	-	-	-	
Stgo. del Estero	15,00%	-	15,00%	25,00%	25,00%	40,00%	25,00%	25,00%	Otros impuestos	
Tierra del Fuego	30,00%	20,00%	30,00%	-	-	-	60,00%	-	-	
Tucumán	16,50%	-	16,50%	12,00%	12,00%	85,00%	-	-	Recursos libre disponibilidad	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

como en relación a los criterios utilizados para su asignación -aunque prima habitualmente la cantidad de habitantes-. Esto resulta en situaciones asimétricas en las cuales algunos gobiernos locales de una misma provincia pueden recibir varias veces más transferencias per cápita que otros; este fenómeno, incluso, puede verse multiplicado entre gobiernos locales de distintas áreas jurisdiccionales.

A estas transferencias regulares deberíamos sumar las transferencias condicionadas -que tomaron preponderancia en la última década para las provincias y las municipalidades afines al gobierno nacional, especialmente las del Área Metropolitana de Buenos Aires¹¹ -, así como los recursos del Fondo Federal Solidario, creado por decreto nacional N° 206/2009, que transfiere a las provincias el 30% de las retenciones impositivas a la exportación de soja y las obliga a canalizar al menos el 30% de ellas a sus gobiernos locales, con el fin de financiar obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos y rurales.

La principal fuente de ingresos municipales son las tasas por la prestación de servicios urbanos y las de inspección, seguridad e higiene de establecimientos comerciales e industriales. En algunas provincias suman el cobro de patentes de circulación de automóviles y camiones, y de impuestos a la propiedad urbana.

La recaudación de los gobiernos locales argentinos solo alcanzaba, de acuerdo a los últimos datos estimados disponibles, a la mitad de sus ingresos totales. Aunque existe una gran heterogeneidad de situaciones, para un buen número de ellos, las transferencias intergubernamentales resultan ser la parte preponderante de sus recursos. Si bien no existen datos certeros para ponderar el nivel de endeudamiento municipal, puede catalogarse como bajo y limitado a la deuda corriente que acumulan con proveedores estatales: a diferencia de los gobiernos provinciales, las municipalidades se rigen por modalidades de control provincial de la deuda anteriores a su endeudamiento.

Históricamente el gasto municipal argentino ha sido bajo. Si bien el mismo se duplicó como porcentaje del gasto público total entre 1986 y 2000, desde entonces se ha estabilizado en el 8%, equivalente al 2,7% del PBI. Este porcentaje incorpora todos los conceptos transferidos, dando cuenta de la debilidad fiscal de las municipalidades argentinas.

Los gobiernos locales cuentan con plantillas engrosadas -aunque existe heterogeneidad de situaciones-, y suelen carecer de funcionarios suficientemente capacitados para el desarrollo de las nuevas funciones. La depresión económica de fines de la década de 1990 colaboró en mejorar la profesionalización de las plantillas, dado que mu-

11. En el presupuesto nacional del año 2014 se estimaban en algo más de 9.000 millones de dólares, un 6,8% del total del gasto del Estado nacional.

chos profesionales encontraron su empleo en los gobiernos locales, favoreciendo el desarrollo de políticas innovadoras; sin embargo, los bajos salarios relativos respecto de otros sectores conspiraron contra esta tendencia.

El régimen legal del empleo público resulta variable: en algunas provincias es uniforme para empleados provinciales y municipales; en otras, los gobiernos locales tienen su régimen propio, aunque lo usual sean las situaciones mixtas. En el ingreso a la administración y en la gestión de la carrera administrativa priman las relaciones personales sobre principios de excelencia.

Los sindicatos de empleados municipales tienen un papel importante en la defensa de los derechos de los trabajadores y su accionar ha limitado, en parte, los procesos de reingeniería necesarios para optimizar la gestión.

En síntesis, podemos señalar que, en los últimos años, se ha consolidado una fuerte dependencia financiera de los gobiernos locales; los que concentraron sus magros presupuestos en el pago de la masa salarial y de los gastos corrientes, dejando los gastos de inversión en las posibilidades de obtener transferencias discrecionales de la Nación y de las provincias. Lamentablemente, esta situación parece ser un tema que sólo ocupa a los especialistas y no resulta un debate político relevante.

6. Participación ciudadana en el ámbito local

Este tópico ha marcado la agenda local en Argentina en las últimas dos décadas por su valor estratégico para el fortalecimiento del sistema político y como resultado de una proposición del Estado para fortalecer su legitimidad -la demanda social contribuyó marginalmente a su desarrollo. Aunque limitados, los avances han sido conceptualmente significativos en términos de apertura de escenarios, de articulación con las organizaciones sociales y de despliegue de instrumentos jurídicos. Este proceso aún no es suficientemente profundo y vigoroso, pues se contrapone a los históricos mecanismos de reproducción política -el clientelismo, el nepotismo-, que acotan substancialmente su alcance.

La transformación por una mayor apertura se aceleró con la crisis política de 2001/2 (Clemente & Girolami, 2006; Cravacuore, 2009), que hizo necesario fortalecer la legitimidad de los gobiernos locales a la par que debilitar el papel contendiente de actores sociales agitadores, adquiriendo la cooptación un papel importante en el diseño de instancias participativas. La demanda social estaba orientada a proponer una renovación de la clase política pero con menos énfasis en el nivel municipal, no sólo porque los alcaldes se pusieron habitualmente al frente del reclamo de sus comunidades sino

también porque extendieron un diálogo que disminuyó significativamente las tensiones sociales.

La heterogeneidad del sistema influye sobre la diversidad de instrumentos de participación ciudadana. La mayor diversidad se encuentra en las municipalidades dotadas de Carta Orgánica; las que no la poseen, sancionan ordenanzas que, aunque de una dudosa legalidad, son base de mecanismos socialmente aceptados. Siguiendo a Cravacuore (2009), los instrumentos más característicos en el país son:

- *La iniciativa popular*, derecho ciudadano de presentar anteproyectos de ordenanza ante el Honorable Concejo Deliberante para su tratamiento obligatorio dentro del año parlamentario. Resulta usual la exclusión de determinadas materias como las atinentes a las cuestiones tributarias, territoriales o patrimoniales. Es un mecanismo poco utilizado pues no suele estar reglamentado; adicionalmente, exige un importante nivel de organización política para cumplir con los excesivos porcentajes requeridos para el inicio del procedimiento legislativo.

- *La consulta popular*, que permite la participación de los ciudadanos para aceptar o rechazar, mediante el sufragio, normas de interés general. Su convocatoria puede ser promovida por los alcaldes como por los Honorables Concejos Deliberantes y el voto puede ser obligatorio o voluntario. Resulta un instrumento poco utilizado aunque existen casos emblemáticos¹².

- *El referéndum*, tipo de consulta popular obligatoria y vinculante para el poder político; es aún poco frecuente en la vida municipal argentina, aunque suele estar incorporada en las Cartas Orgánicas.

- *La revocatoria de mandato*, que posibilita destituir funcionarios electos mediante el sufragio popular. En algunos textos constitucionales se adopta el criterio de tipificar las causales que deben originar el pedido de destitución, así como la determinación de los plazos constitucionales en que puede ejercerse. La utilización de este instrumento es infrecuente pues se encuentra falto de reglamentación y suele ser elevada la proporción de electores que exigen las normas para iniciar el procedimiento.

12. Dos ejemplos bien conocidos fueron la convocatoria realizada en 1996 por la municipalidad de General Pueyrredón, en la provincia de Buenos Aires, en la búsqueda del apoyo ciudadano para incrementar las tasas municipales y con ello constituir un fondo de afectación específica para la realización de un plan de obras públicas previamente determinados; o la consulta realizada por la municipalidad de Pellegrini, de la misma provincia, con el fin de conocer la opinión de la población antes de avanzar en la subdivisión del territorio para la creación de la nueva municipalidad de Tres Lomas.

Habitualmente, si existen causales de revocatoria, se procede al juicio político, mecanismo previsto en todos los regímenes municipales.

- *El presupuesto participativo*, modalidad por la cual los ciudadanos definen el destino de parte de los egresos municipales. Ha sido uno de los tópicos del municipalismo argentino en la última década, en especial en gobiernos que buscan mostrar un perfil innovador. La metodología más usual es aquella inspirada en la experiencia de la ciudad brasileña de Porto Alegre y la más prototípica en el país, la de la municipalidad de Rosario, aunque existen otras metodologías más heterodoxas. Las principales debilidades de este instrumento se vinculan con el bajo nivel de participación electoral y la baja proporción del presupuesto municipal destinada a ser distribuida (Ramella, 2014).

- *Los centros descentralizados*, que han sido habituales en municipalidades con gran población -Córdoba, Rosario, Morón-. Sin embargo, estos centros creados suelen limitarse a ser sedes administrativas del gobierno local y no a desarrollar su dimensión participativa. Algunas experiencias heterodoxas desarrolladas en otras grandes ciudades, como las Unidades de Gestión Local de la Municipalidad de Florencio Varela (Cravacuore, Ilari & Villar, 2004) o los Consejos de Organización de la Comunidad del municipio de Lomas de Zamora (González, 1999), se encaminaron en la misma dirección.

- *La planificación estratégica participativa*, que en el país registra una amplia gama de casos, tanto en localidades pequeñas como en ciudades intermedias y grandes. Si bien pueden plantearse tres grandes modelos de participación, el tecnocrático, el concertado y consensual¹³, la mayoría responde a los dos primeros. Adicionalmente, las iniciativas muestran bajos niveles de ejecución por múltiples razones, desde conflictos políticos hasta escasez presupuestaria o incapacidad de gestión. A esto se suma que los programas y proyectos propuestos han sido elaborados habitualmente de forma poco rigurosa y con poca capacidad de llevarse a la práctica (Cravacuore, 2009).

13. El primero, el tecnocrático, caracteriza a aquellos que involucraron a determinados actores sociales en un proceso de debate controlado para encontrar una legitimación de las políticas públicas existentes; el segundo, el concertado, a aquellos que buscaron incluir a agentes públicos y privados en la búsqueda de un proyecto colectivo, pero que no lograron superar las diferencias de racionalidad, resultando visible que los planes incluyeron propuestas por agregación; y, por último, el consensual, que considera la internalización de ciertas normas y una visión integral y consensuada que escapa a los meros intereses instrumentales y puntuales de los distintos actores involucrados (Nardacchione, 2002).

- *La auditoría ciudadana*, herramienta que permite a la comunidad autoevaluar y mejorar su vida política. La sociedad civil, el gobierno local y los ciudadanos comparten la creación de un Foro Cívico abierto para acordar sus aspiraciones republicanas, compararlas con la realidad y encontrar cómo mejorarla. Este foro es complementado con un sistema de encuestas sobre la calidad de la democracia local. El gobierno nacional desarrolló entre 2004 y 2009 un programa de fomento de estas auditorías (Nilus, 2008), que llegó a más de setenta municipalidades, pero luego fue desactivado y el instrumento dejó de utilizarse.

- *La audiencia pública*, que habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su opinión y presenten oralmente su perspectiva individual o colectiva. Tiene la facultad de elaborar dictámenes, con o sin efecto vinculante, siendo más habitual este segundo caso. Esta audiencia pública es convocada con periodicidad u ocasionalmente, pudiendo serlo tanto por el alcalde o por el Honorable Concejo Deliberante y, en algunos casos, por una proporción de ciudadanos integrantes del padrón electoral. Se caracteriza por ser abierta al público y se rige por los principios de publicidad, accesibilidad, informalismo, inmediatez, oralidad actuada y amplitud de participación. En algunos casos, toman obligatoriedad para el análisis presupuestario o para el tratamiento legislativo de proyectos urbanísticos o de modificaciones del patrimonio estatal. Dado que predominan las audiencias públicas que elaboran dictámenes no vinculantes, las mismas suelen ser poco valoradas por la opinión pública, que prefiere la manifestación de opiniones a través de los medios de comunicación y de las protestas callejeras.

- *Los consejos asesores locales* son organismos colegiados de carácter permanente que incluyen a distintos actores de la sociedad civil en materia de desarrollo socioeconómico, de planificación, de ambiente, de cultura, de salud, de discapacidad, de defensa civil o de seguridad ciudadana, entre otras competencias municipales. En muchas constituciones provinciales y Cartas Orgánicas aparecen regulados en sus objetivos, integración y funcionamiento. Suelen dedicarse al asesoramiento y gestión de menor cuantía en los tópicos de su incumbencia.

- *La banca abierta*, que permite a los habitantes y sus organizaciones exponer temas de interés comunal o particular de incidencia comunal ante el pleno del Honorable Concejo Deliberante. Habitualmente existe un

procedimiento administrativo con el fin de incluir las exposiciones -limitadas en su duración- en el Orden del Día de las sesiones. Es un mecanismo usualmente extendido en el país -aunque de escasa aplicación-, bajo el amparo de ordenanzas municipales que lo promueven.

- *La doble lectura*, forma de participación en el proceso de elaboración de las ordenanzas que consiste en una audiencia pública que se realiza obligatoriamente durante su tratamiento legislativo. Las cuestiones a evaluar se hallan determinadas en la legislación y se orientan al tratamiento de aspectos patrimoniales, presupuestarios, tributarios o económicos, entre otros. Las Cartas Orgánicas vienen incorporando este procedimiento para: la creación de nuevas tasas, la concesión de obras y servicios públicos, la fundación de institutos autárquicos, la formación de empresas municipales o de economía mixta y la contratación de empréstitos entre otros temas (Cravacuore, 2009).

Si bien existe un ambiente favorable para la participación ciudadana, un conjunto de factores limita esta participación entre los cuales se encuentran: la debilidad de las conductas participativas, activas hasta el último gobierno militar y que no lograron reconstruirse suficientemente durante la Transición Democrática; las sucesivas crisis económicas han ido disminuyendo la confianza de los ciudadanos en la acción colectiva -con la excepción de los episodios vinculados a la crisis política de 2001 o con la movilización de los productores agropecuarios de la región central en 2008-; la insuficiente información y formación ciudadana promovida desde las instituciones educativas, que limita las posibilidades de las nuevas generaciones de valorizar adecuadamente la importancia de los instrumentos jurídicos de participación; la crisis de representatividad de la clase política, originada tanto en su incapacidad para resolver las sucesivas crisis económicas como en hechos emblemáticos de corrupción, que llevaron a un descreimiento generalizado en las instituciones republicanas y en las posibilidades de cambio social que ellas ofrecen; una tendencia a promover la creación de institutos participativos pero un implícito desinterés estatal para ponerlos en funcionamiento, por temor a crear espacios que puedan volverse en contra de la dinámica tradicional de reproducción política; las recurrentes crisis socioeconómicas del país, que han limitado las oportunidades de desarrollo integral de la mayor parte de la población y desvalorizado la percepción de una inclusión social que contenga una fuerte participación ciudadana.

7. La innovación y modernización local

Como se señaló en el primer apartado, en la década de 1990 los gobiernos locales argentinos vieron ampliada substancialmente sus áreas de intervención. Ello estimuló que las municipalidades dotadas de mayores capacidades institucionales originaran políticas locales innovadoras.

El único trabajo académico sobre este tema en el país data de varios años (Cravacuore, 2005), mostrando que la promoción económica era el principal campo de desarrollo de políticas innovadoras, junto con las estrategias de modernización administrativa. El 90% de los casos estudiados correspondían a innovaciones menores¹⁴ y a procesos de mejora continua, dando cumplimiento a las nuevas funciones municipales y respondiendo a las nuevas y crecientes demandas ciudadanas.

No obstante ello, encontramos experiencias de valía; el principal instrumento para la identificación de casos es el Reconocimiento Nacional a las Buenas Prácticas Municipales, organizado desde 2002 por el Honorable Senado de la Nación y un conjunto de instituciones académicas. Entre las experiencias más relevantes de los últimos años, se cuentan:

- *Rafaela + Sustentable*, de la municipalidad de Rafaela, provincia de Santa Fe, una política integral de medio ambientales que articula el tratamiento de residuos sólidos urbanos, la reducción de la contaminación, las nuevas formas de energía, el emprendedorismo en la economía verde, la protección de las especies, la movilidad sustentable y las conductas ecológicas, entre otros.

- *Sistema de Estacionamiento Medido y Tarifado ECO* de la Municipalidad de San Juan, que permite a los automovilistas registrar el tiempo de ocupación del espacio público mediante telefonía móvil (SMS/IVR) o personalmente contactando a un operador que posee una terminal inalámbrica que permite registrar el pago de la tarifa y emite un comprobante. Este pago de la tarifa horaria puede ser abonado mediante tarjetas descartables, recargables o tarjetas de crédito. El sistema permite controlar el flujo de ocupación, medir la cantidad de usuarios, detectar el incumplimiento del pago de tarifas, entre otras tareas.

14. Las primeras pueden ser definidas como aquellas que afectan a todo el gobierno local, mientras que las segundas afectan a un área acotada de la organización (Cravacuore, Ilari & Villar, 2004).

- *Programa de Urbanización de Tierras* de la Municipalidad de Chacabuco, en la provincia de Buenos Aires, por el cual se realizó una colocación de Títulos de Deuda Municipal con el fin de adquirir tierras privadas para el desarrollo urbano. Estos títulos de deuda están respaldados por un Fideicomiso en Garantía, cediendo en propiedad fiduciaria recursos provenientes de la coparticipación municipal, a efectos de atender los servicios originados en la emisión de valores representativos de deuda. Los 1000 lotes entregados son pagaderos mediante un crédito sin interés por 120 cuotas.

- *Generación de Electricidad a partir de Residuos*, de la Municipalidad de Cerrito, en la provincia de Entre Ríos. El gas metano originado en el tratamiento de residuos orgánicos domiciliarios en un biodigestor se utiliza para hacer marchar un generador que produce la electricidad que necesita una escuela para funcionar en media jornada. Adicionalmente, se hacen funcionar cocinas y calefactores de agua. Además, el líquido que produce el biodigestor se utiliza como fertilizante.

- *Fideicomiso Financiero para Obras Públicas*, de la Municipalidad de Marcos Juárez, provincia de Córdoba. Se emitieron títulos de deuda municipal respaldados por un fideicomiso financiero. Se buscó ofrecer una oportunidad de inversión a los vecinos a la par que la municipalidad logró fondos a menor interés que el bancario para la construcción de obras de desagües, pavimentación y vías para el tránsito pesado.

- *Construcción de Viviendas por Sistema de Círculo Cerrado* de la Municipalidad de Cerrito, provincia de Entre Ríos. Se constituyó un círculo de 144 ahorristas que, pagando cuotas mensuales, pudieron adquirir, por sorteo o por licitación, el derecho a la construcción de una vivienda en un terreno propio. Esta política buscó simultáneamente resolver el déficit habitacional, mejorar la ocupación de la trama urbana, ofrecer una oportunidad de inversión para pequeños ahorristas y generar empleo en el sector de la construcción.

Menos frecuentes son las experiencias de gobierno abierto, entre las que sobresale la Municipalidad de Bahía Blanca, en la provincia de Buenos Aires, cuya Agencia de Innovación y Gobierno Abierto provee las herramientas necesarias para automatizar el proceso de publicación de datos en línea y en tiempo real; la misma ha ganado numerosos premios nacionales e internacionales. También la bonaerense municipalidad de Junín ha establecido una estrategia integral, mediante una empresa de su propiedad: el Grupo de Servicios Junín S.A., que brinda acceso a internet a precio razonable en la búsqueda de la reducción de la brecha digital, a la par que inició una política de

fomento del uso de nuevas tecnologías mediante la instalación de puntos de conectividad gratuitos en lugares públicos y de espacios de aprendizaje informático ubicados en barrios vulnerables. Esto es complementado con su portal web, que concentra trámites, reclamos, denuncias anónimas, consultas y sugerencias para la administración local, y que además promueve la participación de la comunidad en la evaluación de los programas municipales.

El Índice Nacional de Páginas Web Municipales, que elaboran anualmente la Universidad de San Andrés junto con una organización no gubernamental, señala en un relevamiento de 119 casos municipales de más de 50.000 habitantes que sólo el 6% presenta las declaraciones patrimoniales de sus funcionarios, el 11% ofrece mecanismos de acceso a la información pública y el 25% publica información sobre compras y contrataciones. Pese a ello, municipalidades como las de Córdoba y Morón, como otras, han avanzado en políticas de transparencia.

La aplicación de nuevas tecnologías de comunicación e información en Argentina es habitual; la más desarrollada es la municipalidad de Rosario, en la provincia de Santa Fe, cuyo Portal de Trámites, permite que cualquier vecino que disponga de un acceso a internet pueda no solo informarse sobre centenares de trámites sino resolverlos integralmente en línea. Esto es complementado en este gobierno por una política institucionalizada de software libre y por una arquitectura innovadora de Cliente Delgado para puestos de trabajo. También es complejo el Sistema Integral de Administración Tributaria, que fue liberado a otras municipalidades para su utilización.

Las experiencias de ciudades inteligentes son aún incipientes y su impulso proviene principalmente de empresas involucrados en los servicios informáticos: sin embargo, municipalidades bonaerenses como la de Tigre y Berazategui; las de Córdoba y Mendoza, en las provincias homónimas; y la de Rosario, han comenzado a instrumentar estrategias en esa dirección.

8. Las principales políticas urbanas y sus retos

Las políticas urbanas en Argentina deben analizarse a la luz de las notorias diferencias en el tamaño de sus ciudades. Existen solo 54 municipalidades con más de 100.000 habitantes, en las que aparecen los problemas propios de las grandes ciudades. En ellas, la principal preocupación ciudadana es la inseguridad, por lo que sus gobiernos se han visto obligados, más allá de sus competencias, a desarrollar políticas complementarias del accionar policial provincial: las más características son la creación de cuerpos locales de seguridad preventiva y la video-vigilancia. Vinculada a esta inquietud, se encuentra la extensión del narcotráfico y de la problemática de los jóvenes que no trabajan ni estudian.

Otros problemas urbanos no han logrado aún permear la agenda pública local: el tránsito urbano sufre del acrecentamiento del parque automotor; el incremento de la demanda del transporte público no ha logrado el desarrollo de respuestas innovadoras que transporten a los ciudadanos en menor tiempo, con mayor comodidad y con mayor eficiencia energética; y, principalmente, la falta de acceso a la vivienda sigue siendo una asignatura pendiente, por la incapacidad financiera de las municipalidades, que han logrado algunos fondos para ello solo si se alineaban con el gobierno nacional. Vinculado a ello aparece la toma de solares urbanos para la construcción de viviendas en asentamientos informales.

En las grandes municipalidades hubo avances en la provisión de agua potable por red en las barriadas pobres, aunque la construcción de redes de saneamiento y de distribución de gas natural siguen siendo asignaturas pendientes. En los últimos años se ha producido un deterioro de la calidad de la provisión del servicio eléctrico, básicamente, por el congelamiento tarifario que estimuló el incremento del consumo y desestimuló la inversión empresarial. Respecto de la recolección y disposición de residuos sólidos urbanos, ha habido avances en algunas capitales de provincia, como Posadas, San Miguel de Tucumán y Trelew, pero sigue sin resolverse adecuadamente en el área metropolitana de Buenos Aires, donde vive casi un tercio de la población del país.

En los gobiernos locales más pequeños, la seguridad es también una preocupación ciudadana, aunque menos justificada en indicadores objetivos. Sin embargo, problemas como el acceso al empleo, y la disponibilidad de infraestructuras -el asfalto de calles, la provisión de agua potable y gas natural por red- y viviendas ganan mayor relevancia.

Problemas como la reducción de la contaminación ambiental, visual y auditiva, o la disposición final de residuos sólidos urbanos, no suelen ser atendidos con interés y tampoco la ciudadanía reclama por ellos.

9. Conclusiones

Podemos concluir que el sistema municipal argentino presenta características particulares: sus municipalidades gozan de considerable autonomía desde 1994 en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, aunque su alcance depende más de las capacidades institucionales para ejercerla que de las atribuciones asignadas por las normas legales.

Un rasgo distintivo del sistema es su heterogeneidad, la que se manifiesta en distintos planos: en el demográfico, en sus normas, en sus instituciones, en sus sistemas electorales, en su jurisdiccionalidad territorial, en su presupuesto, en sus competencias impositivas y, principalmente, en sus capacidades institucionales.

El sistema municipal argentino no está exento de problemas: el debate sobre la profundización de la descentralización se ha detenido hace dos décadas y la transferencia de nuevas competencias se limita a la municipalización de temas conflictivos para las gestiones provinciales, como el de la seguridad. La denegación de normas necesarias para el ejercicio pleno de la autonomía, como las Cartas Orgánicas, afecta a muchas municipalidades.

El proceso de recentralización que afecta a América Latina (Cravacuore, 2014) se verifica, principalmente, en la concentración de la ejecución de las políticas sociales en agencias nacionales. Adicionalmente, las políticas no reparan en la heterogeneidad del sistema, lo que impacta en bajos niveles de eficacia. En síntesis, es un sistema que una lectura exclusivamente normativa podría confundir, mostrando una amplia autonomía municipal pero que, en la realidad, la subordina a las capacidades institucionales de cada gobierno local.

10. Bibliografía

- Argentina (1853), Constitución Nacional, Buenos Aires, Legis.
- Argentina (1994), Constitución Nacional, Buenos Aires, Legis.
- Cosentino, A. (junio, 2012). Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno. Reglas, mecanismos y gestión del endeudamiento público subnacional en Argentina. En *II Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal de Países Americanos*. San Francisco de Campeche, México.
- Clemente, A. & Girolami, M. (2006). *Territorio, Emergencia e Intervención Social: Un Modelo para Desarmar*. Buenos Aires: Espacios - IEED-AL
- Cravacuore, D. (2005). Innovación en los municipios argentinos ¿Qué innovación? ¿Qué municipios? En *Documentos del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.
- Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. En *Medio Ambiente y Urbanización*, 64(1), 3-16.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, & R. Israel (Comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. En G. Delamaza & D. Flores (Eds.), *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana* (pp. 162-181). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos - Corporación Innovación y Ciudadanía.
- Cravacuore, D. (2011). El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993-2007). En J. Fernández Alles & G. Trocello (Coords.), *Intermunicipalidad y Desarrollo Local. Hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad* (pp. 93-123). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Cravacuore, D. (julio, 2011b). Cravacuore, D. (2011b). El asociativismo intermunicipal reciente en la República Argentina. Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social. Disponible en: aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/CRAVACUORE_DANIEL.pdf.
- Cravacuore, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. En C. Fidel & A. Villar (Comp.), *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, (pp. 67-86). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2015). "El asociativismo intermunicipal en Argentina". Documento interno de la Unidad de Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. & Clemente, A. (noviembre, 2006). El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma

del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Guatemala, Guatemala.

Cravacuore, D., Ilari, S. & Villar, A. (2004). Unidades de Gestión Local en Florencio Varela. En *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas* (pp. 80-86). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, D. & Villar, A. (2014). Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local. En Flores, J. y Lozano, M. (comp.) *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, (pp. 189-204). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Díaz de Landa, M. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. En D. Cravacuore & R. Israel (Comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 229-270). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

González, L. (1999). La articulación municipio-organizaciones de la sociedad civil: diagnóstico y perspectivas de una relación estratégica. Documento de trabajo de la Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

Iturburu, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En *Cooperación Intermunicipal en Argentina* (pp. 37-66). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Nardacchione, G. (2002). Deliberación pública y planificación estratégica: reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales. En C. Díaz, R. Grandinetti & P. Nari (Comps.), *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Nilus, P. (junio, 2008). Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local. Ponencia presentada en la *XIV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales. Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos Desafíos - Nuevas Oportunidades*. Universidad Internacional de La Florida, Miami, Estados Unidos.

Parmigiani de Barbará, M. C. (octubre, 2005). Aspectos jurídicos y políticos y de la institucionalización de modelos innovadores de asociativismo municipal: una reflexión a partir de experiencias en Argentina. Ponencia presentada en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Santiago, Chile.

Ramella, S. (octubre, 2014). El presupuesto participativo en Argentina, un balance a una década de la primera experiencia. Ponencia presentada en el *XI Congreso Chileno de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago, Chile.

CAPÍTULO 2

LAS AUTONOMÍAS MUNICIPALES EN BOLIVIA

IVÁN FINOT¹

Investigador independiente,
Docente invitado en varias universidades y conferencista.

Hasta 1994, en Bolivia, la población rural estaba excluida del municipio, no obstante, que en 1900 representaba el 85% del total del país y en 1976, el 58%². Los municipios solo comprendían población urbana y constituían capitales de departamento, de provincia y de sección de provincia, subordinados según esta jerarquía. Esa situación provenía de la Colonia, cuando el sistema de ciudades se organizó “como un archipiélago de ciudades en medio de un mar indígena” (Finot, 1990, p. 18). La mayoría de origen indígena se mantuvo durante la República: en 1976 representaba el 68.5% de la población y en 2001, el 62% (Finot, 2014).

Por ello la ley de reforma municipal de 1994, denominada “de Participación Popular”, al extender la jurisdicción municipal a la sección de provincia, hizo un cambio trascendente al incorporar a la base del Estado y a la política boliviana a la mayoría de origen indígena. Fue la culminación de un proceso de democratización que se inició en la

1. Para la realización de este trabajo el autor contó con la colaboración de Diego Urioste, quien actuó como Asistente de Investigación.

2. Sólo en 2001 la participación de la población rural bajó al 33%.

Guerra del Chaco (1932-1935), donde los soldados de aquel origen eran la gran mayoría de la tropa. A partir de esta contienda se fue tomando conciencia de que esa gran mayoría había sido marginada de la vida nacional, excepto para que contribuyeran con su trabajo, con sus tributos, e incluso, con sus vidas. Si bien en 1952, en un proceso que se llamó Revolución Nacional, se les devolvió sus tierras y se les reconoció el derecho a voto; hubo que esperar hasta 1994 para que la población rural -casi enteramente de origen indígena- fuera incluida en el municipio.

La Ley de Participación Popular fue además una ley de descentralización que implicó la transferencia de toda la infraestructura vial y de los establecimientos de salud y de educación primaria y secundaria al nuevo municipio, acompañada de la instauración de un sistema de coparticipación tributaria (20% sobre casi todos los impuestos nacionales), que consolidó el proceso. En todo el territorio nacional emergieron predominantemente gobiernos municipales con autoridades de origen indígena.

La descentralización hacia los municipios fue a contracorriente de un movimiento regional, encabezado por el Comité Cívico de Santa Cruz, que en 1955 había logrado regalías departamentales sobre la producción de hidrocarburos por un 11% de su valor, y que buscaba la conformación de autonomías departamentales. Los autonomistas debieron esperar hasta la Constitución promulgada en 2009 para que se reconociera Autonomías Departamentales y Autonomías Indígena-originario-campesinas. Así, la Constitución no reconoce autonomía a colectividades -como en España-, sino a gobiernos subnacionales: departamentales, municipales e indígena-originario-campesinos, todos de igual jerarquía (siguiendo en esto a Brasil). Sin embargo, el vínculo entre autonomía y recursos naturales “departamentales” -sobre todo hidrocarburos- persistirá en el imaginario autonomista.

Actualmente entonces en Bolivia hay solo dos niveles, el central y las autonomías: departamentales, municipales e indígena-originario-campesinas. El presente trabajo se refiere a las Autonomías Municipales, pues en Bolivia “municipio” no se refiere al gobierno municipal sino a la circunscripción territorial de las Autonomías Municipales.

1. Tipos de gobiernos locales y su papel en el contexto institucional

1.1. ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, GOBIERNOS LOCALES

El Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante Bolivia) cuenta con 1.1 millones de km² de superficie y una población de 11.4 millones de habitantes, de los cuales dos tercios (67.3%) son población urbana y el tercio restante (32.7%), rural (INE, 2013). Se divide políticamente en 9 departamentos, 112 provincias y 339 municipios. Los actuales

municipios eran antes Secciones Provinciales y cada una de estas secciones comprendía varios cantones. Actualmente, los municipios predominantemente urbanos están divididos en distritos y los rurales en cantones. En la práctica esta distinción es solo nominal, pues en ambos casos se trata de distritos municipales aunque, obviamente, los cantones son mucho más extensos que los distritos.

La Constitución (2009) contempla además la instauración de Autonomías Indígena-originario-campesinas (AIOC), opción que está abierta para todas las Autonomías Municipales y culmina con referendos de aprobación o rechazo de los respectivos estatutos autonómicos. Según el Ministerio de Autonomías, 11 Autonomías Municipales están en vías de transformarse en Autonomías Indígena-originario-campesinas y en septiembre de 2015 en dos municipios culminaría el proceso al realizarse los respectivos referendos por esta opción (Tribunal Supremo Electoral, 2015). En caso de que estos resultaran aprobatorios las flamantes AIOC tendrán, además de las competencias municipales, algunas adicionales, siendo la principal: “Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo” (Constitución Política del Estado, 2009).

Según lo define la Constitución Política del Estado (2009), de las tres circunscripciones subnacionales: departamento, provincia y municipio, dos de ellas, el departamento y el municipio, cuentan con gobiernos autónomos electos por sufragio universal, constituidos por sus respectivos órganos legislativos (Asamblea Departamental y Concejo Municipal respectivamente) y ejecutivos (Gobernador y Alcalde). Las AIOC también contarán con sus respectivos órganos legislativos y ejecutivos, denominados y elegidos según usos y costumbres de cada pueblo. Pero, a diferencia de España, donde la autonomía corresponde a las colectividades, en Bolivia esta cualidad se refiere exclusivamente a gobiernos subnacionales.

La provincia, antes importante en la jerarquía centralizada, actualmente solo mantiene relevancia como circunscripción electoral para constituir las Asambleas Departamentales y cumple un rol administrativo para algunas funciones centralizadas nacionalmente.

La Constitución prevé además la conformación de regiones, integradas por municipios pero sin trascender límites departamentales y con competencias transferidas desde las Autonomías Departamentales. Las regiones cuentan con un Consejo Económico Social conformado por representantes de las respectivas Autonomías Municipales y una autoridad departamental designada encargada de la ejecución³. Hasta la fecha se ha conformado una región, la del Chaco, en el departamento de Tarija.

3. Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización (2010). Gaceta oficial del Estado. Art. 24.

COMPETENCIAS MUNICIPALES, PAPEL DE LAS AUTONOMÍAS MUNICIPALES

COMPETENCIAS

Según la descentralizadora Constitución de 2009, las Autonomías Municipales cuentan con competencias: 1) exclusivas, con facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas; 2) compartidas, cuando las facultades legislativas son compartidas entre el nivel central y el autonómico pero las reglamentarias y ejecutivas corresponden a la Autonomía Municipal, y 3) concurrentes, cuando cuentan con facultades reglamentarias y ejecutivas de la legislación central (Constitución Política del Estado, 2009, art. 297). Además pueden ejercer competencias ejecutivas por delegación del gobierno central o de otras autonomías.

Las Autonomías Municipales cuentan con 56 competencias, de las cuales 43 son exclusivas, 7 compartidas y 16 concurrentes. Regula el ejercicio de estas competencias la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010).

Entre las principales competencias exclusivas de las Autonomías Municipales están a) la planificación y ordenamiento territorial dentro de su ámbito y b) fijar alícuotas de sus impuestos, establecer tasas y patentes y cobrar estos tributos. También le compete toda la infraestructura de transporte dentro de su ámbito, con excepción de puertos fluviales, que es concurrente. Además, es exclusiva la política de servicios básicos y sus tasas; compartida la de telecomunicaciones, y concurrentes “proyectos de agua potable” y “electrificación urbana”. De estas competencias, las que son ejercidas efectivamente son las relativamente más antiguas, tales como la planificación territorial, la infraestructura de transporte y agua potable. En cambio, aún no se ejerce la de fijar alícuotas (excepto un intento reciente en Santa Cruz de la Sierra -julio 2015- que tuvo que ser rápidamente abandonado) ni la de construir otra infraestructura de transportes que no sea vial.

La policía es función privativa del nivel central pero la competencia sobre seguridad ciudadana es concurrente entre las autonomías y el nivel central. En la práctica, la concurrencia consiste en que los gobiernos autónomos brindan infraestructura y medios de transporte a la Policía. La ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana⁴ define que las Autonomías Municipales deben elaborar planes, programas y proyectos en concurrencia con el nivel nacional del Estado pero en sujeción a la Política Pública Nacional de Seguridad Ciudadana y al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. En cada Autonomía Municipal los planes deben ser aprobados y luego evaluados por un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana presidido por el alcalde e integrado

4. Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura” (2012).

por representantes del Concejo Municipal y de las organizaciones sociales y juntas vecinales, y por representantes de la Policía Boliviana y del Ministerio de Gobierno asignados a las ciudades capitales de departamento y en las ciudades intermedias. Sin embargo, en la ejecución de estos planes la Policía cumple su misión bajo un mando único⁵.

Por otro lado, las Autonomías Municipales pueden contar con Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones. Sin embargo, en lo que se refiere a seguridad ciudadana, la Guardia Municipal sólo puede coadyuvar a la Policía a requerimiento expreso de ésta y bajo su dirección (Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, 2012, Art. 27 II).

En los hechos lo previsto en materia de seguridad aún está funcionando muy limitadamente, pese a que la inseguridad ciudadana -según se verá más adelante- es uno de los problemas más sentidos, sobre todo en las grandes ciudades. Una excepción relativa sería el caso de la ciudad de Santa Cruz, donde además de la Autonomía Municipal participa en forma importante la Departamental, y otro, los municipios de La Paz y El Alto, donde las respectivas guardias municipales empiezan a cumplir labores de control del tránsito automotor.

En lo que se refiere a desarrollo económico destacan, como competencias exclusivas: sistemas de microrriego, áridos y agregados, patrimonios natural y cultural, turismo, fomento y fortalecimiento del desarrollo de las unidades productivas, servicios de desarrollo productivo, y entre las concurrentes: agricultura y riego, proyectos hidráulicos, y ciencia, tecnología e investigación. Las Autonomías Indígena-originario-campesinas, además cuentan con la competencia exclusiva "Gestión y administración de los recursos naturales renovables". Una evaluación reciente realizada por el Servicio Estatal de Autonomías muestra que la legislación municipal se ha referido principalmente -después de temas presupuestarios- a patrimonio, y muy pocas aún a las demás competencias en esta materia (Servicio Estatal de Autonomías, 2015).

Las Autonomías Municipales también tienen importantes competencias en materia social: las gestiones de educación, salud y vivienda como concurrentes (reglamentación y ejecución), y de deporte dentro de su ámbito como exclusiva. Dentro de esta concurrencia, están a cargo de la infraestructura de: 1) educación escolar pública y de convenio; 2) salud pública de primer y segundo nivel; 3) deporte, dentro de su ámbito. En la práctica, la concurrencia municipal consiste en hacerse cargo de infraestructura, materiales y, crecientemente, de parte del personal de salud.

5. Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2012).

PAPEL DEL MUNICIPIO

Las Autonomías Municipales están a cargo de la planificación y el ordenamiento territorial local y, en función de a las necesidades de la población, proveen:

- toda la infraestructura de transporte (concurrentemente puertos fluviales) dentro de su ámbito.
- servicios básicos en forma concurrente o compartida.
- toda la infraestructura para establecimientos de educación escolar pública y de convenio, y para establecimientos públicos para la atención de salud primaria y secundaria.
- microrriego en forma exclusiva y proyectos hidráulicos en forma concurrente, y preservación del medio ambiente y apoyo a las actividades productivas en forma exclusiva en lo que se refiere a su ámbito.

En suma, las Autonomías Municipales juegan sin duda un papel primordial en lo que se refiere a hábitat, provisión de servicios, políticas sociales y desarrollo productivo.

NÚMERO DE MUNICIPIOS Y TIPOLOGÍA

En 1994 cuando se inició el proceso de descentralización en Bolivia existían 309 municipios. En la actualidad son 339, es decir, en 20 años se crearon 30 municipios.

La tipología más conocida y utilizada en las políticas públicas corresponde a una clasificación según el número de habitantes: Categoría A, hasta 5.000 habitantes; Categoría B, entre 5.001 y 15.000; Categoría C, entre 15.001 y 50.000, y Categoría D con población mayor a 50.000 habitantes. En la Tabla 1 se puede apreciar el número de municipios y población promedio de cada categoría. Los 220 municipios de categorías A y B son predominantemente rurales, en los 96 de categoría C aumenta la población urbana y en los D la población es predominantemente urbana. El promedio resulta elevado por la incidencia de los municipios más poblados: Santa Cruz, El Alto, La Paz y Cochabamba (en este orden).

TABLA 1**BOLIVIA: NÚMERO DE MUNICIPIOS POR CATEGORÍA POBLACIONAL Y PROMEDIO DE POBLACIÓN, 2014.**

CATEGORÍA MUNICIPAL	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PROMEDIO POBLACIÓN
A	63	2.749
B	157	9.324
C	96	25.752
D	23	257.317
Total general	339	29.580

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INE, CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2012.

Un problema importante es la gran disparidad de los municipios en términos poblacionales. Debido a que originalmente eran municipios solo las capitales de departamento, provincia y sección de provincia, los límites municipales estaban determinados por el móvil “radio urbano”. En consecuencia, actualmente las capitales de departamento son municipios con mucha mayor población que los rurales. Según el censo de 2012, los municipios más poblados son Santa Cruz (1,4 millones), El Alto (849.000), La Paz (764.000) y Cochabamba (631.000), mientras que el 65% restante (339 municipios), no llega a 9500 habitantes y, entre estos, hay 63 municipios con menos de 2.750 habitantes. Inicialmente se previó dividir los grandes municipios urbanos y unir los más pequeños (Finot, 1990), lo primero no se pudo llevar a la práctica y, para subsanar lo segundo, la Ley 1551 de Participación Popular (1994) estableció que los municipios con menos de 5000 habitantes debían mancomunarse (Art. 23). Sin embargo, posteriormente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) establece que: “El Estado promoverá la fusión de unidades territoriales con población inferior a cinco mil (5.000) habitantes” (Ley 031, Art. 16).

1.2. RELACIONES CON EL NIVEL CENTRAL Y LAS OTRAS AUTONOMÍAS

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) prevé un órgano máximo de coordinación entre el gobierno central y las autonomías: el Consejo Nacional de Autonomías, conformado por 24 representantes, de los cuales, cuatro forman parte del gobierno central (incluido el Presidente de la República), y los 20 restantes, de las autonomías (incluidos los nueve gobernadores). El Consejo Nacional de Autonomías debe contar con su respectivo órgano técnico, el Servicio Estatal de Autonomías. El Consejo se conformó solo en febrero de 2015, pero el órgano técnico fue creado con anticipación, en 2011, como entidad pública descentralizada.

Por otro lado, según determina la Constitución, la planificación, si bien es una

competencia exclusiva, debe realizarse en coordinación tanto con el nivel central de gobierno como con las otras autonomías. En la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se ha previsto la instauración de un Sistema de Planificación Integral del Estado pero, este sistema aún no ha sido implementado (Servicio Estatal de Autonomías, 2013). En los hechos todavía no hay un calendario ni una definición de ámbitos según los cuales se deba elaborar: primero, el plan nacional, y este referirse exclusivamente a temas nacionales e internacionales; luego, los departamentales; y finalmente, los de las Autonomías Municipales e Indígena-originario-campesinas, a fin de que cada plan sea realizado tomando en cuenta lo aprobado para el ámbito superior (en cuya aprobación, por lo demás, participan los representantes de ámbitos inferiores).

En cambio, la coordinación se da tradicionalmente pero en forma sectorial en vialidad, salud y educación. En vialidad, las Autonomías Municipales deben tomar obligatoriamente en cuenta las respectivas políticas y planes nacionales y departamentales, los cuales, a su vez, se nutren de las necesidades transmitidas por las Autonomías Municipales. En educación y salud, las Autonomías Municipales, antes de construir nueva infraestructura, deben realizar convenios con los órganos desconcentrados (departamentalmente) de los respectivos ministerios, para que tales establecimientos sean dotados de personal.

Existen además tres Consejos de Coordinación Sectorial formalmente establecidos: Turismo, Desarrollo Productivo y Seguridad Ciudadana y Salud, y acuerdos y convenios intergubernamentales entre Entidades Territoriales Autónomas (ETA), principalmente para la conformación de mancomunidades.

1.3. IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO

Como en otros países unitarios, en Bolivia la descentralización comenzó por el municipio (1994), sin embargo, según se mencionó en la Introducción, además de transferir competencias y recursos del gobierno central, tuvo el objetivo primordial de concluir un proceso de democratización iniciado en 1952, al incluir en municipios a la población rural, casi enteramente de origen indígena. Éste ha sido y sigue siendo todavía el papel principal del municipio en Bolivia: integrar a todos los ciudadanos desde la base del Estado en condiciones de igualdad. Con el objetivo de equilibrar el poder de las élites locales, desde el inicio del proceso, se instauró la participación obligatoria de organizaciones sociales en las decisiones de gasto municipal en ámbitos submunicipales y, además, se sometieron los Planes Anuales Operativos para todo el municipio a la aprobación de un Comité de Vigilancia integrado por representantes de estas organizaciones, consejo que también tiene la obligación de controlar el gasto municipal.

Por otro lado, ya se ha analizado en este trabajo el importante papel de las Autonomías Municipales en lo que se refiere a ordenamiento territorial, gestión social, servicios de infraestructura y apoyo a las actividades productivas. Las Autonomías Municipales cuentan con competencias suficientes para promover el desarrollo económico local y podrían contribuir de manera importante al crecimiento económico equitativo, pero por lo general (salvo excepciones) aún no las aprovechan suficientemente para este fin.

Para la gran mayoría de las Autonomías Municipales lo decisivo para un mejor desempeño no ha sido la disponibilidad de recursos. Según se verá más adelante, estos provienen principalmente de fuentes propias, 20% de coparticipación en impuestos nacionales y, en porcentajes diferentes, en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Ahora bien, durante los últimos años ha habido un crecimiento acelerado de los ingresos municipales que ha correspondido al aumento de ingresos fiscales en general y, más aún, del Impuesto Directo sobre Hidrocarburos, esto último debido al aumento de los precios de exportación del gas hasta 2015. Sin embargo, la capacidad de gasto de las Autonomías Municipales no ha podido, por lo general, aumentar en la misma proporción. Así, los superávits acumulados, aunque pertenecen a las autonomías, son parte de las reservas fiscales y serán de gran utilidad para compensar una tendencia a un ciclo bajo originado en la baja de los precios de los hidrocarburos.

Lo anterior no hace más que poner en evidencia algo que sería el principal obstáculo para que las Autonomías Municipales tengan un mejor desempeño en el aprovechamiento de sus importantes competencias: la baja capacidad de gestión de la mayoría de los municipios, en particular de los de menor población.

2. Formas de elección de los alcaldes y los concejos municipales

2.1. CONFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

De acuerdo a la Ley 026 de Régimen Electoral (2010), en cada municipio son elegidos el Concejo Municipal y el Alcalde, por listas separadas. Los candidatos pueden ser postulados por organizaciones políticas de alcance nacional, departamental o municipal, incluyendo entre estas últimas a agrupaciones ciudadanas. Los alcaldes resultan elegidos por mayoría simple de votos válidos emitidos. Los concejales son electos por distrito único municipal y los escaños distribuidos por representación proporcional, excepto en el caso de los distritos indígena-originario-campesinos (la Constitución prevé la posibilidad de distritos municipales de este tipo), donde la representación es territorial⁶ y

6. Representación territorial: cuando los representantes son elegidos por división territorial; opuesta a representación proporcional, caso en el que se vota por una lista de candidatos a representantes y la representación se reparte proporcionalmente a cada partido.

la elección no se hace por voto sino con participación directa de los representados y siguiendo normas consuetudinarias tales como mérito, rotación y alternancia en los cargos.

El número de concejales varía según el tamaño del municipio: en el caso de municipios de hasta 15.000 habitantes, cinco concejales; hasta 50.000, siete; hasta 75.000, nueve, y con más de 75.000, once concejales.

El periodo del mandato tanto de alcaldes como de concejales es de cinco años y pueden ser reelectos de manera continua por una sola vez.

2.2. LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

En Bolivia la revocatoria de mandato por iniciativa popular y en una sola ocasión está prevista para todas las autoridades y representantes electos, con excepción de los que conforman el Órgano Judicial o el Tribunal Constitucional. En el caso de los alcaldes y concejales, se requiere al menos el 30% de las firmas y huellas dactilares de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La iniciativa de revocatoria solo puede realizarse cuando haya transcurrido la mitad del mandato y hasta un año antes de su finalización⁷, y es la ciudadanía la que decide, mediante sufragio universal, la continuidad o el cese del alcalde o el (los) concejal(es) que son sometidos a la consulta.

También está prevista la suspensión temporal del alcalde y los concejales cuando se dicte contra cualquiera de ellos acusación formal⁸. En noviembre de 2012 el presidente de la Asociación de Municipios de Bolivia reportaba que los dos últimos años habían sido suspendidos 15 alcaldes⁹.

2.3. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Es indudable que la participación de los partidos políticos nacionales y la conformación del concejo municipal por representación proporcional reducen la autonomía local, ya que los concejales electos de listas postuladas por dichos partidos y el mismo alcalde en última instancia deben responder a su partido antes que a la población local. Hay muchos ejemplos, uno reciente puede ser ilustrativo: en 2015 hubo un importante movimiento encabezado por el Comité Cívico de Potosí (de alcance departamental) reclamando promesas incumplidas por parte del gobierno nacional,

7. Ley 026 de Régimen Electoral (2010). Gaceta Oficial del Estado. Art. 25 y 26.

8. Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización (2010). Gaceta Oficial del Estado. Art. 144 y 145

9. En dos años, 15 alcaldes fueron suspendidos. PÁGINA SIETE (2012, 12 de noviembre), <http://www.paginasiete.bo/archivo/>.

pero el gobernador del departamento y el alcalde de la ciudad capital pertenecen al Movimiento al Socialismo (partido en el gobierno nacional) y se abstuvieron de apoyar lo que el movimiento requería.

El sistema de representación en los concejos municipales, que aún es estrictamente proporcional, contrasta con la conformación de las Asambleas Departamentales donde el sistema es mixto: territorial (asambleístas uninominales) y proporcional (asambleístas plurinominales). Hasta hace poco se postulaba un sistema electoral similar para los concejos municipales, pero ello no alcanzó a ser tratado en el Legislativo y por ahora no está en discusión. La propuesta se basaba en que en los sistemas de gobierno originarios -que aún sobreviven sobrepuestos a las organizaciones sindicales campesinas y del Estado- la representación es estrictamente territorial y también en que había que reducir la influencia de los partidos políticos nacionales en las decisiones locales. Esto último ha resultado parcialmente compensado al hacer posible la conformación de organizaciones políticas locales a partir de organizaciones ciudadanas, lo que es muy frecuente.

En todo caso el sistema de representación territorial para la conformación de gobiernos locales (propia de la organización estatal indígena) se mantiene en todas las propuestas de estatutos de Autonomías Indígena-originario-campesinas.

En cuanto a participación y control social, la participación de los ciudadanos y ciudadanas a través de sus organizaciones hace parte de los genes de la reforma municipal de 1994. Allí se estableció la planificación participativa como condición para que las Autonomías Municipales perciban las transferencias provenientes de la Coparticipación Tributaria y, además, se conformó un órgano integrado por representantes de las organizaciones territoriales de base (comunidades campesinas y juntas de vecinos), el Comité de Vigilancia, cuya función principal era velar porque los planes aprobados correspondieran efectivamente a lo acordado participativamente y controlar que fueran ejecutados según lo acordado. Recientemente, los mecanismos de participación han sido ampliados a todas las organizaciones sociales (Ley 341 de Participación y Control Social, 2013), pero esto y el funcionamiento efectivo de estos mecanismos serán tema de otras secciones.

En cuanto a otras formas de participación previstas, la Ley 482 de Gobiernos Locales (2014) establece el mecanismo de la iniciativa legislativa que permite a ciudadanos y ciudadanas, organizaciones sociales, concejales y concejalas, así como al órgano ejecutivo, presentar proyectos de ley al concejo para que sean tratados de manera obligatoria. Los procedimientos y requisitos para ejercer esta facultad deben ser aprobados mediante una ley municipal.

Por otro lado, la Ley 026 de Régimen Electoral (2010) establece la vigencia de tres formas de democracia en Bolivia, la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria. Bajo cada una de estas formas se establecen diferentes mecanismos de participación, entre los cuales a nivel municipal son aplicables los siguientes:

- Referendo: que permite a ciudadanos decidir, de manera vinculante y mediante sufragio universal, sobre normas, políticas o asuntos de interés público. A nivel municipal se permite su realización sobre materias de competencia exclusiva. Puede ser convocado mediante iniciativa estatal (norma municipal aprobada por 2/3 de los concejales) o mediante iniciativa popular (apoyada por firmas y huellas dactilares de por lo menos el 30% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral). Se espera que las primeras experiencias de este tipo sean la aprobación de las cartas orgánicas municipales.
- Revocatoria de mandato: ya mencionada, permite la decisión, mediante sufragio, sobre la continuidad o cese de funciones de autoridades elegidas mediante voto.
- Asambleas y cabildos: son mecanismos de democracia directa sobre asuntos de interés colectivo en reuniones públicas. Sus decisiones no son vinculantes.

3. Perfil de los alcaldes y liderazgo local

3.1. PERFIL DE LOS ALCALDES

Según ya se mencionó, el principal objetivo del proceso de descentralización iniciado en 1994 era incluir a la población rural, predominantemente de origen indígena en la base del Estado: el municipio. En una investigación realizada en 2002, en la que se entrevistó a todos los alcaldes y en promedio a 6 concejales titulares y 1.5 suplentes por municipio, se concluyó que del 87% del universo de municipios (incluidos los municipios urbanos), el 75,5% de los entrevistados declaró haber nacido en una comunidad o pueblo rural y el 64,8% dijo sentirse miembro de un pueblo originario. Del total de entrevistados, el 33,6% hablaba quechua, el 21,1% aymara y el 2,6% otra lengua indígena. En la Tabla 2 se puede observar estos porcentajes por departamento. Los ediles de origen rural representaban más del 79% en seis de los nueve departamentos; en La Paz, Oruro y Potosí alrededor del 80% se declaraban de origen indígena, seguidos por Cochabamba (56%) y Santa Cruz (45,6%); en La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba alrededor de un 90% hablaba al menos una lengua indígena y en Chuquisaca un 71% (Albó & Quispe, 2004).

TABLA 2

BOLIVIA: ALCALDES Y CONCEJALES SEGÚN PORCENTAJE DE ORIGINARIOS Y QUE HABLAN LENGUA INDÍGENA, POR DEPARTAMENTO-2002

DEPARTAMENTO	LA PAZ	ORURO	POTOSÍ	COCHABAMBA	CHUQUISACA	TARIJA	SANTA CRUZ	BENI	PANDO	TOTAL
% origen rural	80.3	84.5	85.2	79.5	87.8	42.4	63.0	50.0	84.7	75.5
% originarios	78.4	82.2	78.1	72.1	56.0	39.3	45.6	31.5	23.1	64.8
% habla lengua indígena	85.6	92.2	96.9	91.6	71.0	19.4	22.2	7.0	7.7	67.2

FUENTE: ELABORADO POR EL AUTOR A PARTIR DE ALBÓ & QUISPE (2004).

Dada la predominancia de los municipios rurales, que incluso han aumentado en número desde que se realizó esta investigación, se puede afirmar que actualmente la composición étnica de los ediles es similar. No solo se ha incluido a la población rural indígena en el municipio, sino también, en la política boliviana.

En cuanto a género, la legislación boliviana actual establece que debe haber paridad en las listas de candidatos a representantes. El resultado, con detalle por departamento, es el que aparece en la Tabla 3. Por ubicación en las listas aún hay 1.35 concejales por cada mujer concejala, siendo mayor la proporción en los departamentos más poblados (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Potosí y Chuquisaca). En cuanto a alcaldes, se puede observar un amplio predominio de varones.

En relación a la orientación política de los alcaldes y alcaldesas, dos tercios (228/337) fueron postulados por el Movimiento al Socialismo (el MAS, partido que obtuvo una proporción similar en las elecciones nacionales) y los restantes, por otras organizaciones políticas, tanto nacionales (Movimiento sin Miedo - MSM, aliado del MAS hasta ese año: 22 alcaldes) como departamentales (Partido Verde: 15 alcaldes) y municipales (FAM, 2010).

Sobre nivel de educación, solo se cuenta con la investigación ya comentada, que cubrió el 87% de los municipios. En 2002 el 19.3 % de los ediles contaba con educación primaria, el 33.8% secundaria, el 18% era técnico superior y el 27.8, profesional (Albó & Quispe, 2004).

El típico alcalde boliviano entonces es varón, de origen rural y originario. Cuenta con

TABLA 3

BOLIVIA: CONCEJALES Y CONCEJALAS, ALCALDES Y ALCALDESAS, ELECTOS Y ELECTAS POR DEPARTAMENTO / 2010

DEPARTAMENTO	CONCEJALES	CONCEJALAS	RATIO: CONCEJALES / CONCEJALAS	ALCALDESAS	ALCALDES	RATIO: ALCALDESAS / ALCALDES
BENI	58	53	1,09	2	17	8,50
CHUQUISACA	90	64	1,41	0	29	-
COCHABAMBA	156	421	1,29	2	45	22,50
LA PAZ	272	172	1,58	5	80	16
ORURO	92	82	1,12	4	31	7,75
PANDO	39	42	0,93	3	12	4
POTOSÍ	121	90	1,34	2	38	19
SANTA CRUZ	181	120	1,41	3	53	17,67
TARIJA	41	28	1,46	1	10	10
TOTAL	1050	780	1,35	22	315	14,32

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS (FAM) (2010).

educación secundaria pero es probable que sea profesional universitario y aunque usa el español habla una lengua nativa.

3.2 LIDERAZGO Y PROYECCIÓN DESDE LO LOCAL HASTA LO NACIONAL

Por lo general los alcaldes son líderes locales muy importantes que, si tienen gestiones exitosas, buscan la reelección. Sin embargo, algunos se proyectaron nacionalmente. Es el caso de Manfred Reyes Villa, quien se inició como concejal de Cochabamba y, luego de crear su propio partido político, fue elegido alcalde entre 1993 y 2000. Sobre la base de su buena gestión municipal, se presentó como candidato a la Presidencia de la República en 2002, quedando en tercer lugar.

Otro caso es el del ex alcalde de La Paz, Juan del Granado, quien después de ganar -en calidad de diputado nacional- un proceso contra el ex dictador militar Luis García Mesa, creó su propio partido político (Movimiento Sin Miedo) para postularse como Alcalde de La Paz, cuyas elecciones ganó en 1999. Después de dos gestiones exitosas, no buscó la reelección sino que promovió la candidatura de otro miembro de su partido, un joven abogado que se desempeñaba como concejal de La Paz y vicepresidente de la Federación de Asociaciones de Municipios (FAM), que en 2010

ganó a la candidata propuesta por el partido en el gobierno nacional (el Movimiento al Socialismo), ampliamente mayoritario en el país. Transcurrido un período, su partido lo propuso como candidato a la Presidencia del Estado en las elecciones nacionales realizadas en diciembre de 2014, pero obtuvo un porcentaje inferior al 3% mínimo exigido por ley, por lo que este partido ya no puede participar en otras elecciones.

A su vez, el partido Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía Popular (MAS-IPSP) - el mismo que en diciembre de 2014 logró mayoría absoluta en las elecciones nacionales por tercera vez consecutiva -empezó ganando en los 10 municipios de la zona del Chapare (Cochabamba) en las primeras elecciones municipales que se realizaron después de la promulgación de la Ley de Participación Popular, en 1995 (Zuazo, 2008). En el Chapare, zona tropical, la población, campesina casi en su totalidad, se dedica principalmente al cultivo de la coca. Como en todas las áreas rurales del país, al estar excluidos de los municipios, se organizaron sobre la base de instituciones comunitarias tradicionales para la provisión de bienes públicos, tales como participación directa en la comunidad, incluidas decisiones sobre aportes de sus miembros, representación territorial en las instancias superiores y rotación de cargos. Es más: la organización cobraba un “impuesto” sobre extracción de coca para financiar mantenimiento de caminos y construcción de escuelas. Como en el resto del país, esta organización tenía un doble papel: de autogobierno y de defensa de sus intereses bajo la denominación de sindicato. Su dirigente máximo era el actual Presidente del Estado, Evo Morales Ayma.

El MAS-IPSP es un partido de origen campesino-indígena, integrado básicamente por: 1) la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que agrupa a los campesinos en áreas andinas tradicionales; 2) la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, de las mismas áreas; 3) la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, organización de los campesinos de origen andino trabajando en tierras bajas, y 4) la Central Indígena del Oriente de Bolivia (CIDOB), que agrupa a los originarios de tierras bajas. Estas organizaciones conformaron su “instrumento político” en 1995 (Zuazo, 2008). En las elecciones nacionales de 2002 el MAS-IPSP obtuvo el 21% de los votos, en las de 2005 ganó con el 54%, en las de 2009 con el 64% y en las de 2014 con el 61%. Obviamente, los votos provienen también de la población urbana, que mayoritariamente se organiza siguiendo las tradiciones comunitarias, y la votación del MAS-IPSP se basa en el apoyo de esas organizaciones sociales.

Claramente con la ley de municipalización de 1994 se ha logrado la plena participación en la política de la mayoría culturalmente de origen indígena, hasta entonces marginada.

4. Asociativismo municipal - mancomunidades

La Constitución establece que “podrán conformarse mancomunidades entre municipios, regiones y territorios indígena originario campesinos para el logro de sus objetivos” (Constitución Política del Estado, 2009, Art. 273). Una mancomunidad es “la asociación voluntaria entre entidades territoriales autónomas municipales, regionales o indígena originario campesinas, que desarrollan acciones conjuntas en el marco de las competencias legalmente asignadas a sus integrantes” y sus recursos económicos provienen de sus integrantes y, si así lo estipulaba el convenio mancomunitario, podrán recibir transferencias a nombre de la mancomunidad directamente desde el gobierno central (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2010, Art. 29).

En la legislación anterior ya estaba contemplada la mancomunidad pero solo para los municipios y existe bastante experiencia al respecto. En un informe de la Federación de Asociaciones Municipales (2009), se reportaba que de los 327 municipios entonces existentes, 228 se encontraban mancomunados y 304 se habían mancomunado alguna vez, así un 36% de los casos se asoció por “objetivos y visiones comunes”, un 26% por proximidad territorial, un 18% por afinidad cultural y el 26% para ejecutar un proyecto. Si bien las razones para la creación de asociaciones municipales eran diversas, un 74% señalaba que el principal logro de haberse mancomunado había sido la ejecución de algún(os) proyecto(s) o programa(s).

Por lo general las mancomunidades se forman en oportunidad de la realización de un proyecto común, el que, una vez finalizado, o bien se da por terminada la mancomunidad o bien se la continua, aprobando para ello un convenio y reglamentos y conformando un equipo técnico, lo que la consolida como organización permanente (39 de 97). La participación de la sociedad civil en la elección de autoridades de la mancomunidad es importante: participó en un 64% de los casos, en algunos casos incluso votando (7.7% del total).

Se puede distinguir dos períodos en la experiencia boliviana en materia de mancomunidades municipales: entre 1996 y 2001 y a partir de 2001. De las creadas en el primer período, ocho se encuentran en funcionamiento, de las cuales cinco en Santa Cruz. El número de Autonomías Municipales que las conforman varía entre 14 (Gran Chiquitania, la más antigua) y tres, siendo la media ocho y predominando los municipios de categoría B. Los aportes a la respectiva mancomunidad varían entre 0.5 y 1% de los ingresos de cada uno por Coparticipación Tributaria. En su creación, sus distintos objetivos fueron: desarrollo económico, social y territorial; fortalecimiento institucional y proyectos específicos.

Después de 2001, fueron fundadas 19 mancomunidades municipales en todos los departamentos, menos en Beni y Pando. Estas asociaciones involucran a 162 municipios de los cuales 17% son de categoría A, 33% de categoría B y 50% de categoría C, sin que ningún municipio grande hiciera parte de una mancomunidad. Su número de integrantes varía entre 2 y 25, correspondiendo las mancomunidades con mayor número de miembros a la internacional Aymaras sin fronteras (25); y a las interdepartamentales: Manchabol (16), de Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz; y de la Integración (15), de Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz. Los proyectos más frecuentes en estas mancomunidades son: desarrollo económico local, en un 24% de los casos; infraestructura caminera, en un 21%; salud y educación, en un 21%; e infraestructura de riego, en un 18%.

En cuanto al financiamiento de las actividades de estas mancomunidades, en el mismo informe se reportaba que el 87% de ellas contaba con aportes de las Autonomías Municipales integrantes (el 38% solo contaba con estos aportes), el 36% con financiamiento de cooperación internacional y el 26% con recursos propios, generados por la venta de servicios a sus municipios asociados. Los aportes de los municipios integrantes provienen en su totalidad de porcentajes sobre lo que cada uno recibe por Coparticipación Municipal.

Según el estudio de la Federación de Asociaciones de Municipios que sirve de base a esta sección, en 2009, de las 19 mancomunidades, 10 eran financiera y técnicamente sostenibles: financieramente, por contar con aportes de los integrantes y generar recursos propios, y técnicamente por haberse constituido en ellas equipos técnicos permanentes. La principal actividad de estos equipos técnicos era la elaboración de proyectos de inversión tanto para la mancomunidad como para los municipios integrantes, mejorando así la escasa capacidad que individualmente tenían para poder elaborar esos proyectos. Siguiendo su tradición local de autogobierno, una de las mancomunidades más importantes era (y aún es) la del Trópico de Cochabamba (el Chapare), integrada por siete municipios de categorías B y C, y que contaba con más de 70 técnicos, cuya capacitación era financiada por ella misma.

En lo que se refiere a cooperación transfronteriza entre Autonomías Municipales se destaca la mancomunidad Unión Trinacional de Aymaras sin Fronteras, creada en 2001 como una organización internacional sin fines de lucro. Está constituida por los municipios de las zonas colindantes entre Bolivia, Chile y Perú, y cuenta con un equipo técnico. El objetivo de esta alianza es mejorar las condiciones de vida del pueblo aymara mediante la aplicación de proyectos en el marco del desarrollo económico local en 57 municipios, 16 en Perú, 8 en Chile y 33 en Bolivia (Arellano, 2012).

5. Formas de financiación

5.1. FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Las Autonomías Municipales se financian con recursos propios -tributarios y no tributarios-, transferencias y endeudamiento.

RECURSOS PROPIOS

Los recursos tributarios son impuestos, contribuciones especiales, patentes y tasas. Son impuestos de dominio municipal los que gravan la propiedad de inmuebles urbanos y rurales (excepto la pequeña propiedad agraria y la comunitaria), la propiedad de vehículos automotores, la transferencia onerosa de inmuebles y automotores (excepto la realizada por empresas), el consumo de chicha de maíz y la afectación al medio ambiente por vehículos automotores cuando no constituya infracción o delito¹⁰.

Las contribuciones especiales pueden ser cobradas a los beneficiarios más favorecidos por alguna obra pública en particular.

Los gobiernos municipales perciben además patentes por funcionamiento de actividades económicas, publicidad y espectáculos públicos, y tasas por la prestación de servicios públicos como alumbrado y aseo urbano.

Los ingresos no tributarios provienen de hechos tales como venta de valores, donaciones y multas.

TRANSFERENCIAS

Con bajo condicionamiento

Las principales transferencias con que cuentan las Autonomías Municipales tienen un bajo condicionamiento y son:

- El 20% de Coparticipación Tributaria Municipal en los impuestos nacionales (todos menos el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos), que se distribuye según número de habitantes¹¹. En este sistema, creado en 1994, las transferencias no están vinculadas con la recaudación de ingresos propios y no pueden ser utilizadas en gastos de funcionamiento en más del 15%.

10. Ley 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos (2011). Gaceta Oficial del Estado. Art. 8

11. Ley 1554 de Participación Popular (1994). Gaceta Oficial del Estado.

12. Ley 3058 de Hidrocarburos (2005). Gaceta Oficial del Estado.

- Dos tercios del Impuesto Directo a los Hidrocarburos¹², cuya alícuota es 32% sobre el valor bruto de la producción (el tercio restante corresponde a las Autonomías Departamentales). Este impuesto coparticipado fue instituido en 2005 y se distribuye no por habitante sino por departamento. Al departamento donde se extrae la mayor parte de los hidrocarburos (Tarija) le corresponde el 7.82%, mientras que a cada uno de los otros departamentos el 6.25%¹³. Para cada departamento se descuenta el tercio correspondiente a la respectiva Autonomía Departamental y los dos tercios destinados a las Autonomías Municipales del departamento son distribuidos conforme al número de habitantes. Cuando se creó el impuesto se estableció que sería destinado a “los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo”. Sin embargo posteriormente se estableció que el 30% de este impuesto debe ser destinado al pago de la Renta Dignidad (renta vitalicia para todos los mayores de 60 años)¹⁴ y en 2012 que las Autonomías Municipales que tengan más de 50.000 habitantes deben destinar el 10% de lo restante a seguridad ciudadana, y las que tengan hasta 50.000 habitantes, el 5%¹⁵.

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

También hay un sistema de transferencias más condicionadas pero actualmente residuales: las provenientes de una condonación de la deuda externa, a ser distribuidas según la Ley del Diálogo (2000), beneficiando a los municipios según nivel de pobreza. Deben ser invertidas exclusivamente en infraestructura de salud (10%), de educación (20%), y vial y productiva (70%).

Finalmente están las transferencias condicionadas a aportes locales y aprobadas proyecto por proyecto, provenientes del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Deben ser destinadas a la lucha contra la pobreza.

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

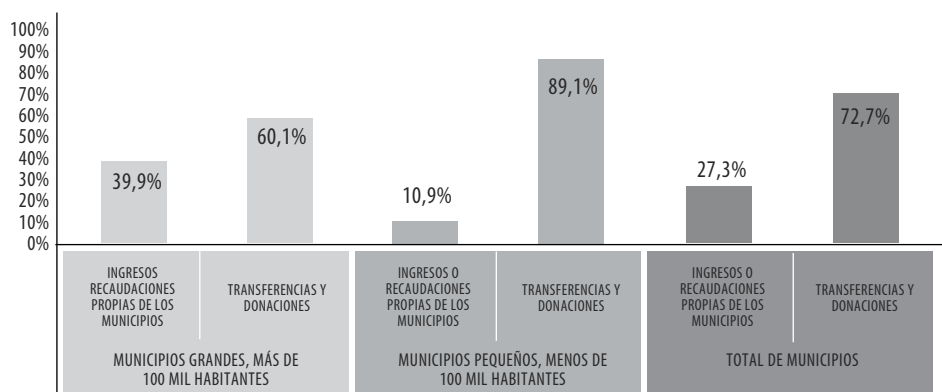
En 2012 el 27.3% los ingresos municipales presupuestados provinieron de fuentes propias y el 89.1% de transferencias, principalmente del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y de la Coparticipación Tributaria Municipal. Esta proporción es 40% de fuentes propias y 60% de transferencias en los municipios con más de cien mil habitantes

13. Decreto Supremo 28333 (2005). Gaceta Oficial del Estado.

14. Ley 3791 de la Renta Universal de Vejez (2007). Gaceta Oficial del Estado.

15. Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2012). Gaceta Oficial del Estado.

FIGURA 1
FUENTE DE INGRESOS MUNICIPALES PRESUPUESTADOS, 2012



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE FUNDACIÓN JUBILEO (2012).

y 11% - 89% en los restantes (ver Figura 1).

En 2003 la participación de las Autonomías Municipales en el total del Presupuesto General del Estado representaba un 8.1% y en 2008 un 7.2%, pero en términos absolutos en este período aumentó 2.4 veces: pasó de US\$ 327.5 millones a US\$ 803.8, todo ello gracias, principalmente, al Impuesto Directo sobre Hidrocarburos, instaurado con la Nacionalización de estos en 2005. En el año 2013 los presupuestos municipales alcanzaron a US\$ 2478.4, representando un 10% del total del Presupuesto General del Estado, gracias al crecimiento económico y a una redistribución del mencionado impuesto en particular (Finot, 2014). Con este crecimiento exponencial las Autonomías Municipales no tuvieron capacidad para ejecutar todo lo presupuestado. En febrero de 2013 el gasto acumulado sin ejecutar alcanzaba a más de US\$ 3800 millones (Fundación Jubileo, 2013). Dado que el precio del gas que exporta Bolivia depende de los precios internacionales del petróleo, se prevé que desde este año (2015) habrá una reducción proporcional de los ingresos por el Impuesto Directo sobre Hidrocarburos, pero las Autonomías Municipales contarán con los saldos no ejecutados y al gastarlas contribuirán a la política anticíclica adoptada por el Estado, según ya se mencionó.

ENDEUDAMIENTO

Las Autonomías Municipales deben solicitar la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para endeudarse. Los límites impuestos son que el valor presente de la deuda no sobrepase el 200% de sus ingresos corrientes y su servicio a la

deuda no sea mayor que el 20% de dichos ingresos. El Ministerio está autorizado para hacer un análisis de la capacidad de pago antes de autorizar el endeudamiento. En el caso de créditos de fuentes externas, siguiendo lo establecido en la Constitución, deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional (Resolución Suprema 218041, 1997)¹⁶.

En los años recientes pocas Autonomías Municipales han requerido crédito, pues según ya se mencionó, tienen superávits de caja. Así se puede comprobar en el Presupuesto General del Estado donde aparecen en detalle los presupuestos de todos los gobiernos subnacionales¹⁷.

FINANCIAMIENTO Y AUTONOMÍA

Uno de los efectos previsibles del acelerado crecimiento de las transferencias ha sido desincentivar el cobro de recursos propios. Por ejemplo, tan solo entre 2010 y 2014, la participación de los impuestos en el gasto total bajó en Sucre de 12.2 a 10.2% y en Cochabamba de 20.4 a 17.4%¹⁸. La importancia de los impuestos es mucho menor en las Autonomías Municipales rurales y el desincentivo, mayor. Por ejemplo, en Padilla (un municipio rural en el departamento del que Sucre es capital) la participación de los impuestos en el total del gasto municipal en 2010 era 0.8% y en 2014, 0.1%; en Tarata (municipio rural de Cochabamba), en 2010 se financiaba con impuestos el 2.6% del gasto y en 2014 el 1.6%. La teoría económica y política demuestran que la pereza fiscal es una consecuencia negativa del hecho de que las transferencias no estén vinculadas con las recaudaciones locales: ¿qué incentivo tiene un gobierno municipal de cobrar impuestos, y de responder a los ciudadanos, si su gasto no depende de esta cobranza? - El incentivo es más bien a no cobrarlos y no rendir cuentas (Finot, 2001).

En todo caso el bajo condicionamiento de las transferencias y la relativa abundancia de recursos han fortalecido la autonomía municipal. Las únicas limitaciones importantes son las establecidas en general para el control del gasto público: la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), de 1990, y la Ley 004 de Lucha contra la Corrupción, de 2012. Específicamente, los condicionamientos que estas leyes establecen para el proceso de gasto público son una de las causas de que las Autonomías Municipales no hubieran podido gastar lo presupuestado

16. Normas básicas del sistema de crédito público.

17. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014). Presupuesto general del Estado. Disponible en <https://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2014/index.htm>.

18. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015, agosto). Presupuesto General del Estado 2011, 2014. La Paz. Disponible en <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/ppto2011/>; <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/ppto2014/>.

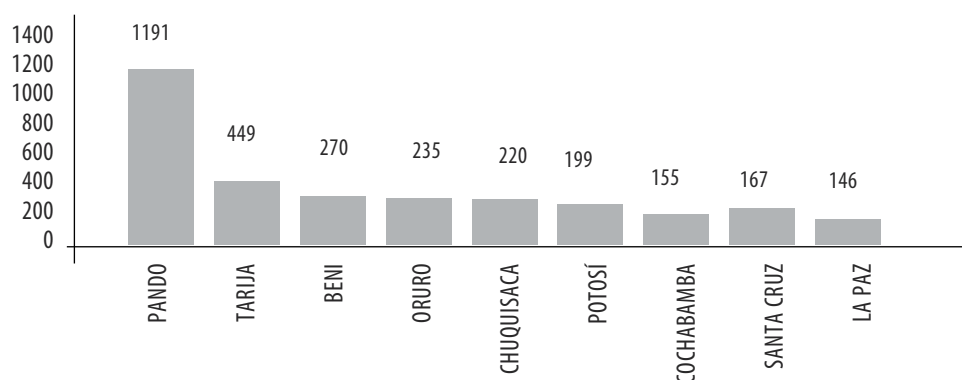
con la celeridad correspondiente, pero obviamente estas limitaciones legales son plenamente justificables. El otro factor sería la falta de personal técnico, sobre todo en las Autonomías Municipales de menor dimensión.

INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS

El principal problema en los sistemas de transferencias es su inequidad, dada la diferente población de cada departamento¹⁹. Dicha inequidad es mayor en el caso de las Autonomías Departamentales, donde la relación por habitante resulta de 82 (Pando) a 1 (La Paz), pero también es muy grande en las Autonomías Municipales, según se puede observar en la Figura 2, la diferencia es de 8 a 1.

FIGURA 2

TRANSFERENCIAS POR HABITANTE A AUTONOMÍAS MUNICIPALES 2012 - EN DÓLARES



FUENTE: FINOT I. (2014).

Dada la gran importancia de las Autonomías Municipales en la provisión de educación y salud, estas desigualdades inciden en disparidades similares en la provisión de estos servicios a los que todos tienen igual derecho. La coparticipación del Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos, al basarse en la igualdad de los departamentos y no de los ciudadanos, generó la desigualdad por habitante. Ni la nueva Constitución ni la Ley Marco de Autonomías y Descentralización cambiaron esta situación heredada, pero en esta última se prevé la realización de un debate sobre este problema apenas

19. Lo equitativo sería que para cada localidad las transferencias fueran proporcionales al esfuerzo fiscal de los ciudadanos, medido no en términos absolutos sino como porcentaje de su ingreso medio (Finot, 2007).

se cuente con los resultados definitivos del Censo de 2012, los cuales aún están en discusión. Se espera tener los ajustes necesarios este año (2015) y el Ejecutivo nacional ya ha iniciado un debate orientado a proveer de insumos para proponer a la Asamblea Legislativa (donde el partido en el gobierno tiene mayoría de 2/3) una ley de “Pacto Fiscal” que modifique esta situación. Será clave que, además de reducir la inequidad, se logre conciliar este objetivo con el de eficiencia, creando las condiciones para reducir la pereza fiscal.

6. Participación Ciudadana

6.1. FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Ya se ha mencionado que el tema de la participación ha sido fundamental en el proceso de reforma municipal realizado en Bolivia, como lo señala el hecho de que la ley que inició el proceso fue designada “de Participación Popular”. La idea original de 1993 era aprovechar la capacidad de autogestión de las comunidades campesinas y las juntas de vecinos, transformándolas en órganos de gobierno submunicipales con participación directa, con la única condición de que la participación de todos los habitantes en las decisiones fuera igualitaria (Finot, 1990)²⁰. Pero en vez de ello, ante la oposición del partido indigenista aliado del partido de gobierno de la época, en la Ley 1551 de Participación Popular, 1994, que finalmente fue adoptada, se tuvo que descartar tales órganos de autogestión y aceptar que las organizaciones territoriales de base participaran -no decidieran- en la planificación y el control siguiendo sus “usos y costumbres”, ya que no todos los ciudadanos tendrían igual derecho a participar (por ejemplo, en las comunidades campesinas solo pueden participar los comunarios originarios).

Se estableció entonces que dichas organizaciones concurrieran en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y de los respectivos Planes Anuales Operativos, y en el control de la ejecución de dichos planes. Para vigilar que eso se hiciera efectivo se creó en cada municipio un Comité de Vigilancia integrado por representantes (ad honorem) de dichas organizaciones, comité que podía denunciar al respectivo gobierno municipal y dar lugar a que las transferencias financieras fueran interrumpidas.

En 2013 estas disposiciones fueron modificadas con la aprobación de la Ley 341 de Participación y Control Social, en la cual se establece que todas las organizaciones sociales tienen igual derecho a participar. Clasifica a estas en “orgánicas” (juntas de vecinos, sindicatos...), “comunitarias” (organizaciones territoriales campesinas) y circunstanciales. Por otro lado, toda autoridad electa puede ser demandada y suspendida en sus funciones.

20. Ver Anexo “Ley de reforma municipal”

6.2 EXPERIENCIAS

Actualmente la planificación participativa se encuentra en plena vigencia pero no para el conjunto de cada municipio sino para lo que será destinado a obras de alcance distrital (distritos urbanos) o cantonal (en cantones, circunscripción submunicipal rural). El Concejo Municipal define qué porcentaje de los recursos será destinado a estas obras -porcentaje que suele ser mayor en los municipios rurales que en los urbanos. Esta es la parte del presupuesto que se define con la participación de las organizaciones territoriales (juntas de vecinos y comunidades) y que es aprobada por consejos distritales o cantonales conformados por representantes de las respectivas organizaciones de base.

Los miembros de las comunidades y los vecinos participan activamente en los municipios rurales, en muchos casos inclusive con aportes adicionales en trabajo y en especie²¹. También participan en los barrios urbanos, cuya población predominante es de migrantes recientes. Es el caso de El Alto, segundo municipio en población, contiguo a La Paz, con fuerte influencia rural indígena. Allí no solo se mantiene las modalidades rurales de participación y decisión, sino los consejos distritales eligen subalcaldes responsables de ejecutar lo acordado con las autoridades municipales (normalmente, en otros municipios, los subalcaldes distritales son designados por el alcalde).

No es el caso sin embargo en las zonas urbanas tradicionales. La legislación no establece cómo deben ser elegidos los representantes vecinales (se sigue “usos y costumbres”) y con frecuencia estos representan a una parte muy pequeña de esta población. La planificación participativa en estos casos se habría convertido tan solo en un “ritual”, con reducida participación de los vecinos en talleres y consultas para cumplir requisitos formales, obviando la construcción participativa de propuestas (Fundación Jubileo, 2012b). En síntesis: la población participa más cuantas más carencias tiene (por ejemplo, en nuevos asentamientos) y cuanta mayor sea la vigencia de las instituciones de origen indígena.

En cuanto al órgano máximo de representación social -en la ley anterior el Comité de Vigilancia-, sin bien los mecanismos de participación a través de este órgano fueron importantes cuando se inició el proceso (1994), actualmente han perdido terreno, dado que la planificación participativa se ha reducido a una parte con frecuencia menor de los planes municipales. Sin embargo, este órgano -ahora ampliado- legalmente tiene tuición y control de la ejecución sobre todo el Plan Anual Operativo de la Autonomía Municipal, lo que origina un conflicto de roles con el Concejo Municipal: el ac-

21. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010), en la Disposición Adicional Tercera, determina que estos aportes -tradicionales en la institucionalidad indígena originaria- en adelante sean considerados una forma de contribuciones especiales, uno de los tributos con que cuentan las entidades territoriales autónomas.

tual Comité de Vigilancia tiende al corporativismo a título de democracia participativa mientras el Concejo Municipal intenta mantener la democracia representativa. Se ha detectado casos de cooptación de miembros del Comité de Vigilancia por ejecutivos municipales, cooptación que resulta más fácil dado que dicha representación no es remunerada (Fundación Jubileo, 2012b).

7. Innovación y modernización local

7.1. EXPERIENCIAS EN AUTONOMÍAS MUNICIPALES URBANAS

En experiencias innovadoras destaca la Autonomía Municipal de La Paz por:

- Política de simplificación de trámites y lucha contra la corrupción, en marcha desde el año 2000 que, en este segundo aspecto, involucra la participación ciudadana en línea y procesos no solo administrativos sino también penales en contra de funcionarios corruptos²², logrando disminuir significativamente la corrupción. Desde 2013 la Ley 482 de Gobiernos Locales establece la obligación de crear unidades de transparencia en todos los municipios con más de 50.000 habitantes (23 de los 339 existentes) y, en parte voluntariamente, en parte por gestión del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, ya se han establecido unidades de transparencia en 140 municipios. Sin embargo, la experiencia de La Paz demuestra que lo decisivo es la simplificación de trámites y, sobre todo, la voluntad política del alcalde en funciones entre 2000 y 2009: tolerancia cero a la corrupción.

- El programa “Barrios y Comunidades de Verdad”, que atiende las necesidades de la población a través de intervenciones de infraestructura urbana y nuevas capacidades para la población mediante un componente de desarrollo comunitario. Comprende la construcción de vías (con frecuencia graderías dada la topografía de La Paz), casas comunales, campos deportivos, áreas de esparcimiento (parques, paseos, plazas y/o miradores), además de centros infantiles (guarderías) y obras complementarias (muros, embovedados, viaductos y demás obras civiles). Hasta principios de 2015 se entregaron 81 “barrios de verdad”. En la actualidad el programa ha sido exportado a Ecuador y Guatemala (Banco Interamericano de Desarrollo, s/f).

- El uso generalizado de tecnologías de información y comunicación (TIC's). Entre varios sistemas se destacan: a) el Sistema de Inversión Municipal

22. Entrevista a Mauricio Lea Plaza, ex Secretario Ejecutivo de la Alcaldía Municipal de La Paz.

que transparenta todo el proceso de ejecución del Plan Operativo Anual; b) el Sistema de Información Territorial (SIT) que incluye distintos mapas, catastro y redes de monitoreo de contaminación; c) el Sistema de Indicadores Diarios de Gestión (SIDIG); d) el Sistema de Información de Riesgos y Emergencia que incluye módulos de monitoreo geodinámico y monitoreo hidrometeorológico; e) el Sistema de Información Municipal - Ciudad Inteligente que se alimenta de datos generados por los demás sistemas y genera información completa sobre la gestión municipal.

En el municipio de Sucre (Chuquisaca), cada año se lleva adelante el encuentro “Juventud de las Américas”, que reúne a estudiantes de secundaria no solo del municipio sino de otros lugares del país para tratar salud sexual y reproductiva, alcoholismo y drogadicción, seguridad ciudadana, educación vial y no violencia, a través de conferencias, competencias, ferias, exposiciones y otros recursos educativos. En estos encuentros ya han participado más de 30 mil adolescentes (PADEM, 2012).

7.2. EXPERIENCIAS EN AUTONOMÍAS MUNICIPALES INTERMEDIAS

Entre las Autonomías Municipales de dimensión intermedia se destaca Villazón (en el departamento de Potosí) por su política contra la violencia intrafamiliar, lamentablemente un problema generalizado en el país. Esta política consiste en: a) campañas de información las funciones de su unidad de Servicios Legales Integrales Municipales, gracias a las cuales se incrementaron de manera importante las denuncias, b) talleres de autoestima, género y participación ciudadana, c) una Red de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PADEM, 2013).

7.3. EXPERIENCIAS EN AUTONOMÍAS MUNICIPALES RURALES

Entre estas Autonomías Municipales resaltan dos, una en Comarapa (departamento de Santa Cruz) y otra en Villa Azurduy (Chuquisaca) (PADEM, 2012).

En Comarapa la Autonomía Municipal organizó, junto con organizaciones de comerciantes minoristas mujeres, un programa de capacitación que comprende tanto un mejoramiento en educación como en sanidad para la manipulación y el manejo de alimentos, así como también habilidades laborales, incluyendo estrategias de ventas. Los resultados son evidentes tanto en términos sanitarios, como en satisfacción de los clientes y mejora en los ingresos y las condiciones de vida de las comerciantes.

En Villa Azurduy, pese a contar con un hospital debidamente equipado, las mujeres no llegaban al lugar. Por ello, se está implementando una política de atención materno-infantil que comprende los siguientes elementos: a) Por iniciativa de los médicos

del hospital de segundo nivel, se construyó y habilitó una “Casa Materna” donde pueden hospedarse, de manera gratuita, todas las mujeres que antes por la distancia de sus hogares no acudían al hospital para realizar sus controles pre y postnatales, ni tampoco para ser atendidas en el parto, a pesar de que la atención (como en todo el país) es gratuita. En la Casa Materna además de hospedaje se les da orientación familiar y talleres de capacitación en artesanía. b) Se formaron responsables populares de salud que se encargan de hacer seguimiento a las mujeres embarazadas y las trasladan al hospital de ser necesario. c) Se hace capacitación de parteras para las localidades más distantes. El resultado es que en la actualidad más del 90% de las mujeres del municipio da a luz en el hospital, lo que significa un importante avance ya que en el resto del país esta atención alcanza al 69,2% de las mujeres embarazadas (INE, 2014).

8. PRINCIPALES POLÍTICAS URBANAS Y SUS RETOS

Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2012, en Bolivia el 67,3% de su población vive en áreas urbanas²³. Las mayores concentraciones urbanas están en los municipios conurbados de La Paz y El Alto, y en el municipio de Santa Cruz. En esta sección se analizará estos casos.

8.1.LA PAZ

LAS SIGUIENTES SON LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL 2010-2015

POLÍTICAS²⁴

–“Barrios y comunidades de verdad”. Política en vigencia desde 2004, cuyo objetivo es enfrentar y reducir la marginalidad urbana en las laderas (que bajan desde el Altiplano y los cerros que rodean La Paz) y las comunidades (rurales) más carenciadas. Este programa ya ha sido descrito en la sección anterior. Ha sido internacionalmente reconocido como una política exitosa para reducir la marginalidad urbana, actualmente casi inexistente en La Paz²⁵.

–“Transporte cómodo, barato y seguro”. En los períodos anteriores se invirtió prioritariamente en vialidad urbana, incluidos puentes, avenidas, calles y graderías. En el período que concluye en 2015 el gobierno

23. <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/noticias.aspx>

24. Elaborado en base a Revilla L. (2010). Programa de Gobierno 2010-2015.

25. Ha habido varios reconocimientos, siendo el más reciente el del Banco Mundial. La Paz, Gobierno Autónomo Municipal (2015, junio). Noticias, Las cosas claras. El Banco Mundial entrega un reconocimiento al Alcalde Luis Revilla por su compromiso con La Paz. http://www.lapaz.bo/lapaz/index.php?option=com_content&view=article&id=18249. También Banco Interamericano de Desarrollo (2015); Infraestructura y servicios aportan dignidad a barrios pobres. Disponible en <http://www.iadb.org/es/mapamercas/bolivia/infraestructura-y-servicios-aportan-dignidad-a-barrios-pobres,5891.html> [2015 Feb.].

municipal se enfocó a mejorar el transporte público, empezando por la creación de una empresa municipal: “La Paz Bus” e iniciando el servicio con los buses “Puma Katari”, términos que en aymara significan: puma, león andino y katari, serpiente, expresando que los buses tienen la fuerza de un puma para subir las pendientes calles de La Paz y la astucia de una serpiente para evitar las arterias más congestionadas. Al nombre del programa se le podría añadir “rápido”, una ventaja particular en una ciudad con alto congestionamiento vehicular.

- “Mejor educación, salud y deporte”. En lo que se refiere a educación, se llevó a cabo una reorganización de las 35 redes educativas por ciclos y niveles (inicial, primaria y secundaria), a fin de especializar las infraestructuras y equipamientos educativos; un Centro de Alto Rendimiento Educativo (actualización de docentes) por macrodistrito (en total nueve); Comités de Educación en cada macrodistrito, a fin de priorizar la inversión en infraestructura y equipamiento de establecimientos públicos.

En salud y apoyo a los derechos ciudadanos, la Autonomía Municipal en uso de sus nuevas competencias ha asumido la reorganización del sistema de administración de salud y continúa la construcción de hospitales hasta segundo nivel (el tercer nivel corresponde a la Autonomía Departamental). Además, la Autonomía Municipal participa crecientemente en el financiamiento de personal. Por otro lado, ha continuado y ampliado los servicios de Atención Integral a la Familia, principalmente para hacer frente a la violencia doméstica.

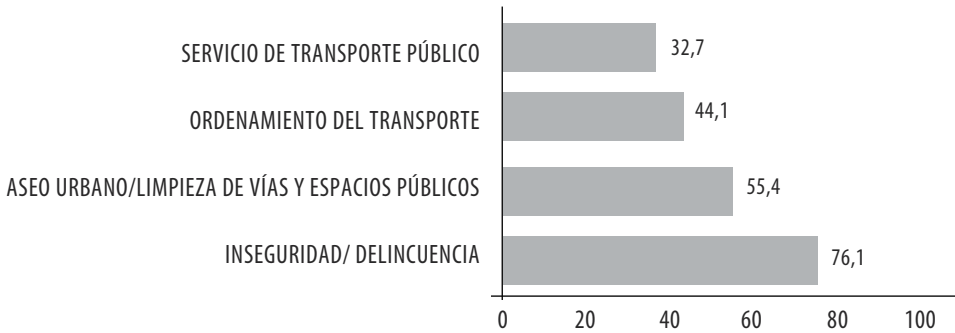
- “Ciudad líder, ciudad segura”. El problema de la inseguridad ciudadana se enfrenta principalmente a través de Redes Integrales Macrodistritales y Módulos Policiales Barriales. En las redes participan juntas vecinales, juntas escolares, empresas privadas de seguridad y la Policía. Además se ha iniciado el registro de radiotaxis que incluye un chip de radiofrecuencia que permite localizarlos. Forma parte de esta política un Observatorio de Seguridad Ciudadana sobre la base de información de la Policía y encuestas de percepción.

RETOS

Según se puede observar la Figura 3 la percepción de los habitantes de La Paz sobre los principales problemas a los que se enfrentan es: en primer lugar inseguridad/delinuencia, seguido por aseo urbano, ordenamiento del transporte y servicio de transporte público (Observatorio La Paz Cómo Vamos, 2014).

FIGURA 3

PRINCIPALES PROBLEMAS ASOCIADOS A LA CIUDAD DE LA PAZ, 2014 (EN PORCENTAJE)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL OBSERVATORIO LA PAZ CÓMO VAMOS (2014).

SEGURIDAD CIUDADANA

De estos problemas, el más grave es la inseguridad, a tal extremo que con frecuencia en las zonas periféricas los vecinos se tienen que organizar tanto para vigilar sus viviendas como para velar por la seguridad de sus hijos en los trayectos de estos hacia y desde sus centros educativos.

El problema de la inseguridad ciudadana y la delincuencia es común a todas las grandes ciudades de Bolivia, pero también es el más difícil de enfrentar por los gobiernos municipales, ya que la policía es función privativa del nivel central, y los efectivos de este cuerpo resultan insuficientes. Sin embargo, la Constitución establece que el tema seguridad ciudadana es materia concurrente entre el gobierno central y las autonomías²⁶. Haciendo uso de esta facultad, las Autonomías Municipales contribuyen a este objetivo con dotación de infraestructura y medios de transporte a la Policía Boliviana, asignando para ello los recursos condicionados provenientes del Impuesto Directo sobre Hidrocarburos. Otra posibilidad sería coadyuvar con el trabajo de esta a través de la Guardia Municipal, cuerpo constituido en ejercicio de una facultad constitucional²⁷, pero esto aún no se ha dado pues la Policía no lo ha requerido.

26. Constitución Política del Estado (2009). Art. 298

27. Constitución Política del Estado (2009). Art. 302 I, numeral 36.

TRANSPORTE

En el caso de La Paz, el ordenamiento del transporte se dificulta particularmente por la topografía del área urbana, que se levanta sobre una serranía que baja desde el Altiplano, a 4.060 metros sobre el nivel del mar, hasta menos de 3.000 m, en la que prevalecen las calles angostas con fuertes pendientes. Este problema se agrava en el caso del transporte público, donde el gobierno municipal debe coordinar con -y en algunos casos enfrentar a- fuertes sindicatos que agrupan a propietarios y choferes de buses (la menor parte) y vanes (la mayoría), que tratan de imponer tarifas, congestionan el centro de la ciudad y, en general, proveen un mal servicio. La situación es difícil porque estos medios de transporte dan empleo (a destajo) a decenas de miles de choferes. Según ya se ha mencionado, para hacerle frente, la Autonomía Municipal ha creado recientemente una empresa municipal de modernos buses cuyas rutas por ahora evitan las arterias más congestionadas y se caracterizan por excelente servicio y atención. Obviamente la iniciativa cuenta con amplio apoyo de los habitantes, que aspiran a que este servicio se amplíe.

Contribuye también en forma importante a la solución de los problemas particulares de La Paz en materia de transporte, la reciente instauración de un sistema de teleféricos ("Mi Teleférico") por parte del gobierno central, uno de los cuales alcanza hasta la vecina ciudad de El Alto. Actualmente se cuenta con tres líneas, pero recientemente el gobierno nacional ha comprometido la construcción de seis líneas más.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO 2015-2020

La agrupación ciudadana y el partido político con mayores preferencias según las encuestas, en sus programas de gobierno se comprometen a seguir avanzando en la solución de los problemas analizados y también a mejorar el aseo urbano, el segundo problema más mencionado en las encuestas de percepción.

Otros retos identificados en estos programas son, en lo social, violencia contra grupos vulnerables y elevado consumo de alcohol, insuficiencia de servicios de salud y baja calidad de la educación. En lo ambiental se debe enfrentar la disposición de aguas residuales y mejorar la gestión de riesgos (sobre todo de deslizamientos, problema típico de La Paz).

En lo económico, los candidatos identifican como principales retos fomentar el acceso a la tecnología para ciudadanos y empresas; brindar servicios de apoyo a empresas y fomentar el emprendimiento; mejorar la calidad de los servicios municipales, y enfocarse en el turismo a partir del nombramiento de La Paz como una de las siete ciudades maravilla del mundo.

En lo institucional, uno de los principales retos es lograr una definición de límites con municipios colindantes. Otro, redistribuir y profundizar la desconcentración de la gestión municipal (Sol.bo, 2015; MAS-IPSP, 2015a).

8.2. SANTA CRUZ

RETOS Y POLÍTICAS²⁸

-Hacer frente a la marcada inequidad en el acceso de la población a bienes y servicios de calidad: acceso de los ciudadanos a bienes, servicios, cultura, valores y conocimientos en un marco de inclusión e igualdad de oportunidades. Promoción de la cultura; reducción de la segregación socio espacial; en salud: lucha contra la desnutrición infantil, extensión de la cobertura, y construcción, ampliación y mantenimiento de los establecimientos; en educación: eliminación del déficit de establecimientos educativos y aulas completar edificaciones escolares con equipamiento e insumos; protección de la familia y la sociedad, en particular los grupos vulnerables; promoción del deporte.

-Hacer frente al retraso en la construcción de la ciudad: Plan de construcción de la ciudad en 10 años. Pavimentación en base a ubicación, densidad, antigüedad y tributación, que evite la expansión dispersa; construcción de más canales de drenaje para alejar riegos de inundaciones; equipamiento social.

-Frenar la expansión dispersa, fragmentada y de bajas densidades de la mancha urbana: Organización y equipamiento del territorio en base al Plan de Ordenamiento Territorial de largo plazo. Control de la expansión de la mancha urbana: normativa de densificación (elevarla a 75 habitantes/hectárea) e intervención en el mercado de tierras urbanas a fin de combatir la especulación; diseño, control y recuperación de espacios públicos; descentralización de la estructura urbana hacia las subalcaldías; estructuración de la red de transporte articulada con usos de suelo, densidades y redes de servicios.

- Hacer frente a las deficientes condiciones de seguridad, eficiencia e higiene en servicios bajo responsabilidad municipal: Mejoramiento de los servicios urbanos. Implementación del Plan Integral de Transporte Público combinando líneas alimentadoras (radiales) con líneas distribuidoras (anulares); mejoramiento de la infraestructura de transporte incluyendo

28. Elaborado a partir de: Gobierno Municipal Autónomo de Santa Cruz de la Sierra 2008. Plan estratégico de desarrollo municipal.

carriles exclusivos para transporte público y privado, ciclovías, aceras y bulevares peatonales; red de mercados a partir de un mercado mayorista metropolitano y mercados distritales garantizando uniformidad de precios.

- Frenar los elevados índices de contaminación ambiental: Construcción y gestión de un territorio ecológicamente sostenible. Rigurosa fiscalización del servicios de limpieza de los espacios públicos; mayor dotación de baños y basureros públicos; mejoramiento de la gestión de residuos sólidos; eliminación de focos de contaminación del agua subterránea.

- Hacer frente a la creciente sensación de inseguridad e indefensión en los ciudadanos y deterioro de la convivencia urbana (“magnificada por los medios de comunicación”): Defensa de los derechos y seguridad del ciudadano. Seguridad participativa siguiendo la normativa nacional; gestión de riesgos con alerta temprana en base a monitoreo permanente (particularmente para el caso de inundaciones); defensa del consumidor y mercados saludables.

- Hacer frente a la creciente economía informal: Promoción del desarrollo económico local. Complementariedad con las iniciativas de desarrollo económico de la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz; fortalecimiento de las instituciones de formación profesional; promoción de la oferta de servicios avanzados, tecnológicos, culturales y de entretenimiento; promoción de la complementariedad entre las economías popular y moderna.

PERCEPCIÓN CIUDADANA

Si bien se ha avanzado en la implementación de estas políticas, los retos actuales en la ciudad de Santa Cruz siguen siendo los mismos, con la diferencia de que la inseguridad es actualmente uno de los mayores problemas que debe enfrentar la Autonomía Municipal cruceña, con las limitaciones propias de todas las Autonomías Municipales ya mencionadas para el caso de La Paz. En efecto, según el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2013), Santa Cruz sería la ciudad más insegura del país, seguida de El Alto, La Paz y Cochabamba. Como en los otros casos, la Autonomía Municipal se ocupa de la dotación de infraestructura y equipamiento a las dependencias de la Policía, y también de la implementación de vigilancia a través de cámaras, con la particularidad de que en Santa Cruz la participación de la Autonomía Departamental es mayor que en los otros casos.

Adicionalmente, en la percepción ciudadana, y coincidiendo con el diagnóstico del gobierno autónomo municipal, se mencionan como principales problemas después de la inseguridad: el deficiente transporte público, la educación escolar y la deficiencia en cuanto a la cantidad y tamaño de las áreas públicas (Gonzales, 2014), todos retos para las autoridades de la Autonomía Municipal que fueron electas este año (el 29 de marzo de 2015).

PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO 2015-2020

Los retos identificados en los programas de la agrupación ciudadana y del partido político con mayores preferencias en las encuestas coinciden con lo anterior (Santa Cruz para Todos, 2015). Se señala en particular: seguridad ciudadana, prevención de la violencia contra las poblaciones vulnerables, y transporte y movilidad urbana. También la necesidad de una mejor gestión de riesgos y de la contaminación, en particular de residuos y aguas servidas generadas por la industria. En lo institucional se detecta la necesidad de readecuar las normas de uso del suelo, de un nuevo catastro urbano y de avanzar en desconcentración.

8.3. EL ALTO, RETOS Y FORTALEZAS

El Alto es un municipio contiguo a La Paz, de creación relativamente reciente (1988), cuya población proviene en su mayor parte del campo, especialmente del Departamento de La Paz y, por tanto, culturalmente aymara. Crece a un ritmo anual del 9% y en 2012 su población ya alcanzaba a 828.840 habitantes, habiéndose convertido en el segundo municipio más poblado del país. Su problemática fundamental está relacionada con la creciente cantidad de nuevos asentamientos y consiguientes requerimientos de urbanización, la inseguridad ciudadana (segunda en el país después de Santa Cruz) y el congestionamiento extremo del área tradicional contigua a La Paz -donde se encuentra el aeropuerto y el acceso terrestre a esta-, que cumple las funciones de centro político y comercial de la ciudad, copada por el comercio informal.

Los programas de los candidatos con mayor apoyo, que participaron en las elecciones realizadas el 29 de marzo de 2015 (MAS-IPSP, 2015a; Unidad Nacional, 2015), coinciden en señalar como principales retos la segregación espacial, la inseguridad ciudadana (vinculada con el elevado consumo de alcohol y la baja cobertura de alumbrado público), deficiencia en infraestructura y calidad de la educación pública, el transporte urbano y la contaminación. Entre las políticas planteadas aparecen: mejorar la seguridad con la participación organizada de los vecinos; regular el comercio informal; mejorar las condiciones de habitabilidad en las zonas con deficiencias, incluida la ampliación

de cobertura de agua potable y alcantarillado; mejorar el aseo público y construir una planta de tratamiento de residuos sólidos; y prestar servicios de transporte público con una empresa municipal de buses (proyecto de la actual gestión próximo a entrar en funcionamiento). También fortalecer el emprendimiento y la asociatividad empresarial. Además, como en las otras dos ciudades, se plantea la necesidad de una mayor desconcentración de la administración municipal.

El Alto se caracteriza por la organización de la sociedad civil a partir de juntas de vecinos que funcionan de acuerdo a las instituciones comunitarias, organizaciones que, como en otros casos, tienen fines tanto constructivos como reivindicativos (Finot, 1990). Entonces, así como dichas instituciones son clave para la toma de decisiones sobre mejoramiento urbano, también lo fueron para el gran levantamiento de 2005 en contra de la privatización del gas, denominada “Guerra del Gas”. Lograda la inclusión plena de la población de origen indígena en la política boliviana, la participación constructiva puede ser la clave para el avance en la construcción de esta joven ciudad.

9. Conclusiones

- El proceso de municipalización de Bolivia iniciado en 1994, al extender la jurisdicción municipal a las áreas rurales implicó la culminación de un proceso de democratización (iniciado en 1952) con la plena incorporación de la población de origen indígena, mayoritaria, en la política boliviana. Esta incorporación se expresa en la constatación de que un 65% de los alcaldes y concejales son de origen indígena. También en el surgimiento de un partido político de origen campesino-indígena que obtuvo mayoría nacional en tres elecciones consecutivas y actualmente se encuentra en función de gobierno.
- En 1994 se inició además un proceso de descentralización, pues fueron transferidas al nuevo municipio la infraestructura vial local, toda la infraestructura social, y las fuentes de recursos que garantizan su sostenibilidad económica. Este proceso se amplía en 2009 con la promulgación de una nueva Constitución en que se instauran, además de las Autonomías Municipales, Autonomías Departamentales e Indígena-originario-campesinas.
- La nueva Constitución implica nuevos avances en democratización, pues establece la paridad de género en las listas de candidatos y la posibilidad de crear Autonomías Indígena-originario-campesinas. Además, se define para las Autonomías Municipales competencias exclusivas, que hacen más viable el desarrollo económico local; y competencias concurrentes -aquellas en que además de la ejecución se confía a estas autonomías la reglamentación de la legislación nacional-, que representan un papel muy importante en materias como seguridad ciudadana, salud y educación. Existe coordinación entre las Autonomías Municipales y el nivel central en materia de infraestructura de transporte, pero aún no la suficiente en seguridad, salud y educación.
- Hay una gran disparidad entre municipios en lo que se refiere a número de habitantes y capacidades administrativas. Se había previsto subsanar este problema a través de la conformación de mancomunidades, en lo que se ha avanzado bastante pero aún no significativamente. Se espera mayores avances gracias a que la nueva legislación permite transferencias directas desde el gobierno central a las mancomunidades (y no solo a los municipios integrantes individualmente). Adicionalmente, la nueva legislación prevé la fusión de municipios con menos de 5.000 habitantes.
- La autonomía municipal ha resultado relativamente favorecida con transferencias fiscales poco condicionadas, incrementadas con la creación y la coparticipación en un importante Impuesto Directo a los Hidrocarburos, pero también resulta desfavorecida al depender excesivamente de transferencias, lo que además ha aumentado la pereza fiscal. Por otro lado, la desigual distribución de las transferencias provenientes del

mencionado impuesto ha aumentado en vez de disminuir la desigualdad en un derecho básico que es el acceso a bienes públicos.

- Los sistemas de financiamiento heredados del pasado aún no han sido modificados y el conjunto de estos resulta altamente inequitativo y desincentiva la eficiencia fiscal. En este año (2015) ha empezado el debate sobre este tema con el objetivo de culminar en una nueva legislación que reduzca estas deficiencias.

- Desde sus orígenes el proceso boliviano ha tenido a la participación social como un elemento fundamental para la gestión local. Dicha participación se da adecuadamente, a través de organizaciones territoriales de base, en lo que se refiere a proyectos de ámbito submunicipal -particularmente en la población de origen indígena-, pero no en el nivel municipal, sobre todo en las grandes ciudades, donde con frecuencia el órgano integrado por las organizaciones sociales resulta representar más intereses corporativos que generales.

- Las innovaciones más interesantes serían la política anticorrupción y el programa “Barrios de Verdad” en la Autonomía Municipal de La Paz; en municipios de menor dimensión, la lucha contra la violencia doméstica en Villazón y la facilitación del acceso a servicios de salud materno-infantil en Villa Azurduy. El uso de teleféricos para el transporte urbano masivo (iniciativa del gobierno nacional) también es una innovación importante para contribuir a resolver el problema del transporte en la accidentada topografía de La Paz.

- Actualmente en la percepción ciudadana el principal problema en las grandes ciudades es la inseguridad, pero las Autonomías Municipales no cuentan con competencias suficientes para hacerle frente, solo pueden coadyuvar a una política nacional.

10. Bibliografía

- Albó, X. & Quispe, V. (2004). *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: Plural, CIPCA.
- Arellano, D. (2012). Alianza estratégica aymaras sin fronteras: una respuesta territorial a los desafíos de la "glocalización". *Revista Tink'azos* 32, 147-164.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (Sin fecha). Infraestructura y servicios aportan dignidad a barrios pobres. Disponible en <http://www.iadb.org/es/mapamericas/bolivia-old/infraestructura-y-servicios-aportan-dignidad-a-barrios-pobres,5891.html>
- Constitución Política del Estado. (2009). Gaceta Oficial del Estado.
- Decreto Supremo 28333 (2005). Gaceta Oficial del Estado.
- Decreto Supremo 0214 (2009). Gaceta Oficial del Estado.
- Del Castillo, M. (2010). Contexto de la Mancomunidad en Bolivia. La Paz: Programa de Gobernabilidad para el Desarrollo Territorial Sostenible - Concertar Intercooperation.
- Finot, I. (1990). *Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia*. La Paz: ILDIS. (Reed. 1993).
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago, CEPAL.
- Finot, I. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, 4. 173-206. Madrid, Asociación Española de Ciencia Regional.
- Finot, I. (2014, noviembre). *En busca de la eficiencia y la igualdad y el caso de Bolivia*. Presentación en el Seminario sobre Descentralización y Recentralización en América Latina, ICHEM - Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile.
- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM Bolivia (2009). *Diagnóstico de situación de las mancomunidades en Bolivia*. La Paz: Autor.
- Federación de Asociaciones de Municipios (FAM) (2010). [Base de datos].
- Fundación Jubileo (2012a). [Base de datos].
- Fundación Jubileo (2012b). *Participación y Control Social, Guía para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, Parte 1*. La Paz: Autor.
- Fundación Jubileo (2013). En menos de tres años se duplican saldos sin ejecutar y llegan a \$US 3.800 millones. *Revista Jubileo*. Disponible en <http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/articulos/item/219-en-menos-de-tres-anos-se-duplican-saldos-sin-ejecutar-y-llegan-a-us-3-800-millones.html>.
- Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2014). Informe de Gestión 2010-2014. La Paz: Autor.

Gobierno Municipal Autónomo de Santa Cruz de la Sierra 2008. Plan estratégico de desarrollo municipal. Disponible en <http://www.santacruz.gob.bo/archivos/PN02082010105736.pdf>.

Gonzales, G. (2014). *La planificación urbana y su impacto en la calidad de vida en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística (2013). 67,3% de la población del país habita en áreas urbanas y 32,7% en áreas rurales Disponible en La Paz: Autor. Disponible en <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/noticias.aspx>.

Instituto Nacional de Estadística (2013). Censo de Población y Vivienda de 2012, Noticias Disponible en <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/noticias.aspx>

Instituto Nacional de Estadística - INE (2013). Censo de Población y Vivienda de 2012. <http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?&BASE=CPV2012COM>

Instituto Nacional de Estadística -INE (2014). Un pincelazo a las estadísticas con base en datos del censo. La Paz: Autor.

La Paz, Gobierno Autónomo Municipal (2015, junio). Noticias, Las cosas claras. El Banco Mundial entrega un reconocimiento al Alcalde Luis Revilla por su compromiso con La Paz. http://www.lapaz.bo/lapaz/index.php?option=com_content&view=article&id=18249

Ley 004 de Lucha contra la Corrupción (2012). Gaceta Oficial del Estado. N° 118 NEC.

Ley 026 de Régimen Electoral (2010). Gaceta Oficial del Estado. N° 147NEC.

Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización (2010). Gaceta Oficial del Estado. N° 154NEC.

Ley 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos (2011). Gaceta Oficial del Estado. N° 281NEC.

Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una Vida Segura" (2012). Gaceta Oficial del Estado. N° 403NEC.

Ley 341 de Participación y Control Social (2013). Gaceta Oficial del Estado. N° 487.

Ley 482 de Gobiernos Locales (2014). Gaceta Oficial del Estado. N° 605.

Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) (1990). Gaceta Oficial del Estado. N° 1652.

Ley 1551 de Participación Popular (1994). Gaceta Oficial del Estado. N° 1828.

Ley 3058 de Hidrocarburos (1995). Gaceta Oficial del Estado. N° 2749.

Ley 3791 de la Renta Universal de Vejez (2007). Gaceta Oficial del Estado. N° 3046.

MAS-IPSP (2015a). Con Edgar vamos por más. Disponible en <http://boliviadecide.blogspot.com/2015/01/descarga-planes-de-gobierno-elecciones.html>.

MAS-IPSP (2015b) Metrópolis: Desconcentrada, incluyente, educadora y segura. Disponible en MAS-IPSP (Sin fecha) Plan para el gobierno autónomo municipal de La Paz. Disponible en <http://boliviadecide.blogspot.com/2015/01/descarga-planes-de-gobierno-elecciones.html>.

Observatorio Ciudadano Cochabamba Nos Une (2012). *Percepción ciudadana sobre la calidad de vida en la ciudad de Cochabamba*. La Paz: Autor.

Observatorio La Paz Cómo Vamos (2014). Encuesta de Percepción ciudadana sobre la calidad de vida en la ciudad de La Paz. La Paz: Autor.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2013). Primera Encuesta de Victimización, Prácticas y Percepción sobre Violencia y Delito en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. La Paz: Autor.

Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM) (2012). *Pastillas para mejorar la salud del municipio*. La Paz: Autor.

Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM) (2013). *Experiencias para poner un alto a la violencia contra las mujeres*. La Paz: Autor.

Resolución Suprema 218041: Normas básicas del sistema de crédito público (1997). Gaceta Oficial del Estado. N° 2035.

Revilla, L. (2010). *Programa de Gobierno 2010-2015* Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/26728533/Luis-Revilla-Programa-de-Gobierno-2010-2015>.

Santa Cruz para Todos (2015). Vamos por lo que falta hacer Disponible en: <http://santacruz.oep.org.bo/index.php/elecciones-subnacionales-2015/organizaciones-politicas-habilitadas-nivel-departamental>.

Servicio Estatal de Autonomías (2013). *Estado de situación de las autonomías en Bolivia*. La Paz: Autor.

Servicio Estatal de Autonomías (2014) *Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia* (1ra. Ed.). La Paz: Autor.

Servicio Estatal de Autonomías 2015. Línea de Tiempo: Desarrollo y evolución del proceso autonómico. Disponible en: <http://www.sea-autonomias.gob.bo/>

Sol.bo (2015). Programa de Gobierno 24/7. Disponible en <http://boliviadecide.blogspot.com/2015/01/descarga-planes-de-gobierno-elecciones.html>. Swisscontact (2013). Promoviendo un esfuerzo integral por la mejora del Transporte Público en Bolivia. *Boletín Aire limpio* (22) 6-7.

Tribunal Supremo Electoral (2015). ¿Qué se vota? La Paz. <http://www.oep.org.bo/>

Unidad Nacional (UN) (2015). Por un Alto seguro, con *oportunidades económicas y "jach'a obras"* Disponible en <http://boliviadecide.blogspot.com/2015/01/descarga-plan-de-gobierno-elecciones.html>.

Zuazo, M. (2008). ¿Cómo nació el MAS? *La ruralización de la política*. La Paz: FES.

CAPÍTULO 3

GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL

VALDEMIR PIRES

Departamento de Administração Pública,
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil.

ANTÔNIO ROBERTO BONO OLENSCKI

Departamento de Administração Pública,
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil.

BRUNO MANCINI

Departamento de Administração Pública,
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil.

Agentes políticos e investigadores son casi unánimes al evaluar que la Constitución brasileira de 1988 fue (y continúa siendo) municipalista, o sea, amplió su poder y mejoró las condiciones de operación de las municipalidades, entes de base del federalismo en el país, a nivel de las ciudades en que se subdividen los 26 Estados (entes intermedios de la federación) bajo la Unión (ente superior de la federación).

Desde la redemocratización hasta la actualidad, pasando por la implementación y la maduración de los dispositivos constitucionales de 1988 (que los convirtieron en entidades federales eficaces, condición que el régimen militar vigente entre 1964-1985, les obstaculizó), los gobiernos locales, en Brasil, experimentan un proceso de efervescencia política y político-administrativa, que viene resultando en numerosas innovaciones de gestión y profundas transformaciones en la relación entre el gobierno y la sociedad, aunque no está libre de conflictos y contradicciones. La tendencia descentralizadora y de refuerzo de las bases locales del ejercicio del poder y de la oferta de los servicios públicos y políticas públicas difícilmente será revertida en Brasil, pero aún no ha sido suficiente para que el país cuente con un patrón de gobernabilidad y de gobernanza pública capaz de proveer a las poblaciones locales de bienes y servicios

públicos de calidad, en la cantidad necesaria y con la eficiencia y la equidad deseables.

El objetivo de este trabajo es presentar de forma breve y general, las características del poder local en Brasil, tal como se presenta desde la última Constitución, abordando a su vez algunos dilemas y problemas a los que se enfrentan las municipalidades, en un federalismo políticamente funcional (a pesar de algunas de sus características nocivas, que surgen de las tradiciones y las costumbres políticas del pasado), pero financiera y administrativamente débil, especialmente en el caso de las municipalidades más pequeñas (hasta 20 mil habitantes) que son la inmensa mayoría (del orden de 70%).

1. Tipos de gobiernos y su papel en el contexto institucional nacional

Brasil es un país continental (8.515.767 km²), siendo el 5° mayor del mundo (luego de Rusia, Canadá, China y Estados Unidos). Desde su colonización por los portugueses en el siglo XVI, las dificultades de la ocupación y para mantener la integridad y la relación entre las áreas habitadas - muy distantes unas de otras - obligaron a la búsqueda de formas creativas de organización territorial, económica y política, comenzando por las denominadas capitanías hereditarias, concedidas por la Corona portuguesa a pocos elegidos, a cambio de fidelidad y servicios en base a una lógica mixta entre feudalismo y capitalismo. La organización federativa, inspirada en el modelo americano, prácticamente inevitable (ya que es imposible tener un gobierno centralizado cuando están involucradas grandes extensiones territoriales), fue adoptada sólo después de la Proclamación de la República, en 1889, y ya contemplaba en forma aproximada, los tres niveles de gobierno: Unión (Federación), Estados y Municipalidades. A diferencia de lo que ocurrió en Estados Unidos, esta estructura en Brasil se creó formalmente, a veces sin la voluntad de la mayoría de los actores políticos y los agentes económicos (ALVES, 2010; PIRES, 2005). Federalismo de arriba hacia abajo es una calificación que en este caso tiene sentido, en contraposición a la organización federal que parte de los esfuerzos conjuntos y la compatibilidad de objetivos entre los grupos o regiones.

A pesar de su inicio problemático, conflictivo y errático, el municipio en Brasil se consolidó como la esfera local del ejercicio del poder. Al espacio territorial de las áreas urbanas (ciudades), corresponde una estructura político-administrativa constituida por un *Prefeitura* y una *Câmara de Vereadores*. En el pasado reciente ha habido dos oleadas de creación de nuevos municipios (por primera vez en la década de 1980 y luego la década de 2000), a partir de escisiones de los preexistentes, no sólo en virtud del desarrollo urbano, sino más bien por la búsqueda de nuevas posiciones políticas que desempeñan los grupos de interés locales. Como las áreas en cuestión comprendieron, en general, una baja densidad poblacional, crecieron de manera desproporcionada los

“municipios sin ciudades” (Veiga, 2002), provocando que las normas disciplinarias en la materia se tornaran más rígidas, incluso para evitar la fragmentación excesiva de los recursos financieros a disposición de las *prefeituras* (Teixeira e Carneiro, 2012).

Con autonomía política, administrativa y financiera, las *prefeituras* brasileñas, hoy 5.568¹, basados en el artículo 30 de la Constitución Federal, tienen las siguientes competencias exclusivas, o sea, que no comparte con otros niveles de la Federación: legislar sobre asuntos de interés local; complementar la legislación federal y estatal en lo que corresponda; instituir y recaudar los impuestos de su competencia, así como aplicar sus rentas, sin perjuicio de la obligatoriedad en la rendición de cuentas y la publicación de los balances; crear, organizar y suprimir distritos, sujeta a las leyes estatales; organizar y prestar, directamente o mediante concesión o permiso, los servicios públicos de interés local, incluyendo el de transporte colectivo que tiene un carácter esencial mantener con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y enseñanza básica; proveer con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población; promover, en su caso, la organización del territorio adecuada mediante la planificación y control del uso, distribución y ocupación de suelo urbano; promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, sujeta a la legislación y a la acción fiscalizadora federal y estadual.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las realidades municipales en Brasil, Pires et al. (2012) sugieren que sean agrupadas entre muy pequeños -20 mil habitantes (70% de los casos), pequeños- sobre 20 mil y hasta 50 mil habitantes (19% de los casos), medios -sobre 50 mil y hasta 100 mil habitantes (6% de los casos), grandes- sobre 100 mil y hasta 500 mil habitantes (4% de los casos) e gigantes- sobre 500 mil habitantes (menos del 1% de los casos).

En las ciudades de mayor tamaño (ubicadas dentro del 4% de los que tienen entre 100 mil y 500 mil habitantes) existen algunas que se subdividen en distritos y/o adoptan las estructuras de subprefecturas (unidades administrativas subordinadas a los alcaldes y a sus secretarios), con mayor o menor eficacia, con mayor o menor voluntad política. Grandes centros, muy pocos, como las capitales de los Estados y pocas ciudades que alcanzaron gran relevancia económica y poblacional, por un lado, se ven enfrentados a la necesidad de fragmentar el territorio para el mejor desempeño del gobierno local, y por otro, se ven obligados a trabajar en pro de la creación de áreas metropolitanas, como São Paulo, la megalópolis brasileña (estudio de caso Gaeta y Pires, 2010).

1. Brasília, el Distrito Federal, tiene un trato diferencial, por ser la capital del país.

La Constitución de 1988 le dio a las ciudades brasileñas el estatus de verdaderos entes federativos, ampliándoles la autonomía y dotándolos de mayores recursos, en la línea de la descentralización y de la revitalización del poder local. Este fue el resultado de un largo período de luchas de los gobiernos locales que incluso contribuyeron con el fin de la dictadura militar. A finales de 1970 hasta mediados de la década de 1980, los alcaldes y concejales de la oposición fueron los agentes políticos que hicieron el 'mano a mano' con los movimientos sociales, quienes también luchaban contra la dictadura, a la vez que se organizaban en pro de mejores condiciones de vida y de trabajo en las ciudades y en el campo, afectados por las crisis económicas que marcaron el período. Además, varios constituyentes eran ex alcaldes.

La tradición política brasileña de las últimas cuatro décadas del siglo XX, en el que se consolidó el problemático proceso de la urbanización, poco después del éxodo rural iniciado en las décadas anteriores, la relación de las poblaciones con los alcaldes y concejales en busca de soluciones urbanas y condiciones de vida y trabajo, generó una especie de '*coronelismo urbano*', en el cual alcaldes y concejales atendían a su clientela cautiva a cambio de votos, convirtiendo a las *Câmaras de Vereadores* y *Prefeituras* en verdaderos balcones de negociación (una combinación de populismo con clientelismo). Hacia el final de 1970, con el recrudecimiento de la crisis económica y el creciente descontento contra la dictadura, y también frente a las dificultades financieras municipales, este patrón de relaciones se volvió insostenible, principalmente en los grandes centros, dando lugar a las presiones populares de los movimientos sociales, por vivienda, transporte, contra la hambruna, por empleo y mejores salarios. La Constitución de 1988 fue concebida y decidida en ese contexto, acogiendo explícitamente la participación popular y el énfasis en el poder local, delineando a la municipalidad -con su *Prefeitura* y *Câmara de Vereadores* y su potencial ciudadanía activa- como el punto neurálgico del nuevo federalismo bajo una democracia recién conquistada. Por lo tanto, las funciones, facultades y obligaciones de las municipalidades se ampliaron, así como también el papel de los alcaldes en las articulaciones entre los niveles de la federación.

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1988 se observó que la Unión había sido el nivel perdedor de recursos, y los municipalidades, las grandes ganadoras, de manera desproporcionada a las responsabilidades asumidas. Tuvo inicio entonces, y aún persiste un conjunto de iniciativas y esfuerzos para ampliar las responsabilidades de las *prefeituras* y para la retención de mayores recursos por parte de la Unión. La reacción de los *prefeitos* (alcaldes) y de la población no se hizo en la dirección contraria: cada vez más, las *prefeitura* han estado asumiendo responsabilidades y cargas, principalmente en las áreas de educación y salud, en las cuales el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (FUNDEB) -inicialmente FUNDEF- y el Sistema Único da Saúde (SUS), respectivamente,

obliga a los municipalidades a porcentajes mínimos de gasto en relación con sus ingresos actuales, con fuertes presiones a favor de la municipalización de los servicios, en estos casos constitucionalmente establecidos como derechos universales (Oliveira, 2003). A pesar de que SUS y FUNDEB sean fruto de un diseño inteligente, bien estructurado de la cooperación entre los niveles federales para hacer frente a las políticas de salud pública y de educación, estos encarnan una carga especial en los municipios, ya que se convierten en las puertas de entrada al servicio, dejando las llaves en las manos de los alcaldes, pero vulnerables a las presiones por su proximidad con los usuarios.

En el estudio de los municipios de la Región Administrativa Central del rico Estado de São Paulo (RA Central SP), en excelentes años de ingresos municipales (2006-2008), Pires et al. (2012, p. 213) se encuentra “la inmovilización de los gastos practicado por los pequeños municipios de la RA Central SP, con el afán de cumplir con las exigencias constitucionales en materia de gastos en Salud y Educación (...) lo cual limita la discreción de sus gobernantes y gestores en el establecimiento de las prioridades del presupuesto” (Vásquez 2016, p. 263).

Analizando el impacto del SUS y del FUNDEB, con el agravante de las restricciones impuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal (en vigor desde 2000), sobre las finanzas y políticas públicas llevadas a cabo por los municipios, concluyó que:

Para conciliar estos objetivos a priori antagónicos -ajuste fiscal con ampliación del gasto social- las reformas institucionales impusieron restricciones a la autonomía de decisión de los gobiernos municipales en nombre de la coordinación federal sobre la gestión fiscal y sobre la ejecución descentralizada de las políticas, por medio de la imposición de los límites de gastos y del direccionamiento de recursos disponibles a los municipios para programas prioritarios seleccionados por el gobierno federal.

Del punto de vista de la teoría convencional del federalismo fiscal (OATES, 1972), para que los gobiernos locales sean eficientes, deben proporcionar, con carácter prioritario, los bienes públicos que se relacionen con el territorio, ya que estos bienes son de difícil (o ineficiente) suministro por esferas superiores y más fácilmente valorados por los usuarios, que pueden recogerlos de autoridades de fácil acceso, bajo la premisa de votar con los pies (Tiebout, 1956). Es decir, con la posibilidad de desplazarse a otros lugares, pasando a votar y a pagar impuestos a otro gobierno. Analizado bajo este prisma, los municipios brasileños estarían actuando de manera ineficiente, ya que el urbanismo, tráfico, transporte, recolección y eliminación de residuos y tratamiento de aguas residuales, por ejemplo, estarían perdiendo peso en el gasto público municipal, con el avance de los gastos en salud y educación. Incluso cuando se argumenta que esta ‘teoría pura’ no puede ser utilizada sin mediaciones para comprender el caso y

sugerir mejoras al federalismo fiscal concreto, históricamente verificado en Brasil, aun así los alcaldes no están actuando sobre prioridades típicamente municipales, que entonces quedan descuidadas. De hecho, una investigación realizada por la Secretaría de Planeamiento y Gestión del Gobierno del Estado de Sao Paulo, a finales del 2014, constató que los prefectos no priorizan el tránsito, el transporte y el urbanismo en sus programas y proyectos, mientras que mencionan educación, salud y vivienda (Fernandes, 2015).

En el torbellino de cambios provocados por la urbanización acelerada y desordenada, por la sucesión de períodos de crecimiento y estancamiento económico, por las alternancias entre regímenes autoritarios y democráticos, y al sabor de las restricciones y oportunidades creadas por las tendencias tecnológicas, económicas, políticas y sociales de un mundo globalizado, la Municipalidad en el federalismo fiscal incipiente en Brasil, se enfrenta al desafío de volverse eficiente desde el punto financiero y administrativo. Pero para lograr este objetivo, requiere de cambios que necesitan ser operados en la estructura federal en su conjunto, en relación con el equilibrio entre los recursos disponibles y las responsabilidades apropiadas y viables. La actual disposición federal de Brasil, sin embargo, por su funcionalidad en el proceso de disputa política -en el que alcaldes, concejales y gobernadores actúan como una importante base de apoyo de toda la estructura de poder, inclusive en el “presidencialismo de coalición” a nivel federal- no cambiará, salvo bajo fuertes presiones de municipalistas innovadores, en estrecha relación con movimientos sociales de naturaleza urbana y por mejores ciudades donde vivir y trabajar. De lo contrario, los cambios necesarios tomarán mucho tiempo y se darán por agotamiento del modelo, y no a través de un nuevo pacto federal, yendo en direcciones erráticas y no necesariamente convenientes.

2. Formas de elección de los alcaldes y los consejos municipales

Las municipalidades brasileñas, en su conjunto, tienen cada una su propia ley orgánica (una especie de “Constitución” municipal) y una *Prefeitura*, dirigida por un *Prefeito* (alcalde, presidente del Poder Ejecutivo) y un *Vice-prefeito*. También tiene, un Poder legislativo, a cargo de sus respectivas Cámaras de Vereadores, integradas por un número de miembros que varía en función del número de habitantes por ciudad.

El jefe del Poder Ejecutivo municipal (el *Prefeito*), su *Vice-Prefeito* y los Vereadores (concejales municipales, miembros del Poder Legislativo) se eligen a través de elecciones directas cada cuatro años. El número de concejales de cada *Câmara de Vereadores* varía según la población de cada ciudad, siendo 9 el mínimo (municipios con hasta 15.000 habitantes) y 55 el máximo (municipios a partir de 8 millones de habitantes), de

acuerdo a la Enmienda Constitucional número 58, de 2009. Los prefectos son 5.568 y 57,434 los concejales (datos de la Confederación Nacional de Municipios, 2013). En las elecciones de 2012, los candidatos a concejal fueron 432.867, de acuerdo al Tribunal Supremo Electoral. En la elección se puede competir a través de partidos individuales o por coaliciones.

El alcalde puede ser reelegido en forma consecutiva solamente una vez, mientras que no existe un límite de reelecciones para el cargo de concejal. Al igual que los alcaldes, los cargos de concejales son remunerados² (de conformidad con el artículo 29, incisos V y VI de la Constitución Federal), correspondiéndole a las *Cámaras de Vereadores* establecer sus respectivos valores, respetando las franjas poblacionales y los topes relacionados a los salarios de los diputados estatales (en el caso de los concejales).

Las elecciones locales se alternan con las estatales (para Gobernador, Vice-Gobernador y Diputados estatales) y federales (para Presidente de la República, Vice-Presidente, Diputados Federales y Senadores), que se producen en el mismo proceso electoral.

3. El perfil de los alcaldes y el liderazgo local

Estudios de Bremaeker (2012a y 2012b) permiten conocer el perfil de los alcaldes y concejales electos en 2012, para el mandato 2013-2016:

- Alcaldes: predominantemente hombres (88%); 51% tienen entre 45 y 59 años de edad y 26% entre 35 y 44 años; 1026 fueron reelectos; 68 eran concejales en la anterior legislatura; 68 eran diputados en la legislatura anterior; las profesiones que cuentan con mayor número de elegidos son: empresario, agricultor, comerciante, médico, abogado y funcionarios públicos (municipales, estatales y federales); casi un 60% pertenece a los siguientes partidos: PMDB, PSDB, PT, PSD y PP.
- Concejales: predominantemente hombres (87%); 38% tienen entre 45 y 59 años y un 35% tienen entre 35 y 44 años; 10.483 reelectos; profesiones que cuentan con mayor número de electos: agricultor, funcionario público (municipal-predominantemente, estatal y federal), vendedor, empresario y profesor de educación primaria y secundaria; 49% de las vacantes son ocupadas por miembros de los siguientes partidos: PMDB, PSDB, PT, PP y PSD.

2. Según el Frente Nacional de Prefectos (2014), los gastos en legislativos municipales, en Brasil, en 2013, fueron de un total de 11,86 billones de reales (2,9% de los ingresos disponibles de los municipios), habiendo un aumento de 6,4% en relación al año anterior, pero manteniéndose dentro de los límites legales de los gastos para esta función.

El cargo de concejal municipal es una posición política en que la reelección se produce con mucha frecuencia y que rara vez ocupa un ex alcalde o ex diputado. Es la puerta de entrada a la carrera política, para quienes aspiran a ser alcalde o diputado. Algunos concejales permanecen por más de tres, cuatro o cinco períodos consecutivos en el cargo, sin tratar de rematar peldaños superiores de la carrera. Aunque el papel del concejal sea formalmente proponer leyes, fiscalizar el desempeño del poder ejecutivo y generar el debate político sobre los temas pertinentes a la ciudad, la mayoría de los ocupantes del cargo mantienen una relación directa con la población, amparándola en la atención de sus necesidades (sugerencias al *prefeito*, ayuda en materia de trabajo y familia, apoyo material y financiero-donaciones, etc.). Con este populismo o clientelismo se sustentan las bases electorales débilmente politizadas en el ámbito del gobierno local. Las tareas más importantes de las que se ocupan los concejales son urbanísticas (uso y ocupación del suelo, principalmente) y presupuestarias, involucrando así un conflicto de intereses. La calidad técnica de los órganos legislativos municipales es bastante deficiente, debido a la falta de preparación de los ocupantes de los cargos y a la falta de infraestructura y equipo de soporte técnico de calidad, excepto en las grandes ciudades. La actividad legislativa propiamente dicha es muy débil.

Los alcaldes son los liderazgos políticos de base en todo el país, llegando muchos de ellos a diputados estatales y / o federales. Una carrera exitosa es la que comienza en la juventud, por concejal, convirtiéndose en alcalde, alcanzando a ser diputado estatal y luego diputado federal. El cargo de alcalde en las capitales y en las grandes ciudades dota al ocupante de condiciones políticas de alto nivel para las disputas más audaces dentro del gobierno y del ámbito partidista. Diputados estatales y federales con frecuencia se aprovechan de sus posiciones para convertirse en alcaldes. En 2012, 25 diputados se convirtieron en alcaldes (entre 81 que compitieron), las principales ciudades: Maceió (capital) y Couripe en el Estado de Alagoas; Salvador, capital de Bahía; Juazeiro do Norte, en Ceará; San Luis (capital) y Santa Inés en Maranhão; Serra, Estado de Espírito Santo; Betim, Sete Lagoas, Uberaba y Uberlândia, en Minas Gerais; Belém, capital de Pará; Campina Grande, en Paraíba; São José dos Pinhais, en Paraná; Duque de Caxias, en Macaé, Nova Iguaçu y São Gonçalo, en Río de Janeiro; Porto Velho, capital de Rondonia Estado; Boa Vista, capital de Roraima; Campinas y São José dos Campos, en Sao Paulo; Canindé de Sao Francisco, Estado de Sergipe; Gurupi, en Tocantins.

Las relaciones de los alcaldes con los gobernadores son intensas, en la búsqueda de alianzas políticas y político-administrativas. Los gobernadores construyen sus bases de apoyo (para gobernar y para avanzar en la disputa política partidista) a partir de estas relaciones, pues el apoyo de los alcaldes en las elecciones estatales y federales, que se producen en años diferentes de las elecciones municipales, es fundamental para la elección o la reelección de los ocupantes de los cargos ejecutivos estatales y federales. Los alcaldes, a su vez, tienen más probabilidades de ejercer sus mandatos en bueno

términos con el apoyo de los gobernadores, por razones de status político y debido a mayores posibilidades de inclusión de sus objetivos y metas en los programas, en la financiación y en las prioridades estatales.

A diferencia de la relación entre el ejecutivo y el legislativo en el gobierno federal, la relación entre los alcaldes y concejales se lleva a cabo no sólo por la indicación de estos últimos, a posibles candidatos para ocupar cargos de asesoría, dirección o supervisión -posiciones encargadas- en el ámbito de la gestión del ejecutivo municipal, como es el caso de los concejales de 'situación'. A nivel municipal esta dinámica es tan fáctica, sobre todo la orientación a los gastos e inversiones en general en sus bastiones electorales -ya sea a nivel regional o sectorial (iglesias, diversos grupos sociales, etc.)-. En este caso, tal orientación proviene de la alianza de los concejales u opositores del prefecto, que a cambio aumenta la defensa o alivian la presión sobre las legislaturas y los medios de comunicación en los cuales tienen influencia, además de promover la plataforma electoral para ambos en las próximas elecciones.

4. Asociaciones municipales y relaciones intergubernamentales

Existe en Brasil desde hace décadas, un fuerte movimiento municipal, que se caracteriza por la organización en federaciones y confederaciones de *prefeituras*, de *Consejo de Vereadores*, de *prefeitos* y de concejales, y por movilizaciones en torno a temas de interés de estos agentes y de este nivel de la federación, incluyendo marchas de alcaldes para presionar a los gobernadores o al presidente, asambleas legislativas o congreso nacional. Este movimiento se amplió y fortaleció en el período de la resistencia a la dictadura militar, adquiriendo un carácter reivindicatorio en dos direcciones: mayor autonomía municipal y más recursos para las *prefeituras*.

Se puede ubicar el comienzo del movimiento municipal actual en la década de 1940, cuando, en virtud del resquicio democrático iniciado por la Constitución de 1946, dieron lugar los Congresos Nacionales de los Municipios Brasileños (1946 a 1964), de perspectiva urbanista, con foco en el derecho a la ciudad (FARIA, s / d). Fue en 1946 que se creó la ABM³ (Asociación Brasileña de Municipios), organizador de estos eventos. Desde mediados de la década de 1940 comienzan a funcionar los departamentos de Urbanismo en las universidades de São Paulo y Río de Janeiro; en 1952 se crea el IBAM⁴ (Instituto Brasileño de Administración Municipal) hasta el día de hoy (aunque menos prominente) es el proveedor de discusiones y soluciones técnicas municipalistas. Por

3. El sitio web de ABM es <http://www.abm.org.br/>

4. El sitio web de IBAM es <http://www.ibam.org.br/>

lo tanto, se puede decir, que la corriente municipalista brasileña actual, tiene orígenes urbanistas y fue impulsado por el acelerado y problemático proceso de la urbanización brasileña, impuestos por las políticas gubernamentales iniciadas en el período de la dictadura del Nuevo Estado. Tanto es así que, en sus primeros tiempos el debate de los planes maestros urbanos era de suma importancia.

Nacido bajo los auspicios de la Constitución democrática de 1946 y frente a la dictadura de 1964, el municipalismo, sus asociaciones e institutos no se enfriaron, apareciendo como agentes de resistencia hasta un nuevo periodo democrático (desde mediados de la década de 1980). A pesar de haber participado en muchos de los cambios e innovaciones ocurridos desde el proceso constituyente de 1987 a 1988, la naturaleza del municipalismo brasileño aún carece de una perspectiva más allá de la movilización reivindicativa, que sea más propositiva y organizativa. Al parecer, esto se debe, a que si por un lado, la lógica municipalista de la Constitución, las leyes y el marco institucional recientes dieron un fuerte giro municipalista, la visión del mundo y del comportamiento de los políticos locales (alcaldes y concejales) continúa carente de protagonismo y de una actitud proactiva e innovadora necesaria para utilizar los nuevos elementos de la realidad formal engendrada por la "Constitución Ciudadana" de 1988. Hay una falta de coincidencia entre la noción progresista, descentralizadora y de mejores ciudades, presente en la Constitución y en las leyes, y el comportamiento cotidiano de los actores políticos, incluyendo a los mismos prefectos, concejales y asociaciones municipalistas. Por ejemplo: en búsqueda de más recursos o para evitar su pérdida, algunos alcaldes pueden haber aumentado el número de vacantes en los sistemas educativos municipales (lo cual implica transferencias de FUNDEB), pero a costa de la pérdida de la calidad; algunos consejos de gestión de políticas públicas no funcionan y es por eso que las transferencias de recursos son cancelados (el Almuerzo Escolar es uno de los que más sufre con este tipo de problema); prefecturas empiezan a no rendir cuentas de su participación en el sistema de salud y atrofian el crecimiento de la oferta (sobrecargando al SUS, que es tripartito); al verse obligados a adoptar planes maestros de desarrollo, algunos municipios se limitaban a las formalidades, sin tener impacto en la mejora de las ciudades, etc.

El municipalismo brasileño hoy se ve motivado y, al mismo tiempo limitado por las tendencias heterogéneas, que se nutren de diferentes miradas sobre el gobierno local, el papel de las municipalidades, la disputa política, las cuestiones urbanas, los movimientos sociales, las reformas político-administrativas y otros temas relevantes en el contexto de grandes cambios iniciados con la redemocratización de la década de 1980. Plasmado en numerosas asociaciones (de municipios, por estados y regiones⁵, de prefectos⁶, de concejales⁷) reúne a actores políticos, prefecturas, cámara de concejales, en un movimiento que combina movilización y reivindicación (en el ámbito de las relaciones inter-federativas), debates y propuestas, la formación y asistencia técnica

ca, apoyo en la solución de problemas específicos, premios a la innovación, eventos temáticos, publicaciones, etc., no sin a veces caer en partidismos, corporativismos y oportunismos⁸.

Los objetivos, las prioridades y metas de cada una de las asociaciones y federaciones que dan vida al municipalismo brasileño varían, como era de esperar, en cada lugar y en el tiempo, pero su carácter subordinado o restringido a tendencias reivindicatorias de naturaleza financiera y / o relacionadas al ámbito de actuación de las prefecturas en los programas y proyectos federales y estatales de cada momento, continúa.

Falta un poco de audacia - potencialmente procedentes en su mayoría de prefectos y concejales que tengan mayor claridad sobre temas sociales, urbanos y federativos (y mayor aprecio por ellos que por oportunidades electorales) - para que el municipalismo brasileño tenga un papel más propositivo y consistente en el rediseño federal que se necesita en Brasil, y para que las municipalidades y sus asociaciones, prefectos

5. Algunas asociaciones importantes de esta naturaleza son: Asociación de Municipios del Paraná (<http://www.ampr.org.br/>); Federación Catarinense de Municipios (<http://www.fecam.org.br/>), que en el link <http://www.fecam.org.br/associa-coes/> presenta la lista de 21 asociaciones regionales de municipios del Estado de Santa Catarina; Asociación Amazonense de Municipios (<http://www.aam.org.br/>); Asociación Minera de Municipios (<http://portalamm.org.br/>); Asociación Matogrossense de Municipios (<http://www.amm.org.br/amm/>); Asociación Paulista de Municipios (<http://www.apaulista.org.br/>); Federación de Asociaciones de Municipios del Rio Grande del Sur (<http://www.famurs.com.br/>); Federación de Asociaciones de Municipios del Estado de Paraná (<http://www.famep.org.br/famep/>); Asociación Estadual de Municipios - Rio de Janeiro (<http://www.aemerj.org.br/>); Asociación Rondoniense de Municipios (<http://www.arom.org.br/>); Asociación Goana de Municipios (<http://www.agm-go.org.br/>); Asociación de Municipios del Acre (<http://www.amac-acre.com.br/site/>); Asociación Tocantinense de Municipios (<http://www.atm-to.org.br/site/>); Federación de Municipios de Rio Grande del Norte (<http://www.femurn.org.br/>); Unión de Municipios de Bahía (<http://www.upb.org.br/>); Asociación Municipalista de Pernambuco (<http://www.amupe.org.br/>); Asociación de Municipios de Mato Grosso del Sur (<http://www.assomasul.org.br/>); Asociación de Municipios Alagoanos (<http://www.ama.al.org.br/>); Asociación Piauiense de Municipios (<http://www.appm.org.br/>); Asociación Gaucha de Municipios (<http://www.agm.org.br/>); Asociación de Municipios de Estado de Ceará (<http://aprece.org.br/>); Asociación de Municipios del Estado de Espírito Santo (<http://www.amunes.org.br/>); Federación de Municipios del Estado de Maranhão (<http://famem.org.br/>); Asociación Brasileña de Prefecturas (<http://www.autoridadesdobrasil.com.br/index.php>). Una lista de asociaciones colaboradoras del gobierno federal en el área de educación pueden ser encontradas en <http://www.fnnde.gov.br/arquivos/category/139-siope?download=8263:parceiros-municipais-e-federais>. Hay también un Portal Municipal, mantenido por la Confederación Nacional de Municipios (<http://www.cnm.org.br/>).

6. Algunas de las asociaciones más expresivas de esta naturaleza son: Frente Nacional de Prefectos (<http://www.fnpp.org.br/home.jsf>), Asociación Nacional de Prefectos y Vice-Prefectos (<http://www.anpv.org.br/>); varias asociaciones regionales. Los partidos políticos acostumbran también reunir a sus prefectos para capacitación y actuación sobre temas puntuales de su interés.

7. Ejemplos de entidades de este tipo son las asociaciones estatales y regionales de concejales, las asociaciones por partidos y la Unión de Concejales de Brasil (<http://www.uvbbrasil.com.br/>). Existe también una Asociación Brasileña de Cámaras Municipales (<http://www.abracambrasil.org.br/>). Más reciente, la Asociación Brasileña de las Escuelas del Legislativo y de Cuentas (<http://www.portalabel.org.br/>).

8. Los medios de comunicación registraron en los últimos años noticias sobre eventos municipalistas en áreas turísticas, en los cuales los participantes se hacían presentes fundamentalmente por motivos de ocio, subsidiados por recursos públicos.

y concejales (y sus asociaciones), tengan más protagonismo en la búsqueda e implementación de políticas públicas y en las innovaciones político-administrativas necesarias (muchas en curso), abandonando lo que bien podría llamarse 'prefecturismo' subordinado.

5. Forma de financiación

Los niveles de gobierno en Brasil - Federal, Estatal y Municipal - participan, como en cualquier sistema federal, de un intrincado sistema de cooperación, dividiendo entre sí varias tareas, cada cual asumiendo funciones que pueden ser exclusivas, complementarias y a veces coincidentes. Al mismo tiempo, los ingresos tributarios más significativos se reparten entre las diversas entidades federales, tratando de equilibrar los ingresos y los gastos.

El sistema fiscal, principal fuente de financiación de las actividades del gobierno, tiene su configuración fundamental establecida en la Constitución Federal (detallada en los respectivos Códigos Tributarios- nacionales, estatales y municipales), constituyéndose de impuestos, tasas y contribuciones de mejora, más diversas contribuciones sociales recogidas por la Unión.

También en la Constitución Federal se establece el reparto de los impuestos recaudados por la Unión entre estados y municipios, y la transferencia de las acciones de los impuestos estatales para sus respectivas municipalidades. Además de las transferencias obligatorias, la Unión y los Estados pueden hacer transferencias voluntarias a las entidades federales de abajo.

Estas transferencias, por medio de acuerdos, en general, dentro de programas específicos, redujeron su volumen desde la Constitución de 1988, una vez que a partir de la nueva Carta Magna crecieron las transferencias obligatorias, mejorando la previsibilidad de los ingresos municipales y estatales derivados del reparto de los impuestos.

De la Unión para los estados y municipios, la principal transferencia obligatoria es la del Fondo de Participación de los estados y la del Fondo de Participación de los municipios. Estos fondos se componen por los ingresos fiscales sobre Productos Industrializados (IPI) y por el impuesto sobre la renta (de individuos y empresas). Del total recaudado, el 22,5% se distribuye a los municipios y el 21,5% a los estados y al Distrito Federal, con base en franjas poblacionales. El crédito a favor de estados y municipios se realiza cada diez días.

De los estados a las municipalidades, las principales transferencias son la Cuota Tribu-

taria de Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) y la división del Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA). El IPVA se divide en partes iguales entre el Estado y sus respectivos municipios, la mitad de cada uno de ellos se atribuye en el acto del pago por parte del contribuyente. Del ICMS, el 25% se entrega semanalmente a los municipios, por el Estado, basado en un índice de participación de cada municipio, asociado fundamentalmente en el valor añadido (algo parecido a un PIB municipal) de cada uno, población, recaudación propia de fondos y otros elementos de menor peso⁹. Las municipalidades más pequeñas sobreviven básicamente gracias a la transferencia del FPM, es decir, son apoyados por recursos transferidos de la Unión. En las ciudades más grandes, la transferencia del ICMS es más significativa, y cuanto más importantes sea en los ingresos locales menor será la capacidad de almacenamiento con sus propios impuestos. Todos los municipios, sin embargo, aún mantienen un cierto grado de dependencia de las transferencias federales y estatales, siendo este menor solamente en el caso de grandes ciudades, cuyas recaudaciones propias son excepcionalmente altas.

Además de estas transferencias, de carácter compensatorio y / o redistributivo, existen aún las transferencias Sistema Único de Salud (SUS, creado en 1988) y del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de Profesionales de la Educación (FUNDEB, creado en 2006, precedido por FUNDEF de 1996, en vigor desde 1998). Se trata de mecanismos de financiamiento compartido de la prestación pública de los servicios educativos y de salud, sobre la base de la contribución de cada entidad federativa en la oferta de servicios, de modo que el que tiene cargos más altos se beneficia de un mayor volumen de recursos. Esto tiene efectos ecualizadores y vinculantes entre gastos e ingresos y se constituyen en innovaciones recientes en el federalismo fiscal brasileño, con resultados evaluados positivamente.

Es reciente en Brasil, la práctica de las asociaciones entre entidades de la federación del mismo nivel. Por un lado, la acción conjunta de los gobiernos locales en las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas (pocas realmente significativas), si bien es necesaria, se ve obstaculizada por la ausencia de un aparato legal e institucional que tal vez el Estatuto de Metrópolis, aprobado en 2015, ayude a resolver en los próximos años y décadas. La cooperación voluntaria, por otro lado, comienza a desarrollarse en torno a temas como el de la gestión de las cuencas hidrográficas¹⁰, los residuos sólidos¹¹ y la salud¹², con la formación de consorcios. Es posible que de este experimento, en torno a soluciones de consorcios y alianzas para hacer frente a los problemas típi-

9. Como referencia, ver Pires (1999).

10. Como referencia, ver Lahóz; Brochi; Vilela; Paião (2007).

11. Como referencia, ver Oliveira; Helou; Antero (Org.) (2013).

12. Como referencia, ver Keinert; Rosa; Meneguzzo (2006).

camente urbanos y para articular entre sí poderes locales, se originen los elementos fundacionales del nuevo federalismo, vivo y mejor articulado, del que Brasil requiere actualmente, en lugar del federalismo formal y deshilachado que se encuentra en vigor. En Aries y Dantas (2012) y Keinert; Rosa; Meneguzzo (2006) se tiene una visión global de los movimientos, hechos y acontecimientos que conducen a esta hipótesis o expectativa.

Históricamente, los municipios se mantienen con recursos propios y transferencias de los respectivos estados y de la Unión, teniendo poco o ningún margen para obtener financiación del mercado¹³. El ajuste fiscal iniciado en la década de 2000 les impuso estrictos controles sobre todos tipo de endeudamiento, incluso a las instituciones públicas en materia de renegociación de la deuda, que eran recurrentes en el período anterior (Giambiagi; Blanco y Ardeo, 2008).

Por lo tanto, los municipios con deuda severa son pocos, por lo general los más grandes, como São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte (que en conjunto pagan el 41% de los gastos totales municipales con intereses y amortizaciones en 2013). Como resultado, el costo de la deuda no es elevada en la mayoría de las municipalidades y los gastos, tanto corrientes, como de inversiones son en gran medida financiados con los ingresos fiscales y derivados de las transferencias intergubernamentales vinculadas a gastos de capital. Estos últimos son la principal fuente de financiación para la gran mayoría de las municipalidades, especialmente federales, en el caso de las pequeñas y muy pequeñas.

Los ingresos efectivamente disponibles para las municipalidades (es decir, la suma de los ingresos propios y transferencias realizadas por los estados y por la Unión), en el rango de 9,5% en 1980 y 12,9% en 1989 como participación de los ingresos fiscales nacionales (Rezende 1995), se vio elevado a partir de los cambios constitucionales de 1988. En 2000 y 2007 giraban en torno al 17% y 18% (promedio 17,3%) de los ingresos totales en el país; 2008-2013, estuvieron siempre por encima del 18% - 18,41% en 2013, y con un promedio de 18,31% (Alcaldes Frente Nacional, 2014). Para tener una idea del grado de dependencia de las municipalidades en relación a los ingresos transferidos, basta comparar su renta disponible en 2013 (18,41%), con una porción de la misma originada de los propios impuestos: 6,36%. Está claro que en Brasil los ingresos que tienen las municipalidades para hacer frente a sus gastos se producen en la gran mayoría de los casos, por transferencias obligatorias realizadas por la Unión y por los respectivos estados. Cuanto más pequeño es el municipio, mayor es su dependencia de las transferencias de la Unión, siendo casi nula su capacidad de recaudación propia.

13. Como referencia del mercado de crédito para municipios en Brasil, ver Olenscki (2008).

En el caso de los municipios más grandes, muy pocos, hay un ingreso propio significativo y también un gran volumen de transferencias. Entre las municipalidades de tamaño medio hay un pequeño potencial de recaudación, complementado fuertemente o por las transferencias estatales o por las federales, dependiendo de las características de las economías locales, ya que los más desarrollados reciben más transferencias estatales que federales.

Los ingresos propios derivan principalmente del Imposto sobre a *Propriedade Territorial e Predial (IPTU)*, del *Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI)*, *ventas de bienes raíces*) y del *Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)*.

Los datos de la Tesorería Nacional revelan que los ingresos obtenidos por todos los municipalidades en 2013 fue 429.06 billones de reales (algo en torno a 2,5% del PIB). En la Tabla 1 se puede evaluar el desarrollo de los ingresos municipales totales 2003-2013.

TABLA 1
INGRESOS PERCIBIDOS POR LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS, 2003 A 2013

AÑO	INGRESOS OBTENIDOS POR LOS MUNICIPIOS (EN BILLONES DE REALES, DEFLACTADOS)
2003	208,74
2004	230,15
2005	245,68
2006	270,90
2007	296,08
2008	339,60
2009	334,35
2010	373,27
2011	400,43
2012	430,15
2013	429,06

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL ANUARIO MULTICIDADES (FRENTE NACIONAL DE PREFECTOS, 2014)

Se hace evidente que: el período 2003-2008 fue muy bueno para las finanzas públicas (coincidiendo con una etapa de crecimiento de la economía brasileña); que 2009 recogió el impacto de la desaceleración de la economía brasileña, provocado por la crisis financiera internacional del año anterior; que el crecimiento del volumen de recursos se recoge en 2010, pero en 2013 se registra una baja en comparación con 2012, dibujando un escenario pesimista para

el próximo período, en el caso de que la economía brasileña no vuelva a crecer.

Los gastos municipales (Frente Nacional de Prefectos, 2014), se centran en educación y salud, ya que las prefecturas están obligadas -por legislación superior¹⁴- a gastos mínimos de 25% y 15% respectivamente, en esas áreas de acción gubernamental. La educación creció de 24.6% de los ingresos en 2002 al 27,4% en 2013 (115.61 billones de reales); La Salud aumentó de 16,5% a 22,1% en los mismos años, alcanzando los 104.43 billones de reales. En conjunto, en 2013, consumieron por lo tanto, un 52% del gasto total.

Respecto a la naturaleza del gasto (Frente Nacional de Prefectos, 2014), éstos se concentran en gastos de personal (47% del agregado nacional, en 2013, contenida gracias a las limitaciones legales), otras partidas de gastos (41% en 2013) e inversión se mantiene en el rango de 10% en los años de buenos ingresos, pudiendo aumentar ligeramente.

En el período que comienza en 2015, las municipalidades brasileñas se enfrentarán a nuevas dificultades, derivadas de la coyuntura económica. Desde 2003 éstas han ido alcanzando buenos niveles de ingresos dada la realidad brasileña, mediante el aprovechamiento de su privilegiada porción de la torta tributaria post- 1988, combinado con el crecimiento económico. En este escenario, fueron capaces de cumplir con las restricciones que les impone la Ley de Responsabilidad Fiscal desde 2000 (recortes de gastos y limitaciones de los gastos y endeudamiento) y de asumir simultáneamente nuevos gastos, principalmente en salud y educación. En la medida en que, desde el 2009, con perspectivas de empeoramiento en el año 2015, la renta disponible comienza a debilitarse, puede que no sea posible para los prefectos mantener la condición actual de los gerentes exitosos de un nivel de gobierno que se convirtió en el gran ejecutor de las políticas públicas en sistemas compartidos, con mayores responsabilidades financieras, poco margen de poder para elaborar estas políticas y, además de eso, limitado en cuanto a las posibilidades de endeudamiento y de cambios en los perfiles del gasto.

La crisis económica, al alcanzar también la renta disponible para los estados y la Unión, hará que los primeros promuevan retrocesos en las transferencias voluntarias, al igual que la Unión, que también ha agotado las posibilidades de ampliar la carga tributaria

14. Los límites establecidos para los gasto en educación están referidos en el art. 212 de la Constitución Federal y en la sección VI de la cápita y el párrafo único del art. 10 y en el inciso I de la cápita del art. 11 de la Ley Nº 9.394, de 20 de diciembre de 1996. Sobre los límites para el gasto en acciones y servicios de salud pública se hace referencia en el Art. 77 de los Hechos de Disposiciones Constitucionales Transitorias, modificada por la Enmienda Constitucional 29/2000 de septiembre de 2000. En ambos casos, se consideran gastos en relación con los ingresos fiscales sumado a los ingresos transferidos a partir de las disposiciones constitucionales, y no en relación a los ingresos totales percibidos por los municipios.

con la creación de rentas no transferibles, para recaudar dinero y realizar sus funciones.

Dificultades por el lado de los ingresos tienden, por lo tanto a partir de ahora, a poner en jaque la actual forma de repartición de los recursos y de las responsabilidades en el federalismo fiscal brasileño. Incluso si este resistiese a la crisis, atravesándola sin cambios significativos, es evidente que aun así deberá ser re pactado, aprovechándose lo que de positivo se logró con sus innovaciones en las tres últimas décadas y librándose de las distorsiones que se han ido acumulando.

Por mucho que los mecanismos creativos de financiación para las políticas y servicios públicos sean concebidos y articulados (como las asociaciones público-privadas y otras formas de gestión compartida con agentes del mercado), bajo la presión de la crisis fiscal -no exclusiva de Brasil- y por más que las metodologías reductoras de costos sean aplicadas en la administración pública, las deficiencias del federalismo fiscal brasileño seguirán exigiendo soluciones técnicamente correctas (ya concebidas por la teoría) y políticamente factibles (a crearse), con el fin de que la gestión compartida del territorio, y la división del poder, no obstaculice las posibles contribuciones del sector público para el desarrollo socio-económico, ni reduzca la fuerza de la democracia que se consolidó en el país.

6. Participación ciudadana en el ámbito local

En el período en que duró la dictadura militar en Brasil (1964-1985) la organización y las manifestaciones populares fueron prohibidas y reprimidas bajo el amparo de una severa legislación en contra de la organización sindical y las huelgas, en contra de la oposición al gobierno, en contra de la libre creación de partidos políticos y en contra de la libertad de prensa y de expresión, justificada por motivos de seguridad nacional.

A finales de 1970 ya no era posible a los gobiernos autoritarios y centralizadores contener el impulso de una población insatisfecha con las condiciones económicas, urbanas y políticas vigentes, iniciándose así un proceso de transición democrática. Los militares se comprometieron a la apertura lenta, gradual y limitada, sin embargo la sociedad civil organizada impuso un final rápido al régimen, exigiendo, con manifestaciones masivas en las calles, las elecciones directas. Estas no fueron conquistadas de inmediato, pero el régimen militar se derrumbó. En 1988 se promulgó la nueva Constitución Federal, cuyo contenido contempló los sentimientos y reivindicaciones populares presentes en las jornadas de lucha contra la dictadura, de las cuales el movimiento *Directas-já* (una de las más notables movilizaciones populares en la historia de Brasil) fue el epicentro. Esta nueva Constitución contiene numerosas disposiciones favorables a la participación pública, resultado del reconocimiento de las experiencias

que ya se venían produciendo en todo el país, sobre todo en el ámbito municipal.

Una de estas experiencias fue el Presupuesto Participativo (OP), una innovación brasileña de la década de 1980 (con algunos antecedentes a finales de 1970), que se convirtió en un referente internacional de éxito, cambiando el carácter tecnocrático de la gestión presupuestaria municipal, al incluir en ella el protagonismo ciudadano y la sensibilidad a los problemas sociales y de segregación urbana. En un libro que busca presentar y discutir esta metodología innovadora de gestión de las finanzas públicas en gobiernos locales, Pires (2001) destaca el potencial que esta tiene para mejorar la eficiencia del gasto público, reducir la corrupción, invertir las prioridades y democratizar las relaciones del gobierno-sociedad. Al mismo tiempo, llama la atención los obstáculos para su implementación: falsas expectativas, conflictos entre técnica y política, el desinterés de la comunidad, relaciones de tipo tradicional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la discontinuidad, los enfrentamientos entre la democracia representativa y participativa, la ausencia de metodologías para manejo adecuado del presupuesto y la contabilidad pública gerencial, la baja capacidad de inversión, el conflicto centro-periferia etc.

Desde finales de la década de 2000 el OP se debilitó en Brasil, mientras que en ciudades de otros países y continentes sigue siendo adoptado. Estudiosos del tema continúan dedicándose a este, lo cual se puede constatar en la literatura disponible en la Biblioteca Virtual sobre Presupuesto Participativo (BVOP)¹⁵. Spada (2014) oportunamente detecta y analiza las causas de abandono de esta innovación democrática en Brasil en los últimos años.

Al Presupuesto Participativo en Brasil, le siguió el actual movimiento consejista, cuyo principal logro son los consejos gestores de políticas públicas, establecidas en leyes propias, con la participación de representantes de los ciudadanos. De centrarse en las finanzas públicas (dirigiendo la inversión de prioridades en el uso de los recursos disponibles en manos de los alcaldes) pasó a enfocarse en la definición y control de las políticas públicas. Con la ventaja de reducir los tecnicismos contables en las discusiones, pero con la desventaja de las limitaciones de este ámbito de la administración pública para garantizar los recursos para el logro de los objetivos y metas de las políticas establecidas.

Las municipalidades se extendieron por todo el país, abarcando las más diversas áreas de acción gubernamental y de políticas públicas. Cortés (2009), utilizando

15. Repositorio de la literatura sobre Presupuesto Participativo, disponible en <https://brazilianparticipatorybudgeting.wordpress.com/category/1-biblioteca-virtual-sobre-op-bvop/>

datos oficiales de 2009, ofrece el siguiente panorama, según el tipo de consejos y el porcentaje de municipios que ya existe: Consejo tutelar, 98,3%; Consejo Municipal de Salud, 97,3%; Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, el 91,4%; Consejo Municipal de Educación, 79,1%; Consejo Municipal de Medio Ambiente, 56,1%; Consejo Municipal de la Vivienda, el 42,6%; Consejo Municipal de los Derechos del adulto mayor, el 35,5%; Consejo Municipal de Cultura, 24,7%; Consejo Municipal de Política Urbana, 17,6%; Consejo Municipal de Deportes, 11,2%; Consejo Municipal de Derechos de la Mujer, el 10,7%; Consejo de Seguridad Municipal, 10,4%; Consejo Municipal de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el 8,8%; Consejo Municipal de Transporte, 5,9%; Consejo Municipal de Derechos de la Juventud (o similares), 5,4%; Consejo Municipal de la Igualdad Racial (o similar), 2,7%; Consejo Municipal de los Derechos Humanos, el 1,4%; Consejo Municipal de los Derechos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero y 0,1%.

La fase actual de las instituciones participativas en Brasil -ampliamente extendida entre las municipalidades- es de un análisis crítico y de evaluación de su eficacia, como queda claro en la colección organizada por Pires (2011).

Hay que tener en cuenta también que estas instituciones participativas no son inmunes a desacreditarse y retirarse. Tal es así que la propuesta del Gobierno Federal de una Política Nacional de Participación Social¹⁶ fue recientemente rechazada en el Congreso, luego de muchos ataques en los medios de comunicación, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2014. Paralelamente, muchos de los consejos creados no funcionan correctamente y los presupuestos participativos, como se dijo anteriormente, perdieron ritmo y calidad. Es así que el futuro de las instituciones participativas en Brasil, dependerá de la capacidad que tengan sus defensores y practicantes, para por un lado, contrarrestar los ataques recibidos por ellos y por otro lado, poner en práctica, con éxito operativo, sus propuestas.

El despliegue positivo o negativo de la historia de las instituciones participativas en Brasil tendrá un impacto significativo en el diseño de lo que será el gobierno local (y por lo tanto el federalismo) en el futuro, en este país, pues ambos, municipio y participación popular, se fusionarán de tal manera que lo que le suceda a uno afectará al otro.

16. Se trata del Decreto 8.243, del 23 de mayo de 2014, disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>

7. Innovación y modernización local

Desde el retorno a la democracia en la década de 1980, las municipalidades están experimentando profundos cambios, en su funcionamiento, en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, y con los gobiernos estatales y federal. Las presiones y exigencias que recaen sobre ellos desde que se estableció en el país un sentido de la ciudadanía y de los derechos (proveniente de la última Constitución) y de transparencia y derecho a la información (en la década de 2000, a partir de la Ley de Responsabilidad Fiscal) han sido enormes, y en muchos casos, eficaces. Al punto de que se puede decir que hay una diferencia profunda entre las prefecturas brasileñas de 1970/ principios de 1980 y las actuales, a pesar de que persistan aun hoy muchos vicios y problemas. Estas se han vuelto más funcionales, transparentes y democráticas. La mejora de su rendimiento, también, se debe a las condiciones financieras beneficiosas del período 2003-2008.

Las innovaciones más notables constatadas en las últimas tres décadas en el gobierno local, en Brasil, están relacionados con la participación popular en la definición e implementación de las políticas públicas y urbanas. Las primeras se abordan en la Sección 6 y las últimas en la Sección 8 de este capítulo.

Las innovaciones político-administrativas también han sido muchas en las municipalidades brasileñas, incluso en las más pequeñas, desde la adopción de metodologías de planificación y gestión, hasta la modernización tecnológica, bajo el impulso de programas y políticas gubernamentales (como PMAT, por ejemplo, un programa de modernización de la administración tributaria financiado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) y bajo el incentivo de varios premios, como por ejemplo, las distribuidas por el Programa Gestión Pública y Ciudadanía¹⁷, creado en 1996 por la Fundación Getúlio Vargas de São Paulo, en colaboración con la Fundación Ford; los “consejos” del Instituto Polis, desde 1993, extendió buenas prácticas de gestión pública municipal¹⁸; y, más recientemente, el Premio Minero de Buenas Prácticas en la Gestión Municipal¹⁹.

Con respecto a la transparencia presupuestaria y fiscal en los procedimientos de contratación pública, los avances en las municipalidades fueron espectaculares (aunque todavía no se ha podido eliminar la corrupción). Bajo la presión de la Contraloría General

17. De acuerdo con los informes del propio programa (disponible en <http://ceapg.fgv.br/pt-br/node/86516>), de 1996 a 2005, 890 experiencias compitieron por los premios, 64% sometidas por municipios con hasta 50 mil habitantes. Las áreas cubiertas fueron: Educación, 16,9%; Niños y Adolescentes, 14,2%; Salud, 11,7%; Asistencia Social, 6,3%; otras áreas, todas con pequeños porcentajes, a partir de 4,7% até 0,4%.

18. Los boletines sobre esta experiencia están disponibles en <http://polis.org.br/colecoes/boletim-dicas/>

19. Información disponible en <http://eventos2.dfsistemas.com.br/premiomineiroboaspraticas/>

de la Unión (que audita anualmente por muestreo, el uso del dinero transferido a las municipalidades a través de convenios) y de los Tribunales de Cuentas de los Estados (que monitorean las cuentas públicas municipales y han llevado a cabo este trabajo con nuevas tecnologías, métodos modernos y bajo el amparo de una legislación a favor de la transparencia) las informaciones presupuestarias y financieras de las municipalidades están disponibles en Internet -por exigencia de la Ley Complementaria 131/09 - y bajo un fuerte escrutinio del sistema de control externo, lo que dará lugar, con el tiempo, al perfeccionamiento de los controles internos municipales, con un impacto positivo en la elaboración y la ejecución de los documentos de gestión presupuestaria (Planes Plurianual, Leyes de Directrices Presupuestarias y Leyes Presupuestarias Anuales, previstos en la Constitución de 1988).

Se defiende el papel protagonista ciudadano como refuerzo a los controles interno y externo existentes en las finanzas públicas, en virtud de la Constitución y de las leyes relacionadas, consolidándose un control socio-estatal, como el propuesto por medio del concepto de transparencia presupuestaria municipal vía Internet (Web TOM)²⁰.

8. Principales políticas urbanas y sus retos

La cuestión urbana estuvo en el centro del debate en el período de transición de la dictadura a la democracia en 1970-80, ya que una parte significativa de los actores que participaron en las rondas contra el régimen militar actuaba en movimientos por la vivienda, por saneamiento e infraestructura urbana (principalmente pavimentación); muchos pertenecían a asociaciones de habitantes y/o amigos de barrios, luchando por mejores condiciones de vida en las ciudades, marcada por una evidente segregación social, ocupaciones irregulares y barrios marginales. Los debates y enfrentamientos que resultaron en la Constitución de 1988 tuvo momentos memorables en lo referente a las políticas urbanas, resultando en logros como los artículos 182 y 183, desplegados, aunque tardíamente, en el Estatuto de la Ciudad (Ley núm. 10257, de 10 de julio 2001), que establece directrices generales de la política urbana.

El artículo 182 de la Constitución Federal es explícito en cuanto a la responsabilidad de los municipios en materia de política urbana, ya que establece: “La política de desarrollo urbano, ejecutada por el gobierno municipal, de acuerdo con las directrices generales establecidas por la ley, tiene por objeto ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes”. La ley mencionada en este artículo es el Estatuto de la Ciudad.

20. Ver Pires (2010) e o blog TOM Web (<https://thetomweb.wordpress.com/>)

En el primer párrafo de este título, se lee: “El plan maestro, aprobado por el Concejo Municipal, obligatorio para ciudades de más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.” En los párrafos del artículo 41, establece:

§ 1º El plan maestro es parte del proceso de planificación municipal, por lo cual, el plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual deben de incorporar las directrices y prioridades contenidas en el mismo.

§ 2º El plan maestro debe abarcar el territorio del municipio en su conjunto.

§ 3º La ley que instituye el plan maestro debe ser revisada por lo menos cada diez años.

¡§ 4o En el proceso de elaboración del plan maestro y en la fiscalización de su implementación, los Poderes Legislativo y Ejecutivo municipales aseguran:

I - la promoción de las audiencias públicas y debates con la participación de las personas y asociaciones que representan a diversos sectores de la comunidad;

II - publicidad sobre los documentos y la información producida;

III - el acceso a cualquier parte interesada a los documentos e informaciones producidos.

En el Estatuto de la Ciudad, además de ser explícita la responsabilidad municipal por las cuestiones urbanas (como, de hecho, es de esperar), hay un claro énfasis en la planificación transparente, participativo y centrado en la solución de problemas sociales; y por otra parte, el vínculo entre la planificación territorial (renovado al menos cada diez años) y la planificación del presupuesto anual y plurianual. Logros obtenidos con duras batallas enfrentadas por el reconocido Movimiento Nacional por la Reforma Urbana.

Sin embargo, aún persisten dos grandes obstáculos para que la política urbana sea eficaz. En primer lugar, la exclusión de los municipios con hasta 20.000 habitantes, ya que son aproximadamente el 70% del total. En segundo lugar, la carencia en todas las municipalidades de recursos para dar cuenta de la infraestructura urbana (en los años de buenos ingresos, invierten un máximo de 10 a un 15% de sus presupuestos, escasos presupuestos en el caso de la mayoría). Es por eso -y también porque algunos aspectos de la planificación de la ciudad deben cumplir con los requisitos generales en todo el país- que la descentralización presente en el artículo 41 del Estatuto de la Ciudad, es seguido por una especie de “recentralización”, en el artículo 3:

Compete a la Unión, entre otras atribuciones de interés de la política urbana:

- I -legislar sobre normas generales de derecho urbanístico;
- II -legislar sobre normas para la cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y las Municipalidades en relación a la política urbana, teniendo en vista el equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional;
- III -promover, por iniciativa propia y en conjunto con los Estados, el Distrito Federal y los Municipalidades, programas de construcción de viviendas y la mejoría de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico;
- IV -instituir directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transporte urbanos;
- V -elaborar y ejecutar planos nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social.

Creado en enero de 2003, el Ministerio de las Ciudades se convirtió en el rostro institucional a nivel federal, para materializar las políticas y las iniciativas urbanísticas - notablemente progresistas y, por lo tanto, conflictivas - recomendados por la Constitución Federal y el Estatuto de las Ciudades. Según Maricato (2006, p. 215),

El Ministerio de las Ciudades tiene su estructura basada en tres principales problemas sociales que afectan a las poblaciones urbanas, y que están relacionados con el territorio, estos son: vivienda, saneamiento ambiental (que añade agua, alcantarillado, drenaje y recolección y disposición de residuos sólidos) y los temas agrupados bajo el tema de transporte de la población urbana - la movilidad y el tráfico.

Para Tonella (2013, p. 33),

La creación del Ministerio de las Ciudades en 2003 supuso un importante punto de partida para todos los segmentos involucrados en las luchas urbanas, pues, por primera vez, hay un tratamiento integrado de todas las políticas urbanas, en la medida en que superó el recorte sectorial de vivienda, de saneamiento, de transporte y movilidad urbana para integrarlos, teniendo en cuenta el uso y ocupación de la tierra.

El Ministerio de las Ciudades y Caixa Económica Federal (institución financiera de propiedad del gobierno federal) se han convertido en órganos clave en la política urbana. El Ministerio de las Ciudades se hizo cargo de la coordinación de los programas

federales en el campo de la planificación urbana, y comenzó a hacer frente a las transferencias no obligatorias de la Unión a los municipios a través de proyectos, en lugar de los acuerdos del partido (anteriormente adoptadas, con exclusión de los alcaldes de la oposición al acceso a los recursos). La Caixa Económica Federal amplió su condición de financiación de los programas y proyectos municipales, así como los programas de vivienda, incluyendo “Mi Casa, Mi Vida”, que cambió en profundidad las condiciones de acceso a la vivienda en el país.

Incluso en medio de esta “re-centralización” en la que el gobierno federal reanuda la orientación y la financiación de la política urbana, se estableció en 2007, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) con el fin de estimular el desarrollo con una fuerte inversión -pública y privada- en áreas como saneamiento, vivienda, transporte, energía y recursos hídricos, además de las áreas tradicionales financiados como la salud y la educación. Se atribuye a este incremento en el volumen de las inversiones (1,62% del PIB en 2006 al 3,27% en 2010, la finalización de la primera fase), una de las razones por el tardío enfriamiento de la economía brasileña, frente a la crisis mundial instalada a partir de 2008. Se inyectaron R \$ 76,9 billones en inversión directa del gobierno federal en la primera fase del programa (2007-2010) y de R \$ 201,6 billones en la segunda fase -denominada PAC 2, 2011-2014. Según los informes federales²¹, la inversión total de la PAC 1 y 2 superó la marca histórica de R \$ 1,6 trillón de dólares, que suman a la inversión federal, las contrapartidas de las entidades federativas, la financiación y la inversión privada. Además del PAC, las grandes inversiones en movilidad urbana, seguridad e infraestructura se llevaron a cabo -por el sector público y privado- con la celebración de la Copa del Mundo en Brasil en 2014.

En los últimos años, las municipalidades se han involucrado en un intenso movimiento de preparación y ejecución de los Planes Maestros (teniendo que cumplir plazos legales, obedeciendo procedimientos innovadores), mientras que los alcaldes comenzaron a asistir diariamente al Ministerio de las Ciudades, en busca de los recursos de los programas allí centralizados, recursos que eran relativamente abundantes desde 2003, ya sea por la prioridad dada asuntos por el gobierno federal, o sea porque desde entonces (y hasta 2008) las finanzas públicas experimentaron un momento de abundancia relativa. Es decir, también aquellas acciones -como las urbanísticas- en la que los municipios más directamente deben tener prioridad, terminaron casi reducidos a meros ejecutores de los programas federales y de políticas elaboradas fuera de su esfera de gobierno. De no ser así, sin embargo, la mayoría de los numerosos avances verificados no habría sucedido: sin recursos suficientes y sin contar con liderazgos políticos con visión clara sobre el papel estratégico de las autoridades locales -además de voluntad y capacidad de articulación para hacerlo valer en el diseño y la implementación de

21. Ver más en <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6cd4587c2d6e42ebaa030f5a823ba75e.pdf>

las políticas públicas propias- alcaldes y concejales hubieran hecho menos aún sin las iniciativas federales y sin las presiones sociales.

Es esperable, sin embargo, que las próximas décadas conduzcan a los actores del poder local en Brasil, a asumir un mayor protagonismo, más conscientes de su importancia y de sus responsabilidades para con los ciudadanos, con mayor claridad del carácter estratégico de las ciudades en el desarrollo socioeconómico y en el ejercicio del poder. Esto se debe a que Brasil es ahora un país urbano, con muy pocos habitantes la zona rural, con ciudades cada vez más grandes y complejas. Alcaldes y concejales se enfrentan diariamente con la movilización de la ciudadanía (después de todo, la democracia recién conquistada madura) y con exigencias típicas del nivel básico de una estructura federal: planificación urbana, la infraestructura urbana (puentes, plazas y jardines, etc.), las carreteras y el tránsito, la movilidad urbana (el transporte público ha sido el desencadenante de los disturbios en las grandes ciudades, en junio de 2013), recolección y eliminación de basuras, tratamiento de aguas residuales, suministro de agua (captación, tratamiento y distribución). Además, tienen que responder de forma muy activa por sus respectivas partes en las políticas compartidas de salud, educación y asistencia social; y pronto, probablemente, la seguridad pública.

En el caso de las conurbaciones, los desafíos no sólo son mayores, sino que en muchos casos cualitativamente distintos. Es por eso que es un acontecimiento auspicioso el Estatuto de Metrópolis, recientemente aprobado (Ley 13.089 / 2015, que “establece los lineamientos generales para la planificación, gestión y ejecución de las funciones públicas de interés común en las áreas metropolitanas y en las aglomeraciones urbanas establecidas por los Estados, normas generales sobre el plan integrado de desarrollo urbano y otros instrumentos de gobernanza interfederativa, y criterios para el apoyo de la Unión a acciones que implican gobernabilidad interfederativa en el campo del desarrollo urbano”). Las cuestiones interfederativas empiezan a ser abordados de manera sistemática, en beneficio de las relaciones horizontales entre las entidades federales acosados por problemas comunes o que los colocan en polos opuestos.

9. Conclusiones

La municipalidad es una entidad de extrema importancia política y administrativa en el federalismo brasileño, sobre todo después de la Constitución democrática de 1988, la primera en encontrar el país totalmente industrializado y urbanizado y por lo tanto, con una demanda más sofisticada por autoridades locales dotados de funcionalidad y autonomía.

Aún cumpliendo un papel relevante en la estructura de poder y en la rutina de planificación e implementación de políticas públicas y prestación de servicios públicos, las municipalidades brasileñas sufren de baja autonomía financiera y en la formulación de políticas, enfrentando con dificultad los roles típicos de las autoridades locales, especialmente los relacionados con cuestiones urbanas, anhelados por el movimiento municipal brasileño desde la década de 1940.

El heterogéneo grupo de las ciudades brasileñas se caracteriza, desde principios de 1990, como un vasto y efervescente laboratorio de experimentación política y administrativa. En primer lugar, bajo el impulso de la democratización, desde mediados de la década de 1980, que dio lugar a un nuevo modelo de relacionamiento entre las autoridades locales y sus poblaciones y comunidades. Luego, al tratar de responder a las sugerencias de innovación típicos de la reforma del Estado (1990), exigentes en la eficiencia y la categoría de "servicio al cliente", los usuarios de los servicios públicos. Por último, en el tratamiento de las limitaciones impuestas por la búsqueda del equilibrio presupuestario y la responsabilidad fiscal (2000). Siempre conviviendo con las distorsiones del federalismo fiscal brasileño, en el que las municipalidades se han convertido, formalmente en entidades federales (con autonomía política, administrativa y financiera), pero concretamente subordinados a los objetivos y prioridades definidas en las altas esferas de la Federación.

Tensada por el choque entre las exigencias democratizadoras y pro eficiencia de las últimas tres décadas y el peso histórico de algunas de sus características relativamente arcaicas (patrimonialistas, clientelista, populistas), la municipalidad y el federalismo brasileño tienden a sufrir profundos cambios en el futuro que se avecina. Ello, bajo la presión añadida de los problemas de financiamiento (generados tanto por las dificultades fiscales, como por la naturaleza universalizante de los derechos consagrados en la Constitución de 1988) y de nuevas demandas sobre las ciudades, en el contexto de la globalización económica y la reestructuración productiva. El sentido y la dirección de esos cambios dependerán, en gran medida, de la preparación y de la participación de los líderes políticos locales y del modo cómo se relacionaran con sus respectivas comunidades y con el sistema federal, como faro de acceso y del uso del poder, y como organizador de las responsabilidades de los gobiernos y los medios para financiar sus actividades.

Las debilidades del municipalismo que se articuló en la lucha por la democratización, y sobre el ejercicio del poder en los gobiernos locales después de esta, deben ser subsanadas para que el futuro sea de perfeccionamiento - y no de retroceso - de lo que hasta la fecha se ha logrado en términos de avance federativo. Dentro de estas debilidades se encuentra la aceptación pasiva de un papel aún subordinado de las prefecturas a las directrices y a los dictámenes originados en los niveles superiores del federalismo (conveniente para alcaldes y concejales, en relación a la disputa electoral, así como para los ocupantes de los demás cargos políticos superiores a estos); un patrón de la ciudadanía y de comportamiento del votante que aún no se ha elevado al punto de ver la política pública y el servicio público como derechos, tomándolos en gran medida, como un favor procedente de los titulares de cargos políticos, sobre todo los más cercanos; una unidad territorial donde la ocupación del extenso espacio nacional tuvo lugar y aún hoy se mantiene desprovisto de disputas y secesiones, como resultado muy valioso del constructo federativo tal como históricamente ocurrió y llegó al día de hoy (fortaleza que se convierte en una debilidad por la inmovilidad que provoca); un sistema político, un sistema partidario y una cultura política que no favorecen una descentralización más profunda de la que se practica en la actualidad; el predominio de los alcaldes y concejales que no toman sus puestos de trabajo más que como un escalón de la carrera política y / o que no vislumbran para el gobierno local más que los roles y funciones que históricamente vienen desempeñando, con financiamiento predominantemente federal, sin más calificación tecno-político, bajo un patrón de gobernabilidad básicamente populista.

10. Bibliografía

Alves, J. F. (2010). Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo. Revista da Faculdade de Letras - HISTÓRIA - Porto, III Série, 11, 33-61.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014). Balanço de 4 anos do PAC 2. Disponible en: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6cd4587c2d6e42ebaa030f5a823ba75e.pdf>

Bremaeker, F. E. J. de (2012a). *Perfil dos Prefeitos do Brasil (2013-2016)*. Disponible en: < http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/A0105448-D636-1061-BDD020152622E72512112012055543.pdf&i=2157>. Acceso: 13 enero. 2015.

_____. (2012b). *Perfil dos Vereadores do Brasil (2013-2016)*. Disponible en: < http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/304D-F70D-A49A-BE9C-7F66A262FBF3E0BB11102012060102.pdf&i=2074>. Acceso en: 13 enero. 2015.

Cortes, S. V. (2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. En: Pires, R. R. C. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

Faria, R. S. de. (S/d). *Urbanismo e Movimento Municipalista no Brasil: considerações para se pensar as discussões urbanísticas nos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (1946-1964) - uma proposta de investigação*. Disponible en: http://www.ifch.unicamp.br/ciec/documentos/artigo_pesquisaPD.pdf>. Acceso: 14 enero. 2015.

Fernandez, T. (2015). Prefeitos da região de Ribeirão não veem trânsito como prioridade. Folha de São Paulo, 05 de enero de 2015. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/ribeiraopreto/2015/01/1570435-prefeitos-da-regiao-de-ribeirao-nao-veem-transito-como-prioridade.shtml>>. Acceso: 09 enero 2015.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (2014). *Multicidades - Finanças dos Municípios do Brasil*. Vitória: Aequus Consultoria.

Keinert, T. M. M.; Rosa, T. E. da C.; Meneguzzo, M. (2006). *Inovação e Cooperação Intergovernamental - Mmicrorregionalização, Consórcios, Parcerias e Terceirização no Setor Saúde*. São Paulo: Anablume.

Lahóz, F. C.; Brochi, D.; Vilela, A.; Paião, A. (2007). *A Participação dos Consórcios Intermunicipais na Gestão dos Recursos Hídricos - um enfoque nas bacias PCJ*. Disponible en: < https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/a63c0955b3f663f1cfa7e9206fa933fc_1b62d18cf8973ac901c8c-9c62292e3c6.pdf>. Acceso em 17 jan. 2015.

Maricato, M. H. (2006). O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas Sociais*, 12:211-220.

Oates, W. E. *Fiscal federalism*. New York: Jovanovich, 1972.

Olenski, A. R. B. (2008). *Modelo Brasileiro de Crédito Municipal (2000 a 2006): uma análise de controles governamentais e características da oferta*. Tese (Doutoramento em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

Oliveira, F. A. de (2003). Fudéf e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. En: Rezende, F. e Oliveira, F. A. de. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Oliveira, N. P. de; Helou, L. D. R.; Antero, S. A. (Org.) (2013). *Orientações Básicas para a Gestão Consorciada de Resíduos Sólidos*. Brasília: Ed. IABS.

Pires, M. C. S. (2005). O Município no Federalismo Brasileiro: constrangimentos e perspectivas. *Cadernos da Escola Legislativa*, 8(13).

Pires, R. R. C. (Org.) (2011). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

Pires, V. (1999). *Avaliação do Comportamento da Receita Municipal com ICMS: um modelo esquemático testado*. Impulso, 11(25), 147-169.

Pires, V. (2010). Transparência Orçamentária Municipal Via Internet (TOM Web) no Contexto do Revigoramento Democrático e Republicano: uma proposta. Disponible en: <<https://thetomweb.files.wordpress.com/2013/06/tema-1-1o-l-valdemir-010.pdf>>. Acceso: 19 enero 2015.

Pires, V. (2012). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Barueri: Ed. Manole.

Pires, V. e Gaeta, A. C. (2010). El Gobierno de las megalópolis, el caso de Brasil - São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos. *Política y Sociedad*, 47(3), 187-205.

Pires, V.; Mancini, B.; Ramalheiro, G. C. de F.; Favareto, E. R. (2012). As limitações das finanças públicas municipais no federalismo fiscal brasileiro: o caso dos pequenos municípios - Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, 2006-2008. Em Casagrande, E. E. (Org.). *Intervenção Fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança* (187-223). São Paulo: Cultura Acadêmica.

Rezende, F. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, 15(3), 5-17.

Spada, P. (2014). *The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data*

Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil. Disponible en: http://www.spadap.com/app/download/8877410668/The%20Diffusion%20of%20Democratic%20Innovations_sito%20web.pdf?t=1417288702 . Acceso: 15 enero 2014.

Teixeira, M. A. C. e Carneiro, J. M. B. (2012). Descentralização de Políticas Públicas no Brasil pós-1988. Em Carneiro, J. M. B. e Dantas, H. *Parceria Social Público-Privada-Textos de referência* (77-102). São Paulo: Oficina Municipal.

Tiebout, C. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

Tonella, C. (2013). Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Revista Sociedade e Estado*, 1(28), 29-52.

Vazques, D. A. (2012). *Execução local sob regulação federal*. Impactos da LRF, FUNDEF e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Anablume.

Veiga, J. E. da (2002). *Cidades imaginárias*. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados.

CAPÍTULO 4

LAS MUNICIPALIDADES EN CHILE

M. CAMILO VIAL C.

Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM),
Universidad Autónoma de Chile

Es sabido que Chile es uno de los países más centralizados de la región, en los tres ámbitos clásicos de análisis: fiscal, administrativo y político (Galilea, Letelier, & Ross, 2011; Gómez S. & Jiménez, 2011; Montecinos, 2005; Vial, 2013). Ejemplos abundan: los gobiernos subnacionales, en su conjunto, representan sólo cerca del 17% del presupuesto del Estado; y los Gobiernos Regionales (GORE), instancia intermedia entre el gobierno nacional y los locales, carecen de ingresos propios y, hasta la actualidad, sus máximas autoridades siguen siendo designadas por la Presidencia de la República, sin mediar ningún tipo de decisión ciudadana.

Tras el retorno a la democracia, el país ha experimentado un tímido proceso de descentralización. El primer gran hito fue la redemocratización local, a través de la elección de las autoridades municipales mediante sufragio directo en 1992. Sin embargo, el proceso de descentralización se ha caracterizado más bien por prescindir del fortalecimiento de las autonomías subnacionales, priorizando principalmente reformas financieras y administrativas; en la absoluta prevalencia de la agenda nacional por sobre las territoriales; y en el fortalecimiento de los órganos desconcentrados del Estado con presencia en los territorios (Boisier, 2007; Mardones, 2008; Navarrete & Higuera, 2014; E. Valenzuela, 2015).

El excesivo centralismo, la alta heterogeneidad territorial y las limitadas autonomías administrativas y financieras, entre otros factores, hacen que las municipalidades, como órganos descentralizados, tengan una posición debilitada frente a otros entes del Estado. Y las reformas que hoy se discuten no apuntan a una dirección contraria: la agenda pública en materias de descentralización está dominada por el ámbito regional (elección democrática de la principal autoridad, aumento de competencias y recursos)¹; y la reforma a la educación pública, que podría tener relevantes impactos a nivel local: hoy se discute con fuerza la des-municipalización de la educación primaria y secundaria, lo que implicaría la recentralización de uno de las responsabilidades de mayor relevancia municipal.

Pese a este contexto, las municipalidades siguen teniendo un rol ampliamente relevante en Chile. A cargo del gobierno y administración de las 346 comunas del país², las municipalidades gozan de cierto nivel de reputación respecto al resto: son unas de las instituciones con mayor grado de prestigio relativo, las más confiables de la administración pública y las que la ciudadanía reconoce como más cercanas. Su dilatada y consolidada trayectoria, además de las amplias atribuciones y multiplicidad de funciones, hacen de éstas un órgano absolutamente indispensable para el Estado. Incluso, ello incide en que un selecto grupo de municipalidades se conviertan en una alternativa atractiva para líderes políticos que buscan proyecciones de alcance nacional.

1. Tipos de gobiernos locales y su papel en el contexto nacional

Las municipalidades están definidas en la ley como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2010, p. 8).

1. Así lo demuestran los resultados de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, encargada por la Presidenta de la República en 2014 para la elaboración de recomendaciones a seguir por el Gobierno en esta materia; así como los dos grandes proyectos de ley en el área que apuntan a innovaciones en los Gobiernos Regionales: la reforma a la Constitución que permitirá la elección democrática del actual intendente (Boletín 10443-06, de diciembre de 2015) y la reforma a la ley orgánica constitucional respectiva que, entre otras cosas, potenciará las facultades y atribuciones regionales (Boletín 7963-06, de octubre de 2011).

2. En estricto rigor existen 345 municipalidades para 346 comunas. Esto, debido a que la comuna Antártica de Chile está a cargo de la Municipalidad de Cabo de Hornos.

Independiente de qué tipo de comuna gobiernen, todas las municipalidades son homogéneas y están normadas bajo la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM). Por lo mismo, poseen exactamente las mismas regulaciones, funciones, y atribuciones. Desde un inicio, ello invisibiliza complejidades especiales, toda vez que la realidad municipal es variada: en 51 comunas la población supera los 100.000 habitantes, mientras que en 47 no alcanza los 5.000. Más del 90% de la población es urbana en 87 comunas, cuando en 27 casi la totalidad es rural. 20 comunas tienen niveles de pobreza sobre el 30%, mientras que en 16 este índice no supera el 5%. En 39 comunas sus municipalidades gastan 800 USD o más por habitante, cuando en otras gastan menos de 150 USD per cápita (SINIM, 2015).

A diferencia de los países federales o altamente descentralizados, las municipalidades no tienen capacidad legislativa, por lo que no pueden dictar leyes de alcance local que establezcan diferencias notorias entre una y otra municipalidad, como cartas magnas locales y variaciones impositivas. Sí tienen capacidad normativa pero que, en términos generales, no son más que regulaciones que permiten aplicar las disposiciones contenidas en la LOCM y otras leyes de rango nacional.

Las funciones y responsabilidades municipales son tan amplias como variadas, siempre circunscritas al límite comunal. Están fijadas en la Ley 16.606 de 1999, donde se detalla taxativamente las funciones privativas y las compartidas; es decir, cuáles son las responsabilidades exclusivas para la municipalidad y cuáles debe realizar en conjunto con otros órganos del Estado, teniendo un nivel de protagonismo diferenciado según sea el caso. Las funciones privativas son escasas: elaborar los planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) y Regulador Comunal (PRC); promover el desarrollo comunitario, responsable del aseo y ornato de la comuna; y aplicar disposiciones en materias de transporte, tránsito, construcción y urbanización. En cambio, las funciones compartidas se multiplican: transporte, salud, educación, protección del medio ambiente, cultura, deportes, promoción del empleo, fomento productivo, urbanización, vialidad y seguridad ciudadana, entre otras. Pese a que las municipalidades no dependen jerárquicamente de otros órganos del Estado (ni del nivel central ni del regional), sí están supeditadas a directrices superiores para desarrollar sus funciones compartidas, principalmente por parte de los ministerios respectivos a cargo de la política pública con mirada metropolitana o nacional, según sea el caso. Es por ello que, en la práctica, la autonomía municipal se ha convertido en una camisa de fuerza, por la alta dependencia del gobierno central, tanto desde un punto de vista administrativo como fiscal (Villagrán, 2015).

Esta situación lleva a la reflexión de si en Chile se puede hablar de la existencia de gobiernos locales, con la autonomía que ellos requieren, entendiendo por ésta la definición de la Carta Europea de la Autonomía Local en su artículo 3: “el derecho y la

capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (Boletín Oficial del Estado, sf).

Andrew Nickson (1998) reconoce dos modelos analíticos de gobierno local, relacionados con los objetivos que persiguen. En primer lugar, el modelo anglosajón, que se centra preferentemente en criterios económicos, como son la provisión eficiente de los servicios básicos. En este modelo, la lógica es que los gobiernos locales son más eficientes que el Estado central, por lo que éste realiza transferencias importantes, y el aquel presenta una vocación marcadamente administrativa y se caracteriza más por desconcentrar funciones y mantener subordinación al gobierno central. El segundo modelo es el europeo continental, que se caracteriza más por su rol político de representación de los intereses de la ciudadanía local. Este patrón se basa en un sentido de co-responsabilidad y complementación del gobierno local con el gobierno central, otorgándosele a los niveles locales mayor autonomía política y rango decisional sobre los recursos y reglamentaciones (Nickson, 1998).

A partir de las reformas estructurales a mediados de los setenta, la tendencia en Chile ha sido el acercamiento al modelo anglosajón. Sin embargo, debido a las deficiencias en su implementación y resultados insatisfactorios, el modelo europeo continental se ha ido posicionando como una alternativa a explorar para las actuales necesidades del país. Sin embargo, no existe claridad de que se esté transitando decididamente hacia ello.

Pese a este contexto de cierta incertidumbre, las municipalidades son los órganos de gobierno subnacional por excelencia. A diferencia de los Gobiernos Regionales, creados en 1992, las municipalidades tienen antecedentes coloniales en los antiguos cabildos y, de ahí en más, ostentaron un rol secundario -pero necesario- en el Estado de Chile. Cronológicamente, han sido objeto de mutaciones relevantes en la Constitución de 1833, en la Ley de Comuna Autónoma (1891) y en la Constitución de 1925, hasta llegar a las reformas post golpe de Estado (1973)³. Si bien en este periodo toda autonomía fue cercenada -pasando a ser parte de la estructura jerárquica, subordinada al Estado y altamente dependiente de las directrices del poder Ejecutivo (Soto, 1992)- se introdujeron definiciones, ámbitos de competencias, atribuciones, instrumentos y herramientas que, en parte importante, se mantienen hasta la actualidad.

Así, las municipalidades están consolidadas como un órgano descentralizado dentro del Estado de Chile, indispensable para la aplicación y ejecución de una serie de políticas

3. Un interesante resumen histórico puede ser observado en Villagrán (2015), E. Valenzuela (1999) y Fernández Richard (2007).

públicas del país -algunas tan relevantes como la educación y salud públicas⁴- y para la provisión de servicios. Poseen una vasta trayectoria, han fortalecido sus estructuras y, desde la década de los '90, cuentan con autonomía política, aunque sin capacidad legislativa. Además, gozan de una relativa buena reputación, lo que permite que un grupo de ellas sean atractivas plazas para líderes que buscan mayores proyecciones en política.

2. Sistemas de elección y partidos locales

Cada municipalidad está constituida por una alcaldía como órgano ejecutivo, con el alcalde como máxima autoridad; y de un concejo como órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, constituido por concejales que, de acuerdo a los votantes de cada comuna, están formados por entre 6 a 10 miembros. El primero tiene por objetivo dirigir, administrar y supervigilar el funcionamiento municipal, mientras que los segundos deben velar por hacer efectiva la participación de la ciudadanía en el desarrollo de la comuna.

Durante la primera década democrática, el debate en torno a la reforma municipal estuvo dominada por la estrategia electoral como eje central, tanto por el interés de los partidos políticos en posicionarse a nivel local como por el resultado de éstos en las sucesivas elecciones (Mardones, 2008). Pasando por distintas fórmulas, se llegó a la modalidad empleada en la actualidad, que hoy no reviste mayores discusiones: tanto alcaldes como concejales son electos mediante votación directa cada cuatro años, con posibilidades inmediatas e indefinidas de reelección. Los alcaldes mediante mayoría simple, los segundos a través del sistema d'Hondt.

2.1 LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

Si bien en el mundo municipal es donde más éxito han tenido los líderes locales, independientes a los partidos políticos nacionales, las dinámicas territoriales siguen siendo

4. En dictadura se pusieron en marcha dos procesos de profundas consecuencias a nivel municipal: los de desconcentración y delegación de la salud y la educación. El ámbito de la salud sufrió sus primeras reformas a fines de la década de 1970 con una reorganización de la cartera, separando las funciones de planificación, control y regulación de las tareas propias de provisión de los servicios sanitarios, que quedó en manos de nuevas entidades: el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), la Central de Abastecimientos y el Instituto de Salud Pública. En 1981 la SNSS traspasó toda la responsabilidad de la atención primaria a las municipalidades (postas y consultorios generales), quedando sólo a su cargo la atención secundaria y terciaria en hospitales y centros especializados de salud. Hacia 1980 el 90% de los establecimientos de salud estaban bajo administración municipal (Raczynski & Serrano, 2001). Respecto a la educación, a partir de 1980 se traspasó a las municipalidades la gestión de las escuelas públicas y se modificó el sistema de financiamiento por parte del Estado: en vez de traspasar recursos según un criterio histórico de gasto, se pasó a una modalidad en que se pagaba por alumno. Las reformas de educación y salud fueron acompañadas por un método de financiamiento que comprendía traspasos del gobierno central a las municipalidades basadas en subvenciones por las prestaciones otorgadas, valor que a medida que avanzó la década de 1980 no se reajustó acorde a la inflación, generando severos déficits (Raczynski & Serrano, 2001).

fuertemente influenciadas por los grandes partidos políticos con sede en Santiago. A modo de ejemplo, en las pasadas elecciones municipales de 2012, 110 alcaldes electos -poco menos de un tercio del total nacional- fueron candidatos independientes, pero más de la mitad de ellos lo hicieron a través de las listas establecidas por los pactos políticos. En otras palabras, en su mayoría correspondían a candidaturas independientes con apoyo de un partido político nacional.

Son pocos los casos que han logrado ofrecer oposición a esta tendencia. Sólo 41 alcaldes fueron electos como independientes en la lista correspondiente a las candidaturas de ese tipo. Habitualmente, sus fortalezas vienen por liderazgos locales en comunas que no seducen mayormente a las fuerzas políticas con sede en Santiago (con algunas excepciones de relevancia como es el caso de la municipalidad de Iquique, un bastión atractivo históricamente sostenido por Arturo Soria).

Ahora bien, difícilmente podrá proliferar el éxito de liderazgos locales independientes a los partidos políticos nacionales, sin partidos de arraigo local o regional fuertes. Históricamente, la existencia de los movimientos políticos locales o regionales, diferenciados de los partidos nacionales, es en extremo limitada. Más bien pareciera que la columna vertebral del sistema político histórico chileno ha sido el de los partidos centralizados en la capital (Garretón, 1983).

Una excepción de mediana relevancia fue la creación del Partido Regionalista de Magallanes, en la ciudad de Punta Arenas, en 1932, que abogaba por autonomía y federalismo. La presión ejercida por el Partido Regionalista de Magallanes alcanzó sólo para ciertas concesiones del gobierno central (como establecer ahí una Zona Franca). No sólo eso: al cabo de una década gran parte de los líderes del partido se integraron a las filas radicales y socialistas. Las dinámicas de Santiago cooptaron las tentativas regionales (E. Valenzuela, 1999).

Evidentemente, no se trata de que la población en regiones no tuviera posturas políticas diversas ni que existiera una fuerte competencia interna. De hecho, Adolfo Aldunate (1985) realiza una correlación de las provincias categorizadas según sus actividades económicas y los resultados que tuvieron en las elecciones presidenciales realizadas entre 1958 y 1970. En su estudio concluye que en las zonas donde predominaban los servicios industriales y mineros, la izquierda tenía mayoría; mientras que donde la agricultura -y en menos medida el sector servicios- era el motor económico principal, la derecha tomaba la delantera.

Por otro lado, Arturo Valenzuela (1997) utilizó el índice de competencia multipartidista para estudiar los resultados de las elecciones parlamentarias de 1965 y las municipales de 1967, llegando a una poderosa conclusión: los niveles de competitividad en las

elecciones locales fueron casi idénticos con respecto a las elecciones nacionales -y en algunas zonas del país incluso mayor-, lo que contrasta con la experiencia francesa, por ejemplo. Sin embargo, esta activa competitividad eleccionaria a nivel local no se tradujo en una proliferación y consolidación de partidos políticos regionales, sino que más bien se mantuvo dentro de los márgenes de rendimiento de los partidos nacionales. Si bien hasta 1953 las candidaturas independientes, donde se pueden considerar tanto a candidatos de corte local como de tradición nacional, tenían en sumatoria una participación relativamente alta, ésta fue siempre más baja que la de los grandes partidos nacionales; a partir de las elecciones de 1960 bajaron sus participaciones considerablemente; y quizás lo más importante, es que durante todos los años estudiados se observa una notoria similitud entre los resultados registrados por cada partido tanto a nivel parlamentario como a nivel local.

Una vez más se llega al mismo punto: los partidos de la capital seducían a los electores de todas las zonas del país logrando captar sus votos; y por otro lado, las iniciativas políticas locales eran 'asimiladas' por las élites centrales dentro de sus programas políticos. En esta línea, Lechner concluye que en Chile ha existido una supremacía histórica del Estado -y en consecuencia de los partidos que luchan por llegar al él- "en concreto, del gobierno central frente a la diferenciación social. Es a partir de un Estado nacional y su poder centralizado y concentrado que se plantea la pluralidad política" (Lechner, 1985, p. 37).

La falta de ofensivas políticas locales y/o regionales fuertes, que incentiven la creación de fuerzas políticas consistentes y estables en el tiempo, tiene poco que ver con el actual sistema de partidos y más con causas histórico-políticas, ya parte de la cultura política chilena que incluso ha permeado en la sociedad y sus formas de organización. Sin embargo, vale la pena mencionar una gran condicionante normativa que hoy dificulta la emanación de partidos políticos territoriales: la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOCPP).

La LOCPP históricamente estableció que para crear un partido político se requería que éste se constituya en a lo menos ocho de las 15 regiones del país, o en un mínimo de tres regiones siempre que éstas sean geográficamente contiguas. Si bien la ley no reconoció expresamente la existencia de partidos regionales, sí permitió la conformación de partidos que tengan representación sólo en algunos de estos territorios. La misma normativa establecía siete motivos de disolución de los partidos, dentro de los cuales destacaba el no alcanzar el 5% de los votos válidamente emitidos en las últimas elecciones de diputados, ya sea en cada una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones contiguas, según cómo se haya constituido (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s/f-c). Debido al sistema binominal de elección parlamentaria⁵, partidos fuera de las dos grandes coaliciones políticas no sólo quedaron

sistemáticamente excluidos del Congreso Nacional⁶, sino que además condenados a desaparecer por no alcanzar el 5% de los votos en cada una de las regiones donde estaban constituidos, como sucedió con el Partido del Sur⁷, Alianza Nacional Independiente (ANI) y Partido Acción Regionalista (PAR)⁸.

Con el objetivo de ampliar la pluralidad política al interior del Congreso, en abril de 2015 se puso fin al sistema binominal (Ley 20.840) y, junto con ello, se introdujeron modificaciones en la LOCPP que prometían facilitar la subsistencia de los partidos regionales. Las más importantes: permitir que un partido político se constituyera en una sola región y obtener sólo el 2,5% de los votos válidamente emitidos en la última elección de diputados. Ello, sumado a la inexistencia de las coaliciones de partidos con representación nacional, hacía presagiar un auspicioso futuro a la proliferación de partidos regionales. De acuerdo a la información del Servicio Electoral de Chile, en pocos meses 16 partidos se formaron bajo el amparo de las nuevas reglas (10 de ellos con clara alusión territorial). Pero la ilusión duró muy poco. El nacimiento de tantos nuevos competidores habría generado incertidumbres y cuestionamientos sobre las

5. Modelo que incentivó la competición electoral en torno a coaliciones nacionales (centro derecha y centro izquierda), dejando con prácticamente chances nulas a agrupaciones políticas fuera de ellas. Para conocer en detalle el sistema binominal, consultar Altman (2008).

6. Sólo en 2009 el Partido Comunista tuvo presencia en la Cámara de Diputados producto de un pacto con los partidos de la coalición de centro izquierda.

7. Creado en 1987 y circunscrito, principalmente, a la Región de La Araucanía y Los Lagos (que hoy comprendería también a Los Ríos). Este partido, pese a lograr escoger alcaldes y concejales, se caracterizó por su escasa gravitación en el Congreso. Primero se presentó en los comicios parlamentarios de 1989 con lista propia, pero no obtuvo ni diputados ni senadores. En 1993 volvió a la carga parlamentaria pero en conjunto con la lista de la entonces Unión por el Progreso de Chile, sin embargo nuevamente el partido no logró obtener representación en el Congreso y resolvió romper el vínculo con la UDI y RN. Tras otro fracaso electoral en las municipales de 1996, el partido retomó contacto con sus antiguos aliados y para las elecciones parlamentarias de 1997 se unió al pacto Unión por Chile, presentando un solo candidato a diputado que finalmente fue escogido, constituyéndose en el primer partido político regionalista con representación parlamentaria. Sin embargo, en esta elección el partido no logró cumplir con la exigencia mínima del 5% en las circunscripciones donde estaba constituido, por lo que fue disuelto y la mayoría de sus militantes migraron hacia otros referentes, principalmente la UDI (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011).

8. ANI, delimitada a las regiones sureñas de La Araucanía, Los Lagos y Aysén (hoy incluiría a la de Los Ríos), y PAR, con presencia en las regiones nortinas de Tarapacá, Antofagasta y Atacama (hoy incluiría a la de Arica y Parinacota). Ambos partidos se unieron bajo un pacto electoral llamado Fuerza Regional Independiente para las elecciones parlamentarias de 2005, logrando escoger a una diputada. Este fue un mérito importante: no sólo se constituyó en la segunda representación de partidos políticos regionales en la Cámara, sino que además fue el primer partido que compitió con éxito contra las dos grandes coaliciones sin aliarse a ninguna de ellas, a diferencia del Partido del Sur (que se unió a la centro derecha) y del Partido Comunista (que pactó con la centro izquierda). Sin embargo, ni ANI ni PAR alcanzaron el 5% de la votación en sus circunscripciones. Como se les cancelaría su personalidad jurídica, decidieron unirse en 2006 formando el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), el que a su vez recibió la migración de las antiguas figuras Democracia Cristiana en 2008. Así el PRI se constituyó en el partido político regionalista más exitoso en cuanto a cargos de elección popular: contó con un senador, seis diputados y dos alcaldes en las elecciones municipales de 2008 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011). Aunque cabe destacar que, de todos ellos, sólo los alcaldes y dos diputados fueron electos como candidatos del PRI. Aún más, tras las elecciones parlamentarias de 2009, el partido sólo escogió a dos diputados. El PRI no se constituyó en un partido de ofensivas territoriales y su vigoroso comienzo respondió más bien a fragmentaciones partidistas que lo favorecieron y no a intencionalidades de voto hacia partidos regionalistas.

(des)estabilidades políticas y las dificultades de lograr acuerdos al interior del Congreso. Resultado: en abril de 2016 se promulgó una nueva modificación a la LOCPP (Ley 20.915) que volvió a exigir la constitución de los partidos políticos en al menos ocho regiones del país o un mínimo de tres continuas, y modificó el porcentaje de votación en elecciones de diputados para su subsistencia, tal como antes, a un 5%. En otras palabras, gran parte de los partidos recientemente constituidos estarán condenados a la desaparición o fusión en las próximas elecciones parlamentarias (2018).

A juicio de este autor, lo que parecía ser un promisorio futuro para los partidos políticos territoriales, con el impacto en la política local que ello generaría, este conjunto de reformas tendrá implicancias poco relevantes en el análisis agregado del mundo municipal.

3. El perfil de los alcaldes y el liderazgo local

De acuerdo a datos del Sistema de Información Municipal (SINIM)⁹, en el periodo municipal 2012-2016 sólo el 12,4% de las alcaldías estuvieron a cargo de mujeres. Casi el 50% los alcaldes fueron reelectos (171), el 25,5% son militantes de partidos de Chile Vamos¹⁰(88), el 40,5% de la Nueva Mayoría¹¹(140) y el 31,8% son independientes (110), aunque la mayoría de ellos (69) fueron candidatos en las listas de partidos políticos nacionales, contando así con el apoyo electoral de uno u otro conglomerado.

Pese al fuerte centralismo del país, a nivel municipal existen ciertos espacios para desarrollar liderazgos locales distintivos y bien evaluados por la ciudadanía. En efecto, las municipalidades son unas de las instituciones con mayor grado de prestigio en el país. A modo de ejemplo, los estudios nacionales de opinión pública del Centro de Estudios Públicos, en sus versiones 2008, 2012 y 2016, muestra que entre el 51% y 53% de la ciudadanía está satisfecha y muy satisfecha con la labor de sus alcaldes, cifra que contrasta con el 66% de desaprobación que tiene el gobierno nacional (CEP, 2016).

El Barómetro Regional¹², por su parte, demuestra que el nivel de confianza hacia los gobiernos municipales es alto: sobre el 54% de los encuestados manifestaron tener

9. www.sinim.cl

10. Pacto político de la centro derecha chilena, que lleva dicho nombre desde enero de 2015. Actualmente está compuesto por la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), Evolución Política y el Partido Regionalista Independiente (PRI). Anteriormente esta colación tuvo otros nombres –el predecesor fue Alianza– y distinta composición, aunque siempre con UDI y RN como principales referentes.

11. Coalición que en 2013 reemplazó a la Concertación, en el centro izquierda del país. Está compuesta por los partidos Socialista (PS), Demócrata Cristiano (PDC), Por la Democracia (PPD), Radical Socialdemócrata (PRSD), Comunista (PC), Izquierda Ciudadana (IC) y Movimiento Amplio Social (MAS).

12. Encuesta de opinión pública sobre temas de interés regional de la Universidad de Los Lagos. Su versión de 2015 se aplicó en las ciudades de Temuco, Puerto Montt y Osorno. Las dos primeras, son las capitales regiones de La Araucanía y Los Lagos, respectivamente.

mucha o algo de confianza en las ciudades de Temuco y Osorno, mientras que Puerto Montt dicha tasa llegó al 48,8%, siendo así las municipalidades los órganos de gobierno mejor evaluados (Universidad de Los Lagos, 2015). En Puerto Montt y Los Lagos la ciudadanía considera que los municipios son la institución que más aportan al desarrollo de la región (el 72,2% y 71%, respectivamente, respondió que aportan mucho o algo), superando a las universidades, medios de comunicación, empresas, organizaciones sociales, Gobierno Regional, sindicatos, Gobierno Central, partidos políticos y Congreso. En las tres ciudades las municipalidades son consideradas, por lejos, como los órganos de gobierno más necesarios para la democracia. Por último, el Barómetro Regional también demuestra que los alcaldes son las autoridades políticas de más reconocimiento. Sobre el 77% de la población en las ciudades encuestadas declara conocer el nombre de sus alcaldes, seguido de lejos por otro tipo de autoridades, como parlamentarios que en ocasiones apenas superan el 30% (Universidad de Los Lagos, 2015).

En conclusión, las municipalidades gozan de cierto nivel de reputación y reconocimiento, al menos en términos comparados con otras instituciones relevantes en el país. Si a ello se suma que en el país existen un grupo de municipalidades con alta densidad (hay 20 municipalidades con más de 200 mil habitantes) y otras con una alta notoriedad pública dada su elevada capacidad de atracción (por actividades laborales, educacionales y de comercio, entre otras), se obtiene que las municipalidades se pueden constituir en una plataforma política para catapultar autoridades locales a la arena política nacional.

Si bien la utilización de la municipalidad como trampolín para cargos de impacto nacional no es una práctica empleada frecuentemente, esto sí ha sucedido con cierta ocurrencia en parte de las reconocidas municipalidades 'emblemáticas', ya sean por su nivel de notoriedad pública o por caracterizarse por poseer importantes bases electorales. Sin ánimo de abrir una búsqueda taxativa, existen varios casos que saltan a la vista que demuestran esta factibilidad. Por ejemplo, los diputados Aldo Cornejo (alcalde de Valparaíso tras las elecciones de 2004), Rodrigo González (Viña del Mar, 1992, 1996), Ramón Farías (San Joaquín, 1992, 1996, 2000); Claudio Arriagada (La Granja, 1996, 2000, 2004, 2008) y René Saffirio (Temuco, 1992, 1996, 2000), entre otros. Tres casos emblemáticos, son los de Joaquín Lavín, Claudio Orrego y Manuel José Ossandón. El primero fue alcalde de Las Condes (1992, 1996), saltando después a la carrera presidencial de 1999, donde estuvo sólo a 31.000 votos de Ricardo Lagos, quien resultó electo. Claudio Orrego, por su parte fue alcalde de Peñalolén (2004, 2008), para luego postularse como pre candidato presidencial para las últimas elecciones. Manuel José Ossandón, hoy senador y una de las cartas presidenciables de Chile Vamos, fue alcalde de la popular comuna de Puente Alto durante 20 años.

4. El asociativismo municipal¹³

El asociativismo municipal pareciera ser en Chile una de las alternativas más viables para fortalecer la descentralización del país, tanto en aspectos operativos como estratégicos (Rosales, 1994). Pese a que la primera asociación municipal chilena fue creada en 1993 y desde entonces comenzó un incipiente camino en la formación de otras nuevas¹⁴, hasta 2011 cada una sufrió graves obstáculos para realizar sus operaciones dado que no se podían constituir bajo una personalidad jurídica. Entre otros asuntos, ello restringió durante años la autonomía financiera de las asociaciones, haciéndolas depender única y exclusivamente de las municipalidades miembro (sin poder suscribir contratos, tener patrimonio propio ni postular a fondos concursables del Estado). También fue un obstáculo para la administración del personal (Centro de Políticas Públicas UC, 2015). Además se diagnosticaba una falta de claridad sobre el rol del asociativismo, debilidades respecto a la capacidad y legitimidad de liderazgo de las asociaciones y una frágil estabilidad, dado que los liderazgos e ímpetus estaban más bien ligados a usos instrumentales de ellas y no a proyecciones estratégicas propiamente tales (SUBDERE, 2008b).

Pese a la debilidad descrita, con el pasar de los años se fueron configurando cuatro grandes grupos de asociaciones municipales que persisten en la actualidad: las nacionales, principalmente a través de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Asociación de Municipios de Chile (AMUCH) desde 2013; las regionales, que tienen sus orígenes en los apartados regionales de la ACHM y principalmente han funcionado como un intermediario entre los gobiernos regionales respectivos y las municipalidades de la región; las territoriales, que se agrupan por características, proyectos o intereses comunes de comunas colindantes (en ocasiones, provincias completas); y las temáticas, agrupadas en torno a intereses concretos en común, las que habitualmente también tienden a ser creadas mediante comunas colindantes (SUBDERE, 2008a).

Mediante la ley 20 527 de 2011 se modificó la LOCM, entregando respaldo jurídico a la constitución de asociaciones. Con esta nueva normativa, en la actualidad Chile cuenta con 36 asociaciones municipales formalmente constituidas. En términos generales, los propósitos de las asociaciones suelen ser amplios. Sus grandes áreas de acción son: a) atención de servicios comunes; b) ejecución de obras de desarrollo local; c) fortalecimiento de los instrumentos de gestión; d) realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, turismo, salud y otros fines que le sean propios; e) capacitación y perfeccionamiento de las autoridades locales y el personal municipal;

13. Este apartado se basa en la publicación "El asociativismo municipal en Chile", del mismo autor (Vial, 2016).

14. La Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) se creó en 1993. Tras ello, se fueron creando las versiones regionales de dichas asociaciones y, luego de un esfuerzo por incentivar la proliferación de estas instancias por medio de SUBDERE, fueron naciendo asociaciones de carácter temático.

y f) coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal. Sin embargo, en aquellas asociaciones de carácter temático-funcional, dichas áreas de acción suelen ser acotadas a las propias que justifican su existencia, como es el caso de las asociaciones de municipalidades de la Región de Los Ríos para el manejo Sustentable de Residuos y la Gestión Ambiental; las del desarrollo de la apicultura, turismo y el medio ambiente, en la zona de amortiguación de la reserva nacional Llanquihue, Parque Alerce Andino y Parque Nacional Hornopirén; y algunas ya descritas, como las asociaciones del Territorio de Riego Canal Laja-Diguillín, con casinos de juego, alcaldes mapuches, y las de ciudades puerto y borde costero.

La mayoría de las asociaciones cuenta con recursos propios, principalmente mediante cuotas de incorporación, cuotas ordinarias, extraordinarias y otros aportes, todos ellos fijados en los estatutos de las mismas asociaciones. Sin embargo, dichos recursos parecen ser exiguos, lo que se manifiesta en el escaso protagonismo que ha adquirido en la actualidad la mayoría de las asociaciones. Con ese diagnóstico, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) las apoya económicamente a través del Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales, existente desde 2007. La mayoría de estas asignaciones corresponden a diagnósticos, planificaciones estratégicas y planes de trabajo y mejoras de las asociaciones municipales, lo que en cierta medida grafica estadios poco consolidados para una cantidad importante de asociaciones (SUBDERE, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

A modo de conclusión, es reconocible que la ACHM fue un actor clave en la década de los '90. Sigue siendo relevante, aunque no ostenta la notoriedad de fines del Siglo XX, a lo que se debe agregar la existencia de la AMUCH. En la actualidad, y pese a que los niveles de representatividad son disímiles, ambas asociaciones son interlocutores válidos entre el mundo municipal y el nacional. El inicio de AMUCH ha sido vigoroso, pero en estos años de recorrido se ha visto que ambas asociaciones no trabajan colaborativamente, sino más bien se dan la espalda.

Respecto al resto de asociaciones, parece prematuro hacer una evaluación respecto a si ellas, como conjunto, logran sus objetivos. Sin embargo, existen resultados que hacen presagiar que las asociaciones municipales tienen un interesante campo de desarrollo a futuro. Un reciente estudio del Centro de Políticas Públicas UC (2015) analizó el impacto de la asociatividad municipal en Chile como herramienta para el aumento de la inversión local. Dentro de sus principales conclusiones, destaca que a nivel agregado las municipalidades asociadas logran más proyectos de inversión (entre ellos, los relativos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y por mayores montos que los municipios no asociados, además de constatar que se hace una efectiva optimización de recursos humanos, mejora de capacidades técnicas, promoción de la transferencia de conocimientos y fortalecimiento las capacidades de negociación e intermediación con el nivel regional y central del Estado.

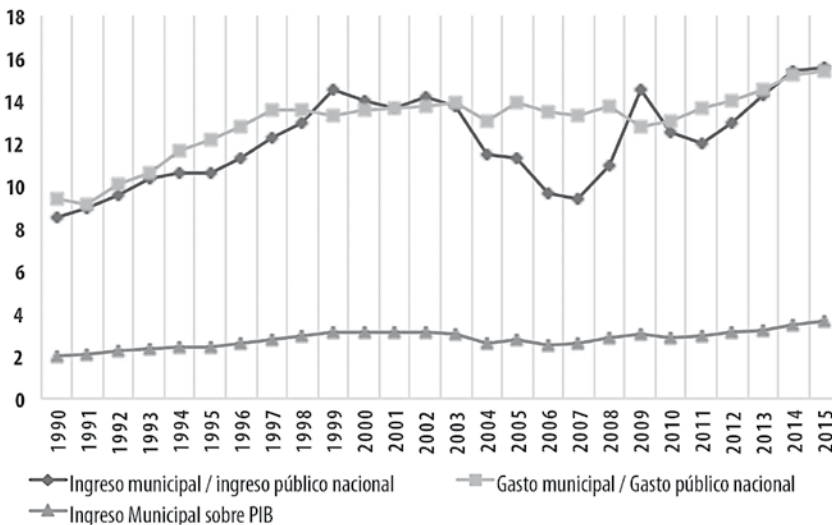
5. Formas de financiación

La proporción de los ingresos y gastos municipales con respecto al gobierno general es bajo: en 2015 fue 15,5% y 15,3%¹⁵ respectivamente, en contraste con los Gobiernos Regionales que prácticamente no tienen ingresos propios y reflejan poco más del 3% del gasto sobre el presupuesto nacional. Pese a que son cifras que reflejan los niveles de centralización del país, es interesante observar que en los últimos 25 años ha existido un sostenido aumento proporcional de los presupuestos municipales con respecto al Presupuesto de la Nación (ver gráfico 1), tanto en ingresos como gastos, así también como en proporción al PIB.

Los ingresos municipales se pueden dividir en dos grandes grupos: los ingresos propios y las transferencias desde el gobierno central. Respecto a los primeros, estos corresponden a ingresos tributarios, patentes y derechos. A ellos se suma el Fondo Común Municipal (FCM), que si bien se trata de una transferencia, posee ciertas singularidades: es de tipo horizontal (con aportes del gobierno central), de tipo redistributiva y cuyo gasto no es está previamente condicionado. Es por ello que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) cataloga a los ingresos propios municipales y a FCM como Ingresos Propios Permanentes (IPP).

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN PROPORCIONAL DE PRESUPUESTOS MUNICIPALES RESPECTO A PRESUPUESTO DE LA NACIÓN Y PIB (1990 - 2015)



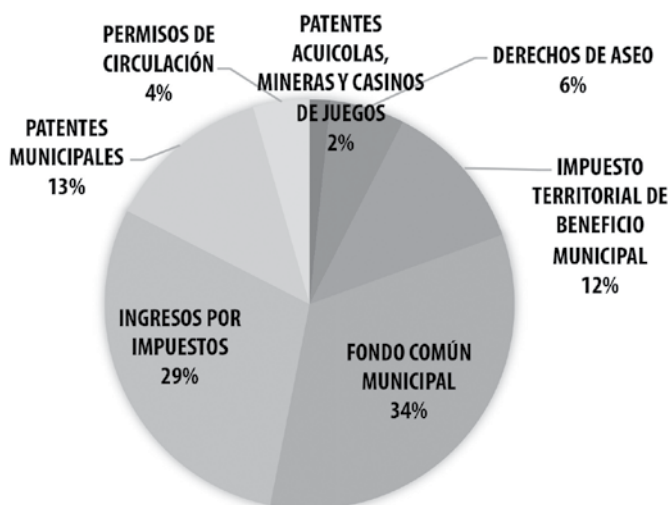
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2015 INFORMADA POR DIPRES.

15. Datos obtenidos de las ejecuciones presupuestarias de la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, extraídos del portal: www.dipres.cl

Tal como se puede observar en el Gráfico 2, de acuerdo a los datos proporcionados por el Sistema Nacional de Información Municipal (www.sinim.gov.cl) para 2015, el FCM representó más de un tercio de los IPP. Este fondo horizontal está compuesto por ingresos relativos a impuestos territoriales, permisos de circulación, multas impuestas por los Juzgados de Policía Local y un aporte fiscal, que equivale al 100% de los ingresos relativos al impuesto territorial de bienes fiscales y la equivalencia en pesos de 218.000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) cada año. Respecto a los impuestos territoriales municipales, las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura entregan una asignación mayor, además de conceder recursos provenientes de impuestos sobre venta y consumo de bebidas alcohólicas. Por último, la fórmula de distribución del FCM es: un 25% se reparte en partes iguales entre todas las municipalidades del país; un 10% se hace en relación al número de personas en situación de pobreza de la comuna; un 30% es en relación al número de predios exentos de impuesto territorial; y el 35% restante es en proporción a las comunas con menores ingresos propios permanentes del año anterior. La relevancia del FCM es de tal magnitud que según SINIM el FCM representa más del 50% de los ingresos propios en casi el 75% de las municipalidades del país (257). 92 municipalidades -más de un cuarto del total- dependen en más de un 80% de este fondo.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS PERMANENTES (IPP) EN EL TOTAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL 2015.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2015 INFORMADA POR SINIM.

El presupuesto municipal también se nutre con las transferencias por servicios delegados de educación y salud, entregados de acuerdo a los alumnos que asisten a los

establecimientos de educación municipal y a los inscritos en los establecimientos de salud. Existe además otro tipo de transferencias, que depende altamente del manejo político del alcalde de turno y de las capacidades técnicas de los equipos municipales para presentar los proyectos correspondientes y llevarlos a cabo. Principalmente, son fondos provenientes de los programas de SUBDERE (Programa de Mejoramiento Urbano, Programa de Mejoramiento de Barrios), del Gobierno Regional (mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y otros fondos del gobierno central. Gran parte de ellos están consignados en las ejecuciones presupuestarias de cada una de las carteras correspondientes, por lo que es complejo hacer un seguimiento exhaustivo. Como es sabido, las transferencias vienen altamente condicionadas a su finalidad de gasto, por lo que no son recursos de libre o amplia discrecionalidad municipal, lo que termina limitando la autonomía local.

Una nueva fuente de ingresos municipales corresponde a la capacidad de endeudamiento. Ésta resulta beneficiosa cuando el endeudamiento subnacional está en concordancia con la política macroeconómica nacional, está efectivamente controlada y delimitada por el gobierno central, y se utiliza para proyectos prioritarios de inversión y no de gasto corriente (CEPAL, 1993). En Chile se creó un mecanismo de estas características para el ámbito local desde 2012, donde el Estado entrega recursos a las municipalidades que hayan superado una determinada calificación de riesgo, para demostrar su solvencia financiera. Tales dineros, que son destinados a obras de inversión, son devueltos después de un periodo de cinco años de gracia, descontándolos de las transferencias que el propio Estado hace a las municipalidades. Si bien aún es prematuro evaluarlo, se prevé que es un mecanismo que podrá dar resultados positivos. SINIM informó para 2015 que los ingresos relativos a transferencias (corrientes y de capital) más otros ingresos, acrecentaron en un tercio el ingreso total de las municipalidades.

De acuerdo a la amplia diversidad de las funciones emprendidas por las municipalidades en Chile, se considera que los ingresos son escasos. Esto queda de manifiesto aún más con la actual propuesta de desmunicipalizar la educación del país, desnudando, entre otras cosas, la carencia de recursos asignados para el mantenimiento de tales establecimientos. Parte no despreciable de los recursos que las municipalidades pueden disponer, por sobre los IPP, dependen fuertemente la cercanía y capacidad de negociación que los alcaldes tengan con las autoridades de turno, además de las capacidades técnicas y humanas instaladas al interior de los municipios. Lo primero, además de manifestar una dependencia hacia el gobierno central, genera incentivos para fomentar de redes clientelares entre los distintos niveles de gobierno; lo segundo da cuenta que los municipios más robustos, que normalmente son los que cuentan con mayores ingresos propios, son los que potencialmente pueden presentar más y mejores proyectos de cara a fondos concursables y otros programas del gobierno central. A ello se agregan los cuestionamientos al FCM, no sólo por la constante solicitud

de reconsideración en la fórmula del cálculo y distribución, habitualmente suscrita especialmente por las municipalidades más carentes de recursos, sino que también por los cuestionamientos por el desincentivo que éste provocaría en las municipalidades para la recaudación de ingresos propios (Bravo, 2014).

6. Participación ciudadana en el ámbito local

Durante la última década, el país ha avanzado de manera decidida en el reforzamiento normativo que promueve la interacción del Estado con la ciudadanía, tanto a nivel central, como regional y local. Sin embargo, los resultados respecto a su implementación e incidencia en la toma de decisiones siguen siendo débiles.

La participación ciudadana en Chile está principalmente normada por la Ley 20.500, promulgada en 2011. Ésta consagra el derecho a la participación por parte de la ciudadanía en las políticas, planes y programas de los distintos órganos del Estado, además de incorporar modificaciones a la LOCM, normativa rectora municipal del país. Con ello, se mandata a las municipalidades a crear ordenanzas de participación ciudadana, las que deben tener unos mecanismos obligatorios, además de permitir incluir otras iniciativas voluntarias. Los primeros son: crear los Consejos Municipales de la Sociedad Civil (COSOC), las audiencias públicas y oficinas de reclamos y los plebiscitos comunales.

En una reciente medición que agrupa la presencia de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información, a través del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal (IIGAM), se observó que no todas las municipalidades cumplen con la normativa. En un ratio de 0 a 1 (donde 0 es total incumplimiento y 1 es la instauración de las ordenanzas con sus cuatro mecanismos obligatorios), se observa que a nivel nacional la puntuación a este respecto es de 0,859 (Hernández, 2016). Si bien es la variable más alta, este rendimiento implica que casi el 29% de las municipalidades del país no cumplen total o parcialmente con la normativa.

El mismo estudio refleja la escasa creación formal de mecanismos de participación ciudadana que no son mandatorios por la legislación chilena. De hecho, la dimensión de iniciativas propias del IIGAM es el de peor rendimiento: 0,24 (Hernández, 2016). Las que más abundan son de poca complejidad, como acciones de información y consulta, mientras que iniciativas más avezadas están muy poco desarrolladas (Hernández, 2016). El estudio también entrega otra interesante constatación: el color político de quien lidera la municipalidad no afecta tales rendimientos, así como tampoco existe una relación fuerte con el nivel socioeconómico de la población comunal.

Los COSOC han sido considerados como la piedra angular de la participación ciudadana a nivel local. Son dirigidos por los alcaldes y conformados por organizaciones

sociales y de interés público de la comuna, que tienen el propósito de apoyar y legitimar la gestión municipal. Sin embargo, un estudio demuestra que la instalación de los COSOC es aún débil: hasta 2015, el 63% de las municipalidades tenía estas instancias formalmente constituidas y, en siete regiones, más de la mitad de sus municipios no contaban con uno (Fundación Multitudes, 2015).

Ahora bien, todos estos datos reflejan la presencia formal de los mecanismos descritos y no necesariamente el rendimiento y efectividad que ellos han tenido. En efecto, la ejecución de ellos es poco monitoreada. Así como existe una amplia diversidad de municipalidades, existe la misma diversidad respecto a implementación de mecanismos de participación ciudadana a lo largo del país. A pesar del fortalecimiento normativo respecto a los mecanismos de participación que fomentan la interacción directa entre ciudadanía y administración local, se evidencia una gran asimetría de sus estrategias al comparar entre municipalidades. Además, se observa una falta de articulación efectiva entre dicha participación y las decisiones implementadas, debido a que normalmente éstas son de carácter consultivas y no vinculantes, lo que termina incentivando a una instrumentalización de la participación impulsada por los órganos del Estado (Delamaza, 2010; Montecinos, 2011).

Sin embargo, pareciera que la mayor parte de la participación ciudadana al interior de las comunas es de carácter informal. Así lo manifiesta un estudio del Centro de Políticas Públicas UC (2016), donde el 70% de los encuestados dice haber participado en algún tipo de actividad vecinal o comunal en el último año, pero sólo el 12% dice haber ido a una reunión convocada por el municipio. Con todo, la percepción de la ciudadanía sobre la participación ciudadana a escala local, más allá de si es a través de los mecanismos impulsados por sus respectivas municipalidades o si emana de una iniciativa independiente, es muy bien valorada: un 74% la considera importante o muy importante (Centro Políticas Públicas UC, 2016).

7. Innovación y modernización local

El fuerte centralismo chileno, del que se ha hablado en este capítulo, también puede considerar algunas externalidades positivas, como la facilidad de instalar a nivel nacional una normativa e institucionalidad para determinadas iniciativas consideradas estratégicas para el Estado, aunque, como es de esperar, con relevantes brechas de implementación o rendimiento. Tal fue el caso de la participación ciudadana, explicada en el punto anterior, así como otros dos aspectos que se abordan resumidamente en estas líneas y que tienen implicancia en los estándares que la gestión municipal hoy enfrenta: la promoción del uso de TICS y la transparencia en la gestión pública.

Respecto a lo primero, ha sido una estrategia de Estado avanzar en el desarrollo inclusivo de las tecnologías de la información y comunicación, como herramienta de gestión pública. Chile se ha transformado en país altamente conectado: la penetración de internet en zonas urbanas supera el 70%, sin diferencias drásticas por grupo socioeconómico y muy cerca de los estándares OCDE (SUBTEL, 2016). Por ello, se ha desarrollado la Agenda Digital 2020, que alberga todas las estrategias vinculadas a la temática. Así es como uno de los ejes estratégicos de la Unidad y Modernización y Gobierno Digital, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, es el programa de Municipios Digitales. Éste promueve la transferencia tecnológica, especialmente relacionada a la digitalización de trámites a nivel municipal. Hasta 2016 existen 80 municipios incorporados (en 2014 eran sólo 16) buscando digitalizar un total de 85 trámites municipales¹⁶, que van desde postulación a ciertos tipos de fondos, becas y/o subsidios, hasta notificaciones de semáforos en mal estado.

Por otro lado, la Ley 20.285 o Ley de Transparencia sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, otorga el derecho para que cualquier persona tenga conocimiento de la información asociada a cualquier organismo del Estado. Entró en vigor en 2009 y, entre sus principales innovaciones, creó el Consejo para la Transparencia. Éste es un órgano autónomo, encargado de garantizar que cualquier persona pueda ejercer el derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano del Estado, incluyendo las municipalidades.

Anualmente, el Consejo realiza fiscalizaciones y mediciones sobre el nivel y calidad de respuestas que los órganos públicos entregan ante las consultas ciudadanas. En la medición de 2015, el cumplimiento promedio del Índice de Transparencia Activa Municipal (ITAM) llegó al 64,72%. Si bien son los estándares de más bajo cumplimiento respecto a otros órganos del Estado (la administración central está sobre el 90%), se observa un progresivo aumento: el mismo indicador en 2012 era de 30,2%, en 2013 de 47,4% y en 2014 de 57% (Consejo para la Transparencia, 2015).

8. Principales políticas urbanas y sus retos

La última versión de la Encuesta Nacional de Opinión Pública (CEP, 2016), disponible al cierre de esta publicación, demuestra las áreas temáticas que a ojos de los ciudadanos debieran ser prioridad para las municipalidades del país: funcionamiento de los consultorios (58%), combate contra la delincuencia (51%), educación (44%), control de la corrupción (33%), recolección de basura (25%), pavimentación y mantención de las calles y veredas (23%), asignación transparente de subsidios (22%), iluminación públi-

16. Información recabada en www.observatodigital.gob.cl

ca (16%), áreas verdes y equipamiento urbano (11%). En la misma sintonía, la Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios (Centro Políticas Públicas UC, 2016) demuestra que las peores evaluaciones que hace la población sobre la labor municipal se centran en seguridad ciudadana (con una evaluación de 4,0 en escala de 1 a 7), reparación de calles y veredas (4,2), gestión de consultorios (4,7), promoción del empleo (4,6), ayuda a personas de escasos recursos (4,6) y gestión de escuelas y liceos (4,7). Todas ellas son funciones municipales, ya sean privativas o compartidas con otros órganos del Estado. En consecuencia, las municipalidades, en mayor o menor medida, implementan una serie de políticas, programas y planes locales en función de sus retos estratégicos, largamente abordados por la literatura académica del país.

Sin embargo, es menester de esta publicación ahondar en dos temáticas que, si bien no son prioridad en la agenda pública local ni nacional, sí tiene impactos recientes y relevantes en las dinámicas urbanas: la fragilidad institucional y ausencia de políticas locales que fomenten la integración de migrantes, en el contexto del incipiente pero explosivo aumento de migración en Chile; y la inexistencia de gobiernos de ciudad, lo que se hace notorio en urbes de mayor complejidad (conurbaciones y ciudades metropolitanas).

8. 1 MIGRACIÓN EN CONTEXTOS LOCALES

Chile sigue siendo un país con poca población migrante. Según estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración, para 2014 habría 411 mil extranjeros residendo en el país. El 2,3% que ellos representan sobre la población nacional está bajo el 3,2% del promedio mundial (DME, 2016) y muy lejos del 11,3% de los países desarrollados (Rojas & Silva, 2016).

Sin embargo, el crecimiento ha sido exponencial: desde 1982 a la fecha, el aumento de migrantes casi se ha quintuplicado, teniendo un aumento aún más progresivo en la última década, además de haber diversificado considerablemente el origen de los extranjeros que residen en Chile (DME, 2016). Esto se ha desarrollado en un contexto normativo e institucional obsoleto: la legislación vigente data de 1975, sólo dos años después del Golpe de Estado. Como es de esperar, la inspiración normativa estaba más bien ligada a una lógica de seguridad nacional que de propiciar la inclusión de migrantes. Así, la institucionalidad y políticas públicas en Chile no han ido de la mano con el crecimiento de los flujos migratorios post recuperación democrática (Stefoni, 2011). Esta debilidad también se ve reflejada en cómo las municipalidades, sobre todo de las grandes urbes, acogen a los migrantes que residen, estudian y/o trabajan dentro de sus comunas. A modo general, existe una carencia tanto en la institucionalidad municipal, como en los planes y/o programas locales, para abordar el fenómeno, quedando estas supeditadas a liderazgos puntuales y no a políticas estratégicas (Thayer & Durán, 2015).

Dos ejemplos muy concretos grafican la reciente -y creciente- situación. El primero de ellos refleja la debilidad en las instituciones locales para enfrentar la temática: hasta 2014 sólo las municipalidades de Arica, Santiago y Quilicura¹⁷ contaban con una oficina especializada en la atención de migrantes. En la última comuna, la población migrante pasó de casi 1.000 personas en 2002 a 8.800, 12 años después (Thayer & Durán, 2015).

Otro ejemplo es la gran presencia de estudiantes extranjeros en escuelas públicas, donde tales establecimientos deben promover ciertas iniciativas que favorezcan la inclusión y pongan en valor la multiculturalidad vivida en sus aulas de clases. Un estudio de la Fundación Superación de la Pobreza y el Instituto Chileno de Estudios Municipales (2015), realizado en 6 escuelas de la macrozona centro de Santiago¹⁸ con alta concentración de estudiantes inmigrantes (en algunas de ellas, sobre el 50%), demostró una amplia diversidad de estrategias de valorización e inclusión multicultural, lo que refleja las iniciativas y liderazgos puntuales para abordar el tema, pero también la inexistencia de políticas o lineamientos superiores a los cuales acogerse.

Para las municipales urbanas, sobre todo las que pertenecen a las grandes ciudades, será un gran desafío enfrentar esta temática, aún con la obsolescencia de la política pública nacional en materias de inmigración. Tanto por el fenómeno migratorio que no parece frenar, tanto por la desaceleración económica que vive el país desde 2014 en adelante. Con esos factores, es previsible que la temática alcance mayores niveles de tensión, sobre todo a nivel intra-comunal, que es donde las dinámicas de convivencia toman vida (Stefoni, 2011).

8.2 GOBIERNOS DE CIUDAD PARA LAS GRANDES URBES

Uno de los grandes retos urbanos que hoy enfrenta Chile, es la constitución de gobiernos de ciudades como tal, lo que se hace más evidente al momento de analizar ciudades de gran tamaño. La gran mayoría de las ciudades del país son gobernadas por una sola municipalidad, pero existen dos grandes excepciones en la que una entidad urbana es gobernada por más de una: las conurbaciones y las ciudades metropolitanas.

Las primeras, surgen por la unión física de al menos dos centros urbanos, debido a la

17. Las últimas dos, municipalidades que pertenecen a la ciudad metropolitana de Santiago.

18. Comunas de Recoleta, Santiago, Estación Central e Independencia.

expansión territorial de uno o ambos (INE, 2005). Así, se pueden identificar los casos de Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, San Antonio¹⁹, Rancagua²⁰, Chillán -Chillán Viejo y Temuco-Padre Las Casas. Las ciudades metropolitanas, en cambio, son tres: Santiago (compuesta por 37 comunas), Valparaíso (5) y Concepción (10)²¹. En todos estos casos, una municipalidad gobierna sólo parte de la gran ciudad. Desde luego, a medida que aumenta la complejidad y tamaño de una ciudad metropolitana, diversos son los desafíos que enfrentan los gobiernos a cargo de parte de ellas.

En Chile, las urbes intermedias y metropolitanas no tienen órganos que ejerzan la función de gobierno de ciudad, es decir, que se caracterice por su capacidad de gobernabilidad, planificación y gestión para toda el área metropolitana, las funciones básicas que debe ejercer todo gobierno de ciudad (Lefèvre, 2008). Por el contrario, éstas se encuentran divididas en comunas, gobernadas por sus respectivas municipalidades. En otras palabras, existe en la misma ciudad 37, 10 ó 6 gobiernos locales distintos, para Santiago, Concepción y Valparaíso respectivamente, cada uno con sus respectivas autoridades, programas de gobierno, capacidad de gestión y -escasa- autonomía. Entre ellos no existe mayor coordinación vinculante, más allá de planificaciones guiadas por los ministerios nacionales. A este complejo esquema intermunicipal, se agregan más órganos que también intervienen, a los cuales las municipalidades se subordinan: a nivel regional, el Gobierno Regional e Intendencia²²; a nivel nacional, los distintos ministerios. Todos los territorios y centros urbanos se adecúan a esta estructura.

A modo de ejemplo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones es el responsable el sistema de transporte urbano de la capital chilena. Para ello crea un instrumento llamado Plan Maestro de Transporte Santiago, cuya versión actual rige hasta 2025 (MTT, 2013). El instrumento, que tiene por objetivo ser una hoja de ruta para guiar políticas y coordinar y orientar inversiones públicas y privadas en toda el área metropolitana, carece de participación municipal alguna, ni en la etapa de elaboración, ni en la de aprobación. En efecto, el plan es dirigido y consensuado por un comité técnico que está compuesto por cinco ministerios (Transporte y Telecomunicaciones, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, desarrollo Social, Hacienda), dos empresas públicas (Metro y la Empresa de Ferrocarriles del Estado) y el Gobierno Regional Metropolitano. Las municipalidades simplemente son informadas de qué ha decidido el gobierno nacional respecto a las directrices de transporte público que regirá sobre sus comunas. No por nada surgen críticas a este tipo de operaciones, tales como la del alcalde de

19. Incluye Cartagena, Las Cruces y Santo Domingo.

20. Incluye Machalí y Gultro.

21. De acuerdo a la clasificación Instituto Nacional de Estadística (INE). Si se considera el criterio OECD de áreas funcionales, por ejemplo, la ciudad de Santiago estaría compuesta por 47 comunas (2013).

22. Aunque la intendencia es, estructuralmente, un órgano desconcentrado del gobierno nacional en la región

Maipú y ex Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Christian Vittori: “Veo con preocupación lineamientos en donde los Municipios no fueron consultados de cómo ven la ciudad y en nuestro caso, cómo proyectamos la comuna”²³. Así, es reiterativo que las municipalidades actúen como ejecutor de las preferencias y disposiciones del gobierno central, como lo es en los casos de salud primaria y educación primaria y secundaria, cuya ejecución dependen de las municipalidades dentro de un marco regulatorio y financiero dispuestos por los Ministerios de Salud y Educación, respectivamente; y, en otras, como un gobierno que observa cómo aspectos relevantes que ocurren en sus comunas pueden estar absolutamente fuera de sus manos, tal como ocurre con el caso de transportes.

En este tipo casos, en la práctica, se generan estructuras supramunicipales sectoriales o temáticas, donde el órgano superior se determinará en función de qué materia de política pública se trate, y a al cual las municipalidades se subordinan con distinto nivel de protagonismo. Pero, desde luego, dicha estructura no puede ser concebida como un gobierno de una ciudad conurbada o metropolitana.

La fragmentación de las unidades políticas administrativas que intervienen en ciudades complejas, tanto horizontales como verticales, generan problemas de coordinación que afectan notoriamente la gobernabilidad urbana. Este complejo sistema de gobierno metropolitano está en discusión a través de un proyecto de ley (Boletín N° 7963-06), que por un lado define a las áreas metropolitanas como la extensión de dos o más comunas de una misma región que en su conjunto supere una población de 250 mil habitantes; y que, por otro, establece que tales áreas estarán a cargo del Gobierno Regional (GORE), que tendrá un equipo especialmente dedicado a la administración del área metropolitana y que será asesorado por un comité de alcaldes que componen dicho territorio. Se trataría de crear una estructura supramunicipal para la gestión del área metropolitana de Santiago (además de Valparaíso, Concepción y otras cuatro ciudades).

23. Publicado en el diario on-line La Nación el 1 de mayo de 2013 (<http://www.lanacion.cl/alcalde-de-maipu-cuestiona-plan-maestro-de-transporte-y-propone-tren-soterrado/noticias/2013-05-01/172609.html>)

9. Conclusiones

Las municipalidades están consolidadas como un órgano descentralizado dentro del Estado de Chile, indispensable para la aplicación y ejecución de una serie de políticas públicas del país y para la provisión de servicios. Poseen una vasta trayectoria, han fortalecido sus estructuras y, desde la década de los 90, cuentan con autonomía política, aunque sin capacidad legislativa. Además, gozan de una relativa buena reputación, lo que permite que un grupo de ellas sean atractivas plazas para líderes que buscan mayores proyecciones en política.

Sin embargo, como se ha visto, se observa una serie de limitantes que en ocasiones dificultan y en otras directamente impiden que las municipalidades ejerzan su gestión tal como se espera de ellas. Sin ánimo de abrir una enumeración taxativa, resulta evidente que las limitadas autonomías para ejercer sus funciones y la carencia de recursos son dos de los desafíos más importantes a abordar. Ello, sumado al excesivo centralismo del país, hace que las municipalidades terminen dependiendo en buena medida del gobierno central. Esto se ve aún más acentuado desde la perspectiva fiscal: parte importante del éxito en la gestión de un alcalde, pasa por su capacidad de atracción de recursos ajenos a los Ingresos Propios Permanentes, haciendo gala de su gestión y nivel de cercanía con las autoridades nacionales y regionales de turno.

A ello se debe agregar la alta heterogeneidad en la realidad comunal (características demográficas, sociales, culturales, geográficas, etc) y municipal (capacidades internas, instalaciones, personal suficiente, etc.), no reconocido en el diseño político administrativo del país. Más allá del efecto compensatorio que ejerce el FCM, es claro que un grupo selecto de municipalidades, habitualmente parte importante de las del Gran Santiago más las que corresponden a las cabeceras regionales, poseen estándares más elevados, los que incluso se manifiestan en la atracción que generan en líderes, partidos políticos y profesionales capacitados con interés de ser parte de esos equipos de trabajo.

Desde luego, todas las municipalidades juegan un rol crucial en la provisión de servicios y ejecución de políticas públicas para el desarrollo de los territorios. En su conjunto, el papel desempeñado por las municipalidades en Chile es clave para el contexto institucional. Sin embargo, un puñado de no más de 20 municipalidades, dada su notoriedad y capacidad de injerencia, son las que realmente se posicionan como actores estratégicos en el andamiaje político del país.

10. Bibliografía

Aldunate, A. (1985). Antecedentes socioeconómicos y resultados electorales *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile* (pp. 111 - 149). Santiago de Chile: FLACSO.

Altman, D. (2008). Régimen de gobierno y sistema de partidos políticos en Chile. In A. Fontaine, L. Cristián, J. Navarrete & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Centro de Estudios Públicos (CEP); Libertad y Desarrollo; Proyectamérica; Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. (Memoria para optar al grado de doctor), Universidad Alcalá de Henares, Alcalá de Henares.

Boletín Oficial del Estado. (sf). Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. (Recuperado el 12 de septiembre de 2015). <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>

Bravo, J. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. . Temas de la Agenda Legislativa - Centro de Políticas Públicas UC, Año 9, N° 68.

Centro de Políticas Públicas UC. (2015). *Asociatividad Municipal: herramienta para la inversión local*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Centro Políticas Públicas UC. (2016). Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios (Recuperado el 29 de septiembre de 2016). http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2016/09/20160923_ResultadosEM_final.pdf

CEP. (2016). Estudio Nacional de Opinión Pública, julio - agosto 2016. (Recuperado el 10 de septiembre de 2015). http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160818/asocfile/20160818165239/enquestacep_julio_agosto2016.pdf

CEPAL. (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. CEPAL, Serie Política Fiscal N° 44.

Consejo para la Transparencia. (2015). Fiscalización municipalidades. Transparencia Activa 2015. (Recuperado el 29 de septiembre de 2016). http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20151214/asocfile/20151214104740/presentaci__n_municipalidades__2015_comunicaciones_1.pdf

Delamaza, G. (2010). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*, 23. (11-37).

DME. (2016). Migración en Chile 2005-2014. (Recuperado el 23 de septiembre de 2016). <http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/02/Anuario-Estad%C3%ADstico-Nacional-Migraci%C3%B3n-en-Chile-2005-2014.pdf>

Fernández Richard, J. (2007). *Derecho municipal chileno*. Santiago: Editorial jurídica de Chile.

FSP, & ICHM. (2015). *Educación e interculturalidad en escuelas públicas: orientaciones desde la práctica*. Santiago: Fundación Superación de la Pobreza & Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.

Fundación Multitudes. (2015). ¿Hay COSOC? Radiografía de los Consejos de la Sociedad Civil Municipales. (Recuperado el 29 de septiembre de 2016). <http://www.elnavegable.cl/sites/elnavgable.cl/files/informe-cosoc.pdf>

Galilea, S., Letelier, L., & Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación residuos, seguridad y fomento*. Santiago: CEPAL

Garretón, M. A. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.

Gómez S., J. C., & Jiménez, J. P. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. CEPAL (*Serie Macroeconomía del desarrollo*), 111.

Hernández, J. (2016). Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal - IIGAM Chile 2016. (Recuperado el 29 de septiembre de 2016). http://ichem.uaautonoma.cl/wp-content/uploads/2016/08/VB-IIGAM-2016-digital_FINAL.pdf

INE. (2005). Chile: diudades, pueblos, aldeas y caseríos. (Recuperado el 10 de marzo de 2015). http://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_2002_publicado_junio_2005.pdf

Lechner, N. (1985). El sistema de partidos de Chile - Una continuidad problemática. *Documento de trabajo Programa FLACSO*, 29.

Lefèvre, C. (2008). Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities. In E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Governing the metropolis: principles and cases*. Cambridge: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Centre for Latin American Studies, Harvard University.

Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, XXXIV, N° 102.

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, XXXI, N° 093.

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, Vol. 31 No. 1 (63-89).

MTT. (2013). Plan Maestro de Transporte Santiago 2025. (Recuperado el 22 de marzo de 2015). <http://www.pmts2025.cl/documentos/documentos/2013%20Mayo%20-%20Plan%20Maestro%20Transporte%20Santiago%202025.pdf>

Navarrete, B., & Higuera, V. (2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 21, N° 66, septiembre-diciembre.

Nickson, A. (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. *Reforma y Democracia*, XII.

OECD. (2013). *Urban Policy Reviews: Chile*. Paris: OECD.

Raczynski, D., & Serrano, C. (2001). Descentralización: nudos críticos. Santiago de Chile: CIEPLAN.
Rojas, N., & Silva, C. (2016). La migración en Chile: breve reporte y caracterización. (Recuperado el 23 de septiembre de 2016). http://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/08/informe_julio_agosto_2016.pdf

Rosales, M. (1994). Una guía para el ejecutivo local: los secretos del buen alcalde. Santiago de Chile: IULA / SACDEL.

SINIM. (2015). Retrieved Rescatado el 11 de marzo de 2015, from <http://sinim.cl>

Soto, A. (1992). *La municipalidad*. Santiago: Editorial jurídica de Chile.

Stefoni, C. (2011). Ley y política migratoria en Chile: la ambivalencia en la comprensión del migrante. In B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, S. Carolina & M. I. Villa Martínez (Eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: FLACSO, CLACSO, Universidad Alberto Hurtado.

SUBDERE. (2008a). *Asociaciones Municipales: lecciones y aprendizajes orientadores para una política de fortalecimiento*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.

SUBDERE. (2008b). Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales: balance 2007. (Recuperado el 25 de noviembre de 2011). http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-73053_recurso_1.doc

SUBDERE. (2011). Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales 2011. (Recuperado el 25 de noviembre de 2011). http://www.subdere.cl/sites/default/files/documentos/listado_de_proyectos_seleccionados_2011_-_dimun_041011.doc

SUBDERE. (2012). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2012: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/listado_de_proyectos_seleccionados_pfam_2012_0.pdf

SUBDERE. (2013). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2013: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/listado_de_proyectos_seleccionados_por_el_pfam_2013.pdf

SUBDERE. (2014). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2014: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/listado_de_proyectos_seleccionados_pfam_2015_0.pdf

SUBDERE. (2015). Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2015: Listado de proyectos Seleccionados. (Recuperado el 13 de julio de 2015). http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/listado_de_proyectos_seleccionados_pfam_2015_0.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2010). *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: Texto refundido, coordinado y sistematizado, fijado por el DFL N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior*. Santiago: Ministerio del Interior.

SUBTEL. (2016). Séptima Encuesta de Acceso, Usos y Usuarios de Internet. (Recuperado el 29 de septiembre de 2016). http://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2015/04/Informe-VII-Encuesta-de-Acceso-Usos-y-Usuarios-de-Internet_VF.pdf

Thayer, L. E., & Durán, C. (2015). Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, septiembre-diciembre.

Universidad de Los Lagos. (2015). Barómetro Regional 2015. (Recuperado el 20 de septiembre de 2016). <http://ceder.ulagos.cl/2016/>

Valenzuela, A. (1997). *Political brookers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.

Valenzuela, E. (1999). *Alegato histórico regionalista*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Valenzuela, E. (2015). *Descentralización ya*. Santiago: RIL Editores.

Vial, C. (2013). Political and fiscal decentralization in South America: a comparative analysis of Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.

Vial, C. (2016). El asociativismo intermunicipal en Chile. In A. Chacón & D. Cravacuore (Eds.), *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*. Santiago: Universidad Tecnológica Metropolitana, Asociación de Municipios de Chile.

Villagrán, M. (2015). *Manual de derecho municipal*. Santiago: RIL Editores.

CAPÍTULO 5

GOBIERNOS LOCALES EN COLOMBIA

JOSÉ HERNÁNDEZ BONIVENTO

Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM),
Universidad Autónoma de Chile

Mucho puede entenderse sobre Colombia viendo su topografía: siendo un país de clima tropical, atravesado por tres cadenas de montañas, y con sus centros urbanos ubicados en la región andina, no son pocas las circunstancias históricas, culturales y geográficas que impiden una homogeneización de su sociedad. Es más, la fragmentación física y geográfica del país se considera explicativa de la fragmentación social y cultural de sus niveles territoriales, dispares y disímiles entre sí pero atados desde el principio del Estado Nacional por un fuerte centralismo presidencialista (Safford & Palacios, 2002). Una simple observación territorial y poblacional nos permite evidenciar las disparidades evidentes entre personas que viven en la región Caribe (con temperaturas promedio de 32 grados centígrados) y los que viven en la región Andina (en cuyas ciudades de altura la temperatura promedio no pasa de los 13 grados). Un clima lluvioso y tropical, un paisaje quebrado por valles y montañas, y una insuficiencia histórica de infraestructura explican por qué Colombia es considerada, hoy en día, uno de los países menos integrados del continente (Falleti, 2010). La finalidad última del presente texto será entonces la descripción y el análisis del sistema territorial y del proceso de descentralización evidenciado en un país centralizado políticamente pero fragmentado en todos los demás aspectos.

1. Conformación territorial del Estado colombiano

Aunque el proceso de descentralización había iniciado ya en 1986, con el Acto Legislativo N° 1 que promulga la elección popular de alcaldes -y que estructura el enfoque municipalista de la descentralización colombiana-, es la Constitución de 1991 la que establece la estructura del Estado colombiano hasta la actualidad.

A diferencia de su antecesora de 1886, la Nueva Carta se construye gracias a un esfuerzo deliberativo que buscó representar al conjunto de la sociedad colombiana, al integrar tanto a los partidos tradicionales como a distintos grupos sociales, como lo fueron los partidos de izquierda, las comunidades indígenas y afrocolombianas, partidos minoritarios y regionales y algunas guerrillas desmovilizadas como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la Alianza Democrática Movimiento 19 de abril (AD M-19), entre otros (De Zubiría, 1994). Como producto de dicho proceso, realizado entre los grupos y partidos participantes de la Asamblea Nacional Constituyente entre los meses de febrero y junio de 1991, surge una nueva definición del Estado Colombiano:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991).

A pesar de la arraigada tradición centralista, el surgimiento de nuevos actores políticos y de la presión ciudadana por una mayor participación hizo de la descentralización una necesidad para la legitimidad del Estado, optándose por un modelo mixto de organización estatal y territorial que, a pesar de indudables avances, no ha dejado de generar controversia.

Es más, no pasaron muchos años de la Carta para que el ordenamiento territorial fuera considerado uno de los mayores problemas institucionales del país (Fals Borda, 1999; Rodríguez, 2001). El problema esencial fue que la misma Asamblea Nacional Constituyente no logró un consenso en lo referente al territorio, dado el enfrentamiento que hubo entre quienes defendían un Estado unitario descentralizado y quienes abogaban por una República regional unitaria, buscando un mayor protagonismo de las regiones geográficas del país y una menor influencia del gobierno central. Al final, el título que trata del ordenamiento territorial se convirtió en una amalgama de ambas visiones, y transfirió la decisión final sobre la estructura estatal a la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual tardó veinte años y diecisiete inten-

tos legislativos para ser expedida, finalmente, en junio del 2011 (ICP - UNAL, 2011b)¹.

Esta discusión se evidencia en el Título XI de la Constitución colombiana, “De la organización territorial”, donde se plantea la posibilidad de que existan hasta cinco niveles de gobierno de los cuales, en la actualidad, solo existen tres: el municipal, el departamental y el nacional. Los otros dos, las provincias (unión de municipios de un mismo departamento) y las regiones (unión de varios departamentos), aunque se encuentran configurados en su artículo 286, no existen actualmente pues para su creación era necesaria la expedición de la LOOT, la cual solo se promulgó en el 2011. También, en la práctica, se han creado figuras asociativas que no conllevan la calidad de entidad territorial (Tabla 1).

TABLA 1

ENTIDADES Y DIVISIONES TERRITORIALES EN COLOMBIA

NIVEL NACIONAL	Presidencia de la República Congreso Nacional (Bicameral)
NIVEL REGIONAL*	Regiones (asociación de departamentos)*
NIVEL DEPARTAMENTAL	Treinta y dos departamentos, con sus gobernadores y sus asambleas.
NIVEL PROVINCIAL*	Provincias (asociación de municipios de un mismo departamento)* Asociaciones de Municipios (asociación de municipios de distintos departamentos)** Áreas Metropolitanas (asociaciones de municipios circundantes a una ciudad foco de desarrollo)**
NIVEL MUNICIPAL	1102 Municipios, cada uno con su alcalde y su concejo municipal, incluyendo 4 Distritos con su Alcalde Mayor y su Concejo Distrital. Entidades Territoriales Indígenas*
NIVEL SUB-LOCAL	Comunas, Corregimientos y Localidades cada una con su propia Junta Administradora Local (JAL)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991) Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010).

* ENTIDADES TERRITORIALES CREADAS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 91 QUE NO FUNCIONAN ACTUALMENTE

**FIGURAS NO CONSIDERADAS ENTIDADES TERRITORIALES.

1. Orlando Fals Borda, uno de los constituyentes que más defendió la idea de una república regional unitaria, explica la resistencia de los congresistas a la expedición de LOOT como un conflicto de intereses: cualquier ley que implique la posibilidad de cambio de las circunscripciones electorales de las que depende el poder de las élites locales, y por lo mismo, que implique una pérdida de poder de los mismos barones electorales que conforman el Congreso, estaba destinada al fracaso (Fals Borda, 1999). El senador Gregorio Eljach, quien fuera secretario general de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, sostuvo al momento de expedida la LOOT que por mucho tiempo se habló de la falta de voluntad política para discutir estos temas, cuando en realidad sí existía una voluntad: la de no discutirlos (ICP - UNAL, 2011a; ICP - UNAL, 2011b).

En cuanto a las competencias, a cada uno de los 1102 municipios existentes en Colombia, considerados entidades territoriales fundamentales del Estado Colombiano, les corresponde: prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Constitución Política, 1991, art. 311).

Entre sus competencias entran la construcción de obras y la prestación de servicios básicos como son vivienda, educación, salud, policía, cultura, deportes, agua potable, saneamiento básico y medio ambiente, entre otros (Girón Reguera, 2007). Cada uno de ellos cuenta con un alcalde, jefe de la administración local, y un concejo municipal, ente de representación, ambos designados por elección popular.

A su vez, Colombia se encuentra dividida en treinta y dos departamentos, entidades intermedias de gobierno, cuya tarea básica es la de ejercer “funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (Constitución Política, 1991, art. 298). Tanto el gobernador como los integrantes de la asamblea departamental resultan elegidos por voto popular.

Existen también otras dos clases de entidades territoriales: los distritos y las entidades territoriales indígenas (ETI). En la actualidad existen cinco distritos en Colombia: el Distrito Capital de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, y el recién creado Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y de Ecoturismo de Buenaventura. Los distritos no son una categoría intermedia entre el departamento y el municipio, sino entidades locales que por su importancia política, cultural, económica, natural o histórica se conforman como entes de régimen especial, con mayores transferencias fiscales y mayor importancia política a nivel nacional. Por su parte, los territorios indígenas se encuentran a la espera de la reglamentación de la nueva LOOT que permita su creación formal, por lo que en la actualidad los resguardos indígenas implementan algunas de las funciones destinadas para dichas entidades, como la utilización especial de la tierra, la explotación minera y la organización social partiendo de las tradiciones de la comunidad. Aun así, actualmente los resguardos no son reconocidos como entes territoriales, por lo que sus recursos transferidos por la Nación se ejecutan a través de un convenio que las autoridades indígenas deben suscribir con el municipio o departamento en el cual se encuentra localizado (Art. 83 de la Ley 715 de 2001).

En el nivel sublocal, cada municipio puede dividirse por comunas (cuando son zonas

urbanas) o corregimientos (cuando son rurales) para mejorar la prestación de servicios públicos y apoyar la participación ciudadana. Cada comuna o corregimiento cuenta con una junta administradora local (en caso de grandes ciudades) o junta de acción comunal (para el resto de municipios), elegida de manera popular y cuyas funciones son de participación en los planes de desarrollo, de vigilancia de los servicios públicos, de formulación de planes de inversión y de distribución de la partida presupuestal que les asigne el municipio (Art. 318 de la Constitución de 1991). Por último, existen en la actualidad las figuras de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, que no se encuentran caracterizadas como entidades territoriales pero que constituyen otras formas de organización territorial y de coordinación administrativa entre municipios. En el año 2011, después de 20 años de promulgada la Constitución Nacional, el congreso aprueba Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (Ley 1454 del 2011), cerrando el mayor vacío legal e institucional de la descentralización colombiana. Entre sus defensores, el solo hecho de que exista es un éxito luego de 19 proyectos desestimados y veinte años de retraso, puesto que se convierte en la principal herramienta del ordenamiento territorial del país. Para sus detractores, es una ley vacía, que en vez de solucionar los problemas institucionales de la descentralización solo se encarga de postergar los verdaderos debates al surgimiento de nuevas leyes específicas (ICP - UNAL, 2011a; ICP - UNAL, 2011b).

2. Elección de alcaldes y concejos municipales

Tanto los alcaldes como los gobernadores, así como los miembros de las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas de administración local son elegidos por voto popular directo por cuatro años, realizándose las elecciones de representantes territoriales dos años después de las votaciones para representantes nacionales. Es de notar que en los niveles territoriales se mantiene el esquema presidencialista del nivel nacional, en los que concejos y asambleas se votan en tarjetones distintos al de los mandatarios locales y regionales, aunque todos son elegidos el mismo día por el mismo periodo electoral.

En cuanto al sistema de partidos para elección de representantes locales, el proceso de descentralización tuvo dos etapas: la primera, justo después de la Constitución de 1991, de alta fragmentación, solo para regresar a una consolidación de los partidos nacionales con la Reforma Política de 2003 (Jordana, 2001; Duque, 2006; Gutiérrez, 2007; Pérez Guevara, 2009; Batlle & Puyana, 2011).

Considerado durante décadas uno de los más estables de la región, el sistema de partidos colombiano mantenía dicha estabilidad a fuerza de su naturaleza excluyente y bipartidista. Con la llegada de la Constitución de 1991 y su intento por abrir la puerta

a la diversidad y la inclusión, también se abrió la puerta a la fragmentación interna, la proliferación de pequeños partidos coyunturales y al personalismo político dada la marcada “flexibilidad institucional” del momento; en consecuencia, se reducen los requisitos para la conformación y legalización de partidos políticos, estableciendo controles laxos para su funcionamiento, con la posibilidad de entregar avales libremente y de presentar un ilimitado número de listas en cualquier elección territorial (Pérez Guevara, 2009). Este tipo de apertura significó una explosión de nuevos movimientos y nuevos liderazgos políticos, que han sido muy positivos en cuanto a inclusión y a diversidad, pero que generaron no pocos problemas de organización política, básicamente por el surgimiento de la llamada “operación avispa”. Este mecanismo, por el cual los partidos realizaban un sinnúmero de avales y una enorme cantidad de listas en todos los niveles de gobierno en pos de recaudar una mayor representación a nivel nacional, terminó delineando un panorama de partidos desalentador, donde la atomización y fragmentación partidaria, sumada al personalismo y a la indisciplina interna, generaban graves problemas organizativos al interior del Estado (Ungar & Arévalo, 2004).

Esta situación produce el surgimiento de la Reforma Política del 2003, la cual busca construir un sistema de partidos más sólido, con mayor disciplina interna y que eliminara el personalismo y la fragmentación. Los puntos más importantes de dicha reforma fueron: el cambio del sistema de la fórmula electoral, que pasa de la fórmula de Hare al sistema de cifra repartidora o método D’Hont; la implementación del umbral electoral, el cual obliga a los movimientos y partidos minoritarios a cumplir un rango porcentual no solo para entrar en las corporaciones públicas, sino para mantener su personería jurídica; la adopción de listas únicas por partido, evitando la ya mencionada “operación avispa”; y la posibilidad de los partidos de optar entre listas cerradas o con voto preferente, un punto que no deja de generar polémica entre los que ven en ella la prevalencia del personalismo y quienes lo ven como un instrumento de fortalecimiento de la organización interna de los partidos. Ahora, en los últimos análisis realizados, esta reforma política ha sido significativa en la reorganización de los partidos (Batlle & Puyana, 2011), pero aún se mantiene un fuerte personalismo en la forma de hacer política tanto a nivel nacional como territorial, lo cual conlleva una puerta abierta para el uso clientelar del sistema (Pérez Guevara, 2009).

Un último punto a tener en cuenta es la revocatoria del mandato para alcaldes y gobernadores. Dicho mecanismo de participación y rendición de cuentas se establece como derecho político e implica la terminación del mandato de dichos representantes por insatisfacción general o por el incumplimiento de su programa de Gobierno, realizando para tal finalidad una votación abierta para aprobar dicha moción de censura. Aunque es un mecanismo reconocido entre la población, su aplicación ha sido criticada por la cantidad de requerimientos necesarios para que la revocatoria se haga efectiva: primero, es necesario recolectar firmas de no menos del 40% del total de los

votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, entendiendo que solo pueden solicitar la revocatoria quienes hayan participado en dichas elecciones; luego se debe convocar la votación a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y solo se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes:

Al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde (Ley 134, 1994, artículo 69).

Debido a dichas exigencias, a pesar de que se han desarrollado 47 iniciativas desde 1996 hasta el año 2014, ninguna de las revocatorias ha prosperado por no lograr superar el umbral exigido (Registraduría Nacional, 2013).

3. Perfil de los alcaldes y liderazgo local

En Colombia se mantiene la figura presidencialista como base de la acción política del Estado, más basado en el ejecutivo que en el legislativo, y con cierta y relativa autonomía de las cortes. Esta figura central del ejecutivo en la vida política de la nación se implementa igualmente en los niveles territoriales de gobierno, sobre todo en los municipios, donde toda interacción social depende de manera directa e inevitable de la voluntad del alcalde. Esto conlleva algunos puntos positivos, pero también muchos negativos.

El punto positivo más relevante de una estructura local basada en el liderazgo del alcalde es la posibilidad (relativa) de realizar cambios rápidos y contundentes en su territorio. Los casos de Bogotá, durante las alcaldías de Antanas Mockus (1995-1998; 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000), y de Medellín durante la alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007), son ejemplos de renombre internacional y demuestran las grandes posibilidades que un buen liderazgo local puede significar para una ciudad en un corto periodo de tiempo. Sin embargo, el mismo caso de Bogotá es también explicativo de los problemas que tiene esta dependencia de la ciudad al liderazgo del alcalde. Si bien hubo un cambio fundamental en esta ciudad tras una serie de buenas administraciones², dicha transformación se vio opacada en los últimos años por el gobierno del alcalde Samuel Moreno (2008-2011), quien en poco tiempo logró desarmar todo lo construido en el llamado “carrusel de contratación”, un sistema de entrega de

2. Ver documental “Bogotá Cambió”: <http://vimeo.com/14620533>

megaproyectos de infraestructura de manera patrimonialista y que significó el desfaldo sistemático del erario público del Distrito³.

Lo cierto es que ser alcalde de las dos grandes ciudades, pero principalmente de la capital del país, es visto como una escala para llegar a la Presidencia de la República. El potencial político que conlleva gobernar una municipalidad de 8 millones de habitantes, en un país con una lógica presidencialista, es lo suficientemente elevada para que quien salga con una imagen positiva de la alcaldía naturalmente aspire a ser presidente (Tabla 2). La ciudad entonces se convierte en escenario de la vida política nacional, aunque solamente un alcalde mayor elegido popularmente (Andrés Pastrana, 1988-1990) ha llegado al máximo cargo nacional.

TABLA 2

PERFIL DE LOS ÚLTIMOS ALCALDES DE BOGOTÁ, D.C.

NOMBRE	PERIODO	PARTIDO POLÍTICO (electo)	NIVEL DE ESTUDIOS	PROYECCIÓN POLÍTICA
ENRIQUE PEÑALOZA	1998 - 2000	INDEPENDIENTE	DOCTORADO	CANDIDATO PRESIDENCIAL
ANTANAS MOCKUS	2001 - 2003	INDEPENDIENTE	DOCTORADO	CANDIDATO PRESIDENCIAL
LUIS EDUARDO GARZÓN	2004 - 2007	POLO DEMOCRÁTICO	UNIVERSITARIO	CANDIDATO PRESIDENCIAL
SAMUEL MORENO ROJAS	2008 - 2011	POLO DEMOCRÁTICO	MAGÍSTER	ARRESTADO E INHABILITADO
CLARA LÓPEZ	2011 (designada)	POLO DEMOCRÁTICO	MAGÍSTER	CANDIDATA PRESIDENCIAL
RAFAEL PARDO	2014 (designado)	PARTIDO LIBERAL	MAGÍSTER	CANDIDATO PRESIDENCIAL
GUSTAVO PETRO	2012 - 2015	INDEPENDIENTE	MAGÍSTER	CANDIDATO PRESIDENCIAL

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Es llamativo también observar el nivel educativo de los últimos alcaldes capitalinos, donde el único que no tiene un nivel de posgrado (Luis Eduardo Garzón, con título *Honoris Causa* en sociología) tiene en cambio una vida de experiencia política como sindicalista a nivel nacional. Este énfasis en la preparación educativa de los mandatarios locales se generaliza al observar el perfil de los actuales alcaldes de 32 ciudades colombianas (Tabla 3).

3. <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>.

TABLA 3

PERFIL DE LOS ALCALDES DE 32 CIUDADES COLOMBIANAS (2012-2015)

CIUDAD	NOMBRE ALCALDE	PARTIDO POLÍTICO	NIVEL DE ESTUDIOS
BOGOTÁ	Gustavo Francisco Petro Urrego	INDEPENDIENTE	MAGÍSTER
CALI	Rodrigo Guerrero Velasco	INDEPENDIENTE	DOCTORADO
BARRANQUILLA	Elsa Noguera De La Espriella	PARTIDO CAMBIO RADICAL	MAGÍSTER
MEDELLÍN	Aníbal Gaviria Correa	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	POSGRADO
BUCARAMANGA	Luis Francisco Bohórquez Pedraza	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	POSGRADO
CARTAGENA	Dionisio Fernando Vélez Trujillo	COALICIÓN PV Y PLC	POSGRADO
PEREIRA	Enrique Antonio Vásquez Zuleta	COALICIÓN PSUN - PV	POSGRADO
LETICIA	José Ignacio Lozano Guzmán	PARTIDO CAMBIO RADICAL	SUBOFICIAL PN
ARAUCA	Luis Emilio Tovar Bello	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	POSGRADO
TUNJA	Fernando Flórez Espinosa	PARTIDO VERDE	MAGÍSTER
MANIZALES	Jorge Eduardo Rojas Giraldo	COALICIÓN PCC - PSUN	POSGRADO
FLORENCIA	María Susana Portela Lozada	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	POSGRADO
YOPAL	Willman Enrique Celemin Cáceres	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	TÉCNICO
POPAYÁN	Francisco Fuentes Meneses	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	UNIVERSITARIO
VALLEDUPAR	Fredys Miguel Socarrás	INDEPENDIENTE	POSGRADO
QUIBDÓ	Zulia María Mena García	PARTIDO CAMBIO RADICAL	POSGRADO
MONTERÍA	Carlos Eduardo Correa Escaf	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	MAGÍSTER
SOACHA	Juan Carlos Nemocón Mojica	COALICIÓN PSUN – PLC	POSGRADO
PUERTO INÍRIDA	Óscar Gerardo Delvasto Lara	PARTIDO CAMBIO RADICAL	TÉCNICO
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	Geovanny Gómez Criales	PARTIDO VERDE	BACHILLER
NEIVA	Pedro Hernán Suárez Trujillo	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	POSGRADO
RIOHACHA	Rafael Ricardo Ceballos Sierra	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	POSGRADO
SANTA MARTA	Carlos Eduardo Caicedo Omar	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	POSGRADO
VILLAVICENCIO	Juan Guillermo Zuluaga Cardona	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	POSGRADO
PASTO	Harold Guerrero López Partido	PARTIDO CAMBIO RADICAL	UNIVERSITARIO
CÚCUTA	Donamaris Ramírez-Paris Lobo	PARTIDO VERDE	POSGRADO
MOCOA	Elver Porfidio Cerón Chicunque	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	POSGRADO
ARMENIA	Luz Piedad Valencia Franco	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	MAGÍSTER
SINCELEJO	Jairo Alfredo Fernández Quessep	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL	UNIVERSITARIO
IBAGUÉ	Luis Hernando Rodríguez Ramírez	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	POSGRADO
MITÚ	Carlos Iván Meléndez Moreno	PARTIDO DE INTEGRACIÓN NACIONAL	POSGRADO
PUERTO CARREÑO	Álvaro Mauricio Londoño Lugo	PARTIDO CAMBIO RADICAL	UNIVERSITARIO

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se observa entonces que de los 32 alcaldes estudiados, 24 tienen títulos superiores de posgrado, incluyendo cinco con magíster y uno con doctorado, cuatro tienen título profesional universitario y solo uno manifiesta no contar con ningún título completo,

aunque menciona ser estudiante de economía. En cuanto a la distribución por sexo de los mandatarios locales, la gran mayoría son varones (28 de 32) aunque se observan mujeres en el poder tanto en zonas periféricas como en grandes ciudades (incluyendo Barranquilla, cuarta ciudad del país). Por último, los mandatarios de este periodo en particular pertenecían, en su gran mayoría (24 de 32), a la llamada Unidad Nacional, coalición de partidos que respaldan al actual presidente Santos. Esta coalición ha tenido cambios entre el primer periodo presidencial (2010-2014) y el actual (2014-2018), básicamente por el surgimiento de la oposición de derecha, liderada por el ex presidente y actual senador, Álvaro Uribe Vélez. Aun así es evidente una alineación de las fuerzas locales con el mandatario de turno.

4. Asociativismo y relaciones intergubernamentales

Las llamadas Relaciones Intergubernamentales (RIG) en Colombia tuvieron una transformación entre un modelo de monopolio institucional (donde el nivel central se reserva la gran mayoría de competencias) a uno de pluralismo institucional (o de competencias compartidas) con la Constitución de 1991. Esta situación implica modelos que “tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas” (Jordana, 2001, p. 26).

Ahora bien, esta complejidad en la estructura institucional no necesariamente es negativa. Por el contrario, la necesidad de mantener relaciones fluidas e interdependientes entre los distintos entes de gobierno puede llegar a incrementar la capacidad de coordinación institucional y de control mutuo, lo que a su vez incrementa, en términos de eficiencia, la gestión de políticas públicas. Claramente, para que esto exista, es fundamental la existencia de mecanismos de coordinación y de capacidades administrativas en los distintos niveles de gobierno que permitan aprovechar dichas potencialidades. Pero en el caso colombiano, la congruencia necesaria entre el modelo de relaciones intergubernamentales, y las capacidades políticas y administrativas es muy baja, con lo cual se eliminan los beneficios de efectividad y responsabilidad del pluralismo institucional mientras que sí se mantienen los problemas de gestión pública, con una excesiva complejidad, duplicación de funciones, bloqueos e indefiniciones, entre muchos otros (Jordana, 2001). Dicha conclusión se basa en la adopción de un sistema complejo y poco flexible de interrelación entre los entes territoriales y la administración central, que a su vez no cuenta con canales formales fuertes de coordinación y que se basa en relaciones ad-hoc no generalizables, sumado esto a la poca continuidad de las administraciones locales y al personalismo de la política nacional.

El estudio de Jordana (2001) menciona dos puntos a tomar en cuenta. Uno de ellos es la falta de claridad y delimitación de las competencias de los distintos entes territoriales

y su dependencia jerarquizada al poder central, cuestiones que permiten la existencia de superposiciones entre estamentos nacionales descentralizados, los cuales cumplen funciones que deberían llevar los estamentos territoriales. El segundo punto es la dependencia fiscal de los entes territoriales a las transferencias otorgadas desde el ente central, lo cual refuerza la jerarquización de las relaciones intergubernamentales a la vez que abre la puerta para el uso de mecanismos informales de negociación entre los entes territoriales con el ejecutivo y el legislativo central. Dichas relaciones ad hoc, que tanto subraya Jordana en su texto, no resultan en una mayor coordinación sino en una competencia marcada entre los distintos territorios para acceder a fondos y apoyos de las entidades nacionales, quienes tienen más competencias y mayores recursos para el desarrollo de programas.

A pesar de esto, existen cuestiones a tener en cuenta en materia de coordinación intergubernamental, como lo es el avance normativo del asociacionismo municipal colombiano. El surgimiento de la Federación Colombiana de Municipios (FCM) y su papel como ente negociador ante el gobierno nacional fue uno de los principales hitos de la descentralización política en Colombia. Creada en 1989 por iniciativa de los primeros alcaldes electos por voto popular (elegidos en 1988), la FCM es reconocida por haber sido una fuerza de influencia en la visión municipalista con que cuenta la Constitución de 1991, marcando así el desarrollo de la descentralización hacia dichas entidades territoriales (Falleti, 2010). Desde entonces la FCM ha sido un actor relevante en el diálogo nacional, y aunque en los últimos años haya perdido el impulso de sus inicios (Girón Reguera, 2007), su trabajo como apoyo institucional tanto a los municipios como a las diversas asociaciones de municipios ha sido fundamental desde su creación.

Además de la FCM, la ley colombiana permite la conformación de asociaciones que permitan la colaboración intergubernamental en los territorios, en aras del desarrollo local y la prestación conjunta de bienes y servicios públicos. La Ley 136 de 1994 define a las asociaciones municipales como:

Entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios (Ley 136, 1994, artículo 149).

Su finalidad es la de establecer mecanismos formales de colaboración entre municipios cercanos para atender a sus poblaciones. Dicha figura jurídica ha sido de gran utilidad para los territorios que se encuentran divididos política y administrativamente pero que tienen una gran convergencia en cuanto a intereses y necesidades; para territorios que no logran cubrir plenamente los servicios básicos por sí mismos; y para

aquellos espacios con la necesidad de enfrentar procesos de reconciliación en medio del conflicto armado. Estos son los casos de la Asociación de Municipios del Alto Ariari, la Asociación Supradepartamental de Municipios del Alto Patía y las diversas asociaciones involucradas en el programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (Ayala, 2005). Así, para el año 2010, en Colombia existían 58 asociaciones de municipios registradas, ubicadas en 20 departamentos de todo el país (Contraloría General de la República, 2010).

Como en muchos puntos de la legislación colombiana, el marco legal sobre el asociacionismo municipal es amplio y disperso, aunque enfocado en permitir y apoyar dichas estrategias de desarrollo territorial colaborativo. Su revisión evidencia un especial énfasis en apoyar este tipo de estrategias, señaladas como mecanismos de interacción intergubernamental destinadas a incentivar el desarrollo endógeno de los territorios y el aprovechamiento de modelos de escala para reducir costos y elevar la calidad en la prestación de servicios públicos (Constitución Política, arts. 38, 285, 319; Leyes 128 de 1994, 136 de 1994, 489 de 1998, 617 de 2000, 715 de 2001; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 1454 de 2011).

Uno de los puntos que evidencia la dispersión legislativa es la diferenciación entre áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, ambas estrategias de asociacionismo municipal que, sin embargo, cuentan con marcos jurídicos diferenciados, generando duplicidades e impidiendo un marco legal unificado y complementario entre dichos mecanismos de interacción intermunicipal (Rodríguez, 2013). Además, según menciona el autor citado, existen cuestiones diferenciadas que pueden ser vistas como debilidades esenciales, por ejemplo, la restricción a un solo objetivo de trabajo para las asociaciones de municipios, que obliga a estos a ser parte de varias asociaciones para diversos temas, o el claro peso institucional del núcleo urbano para las áreas metropolitanas, que hace más relevante a dicho tipo de esquema para la gran ciudad que para los municipios periféricos.

En términos generales, el potencial de las asociaciones de municipios es mucho más amplio que su realidad actual, puesto que dicho mecanismo ha sido subvalorado por el mismo Estado colombiano, aun cuando se han observado varios casos de buenas prácticas y resultados evidentes de dinamismo ante el desarrollo de sus territorios (Contraloría General de la República, 2010). La debilidad presupuestaria, la falta de reglas claras y unificadas, así como la dependencia a la voluntad política de los asociados se presentan como las debilidades más evidentes de este tipo de mecanismos, ante lo cual las recomendaciones mayormente señaladas son: la consolidación normativa y su fortalecimiento institucional; el involucramiento de la ciudadanía, tanto para el fomento de la participación como para la fiscalización de todos los procesos; y el seguimiento institucional constante que permita incentivar la eficacia y eficiencia de las mismas, apoyando las iniciativas con buenos resultados e interviniendo en aquellas

que no presenten mayores avances (Ayala, 2005; Contraloría General de la República, 2010; Rodríguez, 2013; Red Colombiana de Evaluación y Monitoreo, 2013).

5. Formas de financiación municipal

Según el marco institucional, los municipios colombianos pueden financiarse de las siguientes formas:

5.1. RENTAS PROPIAS

Son los recursos logrados por medio de la recaudación propia, los cuales se encuentran reglados por las leyes nacionales y se componen de ingresos tributarios y no tributarios. En el caso de los departamentos, los ingresos tributarios se basan en los impuestos sobre licores y tabaco, mientras que las rentas de los municipios y distritos surgen, en un 90%, de tres impuestos: impuesto predial, impuesto de industria y comercio, y la sobretasa de la gasolina (Sánchez & Zenteno, 2010). Los ingresos no tributarios se basan en tasas, peajes, multas y contribuciones para cada ente territorial. Ahora bien, la gran mayoría de las competencias tributarias han recaído de manera histórica en el nivel nacional: durante el periodo del 2000 al 2012 los ingresos tributarios departamentales se estabilizaron en un 0,8% del PIB nacional, mientras que los municipios pasaron de un 1,4% a un 2,0% del PIB. Se evidencia entonces una muy baja capacidad de financiación por esta vía, generando una dependencia casi total a las transferencias del nivel nacional (Ministerio de Hacienda, 2014).

5.2. RECURSOS DE CRÉDITO

Estos son los ingresos que se obtienen por medio de entidades crediticias, nacionales o extranjeras, que son reembolsables según los plazos estipulados. Dado que en la primera etapa de la descentralización fiscal (1991-2001) se presentaron situaciones de sobreendeudamiento de las entidades territoriales, que afectaron de manera directa la estabilidad macroeconómica de la nación, se expidieron fuertes restricciones al endeudamiento local (Ley 358 de 1997; Ley 617 del 2000; Ley 819 de 2003). Dichas medidas de regulación del endeudamiento, basadas en función de la capacidad real de pago de las entidades territoriales, impusieron una mayor responsabilidad en los gobiernos municipales y consiguieron varios logros de reducción de déficit, aunque con esto hayan restringido su autonomía fiscal (Sánchez & Zenteno, 2010).

5.3. RECURSOS EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Entre los años 1991 y 2001, el sistema de transferencia intergubernamental se basó en el llamado situado fiscal para los departamentos y las participaciones para los municipios, recursos que salían a partir de porcentajes fijos de los ingresos corrientes de la nación. Pero dicho sistema, a pesar de haber iniciado el flujo de recursos a

las entidades territoriales, empezó a hacer aguas a finales de los años 90 dadas las fluctuaciones de los ingresos corrientes nacionales, así como la asignación forzosa y homogénea de los recursos, que no tenían en cuenta las necesidades de los territorios (Departamento Nacional de Planeación, 2007). También se menciona que, a falta de reglas claras en cuanto a sostenibilidad fiscal, los departamentos y municipios del país incurrieron en aumentos desproporcionados del gasto, déficit y endeudamiento, poniendo en riesgo la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica de la nación (Sánchez & Zenteno, 2010). Por lo mismo, la Ley 715 de 2001 establece el actual modelo de transferencias, que es el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual distribuye los recursos con destinación condicionada a los territorios, siguiendo un esquema porcentual específico, sin mayor margen de acción autónoma para los territorios (Tabla 4).

TABLA 4
COMPOSICIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL (96%)	EDUCACIÓN (Todas las ET): 58.5% SALUD (Todas las ET): 24.5% AGUA POTABLE (Todas las ET): 5.4% PROPÓSITO GENERAL (Municipios y Distritos, siempre y cuando exista crecimiento nacional >4% PIB): 11.6%
ASIGNACIONES ESPECIALES (4%)	RESGUARDOS INDÍGENAS: 0.52% RIBEREÑOS DEL MAGDALENA: 0.08% FONDO DE PENSIONES TERRITORIALES (Todas las ET): 2.9% ALIMENTACIÓN ESCOLAR (Municipios y Distritos): 0.5%

FUENTE: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010, P. 62).

Vemos entonces que, a pesar de contar con un presupuesto creciente durante años, el SGP mantiene una fuerte centralidad fiscal, manteniendo un control férreo del gasto de dichos recursos con asignación condicionada en un sistema que depende casi totalmente de estos recursos para su funcionamiento e inversión.

5.4. REGALÍAS

Corresponden a la contraprestación económica por concepto de explotación de recursos naturales no renovables en los territorios. Dichos recursos se dividen en dos grandes grupos: por un lado, los municipios y departamentos productores, así como los

territorios portuarios, reciben un porcentaje directo según el material explotado y la cantidad del mismo; por el otro, un porcentaje de dichos recursos va al Fondo Nacional de Regalías, entidad encargada de otorgar regalías indirectas, partiendo de proyectos específicos, a las demás entidades territoriales.

Las regalías han estado siempre en el centro de la controversia, primero, porque son recursos que se han concentrado en los territorios productores, y segundo, porque algunos de dichos territorios no han resuelto sus problemas de cobertura de servicios básicos y están lejos de estructurar un desarrollo sustentable en el tiempo. El informe del Departamento Nacional de Planeación da una imagen clara de la situación: atomización de recursos, obras innecesarias, desvíos de los recursos y violaciones al régimen de contratación pública, además de una precaria efectividad de los mecanismos de control (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

A razón de esta situación, surge el nuevo Sistema General de Regalías - SGR (Ley 1530 de 2012), el cual genera un cambio sustancial en la distribución de los ingresos estatales generados por la explotación de recursos naturales no renovables. Las razones para la reforma de las regalías parte, por un lado, de la ya mencionada ineficiencia de algunas entidades territoriales productoras, y por el otro, por la visible necesidad de repartir mejor los recursos entre todos los territorios del país; puesto que, con el modelo anterior, el 79% de las regalías se quedaban de manera directa en los territorios productores, que representan el 17% de la población total del país (Tabla 5).

TABLA 5

DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS ANTES DE LAS REFORMAS DE 2011-2012 - LEY 141 DE 1994

CONCEPTO	PORCENTAJE REGALÍAS	TOTAL	% POBLACIÓN
DEPARTAMENTO PRODUCTOR	49%	79%	17%
MUNICIPIO PRODUCTOR	23%		
MUNICIPIO PORTUARIO	7%		
FONDO NACIONAL DE REGALÍAS (REGALÍAS INDIRECTAS)	21%	21%	83%

FUENTE: ICP - UNAL (2010).

Los cambios más significativos han sido, por un lado, la creación de la Comisión Rectora, entidad colegiada presidida por el Departamento Nacional de Planeación, la cual se encarga de establecer el destino de los recursos de toda la explotación extractiva del país y; por el otro, el establecimiento de seis componentes fijos del SGR, los cuales reciben montos porcentuales fijos establecidos por la Ley. Estos componentes fijos son: el Fondo de Ahorro y Estabilización, que busca ahorrar en tiempos de bonan-

za e invertir cuando lleguen reducciones de ingresos; el Ahorro Pensional Territorial, destinado a solventar el pasivo pensional de los entes territoriales; la Participación Directa de Productores, que son las antiguas regalías directas; el Fondo de Desarrollo Regional, cuya función es fomentar la equidad territorial al distribuir los recursos en todos los territorios del país, buscando un mayor desarrollo de las regiones; el Fondo de Compensación Regional, mecanismo directo de lucha contra la pobreza que busca intervenir en los territorios más necesitados y periféricos; y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual busca elevar la calidad científica tecnológica y el desarrollo de innovación y competitividad de las regiones, por medio de inversiones en el capital humano (Tabla 6).

TABLA 6
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS, DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR COMPONENTES

COMPONENTE	PORCENTAJE
FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN	30%
AHORRO PENSIONAL TERRITORIAL	10%
PARTICIPACIÓN DIRECTA DE PRODUCTORES	10%
FONDO DE DESARROLLO REGIONAL	16%
FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL	24%
FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	10%

FUENTE: ACTO LEGISLATIVO 5, 2011 - ART. 361 DE LA CONSTITUCIÓN DEL 91

Como en el caso de la LOOT, esta legislación ha recibido varias críticas, sobre todo en cuanto a su carácter centralista. Resulta evidente que todo el proceso de reforma institucional de las regalías era necesario, dados los problemas de uso ineficiente de los recursos y de desigualdad territorial, y aún más cuando el país cuenta con recursos naturales que permitirían un desarrollo sostenible si se cuenta con reglas claras en cuanto a la distribución de los beneficios. A esto se suma una clara intervención del nivel central en la gran mayoría de los recursos provenientes de regalías, sobre todo cuando los fondos asignan sus recursos por medio de la evaluación de proyectos, los cuales deben ser presentados y desarrollados por entidades territoriales, a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), en los que el gobierno nacional tiene poder de veto (Acosta Medina, 2012). También cabe resaltar que, aunque existe una clara prerrogativa de apoyo a los territorios con mayores carencias y de lucha contra la pobreza, lo cierto es que más centralismo no significa menos corrupción o mejor distribución de los recursos, menos cuando la toma de decisiones se realiza lejos de la ciudadanía, a puerta cerrada y con posibilidad de veto

por parte del gobierno central. En definitiva, este nuevo sistema de distribución, que busca la equidad en las regiones, cierra las puertas a la equidad de participación en la toma de decisiones, restableciendo un orden jerárquico y plenipotencial del gobierno central sobre los recursos del Estado (ICP - UNAL, 2012b). Seguramente, este punto será fuente de tensión entre la nación y las regiones en los próximos años.

6. Mecanismo institucionales de participación ciudadana

La Ley Estatutaria de Participación (Ley 134 de 1994) legisla sobre los mecanismos de participación ciudadana que mayor peso conllevan en la institucionalidad colombiana: la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y los cabildos abiertos. Sin embargo, luego de casi veinte años de expedida, las repercusiones de dicha norma legal han sido muy pocas dadas dos limitaciones esenciales: por un lado, el carácter restringido de su convocatoria; por el otro, la gran cantidad de requisitos exigidos para su implementación (ICP - UNAL, 2012a). Dichas limitaciones son evidentes al ver el texto de la Ley (Tabla 7).

En términos generales, la evaluación hecha a los veinte años de la Ley es que estos mecanismos han sido poco utilizados, no han tenido incidencia real y, en el caso de la revocatoria de mandato, las exigencias hacen que sean extremadamente difícil de implementar; de este modo, a la fecha, a pesar de haberse presentado 42 iniciativas de revocatoria, ninguna se ha cumplido cabalmente (ICP-UNAL, 2012a). En la Tabla 19 se puede observar además un peso significativo del Estado en el funcionamiento de los seis mecanismos: las iniciativas populares y las discusiones de los cabildos abiertos, a pesar de ser convocados popularmente, pueden ser desestimadas por la corporación pública correspondiente; los referendos, aunque pueden ser realizados en todos los niveles de gobierno, suelen estar enfocados hacia la legislación nacional, por lo que son difíciles de convocar dadas las exigencias censales; y tanto la consulta como el plebiscito son herramientas convocadas directamente por el ejecutivo. Pero tal vez lo más preocupante es el gran desconocimiento de dichas herramientas entre la ciudadanía, después de veinte años de expedida la ley de participación. Según el Barómetro de Capital Social (BARCAS) de la Fundación Antonio Restrepo Barco, el 73% de los encuestados no conoce los cabildos abiertos, el 72% desconoce la revocatoria de mandato y, ante los referendos, que son los mecanismos más reconocidos, un 57% de los encuestados dijo no conocerlos y solo un 17% sabe de alguien que haya utilizado dicho mecanismo (Fundación Antonio Restrepo Barco, 2011).

Ahora, además de las instancias introducidas por la Ley 134 de 1994, existe un número más que significativo de estamentos de participación en la vida social, cívica y de desarrollo territorial, creadas por la legislación nacional. Estos mecanismos formales de

TABLA 7

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, LEY 134 DE 1994

MECANISMO	DEFINICIÓN	CONVOCATORIA	REQUISITOS
INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA O NORMATIVA	Derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar iniciativas ante el Congreso de la República, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales.	Popular y/o representantes elegidos (consejos y diputaciones)	Respaldo de por lo menos el 5% de ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente o del 30% de los concejales o diputados del país.
REFERENDO	Convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.	Ejecutivo o iniciativa popular	Respaldo del 10% del censo electoral correspondiente. Decisiones por la mitad más uno, siempre y cuando haya participado una cuarta parte del censo electoral.
CONSULTA POPULAR	Mecanismo por el cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido a consideración del pueblo.	Ejecutivo nacional, departamental o municipal	Concepto favorable del Senado, la Asamblea o el Concejo.
REVOCATORIA MANDATO	La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.	Popular	Respaldo del 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario. Se considerará revocado el mandato al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.
PLEBISCITO	Pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.	Presidente de la República con apoyo de todos los Ministros.	Que ninguna de las dos Cámaras del Congreso manifieste su rechazo.
CABILDO ABIERTO	Reunión pública de los concejos o de las juntas administradoras locales con participación directa.	Dos sesiones por periodo o por iniciativa popular.	Respaldo del cinco por mil de ciudadanos registrados en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento correspondiente.

FUENTE: LEY 134 DE 1994.

TABLA 8
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REGLAMENTADOS POR LEYES NACIONALES

ESPACIO	LEGISLACIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN*				
		INF	CON	INV	COL	EMP
CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL	Ley 101 de 1993 y Ley 160 de 1994		X	X		
CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN	Ley 152 de 1994		X	X		
CONSEJO CONSULTIVO DE PLANIFICACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS	Ley 152 de 1994		X	X		
CONSEJO CONSULTIVO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Ley 388 de 1997		X	X		
CONSEJO NACIONAL AMBIENTAL	Ley 99 de 1993		X	X	X	
COMITÉS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN SALUD (COPACOS)	Decretos 1216 de 1989 y 1416 de 1990. Ley 10 de 1990		X	X	X	
ASOCIACIONES O LIGAS DE USUARIOS DE SALUD	Decreto 1416 de 1990		X	X		
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	Ley 100 de 1993		X	X	X	
COMITÉ DE ÉTICA HOSPITALARIA	Decreto 1757 de 1994	X	X	X		
COMITÉ DE DESARROLLO Y CONTROL SOCIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS	Decreto 2517 de 1999 y Ley 142 de 1994		X	X		
CONSEJO DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL O DISTRITAL DE POLÍTICA SOCIAL	Decreto Ley 1137 de 1999		X	X		
COMITÉ NACIONAL, REGIONAL O LOCAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES	Decreto 919 de 1989	X	X	X	X	
JUNTAS DE VIGILANCIA	Ley 136 de 1994			X		
VEEDURÍAS CIUDADANAS	Ley 850 de 2003			X		
CONSEJO NACIONAL DE APOYO A LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS	Ley 850 de 2003			X		
CONSEJO COMUNITARIO DE COMUNIDADES NEGRAS	Ley 70 de 1993		X	X		
CONSEJO MUNICIPAL DE JUVENTUD	Ley 375 de 1997		X	X		
COMITÉ MUNICIPAL, DISTRITAL Y DEPARTAMENTAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA	Ley 387 de 1997		X	X		
COMITÉ INTERINSTITUCIONAL CONSULTIVO PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL Y ATENCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL ABUSO SEXUAL	Ley 1146 de 2007		X	X	X	
JUNTAS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN	Ley 115 de 1994		X	X		
FOROS EDUCATIVOS MUNICIPALES	Ley 115 de 1994	X	X	X		
GOBIERNOS ESCOLARES	Ley 115 de 1994	X	X	X	X	
PERSONEROS ESTUDIANTILES	Ley 115 de 1994		X	X		
CONSEJO MUNICIPAL DE PAZ	Ley 434 de 1998		X	X	X	
JUNTA MUNICIPAL DE DEPORTES	Ley 49 de 1983 y Ley 181 de 1995		X	X	X	

FUENTES: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE GONZÁLEZ (2008) Y IAP2 (2007).

*NIVELES DE INCIDENCIA: (INF) INFORMAR; (CON) CONSULTAR; (INV) INVOLUCRAR; (COL) COLABORAR; (EMP) EMPODERAR.

interacción tuvieron una época de apogeo durante los años 90, cuando gran parte de las leyes sectoriales empezaron a establecerlos en la prestación de servicios. Dichos mecanismos cuentan con niveles diferenciados de intervención de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, lo que nos permite observar su nivel de impacto (Tabla 8).

Lo primero que se observa con esta tabla, aún sin ser exhaustiva y llegando solo hasta el 2008, es la existencia de un gran número de instancias creadas desde el nivel central y una impresionante *dispersión legislativa* en los mecanismos de interacción entre gobierno y ciudadanía. Este ha sido un punto de crítica que se hace de manera recurrente a la institucionalidad de la participación ciudadana en Colombia: que las distintas instancias hayan sido creadas de manera individual y no como parte de un sistema integrado y conciliado entre las partes, lo cual resulta en una rutinaria duplicación de funciones, una baja articulación de acciones y una alta complejidad institucional (Ceballos & Martín, 2001; Velázquez & González, 2003; González, 2008; ICP - UNAL, 2012a). En los últimos años se ha querido solventar este problema esencial por medio de una nueva Ley estatutaria, de manera que se unifiquen criterios y reglas del juego, al mismo tiempo que se cree el Consejo Nacional de Participación, ente encargado de la coordinación de la política pública nacional en cuanto a participación política, social y ciudadana. Aunque ha sido un proceso largo de debate entre actores sociales, y aun cuando fue aprobada y conciliada por las dos Cámaras (ICP - UNAL, 2012a), dicha propuesta de ley fue devuelta al Congreso por la Corte Constitucional en junio de 2013, porque contenía errores de forma. Esto ha significado un retraso más en una cuenta pendiente de la participación en Colombia.

Un segundo punto a resaltar de este cuadro es que, a pesar de contar con bases legales, en ninguna de las normas se especifica sanción alguna ante la no implementación de dichos mecanismos. Por lo mismo, es importante recalcar que la funcionalidad de las instancias de participación termina siendo determinada por la voluntad política del mandatario local. El peso significativo de los gobiernos en la promoción y desarrollo de los mecanismos de participación es visto como una característica generalizada del sistema colombiano, donde la asimetría con la que fueron creados (de manera unilateral y desde el gobierno central) y su evidente rigidez institucional (que no toma en cuenta las dinámicas locales), deja bajo la potestad de los gobiernos municipales el uso o no uso de los mismos, pudiendo estos hasta cerrarlos o no instaurarlos sin que existan consecuencias legales (Velásquez & González, 2003). Este punto deja en evidencia *una esencia formalista de la participación en Colombia*, donde en el papel se pueden observar múltiples mecanismos de interacción pero que no conllevan un peso significativo y se encuentran atados a la voluntad de la administración de turno.

Por último, al realizar un análisis sobre el nivel de incidencia que tiene la ciudadanía

en dichos estamentos de participación, se observa que en ninguno de ellos se llega al nivel de empoderamiento, esto es, cuando la toma de decisiones parte de la misma ciudadanía; y que muy pocos llegan al nivel de colaboración, en que el desarrollo de programas se hace de manera conjunta entre sectores sociales, con mecanismos de carácter sectorial o poblacional y donde se mantienen las anteriores características de asimetría entre los entes estatales y la ciudadanía. La mayoría son espacios que buscan involucrar a la ciudadanía pero hasta cierto punto, dejando la potestad de la toma de decisiones en manos de las autoridades representativas⁴. Dicha restricción de los alcances de las instancias de participación, la cual se ha establecido desde la misma legislación, además de evitar un mayor impacto de la participación en las cuestiones locales, suele generar expectativas entre la comunidad que a la larga no se pueden alcanzar, dado su limitado nivel de incidencia. A la larga, dicha situación suele generar efectos contraproducentes, puesto que al no satisfacer las expectativas de influencia en las decisiones se retroalimenta la desafección política y la desconfianza en las instituciones (Ruano, 2010).

En definitiva, a pesar de la creación de múltiples mecanismos de participación por la legislación nacional, esta estructura ha estado caracterizada por una alta dispersión legal, un papel significativo de la voluntad política de los mandatarios locales y un bajo nivel de influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, lo cual, sumado a la rigidez y uniformidad legal que conlleva la creación de mecanismos locales desde el nivel central, hace que en algunos casos se recurra a la creación de instancias informales que puedan ajustarse con mayor facilidad a la realidad municipal, o al uso de mecanismos de hecho, como la protesta ciudadana, como fórmula de presión ante la poca posibilidad de articulación entre los entes de participación y las demandas ciudadanas (Velásquez & González, 2003). A pesar de que el surgimiento de nuevos espacios ha logrado crear una generación completa de nuevos actores sociales, en su mayoría pertenecientes a poblaciones que antes se veían opacadas por las formas tradicionales de hacer política, existe en la actualidad una alarma significativa en cuanto a la participación ciudadana en Colombia: según la última medición del BARCAS, los niveles de conocimiento y uso de mecanismos de participación cayeron en un 24% con respecto al año 2005 (retornando prácticamente a los niveles basales de 1997) y señala que en promedio solo 2 de cada 10 colombianos (el 22.8% de la muestra) conoce o sabe de alguien que haya usado alguno de estos mecanismos, sin que ninguna instancia de participación supere el 30% de conocimiento o uso (Fundación Antonio Restrepo Barco, 2011). El desconocimiento y la desafección política son puntos generalizados que influyen de manera directa en las posibilidades de una participación continua y constructiva de la ciudadanía en las acciones públicas y, por lo mismo, son un punto

4. Es necesario mencionar la existencia de algunas experiencias locales de presupuestos participativos en el país, los cuales sí dejan un nivel de decisión y empoderamiento a la ciudadanía. Dichas experiencias no han sido institucionalizadas, aun cuando son vistas como buenas prácticas de gestión local (FCM - GTZ, 2009).

que debe ser atendido desde la misma institucionalidad, de manera que se generen incentivos positivos para el involucramiento ciudadano en las decisiones estatales.

7. Innovación y modernización local

Colombia hace parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), entidad que reúne a 65 países de todo el mundo y que busca ser una plataforma internacional de apoyo a las reformas que permitan un gobierno más transparente, más participativo, más colaborativo, más democrático y a la vez más eficiente y responsable⁵. Desde el 2012, el gobierno nacional ha venido desarrollando programas para la apertura de información y el desarrollo de iniciativas colaborativas a través del uso de las nuevas tecnologías, encontrándose en la actualidad realizando la planeación de su segundo plan de acción en esta vía. Aunque aún es pronto para saberlo, la adopción de compromisos institucionales en aras de la innovación y la modernización del Estado en cuanto a transparencia y participación son puntos que denotan un interés por apoyar iniciativas en esta vía.

Uno de dichos programas del gobierno nacional es el Manual de Gobierno en Línea, desarrollado por el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones (MinTIC), el cual plantea algunas metas fundamentales a cumplir en cuanto a atención al ciudadano, transparencia de información y democracia directa, enfocados tanto a nivel nacional como territorial con proyección de cinco años (MinTIC, 2010). Dicho manual estructura lineamientos de acción para las páginas web de los 1102 municipios y los 32 departamentos del país, marcando un esfuerzo por apoyar el desarrollo territorial a través del uso de las nuevas tecnologías. De la mano de dichas metas, y teniendo en cuenta los problemas de cobertura evidenciables en el país, desde el MinTIC se está implementado el programa “Vive Digital”, que busca establecer un “ecosistema digital” por medio de un mayor acceso a las tecnologías y de la alfabetización digital constante para la población más vulnerable, todo esto con un fuerte componente territorial a través de convenios de colaboración y desarrollo de iniciativas con gobernadores y alcaldes del país⁶.

Una de estas iniciativas territoriales, que ha logrado un especial interés a nivel internacional, es el programa “Democracia en Línea”, desarrollada por la Alcaldía de Santiago de Cali en colaboración con la ONG Ciudadanos Activos. El programa cuenta con varios puntos que llaman la atención. En primer lugar, la colaboración entre la municipalidad caleña y una ONG dedicada a utilizar las redes sociales para evidenciar las exigencias ciudadanas ante la alcaldía: el programa vincula la página de solicitud de información

5. Más información: <http://www.opengovpartnership.org/es>

6. Programa Vive Digital: <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-634.html>

del municipio con la estrategia tecnológica desarrollada por la organización civil, estableciendo una línea de interacción constante y transparente entre el gobierno local y la ciudadanía. Un segundo punto de especial relevancia es la búsqueda por integrar a la comunidad, en especial a aquellos en situación de vulnerabilidad, por medio de un plan desarrollado por la alcaldía de cobertura y acceso a servicios informáticos gratuitos en las zonas más deprimidas de la ciudad, todo con el apoyo del MinTIC. Por el uso innovador de las nuevas tecnologías, las estrategias de colaboración entre sectores y una implementación exitosa con alta aceptación en la comunidad, esta iniciativa ha obtenido el premio “Gobernarte” del Banco Interamericano de Desarrollo como la mejor iniciativa municipal con involucramiento de la sociedad civil⁷.

Lo que puede observarse hasta el momento es que las iniciativas de modernización e innovación a nivel territorial, aunque apoyadas por una política marco provista desde el nivel central, siguen dependiendo del liderazgo político de los alcaldes. Esta dependencia permite grandes avances en cuanto a la gestión y la administración local cuando existe una voluntad clara por la innovación y el desarrollo de nuevas ideas, pero no queda claro cómo contrarrestar situaciones en las cuales dicho interés no se manifiesta. En este sentido, se evidencia la necesidad de mayores incentivos para la adopción de estrategias innovadoras en los municipios colombianos, una estrategia que podría brindar frutos en cuanto al desarrollo territorial del país.

8. Políticas urbanas y sus retos

Por último, cabe mencionar algunos puntos fundamentales sobre la vida urbana colombiana. Como en toda la región, Colombia ha sufrido una evidente urbanización de su población desde la última mitad del siglo XX, al punto que en la actualidad el 76% de los colombianos reside en un centro urbano, manteniéndose una tendencia incremental⁸. Esto implica la necesidad de enfocar esfuerzos hacia el manejo de las ciudades como una estrategia inevitable de política pública en el país.

La Red de Ciudades Cómo Vamos es una iniciativa que parte desde la sociedad civil para realizar un seguimiento constante a la calidad de vida de los habitantes de varias ciudades colombianas. Partiendo de la experiencia primaria de Bogotá en 1998, la Red se encuentra presente en 14 ciudades colombianas, entre grandes e intermedias, cubriendo el 37% de la población total del país y desarrollando, en cada una de ellas, una encuesta de percepción ciudadana sobre distintos temas de política pública con gran impacto en la ciudad. En el presente año 2015, la Red ha presentado un primer informe

7. Premio Gobernarte BID 2014: <http://www.iadb.org/es/temas/gobierno/gobernartesys/premio-gobernarte-2014-el-arte-del-buen-gobierno,9734.html>

8. Datos del Banco Mundial para 2013: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

TABLA 9
PUNTOS RELEVANTES PARA LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES EN COLOMBIA

VARIABLE	COMENTARIOS	RELEVANCIA
POBREZA Y DESIGUALDAD	El porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria ha disminuido de manera generalizada por debajo del 30%, siendo Bogotá y Bucaramanga las que mejor desempeño han tenido (10%). Se mantiene sin embargo una alta desigualdad en todas las ciudades (índice de Gini de alrededor del 0.47).	ALTA
SALUD	Aunque se ha avanzado en cobertura, el nivel de satisfacción de los usuarios frente al sistema público de salud es del 50%, sin que se presente mucha diferencia entre las ciudades. Asimismo, es preocupante el tema infantil, para el que no existe mucha información.	ALTA
EDUCACIÓN	La cobertura ha logrado un avance esencial, siendo casi completa en primaria y secundaria. Quedan pendientes mediciones en cuanto a la calidad de la misma y mayor apoyo a la media vocacional y la educación superior.	ALTA
EMPLEO	Durante los años 2011 y 2013 se ha dado una reducción generalizada del paro en las ciudades estudiadas, aunque en aquellas donde mayor ha sido la reducción (como el caso de Barranquilla) es también donde mayor ha sido el crecimiento de la informalidad, señalando la necesidad de políticas de formalización laboral en las zonas urbanas.	ALTA
SEGURIDAD	Las ciudades colombianas presentan situaciones graves de inseguridad, con tasa de homicidios superiores a los 10 por cien mil habitantes (situación considerada como epidemia por la OMS). Se observa una variación marcada en el tipo de delitos que más afectan a la ciudadanía, implicando la necesidad de políticas diferenciadas por caso. La percepción de inseguridad es una cuestión generalizada en las ciudades estudiadas.	PRIORITARIA
VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS	La cobertura y satisfacción de servicios es muy alta en los casos estudiados, y gracias a los últimos planes de vivienda desde el gobierno nacional, este ha sido un tema que ha avanzado mucho en los últimos años. Quedan aún pendientes cuestiones de segregación espacial y densificación de las ciudades, las cuales tienden a ser expansivas.	ALTA
MEDIO AMBIENTE	La calidad del aire y el ruido son señaladas como puntos a tratar en esta sección; en el primer caso puesto que todas las ciudades están por encima de los límites recomendados por la OMS (aunque la mayoría de acuerdo con la legislación vigente) y, en el segundo, por la carencia de información actualizada.	NO EXISTE SUFICIENTE INFORMACIÓN

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE RED DE CIUDADES CÓMO VAMOS (2015).

VARIABLE	COMENTARIOS	RELEVANCIA
MOVILIDAD	De manera generalizada se observa un incremento del parque automotor, trayendo consigo externalidades como alta congestión y un incremento en la accidentalidad. El mejoramiento del transporte urbano se configura como uno de los principales problemas en la calidad de vida de las ciudades.	PRIORITARIA
ESPACIO PÚBLICO	Este es otro problema de importancia en las ciudades colombianas, no solo por falta de disponibilidad sino también por una muy baja satisfacción de los habitantes, donde solo Medellín logra superar el 50% en buena percepción de los espacios para la ciudadanía. Se evidencia que las ciudades más grandes tienen una mayor inversión en estos temas por personas, aunque esto no parece afectar el nivel de participación en eventos culturales y deportivos. Para los expertos del estudio, eso se debe a la necesidad de mejorar la gestión de los recursos más que en el gasto de los mismos.	PRIORITARIA
CULTURA, EDUCACIÓN Y DEPORTE	Esta es, tal vez, la variable que más impresiona de todas, pues revela una muy reducida participación ciudadana tanto en la sociedad civil (más del 70% manifestó no pertenecer a ningún tipo de organización social) como en lo electoral (menos del 50% manifestó participar en elecciones legislativas). También es impresionante la gran desconfianza en las instituciones: a excepción de Medellín, con un 46%, en todas las ciudades el porcentaje de personas que considera que la alcaldía genera acciones para su bienestar es menor al 27%.	ALTA
PARTICIPACIÓN Y CULTURA CIUDADANA	La diferencia entre ciudades grandes e intermedias es muy amplia, así como su dependencia diferenciada frente a las transferencias nacionales. En cuanto a gestión, se percibe un desempeño mediocre entre los habitantes de las ciudades estudiadas, siendo Medellín el que cuenta con mejores indicadores objetivos y subjetivos.	PRIORITARIA
FINANZAS Y GESTIÓN PÚBLICA	La competitividad de las ciudades no es un indicador que se encuentre muy desarrollado, aunque marca un determinante peso de las ciudades en la economía del país.	ALTA

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE RED DE CIUDADES CÓMO VAMOS (2015).

comparado sobre la calidad de vida de las ciudades colombianas, un esfuerzo que nos regala una visión general de las ciudades y nos permite determinar el nivel de relevancia de varios temas de política pública en los espacios urbanos del país (Tabla 9).

Se observan entonces cuatro temas prioritarios de atención en las ciudades colombianas: la seguridad, la movilidad, el espacio público y la participación ciudadana. En todas existe tanto una baja percepción ciudadana como los datos que corroboran dichas carencias, siendo especialmente preocupante la variable de participación, dado que la

idea misma de la descentralización es acercar la administración al ciudadano para que este intervenga en los asuntos públicos. La alta desconfianza en las instituciones y la baja movilización en la ciudadanía, aunque no son temas únicos del caso colombiano, sí manifiestan una apatía ante lo público que se muestra preocupante.

9. Conclusiones

Del sistema territorial colombiano se destaca su evidente enfoque municipalista, en el que aun cuando existen diversas entidades territoriales (tanto en la práctica como en la teoría), es el municipio el principal agente del Estado en el territorio. Dicho enfoque municipalista se ha mantenido en tensión con la estructura unitaria del país, marcando, sobre todo en los gobiernos periféricos y rurales, una fuerte dependencia tanto de las transferencias fiscales como de los lineamientos de política pública.

La descentralización colombiana, además, ha tenido un fuerte énfasis en lo político, siendo este tipo de transferencias las impulsoras de todo el proceso. Tanto la elección popular de alcaldes y concejales, así como el sinnúmero de estamentos participativos creados por la legislación a principios de los años '90, son muestra de dicho impulso. Sin embargo, en cuanto a descentralización fiscal y administrativa se denotan varias falencias, en especial por la falta de capacidades y la debilidad institucional de los gobiernos municipales, los cuales recaen casi enteramente en la voluntad política y el liderazgo del alcalde de turno.

Existen aun así varias herramientas interesantes en el sistema colombiano, como el asociacionismo municipal y la revocatoria del mandato, aunque ambos mecanismos no han sido implementados a su máxima potencialidad, sobre todo el segundo de ellos, dada la complejidad y vaguedad de la estructura legislativa para hacerlo. Esta doble característica de rigidez legislativa sumada a una falta de claridad en las reglas del juego se convierte en la máxima debilidad del marco institucional colombiano frente a la descentralización.

Por último, pesar de los evidentes esfuerzos por mejorar la gestión territorial y por implementar mecanismos de interacción constante entre sectores, como es el caso de las iniciativas de gobierno en línea, existen grandes desafíos para la gestión municipal, siendo tal vez el principal la baja participación ciudadana y la desconfianza existente ante las instituciones. Después de casi 25 años de la Constitución Política colombiana, que establecía al Estado colombiano como una República descentralizada y participativa, los resultados observados dejan mucho que pensar y reevaluar para que dicha meta normativa sea, por fin, una realidad evidenciable.

10. Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá.

Ayala, M. (2005). Las asociaciones de municipios en Colombia. El marco normativo frente a la realidad institucional. *Revista Ópera* (5), 45-54.

Batlle, M. & Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional* (74), 27-57.

Ceballos, M. & Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

Contraloría General de la República (2010). *Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia*. Bogotá: CGR

De Zubiría, A. (1994). *Constitución y Descentralización Territorial*. Bogotá: ESAP.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. Propuesta para discusión*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Duque, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales* (41), 173 - 209.

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Revista Análisis Político* (36) 85-104.

FCM-GTZ. (2009). *Fortaleciendo la descentralización y la autonomía local: en la senda correcta para el buen gobierno*. Recuperado el 30 de diciembre de 2013, de Federación Colombiana de Municipios: gestion.fcm.org.co

Fundación Antonio Restrepo Barco. (2011). *Informe de resultados BARCAS 2011*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.

Girón Reguera, E. (2007). La forma del Estado en la Constitución de 1991. En J. L. García Ruíz, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* (41-108). Bogotá: Universidad Libre.

González, E. (2008). *La participación ciudadana en Bogotá: ejercicio de la ciudadanía en el espacio local*. Bogotá: IDPAC-Foro Nacional por Colombia.

Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006*. Bogotá: Norma.

ICP - UNAL. (Septiembre de 2010). *Observatorio Legislativo - Boletín 170*. Recuperado en diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_170

ICP - UNAL. (Agosto de 2011a). *Observatorio Legislativo - Boletín 186*. Recuperado en diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_186

ICP - UNAL. (Diciembre de 2011b). *Observatorio Legislativo - Boletín 193*. Recuperado en diciembre de 2013 de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/observatorio_d.php?Boletin=193

ICP - UNAL. (Junio de 2012a). *Observatorio Legislativo - Boletín 203*. Recuperado en diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203

ICP - UNAL. (Diciembre de 2012b). *Observatorio Legislativo - Boletín 214*. Recuperado el 30 de Diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_214

International Association for Public Participation - IAP2 (2007). *Spectrum of Public Participation*. Recuperado en diciembre de 2013, de International Association for Public Participation: www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum

Jordana, J. (2001). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Hacienda (2014). *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Interior y de Justicia. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT - Ley 1454 de 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones (2010). *Estrategia Gobierno en Línea 2010-2015 para el orden nacional 2012-2017 para el orden territorial*. Bogotá: MinTIC.

Pérez Guevara, N. J. (2009). El sistema de partidos colombianos hoy: la pervivencia y persistencia de la personalización política. *Seminario Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.

Red Colombiana de Evaluación y Monitoreo (2013). *Las asociaciones de municipios, desarrollo e integración regional*. Bogotá: Redcolme.

Red de Ciudades Cómo Vamos (2015). *Informe de Calidad de Vida comparado entre 14 ciudades*. Bogotá: Red de Ciudades Cómo Vamos.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2013). *Revocatoria del mandato*. Recuperado en enero de 2015 de <http://www.registraduria.gov.co/-Revocatoria-del-mandato,615-.html>

Rodríguez, A. (2013). *La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio*. Tesis de magíster. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España.

Rodríguez, J. A. (2001). El Estado Unitario Descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. *Cuadernos de Economía*, 20(35), 163-203.

Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47(3), 93-108.

Sánchez, F. & Zenteno, J. (2010). Descentralización y desempeño fiscal subnacional. El caso de Colombia. En M. Del Valle, & A. Galindo (Eds.), *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional. Los casos de Colombia y Perú* (47-97). Washington, BID.

Safford, F. & Palacios, M. (2002). *Colombia: fragmented land, divided society*. Estados Unidos: Oxford University Press USA.

Ungar, E. & Arévalo, C. (2004). Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional? En M. Kornblith et al., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio* (pp. 51-69). Lima: International IDEA.

Velásquez, F. & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

CAPÍTULO 6

GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR

CRISTIÁN CASTILLO

Universidad Complutense de Madrid

FERNANDA MALDONADO PESÁNTEZ

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

A partir de la vigencia de la Constitución de 2008, el Ecuador inicia un proceso de reestructuración institucional, que tiene como objetivo entre otros, construir un modelo de gobierno descentralizado para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, superar las inequidades y desequilibrios territoriales, el uso y disfrute de la riqueza material, y el ejercicio pleno de ciudadanía. Este proceso supone la recuperación del rol de lo público para la planificación y la gestión territorial, lo cual involucra que los gobiernos locales tengan la capacidad de atender las demandas ciudadanas, conciliando las diferencias territoriales y permitiendo la complementariedad para la solución de problemas comunes; la articulación y trabajo conjunto entre niveles de gobierno para evitar superposición de funciones; la construcción de estructuras policéntricas que promuevan la igualdad de oportunidades; y el acceso a servicios básicos de calidad (Solis Carrión, 2010).

La historia del país evidencia que la importancia de las ciudades ha sido heterogénea, y que ha estado caracterizada principalmente por la concentración del desarrollo económico, político y social en polos marcados en las principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca. (Barrera, Ramírez, Rodríguez, Carrión & Hurtado, 1999). Las enormes inequidades

existentes entre las ciudades así como las brechas de bienestar de la población urbana y la rural, plantean la necesidad de construir un modelo de complementariedad basado en principios de unidad, solidaridad, subsidiaridad y equidad territorial. La Constitución de la República expedida en 2008, pretende transitar de un Estado centralista, construido principalmente en función de los flujos de capital, hacia un proyecto de desarrollo nacional con inclusión, equidad y solidaridad (Hernández, 2010).

Los diferentes niveles de gobierno enfrentan al día de hoy el desafío de responder a los requerimientos constitucionales y, además, satisfacer las necesidades de sus habitantes a pasos -en muchos casos, aunque no siempre- acelerados. Como veremos también, la calidad de la gestión en los diferentes municipios del país es muy heterogénea y da como resultado brechas insalvables como las que existen entre Taisha y Quito. En el documento se hará un análisis de estas brechas.

El sistema político partidista en el país se sostiene, en todos los niveles de gobierno y los partidos políticos, sobre *caudillismos*, los que, en general, tienen fecha de caducidad. A nivel nacional duran lo que duran sus fundadores, y a nivel local, tal vez un poco más, a pesar de los esfuerzos constitucionales por institucionalizar un esquema multipartidista con representación permanente de las minorías.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) Municipales cumplen un rol orientado al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano. En cambio, las competencias de fomento productivo se instalan más bien en los gobiernos provinciales y, las de educación, salud, seguridad interna y externa, en el gobierno nacional.

A pesar de todo esto, los municipios tienen una presencia histórica superior a los gobiernos provinciales, pues se crearon mucho antes, en la Colonia incluso. La participación ciudadana, por tanto, es mucho más visible en el nivel local, porque es más fácil participar de decisiones que afectan directamente a su cotidianeidad. En este ámbito, ha sobresalido recientemente la posibilidad de, vía consulta popular, dar por terminado el mandato de una autoridad.

En este trabajo, revisaremos también los presupuestos generales de los municipios, sus mecanismos de financiación y las diferencias entre ellos; así como también se realizará una revisión sobre las principales experiencias de mancomunamiento existentes en el país, las cuales han surgido, en varios casos, mucho antes del marco legal que las rige actualmente.

1. Gobiernos locales y su papel en el contexto institucional nacional

A efectos de comprender la dimensión del proceso de reestructuración institucional consagrado en la Constitución de 2008, es necesario analizar algunos elementos del contexto histórico. Durante las décadas de los años '40 y '50, como en la mayoría de Estados latinoamericanos, en el Ecuador primó un modelo centralista, en donde el Estado central fue el principal protagonista de la construcción nacional, consolidándose una tendencia a la eliminación de las autonomías locales. En la mayoría de Estados de América Latina,

La tradición centralista estuvo relacionada con el predominio del Estado sobre la sociedad en la constitución y consolidación de los estados-nación y con su rol como agente motor del desarrollo. El fortalecimiento del Estado central frente a unas clases sociales poco consolidadas, fue, en el pasado, condición de la unidad nacional prácticamente en todos los países de la región (Borja, 1987, pp 25).

Así, en ese escenario las instituciones locales asumieron únicamente roles de administración sin peso en las decisiones políticas.

Esa tendencia empezó a ser cuestionada de manera cada vez más recurrente a partir de la década de los sesenta, en la que los procesos de privatización se fueron afirmando y los territorios se vieron en la necesidad de reivindicar sus respectivas autonomías. Los gobiernos locales, principalmente los municipios, cobraron importancia en el contexto institucional y político y la discusión de la descentralización se instaló de la mano de un proceso de reforma con el que se pretendía la construcción de un Estado capaz de adecuarse a la nueva propuesta dominante, que marcó los inicios del auge neoliberal. Los cuestionamientos al centralismo se plantearon principalmente a partir de los altos déficits de bienestar social, de la reducción de los mercados, y de la fragmentación y falta de legitimidad de los sistemas políticos caracterizados por ser restringidos y concentrados. De este modo, la democracia local llegó al socorro de democracias restringidas, ayudando a sepultar la época de dictaduras, sistemas bipartidistas o unipartidistas. Una vez más, el reformismo territorial recobró una fuerza que no se experimentaba desde el siglo XIX. Sin embargo, su ímpetu motor no fue ya el fortalecimiento de las regiones contra el centro, sino el desarrollo institucional, financiero y político de los municipios para suplir las carencias de la intervención central en múltiples localidades heterogéneas. (Borja, 1987, p. 26)

Durante las décadas de los '80, '90 y ya en la primera década de este siglo, la gestión local adquiere protagonismo en la administración de lo público, resistiendo a las crisis

económicas y políticas (en muchos de los casos, sosteniendo desde lo local la institucionalidad democrática). En el caso ecuatoriano, tenemos que entre los años 1996 y 2006 hubo siete Presidentes de la República. De las tres elecciones democráticas que se dieron en ese lapso, ninguno de los mandatarios electos terminó su periodo. Abdalá Bucaram fue derrocado por el Congreso a los siete meses de gestión, por lo que asumió la Presidencia el entonces Presidente del Congreso, Fabián Alarcón, quien gobernó hasta 1998¹. En ese año se convocó a elecciones que fueron ganadas por el entonces Alcalde del Municipio de Quito, Jamil Mahuad, quien fue derrocado por las fuerzas militares en el año 2000. Asume, entonces, el Vicepresidente Gustavo Noboa hasta terminar el periodo en 2003. Las elecciones de ese año las gana Lucio Gutiérrez, quien se mantiene en el poder hasta que es derrocado por una revuelta popular en 2005 (Paz y Miño Cepeda, 2006). En ese momento, asume el Vicepresidente Alfredo Palacio quien termina el periodo hasta 2007, año en el cual asume el actual Presidente, Rafael Correa. Paradójicamente, durante esos años de inestabilidad nacional, en los gobiernos locales se constituyen experiencias de gestión local participativa, ganando legitimidad democrática y se posiciona el concepto de gobierno de cercanía.

La descentralización ha sido tema de bandera, tanto de la perspectiva liberal, como de diferentes perspectivas progresistas. En distintos momentos, ambas corrientes (y las intermedias) han reivindicado la descentralización como un medio eficaz para conseguir diversos objetivos, ya sea como forma de organización superior de toda la sociedad o de un sector determinado de ella; coincidiendo ambas visiones en que “la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas, próximas, representativas y globales, que son las regionales y locales” (Borja, 1987, p. 26).

Para la perspectiva liberal, la descentralización constituye un camino para alcanzar su proyecto, permitiendo “dar fuerza de cohesión a aquellas instituciones privadas formales o no formales (...) que están funcionando hoy mejor que el Estado” (Borja, 1987, p. 28). Se impulsa entonces una descentralización con fuerzas materiales, en la que la conducción política y económica del proceso la tienen actores internacionales, tales como: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, que a su vez tienen detrás Estados centrales poderosos. José Coraggio (2004, p. 77) afirma que lo que se plantea desde el ideal de la libertad, es que a través de una concentración fuerte del poder político, se avance hacia la desestatización. Este proceso de desestatización se caracteriza por la reducción de políticas sociales, menor peso del Estado en la garantía

1. Durante dos días, fue Presidente de la República, la Vicepresidente de Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga, pero una interpretación constitucional realizada por el Congreso Nacional la dejó como Vicepresidente y nombró como Presidente a Fabián Alarcón. Este Presidente “Constitucional Interino” convocó a una Asamblea Constitucional que diseñó la Constitución de 1998.

de derechos hasta constituirlo en un árbitro de las fuerzas económicas. Esta propuesta de descentralización es definida principalmente desde los ámbitos económico y administrativo, en los cuales el Estado central deja de asumir funciones de garantía de derechos, es decir, deja de regular paulatinamente el espacio de lo público, a efectos de que sean los actores privados y grandes capitales quienes asuman el protagonismo. La descentralización liberal prioriza al nivel local, para impulsar proyectos de inversión en los cuales el concepto de subsidio y redistribución estén ausentes. Este tipo de descentralización significó, en varios países de América Latina, la reducción del aparato estatal y de sus políticas; el traslado de las obligaciones del Estado central a otros niveles de gobierno sin recursos, lo que derivó en el ejercicio nulo de esas competencias, en algunos casos en beneficio de actores privados que asumían esas funciones con ánimo de lucro y ningún tipo de subsidio; y, en otros, la ausencia total de políticas sociales. Esta visión agudizó las brechas sociales ya que su ética se sostenía en “que cada cual reciba aquello por lo que pueda pagar” (Coraggio, 2004, p. 80) y su mirada hacia los ciudadanos se reducía a considerarlos como contribuyentes.

Este fue el modelo aplicado en el Ecuador a partir de la Constitución de 1998, que constituyó el llamado “modelo de descentralización a la carta”. En este modelo, cada nivel de gobierno local podía asumir las competencias que requería a través de una declaración de voluntad, con lo que operaban convenios de descentralización de competencias que facultaban a los gobiernos locales a asumir las competencias que les parecía convenientes y a través de una negociación bilateral: gobierno local-Estado central. Esto operó en detrimento de la mayoría de gobiernos locales, pequeños y con menor capacidad de incidencia política. De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Congreso Nacional, 2005) -derogada por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) en 2010-, el proceso de descentralización era voluntario para los gobiernos seccionales, y obligatorio para el gobierno central, sin que la voluntariedad estuviera atada a un proceso de planificación estratégica ni estándares básicos en la prestación de servicios; todo lo cual, evidentemente, afectaba la garantía de derechos.

Este modelo ocasionó al menos tres tipos de figuras: 1) las competencias que efectivamente fueron descentralizadas sin recursos y que, dependiendo del tamaño y capacidad presupuestaria del gobierno local, pudieron ser asumidas directamente con presupuestos locales, por ejemplo, la regulación y planificación del tránsito, la promoción y regulación turística, la prestación de servicios de educación y salud primaria, 2) aquellas que se descentralizaron sin recursos y que no pudieron ser ejercidas ni desde el Estado central ni desde los gobiernos locales, y 3) aquellas en las cuales la descentralización, a pesar del convenio, finalmente no operó, manteniendo el Estado central su titularidad. Algunos estudiosos del tema señalan que durante el periodo 1998-2008 se encuentran “casos específicos y sectores más dinámicos en términos de descentra-

lización, pero no existe ningún proceso global exitoso y culminado de transferencia de competencias desde el Gobierno central a alguno de los gobiernos locales” (Barrera, 2004, p. 67), debido a la aplicación de un modelo de voluntariedad que finalmente solo profundizó el desorden en la administración pública. Durante la llamada *década perdida*, el Ecuador inició varios procesos de descentralización en los que, sin embargo, hubo resultados muy modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de los recursos financieros necesarios.

Desde la perspectiva de las izquierdas, por su parte, se plantea la descentralización como un medio para la democratización del poder; esto pretende romper conceptualmente con el enfoque de la descentralización que se erige sobre el poder económico, centrando su proposición en el poder político. Esto significa entender y deconstruir los elementos que han servido para el predominio del centralismo, hasta identificar elementos que permitan una redefinición del Estado y de sus funciones; no entendidas como las de regulación de lo económico, sino principalmente como una lógica de relación entre la sociedad y el Estado.

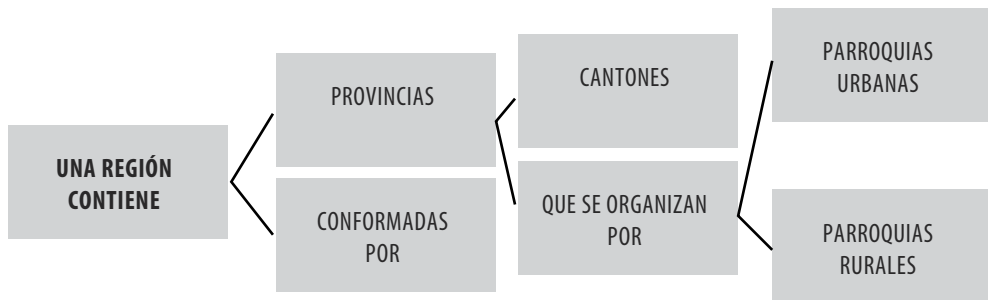
Esta nueva propuesta parte de la premisa de que una nueva estrategia de desarrollo requiere de un nuevo modo de Estado y de la recuperación de su dimensión pública, lo que exige cambios en la estructura de la gobernanza estatal a fin de posibilitar la democratización y la eficiencia de la administración pública. (Muñoz, 2008, p. 345)

Sobre esa base, los elementos que sostienen esta mirada son: la defensa de la autodeterminación, la soberanía popular y la garantía de los derechos. A efectos de priorizar la construcción política, esta propuesta de descentralización se basa en la descentralización territorial del Estado, entendida como mecanismo que permita mayores espacios de debate, construcción plural y democrática, y una diversificación de las tensiones políticas que enriquezcan la construcción de un proyecto nacional (Muñoz, 2008). Bajo esos elementos, la Constitución de 2008 sugiere la necesidad de: ampliar la presencia estatal en territorios de menor desarrollo y confiar en la capacidad popular de autodeterminarse; ampliar la representatividad territorial y el pluripartidismo de los sistemas electorales; impulsar mecanismos de democracia representativa como espacios de democracia directa; garantizar calidad en los servicios básicos y la equidad en su distribución, así como incentivar la generación de mercados estatales, privados y comunitarios para potenciar la acción política social y empresarial en el entorno local (Hernández, 2010).

2. Organización territorial y niveles de gobierno: Gobiernos autónomos descentralizados

De acuerdo a la Constitución de 2008 (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), el Estado ecuatoriano se administra en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, organizándose territorialmente a través de regiones, provincias, cantones y parroquias (ver Figura N°1).

FIGURA 1
ORGANIZACIÓN POLÍTICO TERRITORIAL DEL ECUADOR



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA 2008.

Cada nivel territorial tiene un nivel de gobierno: Gobierno Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial, respectivamente. Para el caso que nos ocupa, el gobierno local propiamente dicho, corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano².

Esta forma de organización política del territorio está vigente desde 2008, sin embargo aún no existe el nivel de gobierno regional. La constitución crea un nivel de gobierno que incorpore, al menos a un 5% de la población, una extensión territorial específica y que procure equilibrio interregional, afinidad histórico-cultural, complementariedad ecológica y posibilite el manejo de cuencas hidrográficas. De acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Asamblea Na-

2. Por razones de conservación ambiental, étnico-cultural o de población pueden constituirse regímenes especiales. Los regímenes especiales son los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales.

cional, 2010) las provincias interesadas en regionalizarse, tienen hasta 2018 para hacerlo, aunque en la práctica, no se han visto iniciativas de conformación de este nivel de gobierno, por falta de interés político, en todos los casos. En el caso de los distritos metropolitanos, puede conformarse a partir del cantón o conjunto de cantones con conurbación territorial con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional³.

La legislación actual (Art 5) introduce un nuevo concepto de autonomía, planteado como “la capacidad efectiva que tienen los niveles de gobierno subnacionales para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes” (Asamblea Nacional, 2010). Si bien se plantea el ejercicio de esa autonomía en el marco de un Estado unitario en el cual prime el interés general, el Ecuador reconoce a los gobiernos locales autonomía política, administrativa y financiera.

2.1. RÉGIMEN DE COMPETENCIAS POR NIVEL DE GOBIERNO

De acuerdo con el artículo 108 del COOTAD, el Sistema Nacional de Competencias, entendido como el “conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno” (Asamblea Nacional, 2010) establece las capacidades de acción dentro de cada sector y establece un conjunto de facultades que pueden ser compartidas. Únicamente, la rectoría (capacidad de definir la política pública nacional) no puede ser concurrente, el resto de las facultades puede ejercerse por varios niveles de gobierno de forma coordinada (ver Tabla 1).

La columna vertebral del proceso de descentralización se basa en la asignación constitucional de competencias por nivel de gobierno, entre las cuales el sistema reconoce competencias: exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales. El punto central que marca la diferencia está en la titularidad de cada una de ellas. En el caso de las competencias exclusivas, la titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno, de acuerdo con las normas, aunque la gestión pueda realizarse de manera concurrente entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de las competencias concurrentes cuya

3. Mención especial, aunque no relacionada con el objetivo de este libro, es la creación de las circunscripciones territoriales ecuatorianas. Esta innovación constitucional, que las denomina como regímenes especiales que pueden establecerse en las provincias amazónicas en función de criterios de compartir un ecosistema y la necesidad de contar con una planificación integral que incluya aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, garantizando la conservación y la protección de esos ecosistemas. Las circunscripciones especiales se pueden conformar de parroquias, cantones o provincias que mayoritariamente estén habitadas por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas o afroecuatorianas, sin que ello afecte el modelo de organización ya explicado.

TABLA 1
DEFINICIÓN DE FACULTADES POR NIVEL DE GOBIERNO Y TIPO DE COMPETENCIAS

FACULTADES	QUE IMPLICA	NIVEL DE GOBIERNO
RECTORÍA	Capacidad de emitir políticas, definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos, de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental.	Corresponde al Gobierno Central definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Los GADS también ejercen esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios.
PLANIFICACIÓN	Capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.	Corresponde de manera concurrente a todos los niveles de gobierno, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial.
REGULACIÓN	Capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la policía pública y la presentación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados.	Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.
CONTROL	Capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de la competencias y en la presentación de los servicios públicos.	Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.
GESTIÓN	Capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.	Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN.

titularidad corresponde a varios niveles de gobierno y deben gestionarse obligatoriamente de manera conjunta, el tipo de ejercicio que corresponda debe ser regulado en el modelo de gestión de cada sector, evitando la superposición de funciones. Finalmente, existe un conjunto de competencias residuales y adicionales que no constan en la definición constitucional, pero que pueden existir en la ejecución del proceso.

El Consejo Nacional de Competencias (CNC) es el órgano técnico que conduce el Sistema⁴. Entre sus responsabilidades encontramos, la aprobación del Plan Nacional de Descentralización, que posibilita la organización e implementación del proceso de descentralización, determina plazos y procedimientos para su transferencia y las formas de monitorear y evaluar la gestión de competencias transferidas. Si bien el proceso de descentralización es irreversible, la Constitución introduce una figura de intervención temporal de otro nivel de gobierno en la gestión de una competencia, siempre de manera excepcional y cuando se compruebe que existen problemas en su ejecución. Otro elemento a resaltar es que el Consejo es responsable del proceso de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales para precautelar la capacidad operativa de los mismos, toda vez que no se puede poner en riesgo ni la calidad, ni la cobertura de los servicios públicos.

Los recursos que obligatoriamente deben ser descentralizados con la competencia, tienen que ser cuantificados por una comisión técnica, conformada en partes iguales por representantes técnicos del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados. El informe de esta comisión sirve de base al Consejo para definir los recursos que serán trasladados.

Para los gobiernos autónomos descentralizados, la planificación del desarrollo territorial y la formulación de los planes de ordenamiento territorial, le corresponde a cada nivel de gobierno, garantizando la articulación entre ellos. La competencia de planificación, regulación y control de tránsito, y transporte terrestre y seguridad vial es asignada tanto a los gobiernos regionales como a los cantonales en su ámbito de acción. En el caso de la construcción y el mantenimiento de la vialidad, esta tarea es asignada a los gobiernos provinciales (excepto zonas urbanas) y municipales dentro de su jurisdicción; a las juntas parroquiales les corresponde el mantenimiento en su área de influencia. Los Distritos Metropolitanos Autónomos asumen las competencias del nivel regional una vez constituidos.

4. Este cuerpo colegiado se constituye con representación del Presidente de la República (quien lo preside) y un representante de cada nivel de gobierno, composición que permite que todos los niveles de gobierno participen en la toma de decisiones. Las resoluciones de este espacio son de cumplimiento obligatorio y tienen fuerza de ley.

2.2. LOS MUNICIPIOS SON LA PATRIA

Los gobiernos municipales son los gobiernos descentralizados más importantes en el territorio, su cercanía a las necesidades cotidianas les permite una relación privilegiada con la ciudadanía y, por tanto, son el primer espacio para la resolución de los problemas. La Asociación de Municipalidades del Ecuador es el gremio más antiguo de gobiernos territoriales del país. Su lema: *“Los Municipios son la Patria”* refleja la imagen que la ciudadanía tiene de ellos. En efecto, los municipios han sido desde siempre la principal forma de organización territorial.

De los tres niveles de gobierno que funcionan (Provincial, Municipal y Parroquial), son las ciudades quienes tienen mayor peso histórico, económico y político. Si se analiza la capacidad de acción en el territorio, la mitad de las capitales de provincia tienen más presupuesto anual que los gobiernos de las provincias a las que pertenecen, de hecho, capitales como Tena, Santo Domingo, Cuenca o Quito tienen entre el triple y el doble de presupuesto de lo que tienen sus respectivos gobiernos provinciales (Ministerio de Finanzas, 2015). Esto se debe a que las Prefecturas históricamente han atendido problemas de vialidad e infraestructura básica en las zonas rurales. Los municipios representan una institucionalidad antigua, que data de la Colonia y que se ha afianzado en el Ecuador a lo largo de los años. Su representatividad política se relaciona con el hecho de que la base del desarrollo de los territorios siempre ha sido el cantón, lo que explica el crecimiento en el número de cantones que tiene el país. En términos históricos la creación de cantones ha tenido periodos disímiles. En 1858 se crearon 29 cantones; entre 1950 y 1962, 18; entre 1982 y 1990, 44 nuevos; y desde 1990 y hasta 2001, se reconocieron 46 más. Como se puede ver, las dos últimas décadas fueron de un auge en la creación de cantones, como respuesta a lógicas clientelares de los gobiernos de turno y al clamor ciudadano ante un modelo centralista que generaba exclusión e inequidades. Más de la mitad de los cantones creados en esas décadas no cumplían con los requisitos legales para constituirse en un nuevo nivel de gobierno: tener 50.000 habitantes por cantón (Falconí, 2012).

La “fiebre de cantonización” sin cumplimiento de requisitos llevó a muchos centros poblados a lo largo del territorio a presionar para obtener el reconocimiento legal en el Congreso, con el objetivo de conseguir recursos económicos propios para sus territorios. Con ello, la creación de uno u otro cantón se convirtió en una oferta de campaña de cualquier candidato a diputado del entonces Congreso Nacional, de allí la fragmentación territorial existente. Como es de esperarse, el resultado de esta política ha dificultado el desarrollo de los territorios, ya que la representatividad política y los recursos han sido fraccionados. Esto ha generado mayor pobreza en muchas zonas geográficas, pues no tienen la masa crítica de población o territorio, o una mezcla de ambos, como para poder emprender en los grandes proyectos que se requieren para

mejorar las condiciones socioeconómicas. No es gratuito que los 23 cantones con mayor cantidad de personas con índices de pobreza tengan menos de 30 mil habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015).

Actualmente existen 221 municipios en Ecuador. A partir de la aprobación de la Constitución de 2008, y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización en 2010, la “fiebre” de creación de cantones y provincias terminó. Con estos instrumentos jurídicos, se establecieron requisitos fijos que cualquier territorio debe cumplir si quiere obtener la categoría de cantón, entre los que se encuentra un número mínimo de 50.000 mil habitantes. De hecho, si se aplicase retroactivamente esta normativa, 169 cantones perderían tal categoría.

En términos políticos, la carrera política en los niveles locales tiene un alto componente personalista, basado en el carisma de los actores y con poca, o a veces, nula presencia de partidos o ideologías. Dada la conformación social, en muchos sectores del país prima el clientelismo como práctica política y los resultados municipales son de lo más heterogéneos. Así, tenemos ciudades con altos niveles de desarrollo urbano y social, y otros territorios en donde se carece de todo servicio público de calidad. Lo que mejor refleja esta realidad es que el cantón con mayor cantidad de personas en situación de pobreza es Taisha (selva ecuatoriana), en donde el 98% de la población es pobre, en comparación con la capital, Quito, en donde el índice de pobreza es del 29% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015).

El tamaño promedio de un cantón, medido por su población es de 63 mil habitantes. Sin embargo, existen cantones de aproximadamente 3600 habitantes hasta cantones como Guayaquil con 2,3 millones de personas. Independientemente del tamaño, los gobiernos municipales tienen las mismas competencias y atribuciones, en términos generales.

De acuerdo con la Constitución de la República (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), las municipalidades son competentes para:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

El ámbito de acción de los municipios está limitado al desarrollo urbano, ordenamiento territorial y otras consideraciones principalmente vinculadas al hábitat y los servicios básicos.

TABLA 2
HETEROGENEIDAD DE CANTONES Y POBLACIÓN A NIVEL NACIONAL

PROVINCIA	CANTÓN	PROYECCIÓN HABITANTES 2014	NÚMERO DE HABITANTES (CENSO 2010)
AZUAY	GUACHAPALA	3.409	3.689
CAÑAR	SUSCAL	5.016	5.742
BOLÍVAR	LAS NAVES	6.092	6.788
LOS RÍOS	BABA	39.681	42.278
CHIMBORAZO	RIOBAMBA	225.741	246.861
AZUAY	CUENCA	505.585	569.416
PICHINCHA	QUITO	2.239.191	2.505.344
GUAYAS	GUAYAQUIL	2.350.915	2.560.505

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INEC, 2010.

3. Formas de elección de alcaldes y concejos municipales

El sistema democrático ecuatoriano es eminentemente presidencialista. Esta afirmación aplica para casi todos los niveles de gobierno. Con excepción de las Juntas Parroquiales⁵, en los demás niveles encontramos siempre un proceso eleccionario que vota a una máxima autoridad (alcalde para los municipios, prefecto para las provincias, presidente para el país).

El órgano legislativo cambia en todos los casos. De acuerdo con la Constitución, en el nivel nacional se elige una Asamblea Nacional conformada por 15 Asambleístas Nacionales y 122 representantes de todas las provincias de acuerdo a una fórmula de asignación de escaños según la población. En el caso de los gobiernos provinciales, el órgano legislativo está compuesto por las y los alcaldes de los diferentes cantones que forman parte de la provincia, quienes, junto con una representación proporcional de las y los presidentes de los gobiernos parroquiales, ejercen la facultad legislativa del ente provincial. Esto facilita la inclusión de los temas cantonales y parroquiales en el nivel provincial, y permite mayor representación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de los gobiernos municipales, el concejo cantonal está conformado por los concejales y concejalas electos por votación popular y en representación proporcional a la población urbana y rural del cantón⁶ (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

El Código de la Democracia establece que para la adjudicación de escaños en elecciones pluripersonales (como es el caso de los concejos cantonales), se aplica el método de cifras más altas o D'Hont (Asamblea Nacional, 2011). Todas las autoridades de elección popular se eligen cada cuatro años con posibilidad de reelección, ya sea inmediata o después de uno o varios periodos y por un periodo adicional⁷. El sistema de elección es universal, gana quien obtiene la mayor cantidad de votos en una sola vuelta, excepto para la elección del Presidente de la República, en cuyo caso se establece una segunda vuelta electoral si es que ninguno de los candidatos obtiene (1) más del 50% de los votos o (2) gana la primera vuelta con al menos el 40% y logra una diferencia de al menos 10% sobre el segundo. En esa misma elección se votan los concejales del cantón que conforman el Concejo Cantonal.

5. En el caso de las juntas parroquiales las listas son pluripersonales y resulta electo presidente aquel que obtuvo mayor cantidad de votos.

6. El Ecuador tiene amplia diversidad en la conformación de los concejos, dependiendo de las características de la población.

7. Al momento de elaboración de este capítulo, se discute en la Asamblea Nacional un conjunto de enmiendas a la Constitución de la República, que incluye la eliminación de la restricción de un periodo y se deja abierto a cualquier cantidad de veces.

En general, el Ecuador se ha caracterizado por un sistema político de tipo “caudillista” en donde prima siempre el carisma y la capacidad del político de turno. Hay que notar que desde el regreso a la democracia en 1979, han gobernado el país nueve partidos o movimientos diferentes, de los cuales, actualmente existen sólo tres (Véase la Tabla 3).

TABLA 3

PRESIDENTES Y PARTIDOS DESDE EL REGRESO A LA DEMOCRACIA

PERIODO	PRESIDENTE	PARTIDO	SITUACIÓN ACTUAL
1979-1981	JAIME ROLDÓS	CONCENTRACIÓN DE FUERZAS POPULARES	EXTINTO
1981-1984	OSWALDO HURTADO	PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO	EXTINTO
1984-1988	LEÓN FEBRES CORDERO	PARTIDO SOCIAL CRISTIANO	VIGENTE
1988-1992	RODRIGO BORJA	PARTIDO IZQUIERDA DEMOCRÁTICA	EXTINTO
1992-1996	SIXTO DURÁN-BALLÉN	PARTIDO UNIÓN REPUBLICANA	EXTINTO
1996-1997	ABDALÁ BUCARAM	PARTIDO ROLDOSISTA ECUATORIANO	EXTINTO
1997-1998	FABIÁN ALARCÓN	FRENTE RADICAL ALFARISTA	EXTINTO
1998-2000	JAMIL MAHUAD	PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO	EXTINTO
2000-2003	GUSTAVO NOBOA	INDEPENDIENTE	
2003-2005	LUCIO GUTIÉRREZ	PARTIDO SOCIEDAD PATRIÓTICA	VIGENTE
2005-2007	ALFREDO PALACIO	INDEPENDIENTE	
2007-Actualidad	RAFAEL CORREA	MOVIMIENTO ALIANZA PAÍS	VIGENTE

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Esta realidad nacional se aplica perfectamente a la realidad local de casi todo el país. Con excepción de Guayaquil, que lleva con administraciones sucesivas del Partido Social Cristiano⁸ desde 1992, en todas las demás ciudades han gobernado diferentes partidos y movimientos según la coyuntura, lo cual no quiere decir que hayan cambiado los alcaldes necesariamente. En efecto, existen ciudades que tienen alcaldes por más de doce años, sin embargo, estos alcaldes se han presentado a elecciones con uno, dos o incluso tres partidos o movimientos diferentes, dependiendo de las coyunturas político-electorales.

Si bien podría pensarse que se dan estos cambios entre movimientos políticos, las tendencias ideológicas se mantienen con el tiempo, en realidad esto tampoco suce-

8. Si bien el actual Alcalde, Jaime Nebot, en una suerte de limpieza de imagen, se separó del PSC y creó su propio movimiento llamado Madera de Guerrero, en la práctica, ambos partidos gobiernan como uno solo.

de con tanta frecuencia. Tomemos como ejemplo, el actual Alcalde de la ciudad de Cuenca. Su origen es demócrata cristiano (centro derecha), partido con el que alcanzó la Prefectura del Azuay, posteriormente se cambió al Partido Izquierda Democrática (socialdemocracia) para alcanzar la alcaldía de la ciudad por primera vez en 2005; y finalmente, creó su propio movimiento llamado “Igualdad” que afirma ser de carácter socialista. En la práctica, este alcalde, en ambos periodos, ha implementado políticas de corte más bien cercano a la derecha tradicional. Como este caso, existen decenas de políticos que resultan ser de Izquierdas o de Derechas, según convenga al escenario.

4. Liderazgos locales

El 68% de los alcaldes actualmente tiene formación de pre y posgrado (Asociación de Municipalidades del Ecuador). El 35% de los alcaldes con formación superior tienen títulos académicos de ingenieros (civiles, eléctricos o comerciales), 17% son abogados y 16% tienen títulos de licenciatura (en diversas ramas sociales). Aunque pudiera parecer un buen indicador, la calidad de la educación superior en el país ha estado en entredicho durante muchos años y es más bien reciente el esfuerzo del Estado por mejorar sosteniblemente la calidad educativa. Tomemos como ejemplo, la Universidad Técnica Luis Vargas Torres de Esmeraldas. Esta institución fue intervenida por el Consejo de Educación Superior debido a múltiples problemas de gestión. En la intervención se descubrió, entre otras cosas, que su presupuesto para investigación era de cerca de USD 12.000 (doce mil dólares) aunque su presupuesto total era de 24 millones⁹.

En general, la presencia de la mujer en ejercicio de cargos de jefatura municipal es una deuda pendiente de la sociedad ecuatoriana. Si bien se han hecho grandes esfuerzos a para garantizar la presencia paritaria de hombres y mujeres, tanto en la conformación de cuerpos colegiados (que se designan a través de concursos de méritos y oposición), como en la conformación de listas para la elección de órganos elegidos a través de voto popular, todavía se deben hacer cosas para impulsar la participación de la mujer en cargos de alta dirección territorial como las alcaldías, de hecho, el 92% de los alcaldes del país son hombres.

En general, la carrera de un político es acotada al nivel territorial con el que inicia su carrera. Los liderazgos locales tienden más bien a disputar representación local, ya sea en los gobiernos locales o en la representación legislativa provincial. Tomemos como ejemplo los alcaldes de las ciudades capitales de provincia. Tarde o temprano optan por espacios en la Asamblea Nacional. En efecto, se pueden encontrar casos signifi-

9. De hecho, solo esta Universidad tiene el equivalente al 50% del presupuesto del Gobierno Provincial de Esmeraldas.

cativos de políticos que, después de haber sido alcaldes, continuaron su carrera en la Asamblea Nacional y que generaron influencia política, pero no son la mayoría. Entre los casos más significativos encontramos el del ex alcalde de Quito, Paco Moncayo, quien fuera después elegido Asambleísta Nacional, aunque la falta de un movimiento político que lo respalde lo dejó fuera de la política en la elección de 2013 cuando se presentó para otro periodo y no obtuvo los votos suficientes. Encontramos también el caso del ex alcalde de Cuenca, Fernando Cordero Cueva, el cual llegó a ser Vicepresidente y luego Presidente de la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 2008; después fue elegido Asambleísta Nacional y presidió la Asamblea durante el periodo 2009-2013.

No existe una relación directa entre el tamaño de una ciudad y el potencial de participación política nacional de sus autoridades. En el caso de Guayaquil -la ciudad más poblada del país-, los dos últimos alcaldes (que juntos suman 22 años de administración) tuvieron primero presencia nacional y terminaron sus carreras políticas en la alcaldía de la ciudad. León Febres Cordero, alcalde en el periodo 1992-2000, fue Diputado del Congreso Nacional en el periodo 1979-1984 y Presidente de la República en el periodo 1984-1988. Jaime Nebot, por su parte, fue dos veces candidato a la Presidencia de la República en 1992 y 1996, diputado del ex Congreso nacional en los periodos 1988-1992 y 1998-2000, para, finalmente, ganar la alcaldía de Guayaquil en 2000 y allí se ha mantenido hasta la actualidad.

Un caso diferente es el de Quito. Dos exalcaldes de esta ciudad continuaron su carrera luego como Presidentes de la República. En el primer caso, Sixto Durán Ballén fue alcalde entre 1970 y 1978 y aunque intentó, sin éxito, obtener la presidencia en 1979 y 1988 con el Partido Social Cristiano, la obtuvo finalmente en 1992 con el partido que él mismo creó, Unión Republicana, hoy extinto. En el segundo caso, Jamil Mahuad fue alcalde entre 1992 y 1998, año en el que dejó la alcaldía para lanzarse a la Presidencia, en donde estuvo hasta 2000, cuando una revuelta social terminó por cesarlo de sus funciones.

En el caso de las elecciones locales de 2013, el 69% de los alcaldes que se presentaron a re-elección no fueron electos (sin importar su organización política). De los 20 cantones más grandes del país solamente en 2 hubo reelección: las dos del Partido Social Cristiano. A nivel provincial sucede lo contrario, 14 de 23 son reelectos. En términos de perspectiva ideológica (siendo aún un componente difuso), se puede afirmar que, en comparación entre 2009 y 2014, el polo de los partidos y movimientos (nacionales y locales) de derecha pasó de copar un 21,7% a un 26,3% de alcaldías. En el caso del polo de las izquierdas (partidos o movimientos progresistas), pasó de 14,9 % de alcaldías en 2009 a 13,6% en 2014 (sin contar con alcaldías del movimiento de gobierno País) (ver Tabla 4). En el caso del movimiento del Presidente Rafael Correa y sus aliados a pesar

de tener un crecimiento en la cantidad de alcaldías obtenidas a nivel nacional 34.8% en 2009 a 53,2% en 2014, pierde en plazas clave como la Capital Quito, Cuenca y en general todas las capitales de provincia en la sierra (Consejo Nacional Electoral, 2014).

TABLA 4

NÚMERO DE ALCALDÍAS EN LAS ELECCIONES LOCALES 2013

NOMBRE PARTIDO	TENDENCIA	N° DE ALCALDÍAS
AVANZA	SOCIAL DEMOCRACIA	35
CREO	LIBERTARIO	21
MOVIMIENTO LOCAL	N/A	22
MPAIS	SOCIALISTA	73
MPD	COMUNISTA	1
MUPP		23
PRE	POPULISTA DE DERECHA	3
PSC	DERECHA TRADICIONAL	10
PS-FA	SOCIALISTA	14
PSP	POPULISTA DE DERECHA	6
SUMA	CENTRO DERECHA	13
TOTAL GENERAL		221

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, 2013.

Estos resultados electorales, entre otros factores, se deben a una demanda ciudadana, cada vez más crítica y creciente, para que los gobiernos locales se hagan cargo de sus competencias y aporten de manera sostenida al mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades, principalmente en lo relacionado con la dotación de servicios básicos y saneamiento ambiental. Aquí cabe resaltar que a pesar de los acelerados pasos que como país se han dado en la disminución de la pobreza, aún el Ecuador tiene un 60.6% por ciento de la población con algún tipo de necesidad básica insatisfecha (indicador compuesto en su gran mayoría por responsabilidades y competencias municipales) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015).

5. Cooperación intermunicipal: mancomunidades, consorcios y empresas públicas

Como es evidente, gobiernos locales medios y grandes tienen mejores condiciones de ejercer sus competencias y garantizar una mejor calidad de vida para sus habitantes, que municipios pequeños cuyos recursos económicos no les permiten obras-clave de servicios básicos o saneamiento ambiental para la población. Esto obliga, de facto, a muchos cantones a trabajar asociados para poder responder a grandes necesidades. Sin embargo, la predisposición natural a la fragmentación ha dificultado el desarrollo de consorcios o mancomunidades. Esfuerzos sostenidos se potencian a partir de 2009 con la publicación del COOTAD y su posterior reforma de 2010 (Asamblea Nacional, 2010).

La Constitución establece dos formas específicas y claras a través de las cuales los gobiernos locales pueden trabajar de forma conjunta, para gestionar una o más competencias o favorecer procesos de integración. Por un lado tenemos la figura de mancomunidades, las mismas que pueden ser conformadas por dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas. Por otro lado, tenemos los consorcios, que surgen cuando el mancomunamiento se realiza entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no sean contiguos, o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles. Ambas formas tienen personería jurídica propia como entes de derecho público y se les faculta a recibir financiamiento del presupuesto general del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, siempre y cuando cuente con aprobación por parte del gobierno central.

FIGURA 2

MECANISMOS DE COOPERACIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL COOTAD.

Esta aclaración es muy importante. El Consejo Nacional de Competencias reconoce a 20 mancomunidades que se han acogido al siguiente procedimiento para la constitución de mancomunidades:

1. La resolución de cada uno de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados integrantes, mediante la cual se aprueba la creación de la mancomunidad;
2. La suscripción del convenio de mancomunidad acordado por los gobiernos autónomos descentralizados, por parte de los representantes legales de cada uno. El convenio de la mancomunidad deberá contener por lo menos los siguientes elementos: denominación de la mancomunidad, identificación de los gobiernos autónomos descentralizados que la integran, su objeto o finalidad específica, el plazo de la misma y los recursos que aporte cada miembro y que constituirán su patrimonio;
3. La publicación del convenio y de las resoluciones habilitantes de cada gobierno autónomo descentralizado en el Registro Oficial; y,
4. La inscripción de la conformación de la mancomunidad en el Consejo Nacional de Competencias, quien será responsable de evaluar la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Competencias, existen 20 mancomunidades registradas, de las cuales 14 están efectivamente funcionando. Las mancomunidades se han conformado para ejercer las siguientes competencias:

TABLA 5
MANCOMUNIDADES MÁS COMUNES

NIVEL	CANTIDAD
MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS	8
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	3
PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS	3

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS.

El problema del manejo de desechos sólidos es un asunto de amplias proporciones. Durante años, las ciudades de mediano y pequeño tamaño solían depositar los desechos generados por sus habitantes en simples botaderos a cielo abierto que no cumplían con las más mínimas normas de seguridad y cuidado ambiental. Cuando el Ministerio del Ambiente, rector de la materia a nivel nacional, estableció un conjunto de normativas mínimas para disminuir el impacto negativo en el ambiente, muchísimos municipios se encontraron ante serios problemas de gestión que ocasionaron incluso,

multas y sanciones, de acuerdo con la normativa expedida por el ente rector nacional. Las exigencias incluían plantas de tratamiento de lixiviados y normas técnicas de construcción aplicadas a los sitios en los que se aloja el desecho, así como mecanismos mínimos de reciclaje. Varios municipios por sí solos serían incapaces de atender todos estos requerimientos garantizando, al menos, equilibrio financiero o rentabilidad económica. De esta manera, alrededor de esas ocho mancomunidades se han agrupado 45 cantones para construir proyectos de manejo de desechos sólidos, que cumplen con la normativa y reúnen en una sola zona el manejo de todo el desecho producido en las zonas pobladas.

Otra figura a resaltar son las empresas públicas, que se constituyen para gestionar competencias o prestar servicios de manera conjunta y bajo normas especiales, tanto en lo relativo al régimen laboral como a los procesos de contratación pública. Cada empresa que se conformare deberá establecer en sus estatutos sociales la forma de integración del directorio y los aportes de cada gobierno local.

Por fuera de las entidades registradas en el CNC, existen cientos de experiencias de mancomunidad para la gestión de diferentes competencias, principalmente: riego, promoción agrícola, saneamiento ambiental, gestión de residuos sólidos, entre otros temas. Esto debido a que, recién con la Constitución del 2008, que establece el sistema nacional de competencias, se instaura un procedimiento para su inscripción. Aquellas que se han inscrito lo han hecho, básicamente, por el requerimiento de recibir transferencias del presupuesto de gobiernos locales. No obstante, existen mancomunidades cuyo funcionamiento data de décadas atrás que no han requerido ese trámite y siguen funcionando.

Ejemplos de experiencias emblemáticas las tenemos en la Mancomunidad de la Cuenca del Río Jubones, en el sur del Ecuador, o la Mancomunidad del Frente Sur Occidental, en el centro del país. La Mancomunidad del Jubones está compuesta por 12 municipios, 2 gobiernos provinciales y 45 juntas parroquiales del frente sur occidental del Ecuador que gestiona aproximadamente un territorio de 436.170 hectáreas e integra 3 provincias: Azuay, con 6 cantones; El Oro, con 5 cantones; y Loja, con 1 cantón (la capital) y en conjunto alcanzan aproximadamente a 241.552 habitantes. El trabajo en mancomunidad, iniciado en el 2000 y oficializado en 2004, tiene por objeto gestionar la cuenca hidrográfica para promover el acceso de la población a agua de calidad y la participación social en la gestión. Esta mancomunidad se ha constituido en una referencia de gestión conjunta en el Ecuador.

La Mancomunidad del Frente Sur Occidental fue creada en 2005 por los Municipios de Cevallos, Mocha, Quero y Tisaleo, en la provincia de Tungurahua en el centro del Ecuador, para gestionar la unidad geográfica de la cuenca del río Pachanlica. Esta mancomunidad principalmente busca alternativas conjuntas para resolver problemas como:

el deterioro acelerado de los recursos naturales, el déficit hídrico, la desorganización de los usuarios del agua, el desperdicio de recursos naturales y económicos, y los conflictos por el acceso al agua, entre otros aspectos.

Finalmente, tenemos como ejemplo el ejercicio de la competencia de planificación y regulación del tránsito y transporte terrestre. Alrededor del ejercicio de esta competencia se han conformado mancomunidades en distintas partes del país, para garantizar una planificación articulada y normas estandarizadas. Un ejemplo de ellas está en la Mancomunidad del Norte, creada por los cantones de Bolívar, Espejo, Mira, Huaca y Montúfar en el Carchi; Ibarra, Otavalo, Pimampiro, Urcuquí y Antonio Ante en Imbabura; Pedro Moncayo en el norte de Pichincha; y San Lorenzo en la Provincia de Esmeraldas.

6. Forma de Financiación de los Gobiernos Locales

De acuerdo con Artículo 171 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (Asamblea Nacional, 2010), los municipios cuentan con las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) Ingresos propios de la gestión;
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado;
- c) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones;
- d) Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y,
- e) Recursos provenientes de financiamiento.

Entre 1994 y 2010, el gobierno central concentró el 95% de los ingresos del Estado, mientras que los gobiernos provinciales y cantonales solamente el 5%, lo que evidencia el fuerte modelo centralista del Estado ecuatoriano. Según establece la Constitución y el Código Orgánico, los gobiernos autónomos descentralizados participan de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de no menos del cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado Central, a excepción de los ingresos producto de endeudamiento público. Asimismo, tienen facultad para generar recursos financieros propios a través de su capacidad impositiva, siempre que se basen en los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Los gobiernos municipales han tenido mayor participación por su facultad de establecer tasas y contribuciones de mejoras. Los gobiernos provinciales y parroquiales no tienen potestad tributaria (Consejo Nacional de Competencias, 2012).

Una de las diferencias fundamentales con la arquitectura estatal anterior es que, a partir de la vigencia del COOTAD en 2010, las transferencias de recursos económicos

son anuales, predecibles, directas y automáticas al margen de la posición política de las autoridades locales, ya que con anterioridad los recursos eran asignados de manera discrecional, generalmente siempre que mediaba la presión o incidencia política de las autoridades locales. En la actualidad, cada quincena se les asigna los recursos directamente a las cuentas a efectos de que los GAD cuenten con el dinero de manera anticipada y eviten problemas de liquidez.

La distribución de los recursos económicos no solamente depende del tamaño y densidad de la población y las necesidades básicas insatisfechas, sino que se introduce un concepto que permite evaluar también la gestión de los gobiernos locales en términos de medir el logro del mejoramiento de los niveles de vida, el esfuerzo fiscal y administrativo, el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los propios planes locales. Este criterio constituye un incentivo fundamental para que la planificación local y nacional tenga reales niveles de articulación.

A efectos de comprender el impacto, en términos económicos, a continuación se presentan los datos del Ministerio de Finanzas del Ecuador (ver Tabla 6), que compara para cada nivel de gobierno las asignaciones realizadas por el Gobierno Central en el periodo 2006-2012, resaltándose que en el caso de los GAD Provinciales el incremento es del 118%, en promedio. En el caso de los GAD Cantonales, el incremento es del 76% y, en el caso de los GAD parroquiales, el incremento es del 672%. Esta política económica redistributiva es posible en virtud del incremento de recursos procedentes de la renegociación de los contratos petroleros del Estado, ya que por cada USD 1 de aumento en el precio del barril de petróleo en el año, el Estado recibía 33,4 millones adicionales; mientras que ahora recibe 79,5 millones. A su vez, existe menor evasión de impuestos, así, se ha logrado recaudar en 2011, 9.417 millones de dólares, cuando en 2006, la recaudación era de 4.623 millones.

Los ingresos propios se relacionan con el impuesto predial, así como los ingresos producto de tasas y contribuciones que los municipios generan a través de ordenanza municipal. Uno de los principales problemas recurrentes en varios municipios, es la escasa o nula capacidad municipal para recaudar dinero producto de cualquiera de estas opciones, con lo cual, estos municipios son altamente dependientes de los ingresos que reciben del Presupuesto General del Estado. La Tabla 7 muestra cómo entre 1994 y 2010, los ingresos propios de los municipios, como parte de los ingresos totales de todos los niveles de gobierno, tienden a retroceder.

TABLA 6
TRANSFERENCIAS POR LEY A GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS 2006-2012

ENTIDAD	2006	2011	2012	CRECIMIENTO 2006-2012
CONSEJOS PROVINCIALES	303,294,942.70	604,533,979.62	661,246,090.57	118%
MUNICIPIOS				
JUNTAS PARROQUIALES	934,052,584.31	1,523,859,368.55	1,640,869,928.45	76%
LEY 010	19,032,200.00	125,148,110.21	146,943,575.68	672%
LEY 47	88,615,849.82	150,970,994.49	161,275,775.06	82%
	5,736,451.13	6,316,063.16	6,316,063.16	10%
TOTALES	1,350,732,027.96	2,410,828,516.03	2,616,651,432.92	94%
COMO PORCENTAJE DEL PGE	10%	10 %	10 %	

FUENTE: MINISTERIO DE FINANZAS

TABLA 7
COMPOSICIÓN DE INGRESOS DE TODOS LOS NIVELES DE ESTADO EN EL PERIODO 1994-2010

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS	1994	1997	2008	2009	2010
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL	95,13%	94.73%	96.39%	95.29%	96.09%
INGRESOS GOBIERNOS PROVINCIALES	0,39%	0.34%	0.37%	0.49%	0.39%
INGRESOS GOBIERNOS MUNICIPALES	4,47%	4.98%	3.33%	4.23%	3.53%
TOTAL INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO	100%	100%	100%	100%	100%
INGRESOS EN % DEL PIB	1994	1997	2008	2009	2010
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL	14.00%	14.30%	25.20%	22.27%	26.00%
INGRESOS GOBIERNOS PROVINCIALES	0.06%	0.05%	0.10%	0.11%	0.10%
INGRESOS GOBIERNOS MUNICIPALES	0.66%	0.75%	0.92%	0.99%	0.95%
TOTAL INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO	14.72%	15.10%	25.55%	23.37%	27.06%

FUENTE: SENPLADES.

Dado el tamaño promedio de un municipio en el país, en general, todos dependen de los ingresos transferidos desde el Estado Central, como se puede observar en la Tabla 8:

TABLA 8
INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL

RANGO DE DEPENDENCIA	PORCENTAJE	CANTIDAD DE MUNICIPIOS
ENTRE EL 50% Y EL 82% DE LOS INGRESOS	28%	64
ENTRE EL 40% Y EL 49% DE LOS INGRESOS	19%	42
ENTRE EL 30% Y EL 39% DE LOS INGRESOS	22%	57

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR.

Alrededor de la incapacidad se encuentran problemas como la ausencia de información de calidad que permita asignar un valor real a cada predio sobre el cual establecer la correspondiente carga impositiva, o problemas como la usual postura clientelar de alcaldes que prefieren no cobrar impuestos, o reducirlos, como el reciente caso del Alcalde de Quito, el cual, necesitando más ingresos para financiar la construcción del metro, los redujo para el ejercicio fiscal de 2015.

De acuerdo con el artículo 272 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 2008), los tres niveles de gobierno reciben, al menos, el 15% de los ingresos permanentes y un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Este monto se distribuye, en términos aproximados, de la siguiente manera:

TABLA 9
REPARTO DE LOS MONTOS ESTABLECIDOS POR LA CONSTITUCIÓN

NIVEL	%
PROVINCIAL	27%
MUNICIPAL	42%
PARROQUIAL	31%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE FINANZAS DEL ECUADOR.

Como se ha dicho, las asignaciones anuales son predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se hacen efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados. Esta

disposición constitucional sirve para transparentar los ingresos anuales proyectados a recibir por una municipalidad y, además, pretende eliminar la posibilidad de manejo político a la transferencia monetaria puesto que, antes de la Constitución de 2008, el acceso a los recursos que naturalmente le correspondían a un municipio estaba intermediado por la capacidad de lobby del alcalde para evitar demoras o pagos incompletos.

Además, determinados municipios reciben aportes adicionales, debido a que en su territorio se realizan proyectos de carácter estratégico para el país. Así, según el artículo 274 de la Constitución: “Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Como es de conocimiento, el Ecuador es un país petrolero. Toda la extracción petrolera se realiza en la selva amazónica. Alrededor de estos proyectos petroleros se han ido levantando ciudades adonde acuden las personas que directa o indirectamente viven de la explotación de hidrocarburos. Estas ciudades además han actuado como centro de reunión y de comunicación entre las comunidades ancestrales indígenas que habitan la amazonia, los colonos y el Estado. Sin embargo, ni las ciudades, ni los ciudadanos se han visto significativamente beneficiados de la explotación petrolera, pues todos los beneficios económicos de esa explotación, los pocos que quedaban en el modelo neoliberal, se trasladaban a Quito. Con esta disposición constitucional se pretende que los beneficios económicos directos se destinen a los territorios de donde se los obtiene.

Finalmente, es importante notar que, en promedio, el presupuesto por habitante en el nivel municipal es de USD 557,37 anuales. 148 cantones están por debajo de este promedio, debido a que otros cantones, que tienen proyectos estratégicos en su área geográfica, reciben muchos más recursos, como se explicó ya previamente. Por ejemplo, Cuyabeno con USD 4.572 y Aguarico con USD 3.021 anuales por habitante, son los que más presupuesto tienen, y justamente en ambos cantones existen sendos proyectos petroleros. En el otro extremo tenemos a Vinces con USD 153 y Naranjito con USD 170 anuales por habitante y en donde no existen a la fecha proyectos de carácter estratégico.

7. Participación ciudadana y control social en lo local

Los gobiernos locales en el Ecuador están compuestos por tres funciones: la ejecutiva dirigida por el gobernador, prefecto, alcalde o presidente de junta, según sea el caso; la legislativa, conformada por las cámaras regionales o provinciales, concejos cantonales o juntas parroquiales; y la de participación ciudadana, que establece la obligatoriedad de conformar en todos los niveles de gobierno instancias de participación integradas por las autoridades electas, representantes del régimen dependiente (entes desconcentrados del Estado central), y representantes de la sociedad en cada ámbito territorial para:

1. Elaborar planes y políticas.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos.
4. Diseñar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la participación ciudadana e impulsar la comunicación social.

Este diseño institucional descrito se basa en el supuesto de que es necesario contar con un nivel central fuerte, capaz de dictar políticas públicas nacionales, orientar el desarrollo y garantizar derechos. Además existe un nivel intermedio, responsable de la mediación entre los niveles de gobierno nacional y local, que le permita asumir el rol de promoción del desarrollo regional con una visión meso; y por último, un gobierno local con rectoría en políticas locales, articulación a la planificación nacional sin perder la cercanía que tiene con la población.

A su vez reconoce las figuras de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias de iniciativa ciudadana. Se crea también la figura de la “silla vacía” como un espacio para la participación de la ciudadanía organizada o no organizada en los debates de los órganos colegiados. Desde fines del siglo pasado, unos pocos al inicio, luego muchos municipios más, han incorporado a su gestión presupuestaria la construcción de presupuestos participativos en conjunto con la comunidad. No en todos los municipios, pero sí en la gran generalidad de casos, existen procesos relativamente exitosos e institucionalizados de presupuestación participativa. Como sucede en muchos casos, en los primeros años, los grandes esfuerzos por construir un presupuesto con las comunidades se encontraron con priorizaciones más bien cosméticas, con lo cual, los recursos se destinaban a fiestas populares, canchas deportivas, escenarios para fiestas tradicionales. Con el paso del tiempo, al constatar la funcionalidad de la herramienta y, a la vez, en comu-

nidades mejor organizadas y más maduras, se priorizaron necesidades más urgentes y significativas para la población, con lo que se iniciaron proyectos de agua potable, alcantarillado, seguridad, movilidad y otros similares.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional, 2010) ha consagrado otros mecanismos de participación a nivel local, entre los que sobresalen: la consulta popular, la revocatoria del mandato, las asambleas locales o la silla vacía en el concejo cantonal. En materia de consultas populares, el artículo 21 de dicha ley establece que la ciudadanía puede organizarse para impulsar consultas populares normativas con las cuales expedir normas de carácter municipal (ordenanzas) siempre y cuando no se refieran a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país (Asamblea Nacional, 2010), o para revocar el mandato de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno debido, entre otras razones, a incumplimiento evidente del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura, el incumplimiento o inobservancia de disposiciones legales relativas a la participación ciudadana o el abandono de las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley (Asamblea Nacional, 2011).

Los municipios, por su parte, pueden llevar adelante consultas populares a través de procesos de elección secreta y universal, para preguntar a la ciudadanía aspectos relevantes de la política pública, siempre en el ámbito de sus responsabilidades constitucionales y legales.

En materia de asambleas locales, la Ley de Participación contempla la posibilidad de organización de espacios para la deliberación pública entre ciudadanas y ciudadanos, para fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

En líneas generales se puede afirmar que el Ecuador tiene avances importantes en términos de legislación e instrumentos para garantizar los espacios de participación ciudadana. Así por ejemplo, las experiencias de participación ciudadana tales como el Presupuesto Participativo en Cuenca (que distribuye y entrega los recursos a las Juntas Parroquiales), el Gobierno a través de Parlamentos en Tungurahua, las Asambleas Ciudadanas en Montúfar o Cotacachi, son experiencias que llevan más de una década de trabajo y que han permitido mayores espacios de diálogo e incidencia en la toma de decisiones en sus localidades.

Una de las iniciativas más recientes de participación de los ciudadanos y que ha tenido interesantes impactos en la cosa pública es la revocatoria del mandato. Esta iniciativa hace referencia al procedimiento iniciado por la ciudadanía para, vía consulta popular,

aprobar o no la revocatoria del mandato de la autoridad de quien se esté solicitando su revocatoria. La ley establece un conjunto de criterios para dar trámite a un proceso de revocatoria del mandato, entre los que sobresale el incumplimiento del plan de trabajo propuesto cuando la autoridad fue candidata.

8. Innovación en la Gestión Pública

A pesar de lo heterogéneo que resulta analizar el comportamiento de los municipios en lo que tiene que ver con gestión pública, es evidente que existe una masa crítica de municipios que tienen equipos altamente profesionales y que se encuentran diseñando o implementando soluciones muy innovadoras en materia de gestión pública local. Existen grandes proyectos desarrollados de manera individual o mancomunada, que han valido premios internacionales en materias tan diferentes como protección ambiental, manejo de residuos, gestión administrativa y otros similares.

Los municipios han sido mucho más eficientes en adaptar, con éxito, prácticas de gestión que en otros países han dado resultado. En este apartado podemos mencionar como ejemplos la implementación de bicicletas públicas en Quito, carriles exclusivos de transporte público en Guayaquil y Quito, manejo de desechos sólidos en Cuenca, entre otros ejemplos.

La Asociación de Municipalidades del Ecuador lleva adelante desde hace varios años, un Concurso Nacional de Buenas Prácticas Locales. En la edición de 2013, se identificaron y entregaron premios de buenas prácticas de gestión en aspectos como:

1. Fomento Productivo
2. Gestión Pública
3. Ambiente y Saneamiento

En materia de fomento productivo, se premiaron prácticas relacionadas con el aprovechamiento industrial de la basura (Cuenca), eliminación de intermediarios (Pelileo), o proyectos de telecomunicaciones (Cuenca). En Gestión Pública se resaltan proyectos como planes de ordenamiento territorial (Mejía, Sucre y Manta), Georeferenciación (Ibarra), o recuperación de cartera (Mira). Y en Ambiente y Saneamiento, se premiaron iniciativas para el tratamiento de aguas residuales (Cuenca), manejo integral de desechos sólidos (Salcedo), mecanismos financieros para la protección de microcuencas (Zamora) e incluso provisión de agua potable en cantones de bajos ingresos como Puyango.

9. Conclusiones

El proceso de descentralización en el que está involucrado el país, para dejar atrás la lógica de un Estado central hipertrofiado, tiene por delante muchos desafíos. La capacidad variopinta de los municipios para absorber capacidades desde el nivel central, afecta el proceso e incide en la calidad final de servicios que podría recibir el ciudadano. Si bien los municipios actualmente reciben muchos más ingresos que los que recibían antes de 2008, esto no se ha visto todavía reflejado en mejores capacidades y más servicios en el territorio.

A falta de capacidades, los municipios han optado, desde inicios del año 2000, por levantar procesos asociativos denominados mancomunidades (los GADs que se mancomunan son contiguos geográficamente y pertenecen al mismo nivel de gobierno) o consorcios (cuando no son contiguos o son de diferentes niveles de gobierno). Si bien los resultados de varias experiencias son muy interesantes, falta gestión todavía como para poder determinar un impacto significativo en la población.

El sistema presidencialista consagrado en la Constitución permite el desarrollo de liderazgos locales fuertes, aunque a la vez, afecta la calidad de la construcción de un sistema de partidos que permita mejorar las condiciones de gobernabilidad en el largo plazo tanto en los territorios como a nivel nacional. El buen gobierno (en palabras de Xavier Roíz), se ve limitado a la capacidad y fortaleza del líder de turno, lo cual deja por fuera el apoyo que puedan dar las instituciones formales e informales involucradas.

10. Bibliografía

- Arocena, J. (2006). Descentralización y actor local, el estado de la cuestión. En P. Carpio, *Retos del Desarrollo Local*. Quito: OFIS / ILDIS / ABYA YALA.
- Asamblea Nacional. (11 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional. (12 de Abril de 2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (Mayo de 2011). Ley Orgánica Electoral. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República. Montecristi, Ecuador: Asamblea Nacional Constituyente.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador. (s.f.). Directorio de Alcaldías. Recuperado el 21 de Enero de 2015, de <http://www.ame.gob.ec/ame/index.php/directorio-telefonico-municipios-y-alcaldes>
- Barrera, A. (2004). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*. Quito: CONCOPE - UNDP.
- Barrera, A., Ramírez, F., Rodríguez, L., Carrión, A., & Hurtado, E. (1999). *Ecuador un modelo para (des)armar Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: VECO-Ecuador Bélgica/Abya Yala /FES-ILDIS.
- Borja, J. (1987). *Descentralización y Participación Ciudadana*. Madrid: IEAL.
- Congreso Nacional. (05 de Diciembre de 2005). Ley Orgánica de Régimen Municipal - Codificación 2005. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Plan Nacional del Descentralización del Ecuador*. Quito.
- Consejo Nacional Electoral. (Marzo de 2014). *CNE Ecuador - Elecciones 2014*. Recuperado el 21 de Enero de 2015, de <http://resultados.cne.gob.ec/#/search/2/1>
- Coraggio, J. L. (2004). *La propuesta de descentralización: en busca de sentido popular*. Quito: FLACSO.
- Falconí, F. (12 de Noviembre de 2012). El Telégrafo. Recuperado el 21 de Enero de 2015, de <http://www.telegrafo.com.ec/opinion/columnistas/item/del-desorden-a-la-cooperacion.html>
- Hernández, V. (2010). Introducción. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización*. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). Ecuador en Cifras. Recuperado el 21 de Enero de 2015, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza/>

Ministerio de Finanzas. (21 de Enero de 2015). Asignaciones anuales a Municipios y Prefecturas. Quito.

Muñoz, P. (2008). Estado regional autónomo para el Ecuador. En Fernando, F. Carrión, & B. Villarronga, *Descentralizar: un derrotero a seguir* (págs. 339-362). Quito: FLACSO.

Paz y Miño Cepeda, J. J. (2006). Ecuador: Una Democracia Inestable. *Historia Actual OnLine*, 89-99.

Solis Carrión, D. (2010). Introducción al Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador: Ministerio Coordinador de la Política del Ecuador.

CAPÍTULO 7

LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y PROBLEMÁTICA

JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Desde hace muchos años se viene debatiendo en España sobre el papel de los municipios como instituciones representativas de la comunidad local y como entidades prestadoras de servicios. A diferencia de las regiones españolas, que vieron reconocido expresamente en la Constitución de 1978 un ámbito competencial propio, el contenido y alcance de la autonomía local ha ido interpretándose de forma progresiva a la luz de la práctica política de cada coyuntura política y de los tratados internacionales firmados por España como la Carta Europea de la Autonomía Local. La creación de las Comunidades autónomas entre los años 1979 y 1983 como instituciones políticas clave con capacidad legislativa en materia local supuso un freno a las aspiraciones de las ciudades españolas a transformarse en organizaciones de referencia para la prestación de servicios públicos. Por otro lado, la estructura excesivamente fragmentada de la planta municipal española tampoco ayudó a conformar organizaciones fuertes, que terminaron supeditadas política y financieramente al gobierno central y las regiones.

La intensa descentralización de competencias, personal y recursos desde el gobierno

central a los gobiernos regionales nunca tuvo su correlato en un segundo proceso descentralizador desde estos últimos a los municipios. El resultado ha sido la coexistencia de pequeños municipios rurales incapaces de mantener si quiera su frágil estructura administrativa con ciudades dinámicas, innovadoras y con voz propia en el concierto institucional español.

1. Tipos de gobiernos locales y su papel en el contexto nacional

1.1. TIPOLOGÍA LOCAL

La característica más destacada de la planta municipal español es su extrema fragmentación: España cuenta en la actualidad con 8,122 municipios, de los que el 84% tiene menos de 5,000 habitantes, y el 60% menos de 1,000 (ver tabla 1). Esta realidad representa una estructura rural que apenas ha experimentado cambios desde mediados del siglo XX, caracterizada por una debilidad institucional que se agravó con los procesos migratorios desde el campo a las ciudades españolas en los años ‘60 y ‘70 del siglo pasado. La fragmentación municipal no afecta sin embargo del mismo modo a todas las regiones españolas, sino que es un problema especialmente intenso en la mitad norte del país que ha situado a los municipios españoles en una posición de subordinación política, financiera e institucional con respecto a los gobiernos del Estado y de las regiones (Comunidades Autónomas).

TABLA 1
LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL

POBLACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE		
- 100	1,074	13.23	59.97	83.95
100-250	1,556	19.15		
251-1,000	2,241	27.59		
1,001-2,000	928	11.43	23.98	11.21
2,001-5,000	1,019	12.55		
5,001-10,000	554	6.82	11.21	
10,001-20,000	356	4.38		
20,001-50,000	249	3.06	4.85	4.85
50,001-100,000	83	1.02		
+ 100,000	62	0.76		
TOTAL	8,122	100.00		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS OFICIALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2016.

Si sumamos a los municipios la existencia de otros gobiernos locales supra e inframunicipales y entidades asociativas locales, la cifra total de administraciones territoriales locales supera las 13,000 (ver tabla 2).

TABLA 2
GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	MUNICIPIOS	PROVINCIAS	ISLAS	ADMONES. INFRA-MUNICIPALES	MANCOMUNIDADES	COMARCAS	ÁREAS METROPOLITANAS	OTROS	TOTAL
ANDALUCÍA	775	8		45	84			1	913
ARAGÓN	731	3		43	42	32		1	852
ASTURIAS	78			39	19			2	138
CANARIAS	88	2	7		15			4	116
CANTABRIA	102			524	22				648
CASTILLA Y LEÓN	2,248	9		2,224	246	1		18	4,746
CASTILLA-LA MANCHA	919	5		42	132			2	1,099
CATALUÑA	947	4		65	79	41	1		1,100
EXTREMADURA	388	2		21	62			4	477
GALICIA	314	4		9	38				365
ISLAS BALEARES	67		4	1	7				79
LA RIOJA	174			4	28				206
MADRID	179			2	54				235
MURCIA	45				8				53
NAVARRA	272			347	61			2	682
PAÍS VASCO	251	3		341	37	7		1	640
VALENCIA	542	3		7	63		2		617
CEUTA Y MELILLA	2								2
TOTAL	8,122	43	11	3,714	997	81	3	35	13,006

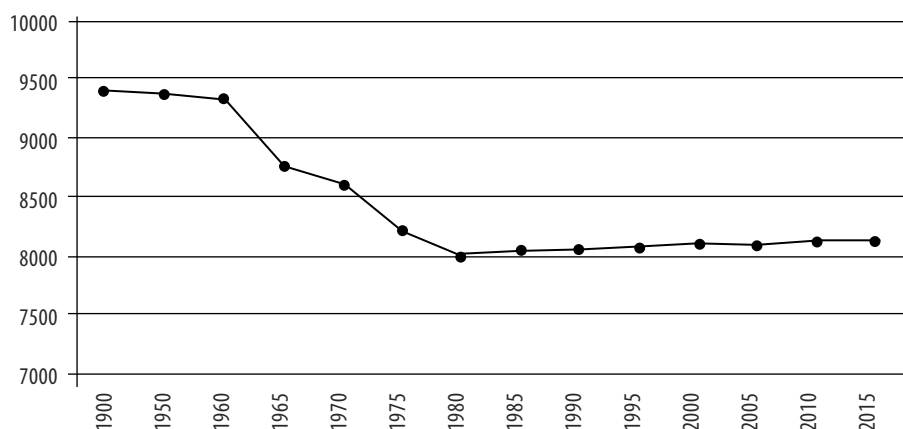
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS OFICIALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2016.

Si se atiende a la evolución del número de municipios en España durante el último siglo, puede verse que apenas se ha reducido su número en un 13% (ver gráfico 1) y se ha mantenido estable, con un ligero y progresivo incremento durante los últimos 30 años. Esta ligera reducción se produjo esencialmente durante los años '60 y '70 y no obedeció a ningún plan de racionalización diseñado desde el gobierno central, sino que fue el simple resultado del abandono de pequeños pueblos debido a la migración a las ciudades o de la construcción de embalses y otras grandes infraestructuras. Justamente en esos años, en los países del norte de Europa se pusieron en marcha intensas

políticas de fusión de municipios para lograr economías de escala y una prestación más eficiente de servicios públicos. Así, países como Bélgica, Reino Unido, Dinamarca o Suecia redujeron, de promedio, el número de sus municipios en un 80% (Ruano, 2001) como medio para reforzar la estructura municipal y crear entidades capaces de prestar de forma eficiente los nuevos servicios del Estado de Bienestar.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS



FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2016.

De hecho, la fragmentación de la estructura municipal española es un obstáculo para la provisión eficiente de servicios y para la cooperación con otros niveles administrativos para la implementación de programas del gobierno regional o nacional. Por esta razón, estos pequeños municipios son extremadamente dependientes financieramente de los niveles superiores de gobierno y su escaso personal se limita a conservar las minúsculas estructuras administrativas y no prestan apenas servicios directos a los ciudadanos.

Sin embargo, a pesar de que el reducido número de habitantes dificulta la prestación directa de servicios, sí desempeña una función muy importante para la representación de la comunidad local. Esto es, se trata de instituciones muy ineficientes desde el punto de vista de la prestación de servicios, pero muy eficaces como instituciones representativas de la ciudadanía, que se siente fuertemente identificada con ellas.

La fragmentación municipal y el rechazo por parte de ciudadanos y políticos a las políticas de fusión de municipios que tuvieron éxito en el norte de Europa ha llevado a al-

gunas regiones a crear niveles intermedios de gobierno situados entre los municipios y las provincias: las comarcas, esto es, divisiones administrativas obligatorias para la prestación de servicios supra-municipales y la implementación de servicios regionales¹. De esta forma, algunas regiones tratan de buscar modelos más eficientes de prestación de servicios, pero al alto coste de marginalizar a los gobiernos locales ya existentes, como es el caso de las provincias y, especialmente, a los pequeños municipios.

Debe tenerse en cuenta que la creación de las comarcas no es la única vía posible de reforma territorial. Si bien es cierto que los pequeños municipios no tienen capacidad ni medios para prestar buena parte de los servicios públicos, nada impedía que las regiones delegaran competencias en los municipios de mayor tamaño, que sí cuentan con personal técnico cualificado. Sin embargo, esta solución, que suponía el fortalecimiento de las ciudades medianas y grandes ha sido rechazada en todos los casos por el temor de las regiones a crear un rival y competidor político e institucional. En cualquier caso, lo cierto es que el doble sistema de relación (con el gobierno central y el gobierno regional) y la ausencia de medidas de fortalecimiento de los municipios han hecho que los municipios ocupen una posición secundaria en el sistema político español, y queden especialmente subordinados a la legislación y financiación de las comunidades autónomas. Además, la incertidumbre sobre el ámbito competencial de los municipios que favorece la existencia de la cláusula general de competencias exige instrumentos de coordinación intergubernamental entre los tres niveles de administración territorial.

El sistema local español no está formado solamente por pequeños municipios. Hay 63 municipios que tienen más de 100.000 habitantes en los que reside casi el 40% de la población española. Además, hay que tener en cuenta que su peso institucional específico depende del tamaño poblacional de su conurbación. Así, ciudades como Zaragoza, Córdoba, Murcia o Valladolid tienen una gran extensión territorial en las que su desarrollo urbano se produce dentro de los propios límites administrativos. Sin embargo, en el caso de otras ciudades hay que sumar a la población de derecho toda la población de las diferentes ciudades que conforman su periferia. Es el caso de Barcelona, que cuenta solo con 1,5 millones de habitantes, pero a la que hay que sumar una población circundante de otros 3 millones repartidos en varios municipios de su periferia. Igualmente, Madrid, con 3,5 millones de habitantes, supera los 6,5 millones si se suma la población de las ciudades que la rodean, formando áreas metropolitanas funcionales. Este es el caso también de ciudades como Bilbao, Valencia y Sevilla, con áreas funcionales cercanas al 1,5 millones de habitantes.

Lo cierto es que, antes de la existencia de las Comunidades Autónomas, existían áreas metropolitanas formales, es decir, administraciones locales encargadas de la gestión

1. Solamente las comunidades autónomas de Cataluña y Aragón ha dividido todo su territorio en comarcas. El País Vasco y Castilla y León han creado comarcas sólo en parte de su territorio.

de los asuntos que afectaban a estas concentraciones urbanas. Era el caso de las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia desde los años 40 y 50 del siglo XX. La llegada de la democracia no acabó con estas agrupaciones municipales y, además, la Constitución española de 1978 previó la posibilidad de que existieran agrupaciones de municipios, aunque sin mencionar expresamente a las áreas metropolitanas ya existentes. Sin embargo, la Ley de Bases del Régimen Local (1985) no consideró a las áreas metropolitanas como entidades locales esenciales (a diferencia de las provincias y los municipios), y su artículo 43 puso en manos de la Comunidades Autónomas, competentes en la ordenación de su territorio, su posible creación, supresión y regulación. Esta competencia regional fue confirmada por una Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989, que consagró la libre disposición de las Comunidades Autónomas de las entidades locales existentes en su territorio.

El resultado de la sentencia del Tribunal Constitucional fue que todas las regiones, ávidas de competencias después de su reciente creación, y temerosas de tener en su territorio un fuerte rival institucional y político, decidieron suprimir, integrar o rebajar el peso político de las áreas metropolitanas. Concretamente, el País Vasco decidió en 1980 suprimir el Gran Bilbao, precisamente formado por municipios gobernados en su mayoría por el Partido Socialista, principal rival político del Partido Nacionalista Vasco, que gobernaba la Comunidad Autónoma. Igualmente, el gobierno nacionalista de Cataluña suprimió el área metropolitana de Barcelona y la sustituyó por dos entidades técnicas: una, la Entidad Metropolitana del Transporte, que agrupaba a 18 municipios; y otra, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, integrada por 32 municipios. De esta forma, el gobierno catalán eliminaba a un rival político e institucional potente dominado por el Partido Socialista que concentraba la mayor parte de la población y del PIB de Cataluña, sustituyéndolo por organismos de carácter técnico sometidos más fácilmente a las directrices del gobierno regional. Siguiendo el ejemplo catalán, el gobierno valenciano del Partido Popular rebajó el peso político del área metropolitana del Gran Valencia (Área Metropolitana de la Huerta) sustituyéndolo por dos entidades funcionales: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, agrupando cada una a 45 municipios.

Un caso diferente es el de Madrid, que se creó como Comunidad Autónoma a partir de la provincia de Madrid previamente existente. El carácter uniprovincial de la región de Madrid permitió a su gobierno suprimir el Gran Madrid absorbiendo de facto las competencias territoriales que dan sentido a estas instituciones: urbanismo, ordenación del territorio, transporte, el reciclaje de residuos, el ciclo hidráulico completo y la extinción de incendios (excepto en la capital). Así, la región de Madrid puede considerarse una excepción en España, no porque en ella exista un área metropolitana formal, sino porque la región madrileña ha asumido de facto las competencias propias de las áreas metropolitanas que permiten articular el espacio interurbano.

A pesar de lo anterior, la situación de las áreas metropolitanas no es definitiva, sino que está sometida a la voluntad política de los gobiernos regionales y, por lo tanto, es susceptible de cambiar. Es prueba de ello, el hecho de que el gobierno catalán liderado por el Partido Socialista recuperase el Área Metropolitana de Barcelona en 2010 agrupando las dos entidades técnicas existentes, y que, del mismo modo, el gobierno de Galicia del Partido Popular creara en 2012 el Área Metropolitana de la ciudad de Vigo. Estos cambios demuestran que estas ciudades-región o ciudades funcionales que son la suma de territorios y poblaciones de grandes municipios limítrofes son una realidad que hay que atender, y necesitan de órganos que permitan su articulación y su expresión política.

Además de los municipios, las comarcas y las áreas metropolitanas, conviene subrayar el hecho de que las provincias (vieja división territorial del Estado centralista) subsisten como entidades locales de asistencia a los pequeños municipios y como organizaciones prestadoras de servicios de carácter supramunicipal. Análogamente, cumplen la misma función las islas en su propio ámbito territorial, mientras que las “administraciones locales menores” son entes locales que forman parte de un municipio y gestionan en régimen de descentralización las materias que afectan exclusivamente a los vecinos de esos pequeños núcleos de población.

1.2.LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS MUNICIPIOS

La consideración por parte de la Constitución española de las provincias y de los municipios como administraciones autónomas debe implicar necesariamente el reconocimiento y la garantía de una serie de potestades en la que se materializa la autonomía: en concreto, la capacidad normativa, la disponibilidad sobre el personal propio, la capacidad de elaboración y aprobación de un presupuesto y la potestad de autoorganización. Sin embargo, hay que hacer hincapié en el hecho de que la autonomía reconocida a las administraciones locales no es completa, sino subordinada a la voluntad política de las administraciones de nivel superior, por lo que la capacidad normativa se limita a la aprobación de normas de rango inferior a la ley.

El artículo 140 de la Constitución establece que es el *Ayuntamiento* el órgano de gobierno y administración del municipio, que estará integrado por el *alcalde* y los *concejales*. Por su parte, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local complementa la organización básica del municipio con los *Tenientes de Alcalde* (o *Vicealcaldes*) y el *Pleno*, que existirán en todos los *Ayuntamientos*, y la *Junta de Gobierno Local* (ejecutivo) y las *Comisiones informativas*, en todos los *Ayuntamientos* de municipios con población superior a 5.000 habitantes de derecho. No obstante, hay que tener en cuenta que esta organización básica o necesaria ha sido complementada por la legislación de

las Comunidades Autónomas en materia de organización municipal y por los propios reglamentos orgánicos de los municipios.

El Alcalde queda configurado, por tanto, como órgano necesario de todo Ayuntamiento y se le sitúa en una posición preferente en la arquitectura institucional municipal. Ello es así por tener una triple condición: es representante de la corporación frente al exterior, es un órgano unipersonal con funciones propias en cuanto que titular de la Alcaldía, y forma parte y preside los órganos colegiados del Ayuntamiento, entre ellos, el Pleno. Además, su capacidad de designación de los miembros del gobierno municipal refuerza extraordinariamente su capacidad de dirección política. En definitiva, el Alcalde es un órgano unipersonal necesario, que actúa como representante de toda la comunidad local, forma parte y preside los órganos colegiados del Ayuntamiento y conserva amplias facultades ejecutivas.

Además, corresponde al Alcalde la ejecución de las decisiones del Pleno. Sin embargo, la relación entre ambos órganos no es semejante a la que existe entre un parlamento y el gobierno. En la medida en que el Alcalde preside el Pleno y mantiene funciones de dirección y ordenación de sus sesiones, en el ámbito local no cabe hablar de división de poderes. Por otro lado, tradicionalmente el Pleno ostenta numerosas potestades típicamente administrativas y, en este sentido, suma a sus funciones de fiscalización de la acción de gobierno funciones de gestión. Tampoco hay una diferenciación de poder normativo en dos niveles subordinados entre sí (como la hay entre la ley y el reglamento) en la medida en que el Pleno conserva el monopolio de esta potestad. Por lo demás, como se verá más adelante, las similitudes entre el Pleno y un parlamento son cada vez más acusadas como consecuencia del predominio generalizado de los ejecutivos frente a los órganos de control. Se asiste, por consiguiente, a una organización de carácter marcadamente presidencialista, basada en una fuerte concentración competencial en favor de la Alcaldía, y compensada con la flexibilidad organizativa que proporciona la amplia capacidad de delegación en manos de su titular, lo que refuerza su posición directiva por la posibilidad de recuperar el ejercicio directo de cualquier competencia delegada o de atribuirla a otro colaborador.

Si en ningún nivel de gobierno cabe discernir con nitidez entre la esfera puramente política, de carácter estrictamente representativo, y el ámbito administrativo, orientado con exclusividad a la ejecución de las decisiones del gobierno, en el nivel local el Pleno es la zona de intersección donde se combinan formas de similitud parlamentaria con actuaciones administrativas. Los rasgos parlamentarios más destacables del Pleno son la existencia de un estatuto especial de los concejales similar al de los parlamentarios, aunque más atenuado; los grupos políticos como verdaderos actores de la política municipal de las ciudades; la junta de portavoces a la manera parlamentaria; la generalización de las comisiones informativas a semejanza de las comisiones parla-

mentarias de estudio y control de la acción de gobierno; y la introducción de la cuestión de confianza y de la moción de censura.

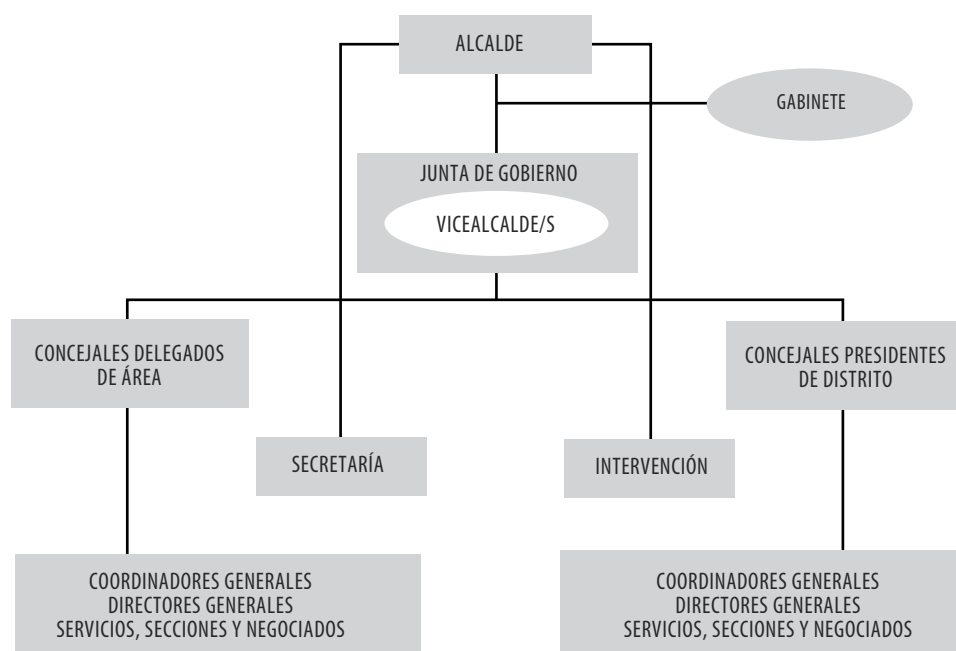
Con todo, la especificidad más llamativa que diferencia al Pleno claramente de un parlamento es que su presidencia recae en el jefe del ejecutivo municipal. Dicho de otro modo, el principal órgano encargado de la fiscalización de la acción de gobierno está presidido por su máximo responsable, lo que, como puede suponerse, dificulta la imparcialidad de las sesiones.

Esta progresiva diferenciación entre funciones ejecutivas y de control cobró mayor fuerza merced a la aprobación de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local (2003), de aplicación a las ciudades de mayor tamaño poblacional. A partir de la aprobación de esta ley, el Pleno ha perdido gran parte de sus funciones administrativas y limita su función al control del gobierno (Junta de Gobierno presidida por el Alcalde) y a las decisiones normativas y estratégicas del Ayuntamiento. Por su parte, también el Alcalde pierde funciones administrativas a favor de la Junta de Gobierno, pero refuerza su papel de dirección política. De este modo, a semejanza de lo que ocurre en el nivel regional o nacional, va consolidándose también en el nivel municipal un ejecutivo más nítidamente diferenciado del Pleno como órgano de control y de competencias normativas. Así, el Alcalde se elige de entre los concejales en función de los resultados electorales y los miembros de su ejecutivo (la Junta de Gobierno) los designa libremente el Alcalde, pudiendo incluso nombrar a miembros externos al Pleno, lo que puede ser una baza en manos del Alcalde para nombrar para formar parte de su gobierno a personas no electas o puede ser una vía de intrusión del partido político en la formación del gobierno municipal.

También es muy frecuente que los municipios de cierto tamaño, junto a la división de las funciones municipales en *áreas de gobierno*, creen órganos de gestión desconcentrada de base territorial o funcional. A este respecto, la gestión de los asuntos municipales sobre la base de la división del término municipal en distritos (y, eventualmente, los distritos en barrios) se realiza a través de las *Juntas de distrito* y de su *concejal presidente*, que forma parte del gobierno municipal por delegación del Alcalde. La dependencia directa del concejal presidente con respecto al Alcalde, al igual que sucede con los concejales responsables de área, pone en entredicho la consideración de los distritos como verdaderos órganos decisores. Así, en ocasiones los órganos de gobierno de los distritos actuarán bien como meros apéndices territoriales de la organización central del municipio para la ejecución de las decisiones que afecten a ese ámbito territorial, bien como órganos de consulta o de información a los vecinos. Además, desde una perspectiva puramente formal, los distritos están configurados como órganos de participación ciudadana. Sin embargo, también en este terreno el cumplimiento de su función depende de la voluntad política del gobierno municipal.

Junto a la participación vecinal sobre la base de criterios territoriales, en los Consejos sectoriales la participación es funcional. Frente a las dudas que se mantienen acerca del carácter ejecutivo o asesor de las Juntas de distrito, los Consejos sectoriales son órganos consultivos en los que participan las fuerzas políticas representadas en el Pleno y asociaciones vecinales, empresariales, de consumidores y usuarios, y cualquier otro grupo de presión o colectivo que se sienta afectado por la materia concreta que trata el Consejo. La presidencia suele recaer en el concejal delegado de área, excepto si su ámbito material es coincidente con un distrito, en cuyo caso corresponderá al concejal presidente de ese distrito.

GRÁFICO 2
ORGANIZACIÓN BÁSICA DE UN MUNICIPIO DE GRAN POBLACIÓN



1.3 LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.

De lo visto hasta ahora, puede decirse que la fragmentación municipal es una característica general del sistema español que afecta con distinto grado de intensidad a las diferentes regiones. Sin embargo, otra serie de factores (diversidad social, cultural, territorial, demográfica, económica,...) configuran una tipología municipal muy heterogénea que no ha sido tenida en cuenta por la ley básica del Estado en la organiza-

ción municipal y en el sistema de atribución de competencias. Así, la Ley de bases del régimen local de 1985 estableció un sistema único de competencias obligatorias para todos los municipios con independencia de sus características particulares con la única excepción de su tamaño poblacional². Este rígido modelo se completa con la subordinación de los gobiernos locales al centro político, que desplegó su administración periférica en todo el territorio sin permitir que las ciudades de tamaño medio o grande pudieran prestar algunos de los servicios que fueron asumidos por las regiones.

La Constitución española de 1978 reconoció la capacidad de autogobierno de los municipios y, además, la Ley de bases del régimen local incluía una cláusula general de competencias, es decir, la posibilidad de intervenir sin ninguna restricción en cualquier sector si las autoridades municipales lo consideran de interés para los ciudadanos. Sin embargo, este reconocimiento formal chocaba con la falta de medios humanos y materiales de la mayoría de los municipios españoles. El resultado de este sistema ofrece una cierta contradicción: por una parte, una mayoría de municipios ni siquiera pueden prestar los servicios mínimos obligatorios que les exige la ley, mientras que los municipios de tamaño mediano y grande se han endeudado para suplir las insuficiencias en la prestación de servicios de los gobiernos territoriales superiores amparándose en la cláusula general de competencias.

Por otro lado, la creación de las comunidades autónomas desde 1979 ha tenido consecuencias muy importantes para los gobiernos locales. Este nivel de gobierno, situado entre los gobiernos locales y el Estado y que cuenta con capacidad legislativa, es competente en materia de ordenación de su territorio. Así, las competencias y financiación de los gobiernos locales no solo dependen del gobierno central, sino también de sus respectivos gobiernos regionales, que se han negado sistemáticamente a poner en manos de los municipios competencias que tanto les costó arrancar al gobierno central. En resumen, desde la perspectiva de los gobiernos locales, se ha pasado del viejo centralismo del Estado al centralismo de las comunidades autónomas en un modelo que no se caracteriza por un reparto racional de funciones entre niveles de gobierno, sino que se basa en la conservación del mayor número de competencias posibles porque ello se traduce en mayor poder y peso institucional. El peso político, el volumen de gasto público del que son responsables, el número de funcionarios que tienen y el tipo de servicios que prestan hacen de las comunidades autónomas españolas el actor institucional central (ver tablas 3 y 4).

2. Hay que esperar a 2003 para que la "Ley de medidas para la modernización del gobierno local" diseñe un sistema de organización diferenciado para las grandes ciudades. Además, las ciudades de Madrid y Barcelona cuentan con un régimen propio.

TABLA 3

NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS POR NIVEL DE GOBIERNO (EN MILES Y PORCENTAJE)

AÑO	GOB. CENTRAL	REGIONES	GOBS. LOCALES
1975	1,220 (83)	0	213 (17)
1996	903 (44)	661 (35)	442 (21)
2002	614 (28)	1,138 (51)	455 (21)
2015*	531 (21)	1,435 (56)	577 (23)

*HASTA JULIO DE 2015

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS OFICIALES DEL REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL.

TABLA 4

GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO (EN %)

AÑO	GOB. CENTRAL*	REGIONES	GOBS. LOCALES
1980	90	0	10
1990	68	19	13
2000	61	26	13
2010	50	36	13
2016	49	37	14

*INCLUYE EL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL (20% IN 2016)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS OFICIALES DEL REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL.

Mientras que las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas se recogen con detalle en los artículos 148 y 149 de la Constitución, nada se dice de las competencias de las administraciones locales, que quedan en un segundo plano de actualidad política. Hay que esperar a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 para conocer la esfera de interés local en democracia. Como puede verse en la tabla 5, se determina los servicios que todo municipio está obligado a prestar en función de su población.

TABLA 5
COMPETENCIAS MÍNIMAS U OBLIGATORIAS DE LOS MUNICIPIOS.

TODOS	MÁS DE 5.000 H.	MÁS DE 20.000 H.	MÁS DE 50.000 H.
ALUMBRADO PÚBLICO CEMENTERIO RECOGIDA DE RESIDUOS LIMPIEZA VIARIA ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE ALCANTARILLADO ACCESO A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN PAVIMENTACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS CONTROL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS*	PARQUE PÚBLICO BIBLIOTECA PÚBLICA MERCADO* TRATAMIENTO DE RESIDUOS	PROTECCIÓN CIVIL SERVICIOS SOCIALES* PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS INSTALACIONES DEPORTIVAS DE USO PÚBLICO	TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE VIAJEROS PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE*

FUENTE: ARTÍCULO 26 DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

* COMPETENCIAS ELIMINADAS O RESTRINGIDAS POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL GOBIERNO LOCAL (2013)

La débil estructura municipal a la que se hizo referencia anteriormente ha tenido también importantes consecuencias en la naturaleza y la calidad de las competencias efectivamente asumidas por unos u otros municipios. Una primera aproximación al problema nos indica que el 5% de los municipios españoles de más de 20,000 habitantes, en los que vive el 68% de la población del país (31.6 millones), gozan de mayor autonomía financiera y mayor flexibilidad en sus estructuras para reducir costes mediante la optimización reducción del gasto. Sin embargo, el 95% de los municipios españoles, en los que residen 15 millones de personas, no tienen apenas margen de autonomía financiera especialmente si se considera que los servicios que prestan son los básicos y obligatorios. Así, en estos casos dos de cada tres euros se dedican a mantener una diminuta estructura administrativa (De Diego: 2014), esto es, a actividades sin impacto en la calidad de vida de los ciudadanos, acentuándose en consecuencia su dependencia de los niveles superiores de gobierno.

Por su parte, la Ley de racionalización y sostenibilidad del gobierno local (2013) trató de aplicar el principio “una competencia, una administración” en un contexto de crisis económica restringiendo la autonomía municipal en la prestación de servicios y provocando como resultado un cierto movimiento centralizador. Su finalidad declarada es evitar los solapamientos competenciales entre niveles de gobierno que han sido el resultado durante años de la aplicación de la cláusula general de competencias. Así, la

ley impide la prestación de servicios no obligatorios a aquellos municipios que incumplan los objetivos de déficit público. Durante años, estas competencias municipales denominadas “impropias”, trataron de complementar las insuficiencias de los servicios prestados por el gobierno nacional o regional, pero no estaban reguladas ni compensadas financieramente. Ahora el legislador nacional ha dado preferencia al principio de eficiencia frente al de autonomía.

Un ejemplo de este proceso recentralizador es la reducción del listado de competencias básicas (es el caso de la responsabilidad sobre los mercados y el control de bebidas y alimentos) o su restricción (la competencia ambiental se limita al medio ambiente urbano y la prestación de servicios sociales se circunscribe a la evaluación e información a personas en riesgo de exclusión social), a la vez que las competencias en materia social, educativa o sanitaria pasan a ser de exclusiva responsabilidad regional. Un ejemplo recentralizador más consiste en otorgar a las provincias el rol de supervisor de los municipios de menos de 20,000 habitantes (el 95% del total) mediante la “coordinación” de los servicios básicos de los municipios que no respeten el “coste efectivo” del servicio marcado por el gobierno nacional. Un problema grave en la determinación de ese “coste efectivo” es que en su cálculo no se tienen en cuenta variables condicionantes (edad de la población, dispersión, tasa de inmigración,...) del coste final, lo que sin duda altera sustancialmente el resultado final en función de las características físicas o sociales de cada municipio. Por otro lado, tampoco está claro el significado último de la “coordinación” provincial y en qué medida puede ser atentatoria del principio de autonomía municipal.

En última instancia, el problema de la doble dependencia de los municipios españoles con respecto al poder nacional y regional reside en que el reconocimiento formal del principio de autonomía local, a diferencia de la autonomía regional, no ha ido acompañado de la protección constitucional que proporciona un listado de competencias municipales exclusivas, por lo que su definición ha quedado al albur de la legislación emanada de los parlamentos nacional y regionales y de la interpretación de su alcance por parte de las sentencias del Tribunal Constitucional.

2. El sistema político local.

2.1. EL RÉGIMEN ELECTORAL

El sistema electoral general aplicable a los cargos electivos municipales es el sistema proporcional D'Hont mediante listas cerradas y bloqueadas, que es el tipo de sistema aplicado en las elecciones legislativas. La aplicación de este sistema al ámbito municipal pretendía favorecer a los partidos de mayor implantación y favorecer la gobernabilidad en un momento, el de la transición política, en el que la posición de los partidos políticos era aún débil, otorgando indirectamente gran poder a su cúpula. Menos justificación tiene el mantenimiento en la actualidad de un sistema que alzaprima a los partidos mayoritarios en la esfera local, incluso excluyendo a las candidaturas que obtienen menos de un 5% de los votos válidos emitidos, máxime cuando en las elecciones al parlamento nacional se exige tan sólo el 3%.

Si ese sistema es criticado por parte de la doctrina por impedir la elección directa del alcalde, por parte de los electores y encauzar de forma general la participación ciudadana a través de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones, aún más lo es en el ámbito municipal, donde la relación directa con los candidatos puede ser frecuente y las diferencias entre programas políticos no están alejadas del marco inmediato de decisiones municipales.

También debe ponerse en tela de juicio la consideración como circunscripción electoral del término municipal, lo que coadyuva del mismo modo a la potenciación del partido frente al representante. Si se tiene en cuenta que la acción política nunca es neutra, y que la acción de gobierno suele favorecer ciertas zonas del municipio frente a otras, la existencia de una pluralidad de circunscripciones, que podrían coincidir con los distritos o los barrios, podría traducirse en una mayor cohesión territorial de las ciudades, haciendo depender el sentido de la acción del gobierno municipal no sólo del programa del partido, sino de la problemática específica del barrio o del distrito por el que ha sido elegido cada concejal.

El número de concejales que compone el Ayuntamiento está determinado de acuerdo con una escala en función del tamaño poblacional del municipio (ver tabla 6) , y que oscila, por lo tanto, desde los 5 concejales de los municipios de menor tamaño hasta los 57 de la ciudad de Madrid.

TABLA 6
NÚMERO DE CONCEJALES QUE CORRESPONDEN A CADA MUNICIPIO

POBLACIÓN	CONCEJALES
HASTA 250 RESIDENTES	5
DE 251 A 1.000	7
DE 1.001 A 2.000	9
DE 2.001 A 5.000	11
DE 5.001 A 10.000	13
DE 10.001 A 20.000	17
DE 20.001 A 50.000	21
DE 50.001 A 100.000	25

DE 100.001 EN ADELANTE, SE AÑADE UN CONCEJAL MÁS POR CADA 100.000 RESIDENTES O FRACCIÓN, AÑADIÉNDOSE UNO MÁS CUANDO EL RESULTADO SEA NÚMERO PAR.
FUENTE: ARTÍCULO 179 DE LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL.

Celebradas las elecciones y conformado el Ayuntamiento, los concejales elegirán como Alcalde por mayoría absoluta a alguno de los concejales que haya encabezado una lista electoral. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales, resultará proclamado Alcalde el concejal cuya lista haya obtenido más votos populares.

Este sistema general tiene dos excepciones:

- En el caso de los municipios de entre 100 y 250 habitantes, las listas electorales son abiertas y los electores pueden votar a 4 candidatos, resultando elegidos concejales los 5 candidatos más votados.
- El sistema de “concejo abierto”. Se aplica a los municipios con una población residente inferior a los 100 habitantes. En ellos, los vecinos sustituyen al Pleno constituyéndose en Asamblea y eligen directamente al Alcalde también por sistema mayoritario³.

El sistema mayoritario también se aplica en la elección de los “Alcaldes pedáneos” en las administraciones locales menores. Las Juntas vecinales de estos gobiernos inframunicipales las constituyen el Alcalde pedáneo y 2 vocales en los núcleos de población con menos de 250 habitantes, y 4 en los de población superior. La designación de estos vocales se realiza de conformidad con los resultados de las elecciones municipales.

3. En el caso de que el número de vocales supere al tercio del número de concejales que integran el Ayuntamiento, el número de vocales será 2. Además, si el municipio se constituye en concejo abierto, no existirán las Juntas vecinales, pero en todo caso se elegirá al Alcalde pedáneo.

2.2 LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.

La progresiva equiparación del funcionamiento de los órganos de representación de los entes locales con las instituciones parlamentarias, a pesar de que en el nivel local no rige el principio de división de poderes como en las esferas estatal y autonómica, está en el origen de la adaptación de dos instituciones típicamente parlamentarias: la moción de censura y la cuestión de confianza.

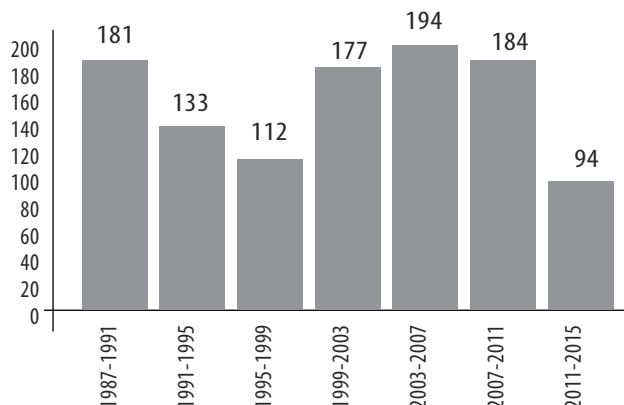
Durante el período de mandato 1991-1995 se exigió por vez primera la firma de la mayoría absoluta de los miembros de las corporaciones locales para la suscripción de una moción de censura. Se trató con esta medida de apuntalar la estabilidad de los gobiernos locales, lo que se consiguió parcialmente al descender en un 26,5% el número de mociones que prosperaron en ese período con respecto al anterior (ver gráfico 3). A pesar de esta mejora desde la óptica de la gobernabilidad local, no se evitaron anomalías derivadas de la particular estructura institucional de las corporaciones locales españolas. En concreto, el hecho de que fuera la misma persona amenazada por la moción la encargada de convocar y presidir la sesión específica en la que se discutiría y votaría, dio lugar a efectos negativos y perturbadores del funcionamiento esperado de la institución, que se lograron frenar mediante una modificación legislativa de 1999 que introdujo medidas que evitaban que el alcalde obstaculizase la tramitación y aprobación de la moción⁴. Desde entonces, el número de mociones de censura volvió a estabilizarse en torno a los dos centenares como un instrumento en manos de la oposición política mayoritaria en el Pleno.

Junto a las modificaciones apuntadas en la regulación de la moción de censura, por vez primera se introdujo en 1999 en el ámbito local otra institución típicamente parlamentaria: la cuestión de confianza. La particularidad de su introducción en la esfera local estriba en que la formulación de la cuestión de confianza se ha de vincular a cuestiones consideradas de máxima importancia para la gobernabilidad de la corporación. Así, no cabe la invocación de la cuestión de confianza en términos genéricos, sino vinculada a la aprobación o la modificación de cualquiera de los asuntos siguientes: los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales y la aprobación que termine con la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

4. De modo específico, se prevé la legitimación de las firmas de los suscriptores de la moción por notario o por el Secretario de la corporación; la aceptación del candidato alternativo; la convocatoria automática de la sesión plenaria; la presidencia de la sesión por una "mesa de edad" formada por los miembros de mayor y menor edad (excluidos el Alcalde y el candidato) y asistida por el Secretario; y la previsión de que la dimisión sobrevenida del Alcalde no paralizará la tramitación ni la votación de la moción de censura.

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MOCIONES DE CENSURA EXITOSAS



FUENTE: MINISTERIO HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La presentación, por parte del Alcalde, de la cuestión de confianza exige que cualquiera de los asuntos precitados se haya debatido en sesión plenaria sin alcanzar la mayoría necesaria para su aprobación. En convocatoria específica del Pleno puede presentarse la cuestión de confianza vinculándola a la aprobación del asunto rechazado y, en caso de no aprobarse el asunto, el Alcalde cesa automáticamente, quedando en funciones hasta la elección del nuevo Alcalde, que se realizará en sesión plenaria convocada diez días después⁵. No obstante lo dicho, la búsqueda de la estabilidad gubernamental justifica la previsión de un procedimiento especial cuando la cuestión de confianza se vincula a la aprobación del principal instrumento normativo de la acción de gobierno: el presupuesto. En este caso, la confianza se entenderá otorgada y el presupuesto anual aprobado si en el plazo de un mes desde que se rechazó no se presenta una moción de censura que prospere.

5. A partir de es momento se pondrá en marcha el mecanismo ordinario de elección del Alcalde, quedando excluido el Alcalde cesante a efectos de la elección.

Se han previsto algunas limitaciones al ejercicio de este derecho: el Alcalde no puede plantear más de una cuestión de confianza en cada año ni en el último año de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mandato. Esto es así por tratarse de un instrumento que se concibe como extraordinario, de aplicación en situaciones en que peligre la gobernabilidad de la corporación. Tampoco es posible el planteamiento de la cuestión de confianza durante la tramitación de una moción de censura, y viceversa, con la finalidad de no alterar la voluntad implícita en cada una de las instituciones. Por último, la búsqueda de una cierta coherencia política impide que los concejales que voten a favor de un asunto vinculado a la cuestión de confianza cambien a corto plazo (establecido en seis meses) el sentido de su voto con respecto al mismo asunto, o firmen una moción de censura contra el Alcalde al que poco antes mantuvieron en su puesto.

2.3. LA DIMENSIÓN NACIONAL DE LA POLÍTICA LOCAL

En sistemas políticos descentralizados, los diferentes subsistemas territoriales se condicionan e influyen mutuamente conformando un sistema político global interrelacionado. La existencia de estos vínculos entre el universo político local y los sistemas políticos nacional y regional se manifiesta, como se ha visto, en las formas de (inter-) dependencia en la prestación de servicios públicos que se materializan en la provisión compartida de servicios con intervención de distintos niveles de gobierno y aun de sociedad privadas. Pero además, esta estrecha vinculación tiene su reflejo en la circulación de las elites políticas a través de los diferentes subsistemas políticos. A este respecto, es relativamente frecuente la presencia, simultánea o en momentos consecutivos, de responsables políticos ocupando puestos de responsabilidad en distintos niveles de gobierno.

La relación entre sistemas se advierte con nitidez cuando el comportamiento electoral en las elecciones locales viene en parte mediatizado por la política nacional. Este fenómeno, denominado “nacionalización de la política local” (Carrillo et al.: 1997), permite considerar en ocasiones a las elecciones locales como una suerte de elecciones primarias con respecto a las elecciones generales posteriores, en las que el elector pierde de vista la política local y pesa principalmente en el sentido de su voto los asuntos que forman parte del debate político en el nivel nacional o regional.

Conviene tomar en consideración que una fuerte presencia de este fenómeno tiene importantes consecuencias desde la perspectiva de la prestación de servicios. La incidencia de este fenómeno significa que una parte indeterminada del voto total en las elecciones locales será ajena a la labor de gobierno tal como es percibida por el electorado. En otros términos, una “buena” o “mala” gestión de los asuntos locales no logrará una escisión significativa del voto en la medida en que una parte del voto local viene determinado por la política nacional. Un caso extremo de nacionalización de la política local se caracterizaría por la consideración del partido como criterio principal a la hora de depositar el voto; el predominio de la campaña nacional de partido sobre la local y de candidato; el recurso a discursos uniformes sin tener en cuenta las peculiaridades locales; y la reducida escisión del voto entre elecciones locales y nacionales.

La incidencia de este fenómeno es especialmente sentida en el contexto urbano. Desde luego, es en las ciudades donde el peso de los partidos de ámbito nacional es mayor y donde las campañas electorales tienen un contenido político más general. Precisamente la proximidad entre cargos electivos y ciudadanía, que es lógicamente mayor en los municipios pequeños, propicia el desarrollo de consultas electorales en las que se dilucidan problemas que afectan esencialmente a la comunidad local y, como consecuencia, se favorece la presencia de candidaturas independientes y

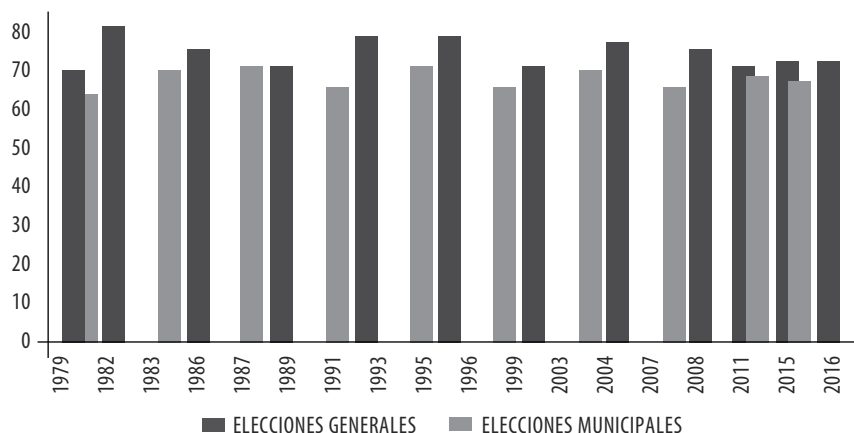
partidos extraparlamentarios. Como puede verse en la tabla 7, el porcentaje de votos de candidaturas propiamente municipales o sin representación en el parlamento nacional ha oscilado aproximadamente entre el 10 y el 15% de los votos entre los años 1979 (fecha de las primeras elecciones democráticas) y 2011. En 2015 se produce un importante repunte que supera el 29% y que se debe a la irrupción de nuevas fuerzas políticas como Podemos y Ciudadanos en los gobiernos locales, que anticipará la entrada en el parlamento de ambos partidos políticos pocos meses después.

TABLA 7
VOTOS Y CONCEJALES DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y EXTRAPARLAMENTARIAS (EN %)

AÑO DE LA ELECCIÓN	VOTOS	CONCEJALES
1979	15.5	24.3
1983	13.1	21.1
1987	13.6	13.7
1991	11.6	11.2
1995	10.3	11.9
1999	13.8	12.8
2003	11.0	12.5
2007	9.9	11.7
2011	11.2	11.1
2015	29.4	19.4

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS ELECTORALES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Por otra parte, parece ya claramente establecido que el grado de participación en las elecciones locales tiende a ser inferior al de unas elecciones regionales o generales. Se trata de una regularidad común a todos los países descentralizados que viene a expresar el diferente interés que la política local, regional o nacional tiene para el ciudadano. Si se contrasta el nivel de participación en las elecciones locales con el alcanzado en las convocatorias generales, puede apreciarse que el nivel de participación en las elecciones municipales se mantiene por debajo del nivel de participación general logrado en las convocatorias nacionales inmediatas.

GRÁFICO 4**PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES GENERALES Y MUNICIPALES**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS ELECTORALES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

3. El perfil de los Alcaldes y el liderazgo local

Siendo válida como afirmación general que el comportamiento electoral local está determinado parcialmente por la política nacional, ello no quiere decir que en el ámbito urbano los Alcaldes carezcan de elementos de movilización electoral propios. Existen casos significativos en los que la personalidad del Alcalde, que se convierte en referente y líder de la comunidad vecinal, pesa más que cualquier otro criterio de elección. En la tabla 9 se han seleccionado cuatro casos que corresponden a Alcaldes de las dos fuerzas políticas mayoritarias que, en el ámbito de sus términos municipales, consiguen resistir a la nacionalización de la política local logrando votos de la abstención y de electores que votan a otras formaciones políticas en el mismo ámbito territorial.

En los cuatro casos, los Alcaldes de esas ciudades logran alcanzar resultados electorales muy superiores a los obtenidos por su propio partido político en el mismo municipio en elecciones de distinto nivel territorial celebradas el mismo año.

Al hacer referencia a los cargos electivos locales, llama la atención como nota distintiva su relativo alto número. En efecto, se trata de una parte de la clase política numerosa que, sin embargo, está en correspondencia con la pluralidad de organizaciones locales. Sin llegar a considerar los miembros de los entes locales de carácter asociati-

TABLA 9
COMPARACIÓN DE RESULTADOS DEL MISMO PARTIDO ENTRE ELECCIONES EN EL MISMO ÁMBITO TERRITORIAL (EN %)

	ELECCIONES MUNICIPALES 2015 (A)	ELECCIONES REGIONALES 2015 (B)	ELECCIONES NACIONALES 2015 (C)	DIFERENCIA (A)-(B)	DIFERENCIA (A)-(C)
PP MÁLAGA	36.47	27.49	28.37	8.98	8.10
PP BADALONA	34.21	22.72	14.72	11.49	19.49
PSOE FUENLABRADA	45.26	32.90	25.03	12.36	20.23
PSOE SORIA	46.99	35.57	25.92	11.42	21.07

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS ELECTORALES OFICIALES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

vo; los diputados provinciales, que suman a su cargo la condición de concejales; los componentes de los consejos de las Islas Baleares, que son los mismos parlamentarios autonómicos; y el amplio número de miembros de las juntas vecinales de las administraciones inframunicipales, estamos ante una cifra que supera las 72,000 personas (ver tabla 10).

TABLA 10
LA CLASE POLÍTICA LOCAL*.

ADMINISTRACIÓN LOCAL	CARGOS POLÍTICOS DE REPRESENTACIÓN
MUNICIPIOS	67,515
PROVINCIAS	1,040 (a)
ISLAS CANARIAS	155
ISLAS BALEARES	76 (b)
TERRITORIOS HISTÓRICOS	153
ADMONES. LOCALES MENORES	3,714 (c)
TOTAL	72,653

* NO SE CONSIDERAN LOS REPRESENTANTES DE LOS MUNICIPIOS QUE CONSTITUYEN LAS COMARCAS, LAS MAN-
COMUNIDADES Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS.
(A) TÉNGASE EN CUENTA QUE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES SON CONCEJALES DE LOS MUNICIPIOS DE CADA
PROVINCIA.
(B) ESTOS CARGOS SON LOS MISMOS DIPUTADOS DEL PARLAMENTO BALEAR ELEGIDOS POR CADA ISLA, EXCEPTO
EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y DEL PARLAMENTO.
(C) A ESTOS CARGOS DEBEN SUMARSE LOS MIEMBROS QUE INTEGRAN LAS JUNTAS VECINALES, QUE PUEDEN SER
DOS O TRES DEPENDIENDO SI EL ENTE LOCAL TIENE MENOS O MÁS DE 250 HABITANTES, QUE A PESAR DE SUS
PECULIARIDADES NO PUEDEN DEJAR DE CONSIDERARSE CARGOS POLÍTICOS.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Tomando únicamente como referencia los más de 65,000 concejales, hay que tener en cuenta que este amplio grupo que conforma la clase política local se distribuye sobre

el territorio de forma muy desigual, concentrándose en zonas esencialmente rurales y de pequeños municipios. Si se compara la distribución de estos cargos electivos con la distribución de la población, se llegaría a la conclusión de que más del 80% de los políticos locales representan a poco más de la cuarta parte de toda la población española, mientras que apenas el 2% representa a más del 40% de los ciudadanos.

Atendiendo a sus características sociodemográficas generales, el perfil del político local es el de un hombre, con estudios secundarios y relativamente joven (entre 30 y 50 años). También se observa en las series estadísticas históricas un incremento paulatino de la edad media de los concejales, lo que se relaciona con una sociedad que envejece rápidamente. Las profesiones más frecuentes son las propias de profesionales del sector público (enseñanza fundamentalmente), profesionales y técnicos del sector privado (sobre todo en grandes municipios y entre las mujeres) y la de pequeños empresarios (más relacionados con los pequeños municipios y los hombres). No obstante, llama la atención la alta presencia de población “inactiva” entre los cargos electos (estudiantes, amas de casa y jubilados), a los que hay que añadir una buena parte de la categoría “otros”, que se corresponde con desempleados.

TABLA 11

EDAD DE LOS CONCEJALES (EN %)

< 30 AÑOS	6.3
30-50 AÑOS	58.8
51-65 AÑOS	29.8
>65 AÑOS	5.1

TABLA 12

FORMACIÓN DE LOS CONCEJALES (EN %)

SIN ESTUDIOS O ESTUDIOS PRIMARIOS INCOMPLETOS	5.4
ENSEÑANZA SECUNDARIA	43.9
ENSEÑANZA UNIVERSITARIA	24.1
NS/NC	26.6

FUENTE: FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2011): LOS PERFILES SOCIALES DE LOS NUEVOS ELECTOS LOCALES.

Por lo referido a la presencia de la mujer en los Ayuntamientos, resulta destacable la creciente participación de la mujer en cargos electivos locales en todos los municipios con independencia de su rango de población, y de forma especial en los de mayor tamaño.

Sin embargo, el acceso de la mujer al puesto de Alcaldesa siempre ha estado muy por detrás de su presencia en el Ayuntamiento. Así, solamente entre el 12% y el 17% de los puestos de máxima responsabilidad, según el tamaño de los municipios, están ocupados por mujeres, y, aunque su avance es muy fuerte especialmente en las grandes ciudades, todavía es claramente minoritario en todos los tipos de municipio.

TABLA 13
OCUPACIÓN DE LOS CONCEJALES SEGÚN SEXO Y TAMAÑO POBLACIONAL DE LOS MUNICIPIOS

OCUPACIÓN	<5,000 H.		5,000-20,000 H.		>20,000 H.		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
ESTUDIANTES	1.5	0.9	2.0	3.7	1.0	5.9	1.7
JUBILADOS	12.9	5.7	5.0	1.6	5.4	3.1	9.0
AMAS DE CASA	0.0	25.2	0.0	26.2	0.0	5.1	6.0
AGRICULTOR	15.4	0.0	4.6	1.0	1.5	0.0	8.8
OBRAERO INDUSTRIAL	6.7	1.2	8.1	1.0	1.7	0.0	5.0
EMPLEADO SERVICIOS	9.2	14.8	9.6	10.0	5.8	4.8	9.8
ADMINISTRATIVO	2.9	9.5	2.9	6.8	4.0	9.0	4.5
EMPRESARIO> 5 EMPL.	1.8	1.3	3.5	1.0	1.9	0.0	1.8
EMPRESARIO<5 EMPL.	17.8	7.9	13.9	8.9	16.1	8.7	14.6
TÉCNICO SECT.PÚBLICO	10.6	7.7	18.5	15.7	24.0	23.0	13.1
TÉCNICO SECT.PRIVADO	15.1	16.0	26.0	12.5	35.7	38.3	19.3
OTRAS	5.8	9.8	5.9	11.6	2.8	2.0	6.4

FUENTE: FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2011): LOS PERFILES SOCIALES DE LOS NUEVOS ELECTOS LOCALES.

TABLA 14
MUJERES CONCEJALES (EN %)

AÑO	<5,000 h.	5,000-20,000	>20,000
1991	9.9	14	20
1995	13.1	14	20
1999	18	27	29
2003	27	31	33
2007	27	38	40
2011	29	39	41.5

FUENTE: FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2011): LOS PERFILES SOCIALES DE LOS NUEVOS ELECTOS LOCALES.

TABLA 15
ALCALDESAS (EN %)

AÑO	<5,000 h.	5,000-20,000	>20,000
1979	21.5	12.9	1.0
2011	15.8	12.2	17.3

FUENTE: FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2011): LOS PERFILES SOCIALES DE LOS NUEVOS ELECTOS LOCALES.

4. El asociacionismo municipal y las relaciones intergubernamentales

En lo referido a las relaciones de cooperación vertical y horizontal entre niveles de gobierno, además de las comarcas, los consorcios son otro ejemplo de cooperación vertical en los que pueden participar diferentes niveles de gobierno e incluso empresas comerciales o sin ánimo de lucro. En España hay cerca de mil consorcios en los que participan los gobiernos locales. Su estructura orgánica es extremadamente flexible, basada en un estatuto firmado por las partes que lo componen, y sirven para prestar cualquier tipo de servicio. Una vez más, la participación de las regiones en un consorcio las sitúa en una posición dominante con respecto a los municipios, puesto que la financiación del servicio les permite mantener el control de los servicios municipales. La gran ventaja de la creación de consorcios es la ganancia de economías de escala y su gran flexibilidad organizativa, que depende únicamente de la voluntad de las partes, aunque el precio a pagar sea la confusión de los ciudadanos acerca de la administración responsable de la prestación del servicio.

Sin embargo, la única experiencia que trata de mitigar las disfunciones de la fragmentación municipal española son las mancomunidades, es decir, las asociaciones voluntarias de municipios que tratan de conseguir economías de escala en la prestación de servicios municipales.

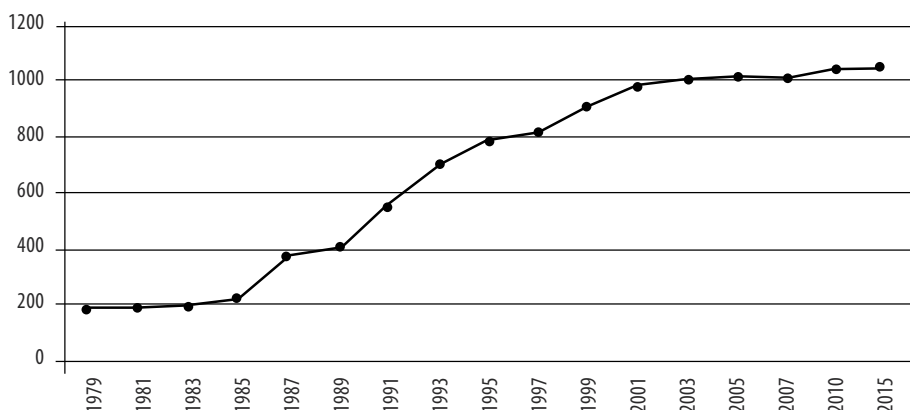
La creación de las asociaciones de municipios está prevista en el artículo 10.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local y en la legislación básica española, aunque en este último caso no se determina su organización, que depende de lo previsto en la legislación de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, de lo que estipulen los acuerdos de colaboración libremente firmados por cada municipio que integra la mancomunidad.

Actualmente, hay poco más de un millar de mancomunidades en España, la mayoría de las cuales se crearon en los años '80 y '90 en un momento en que los municipios españoles empezaron a prestar servicios públicos de forma generalizada.

Es importante tener en cuenta que la creación de las mancomunidades no es el fruto de un proceso de planificación centralizada desde el gobierno nacional o regional, sino que depende únicamente de la libre voluntad de los municipios que deciden asociarse para la prestación de un servicio y conseguir que sea menos costoso. Sin embargo, esta autonomía municipal se ha traducido en ciertas características anárquicas del modelo de colaboración municipal en España. Así, existen mancomunidades formadas por tan solo 2 municipios, mientras que otras cubren más de '90. Igualmente, en términos de población, la mancomunidad más pequeña apenas abarca dos centenares de vecinos, mientras que la más amplia supera los tres millones de habitantes (Ruano, J.M. y Rodríguez, J.M.: 2016).

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MANCOMUNIDADES (1979-2015)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS OFICIALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Esta heterogeneidad del número de municipios que componen una mancomunidad y de la población que abarcan ha sido posible por la facilidad en la creación de estas instituciones, que sólo exige la voluntad de los municipios implicados y la firma de un estatuto que integra en un órgano colegiado a los representantes de los municipios con independencia de la población de cada uno de ellos. Además, el estatuto señala los servicios que va a prestar la mancomunidad, que pueden ser servicios obligatorios, según marca la ley, o voluntarios. A este respecto, la mayoría de los servicios municipales obligatorios que prestan las mancomunidades tienen que ver con la recogida de residuos, el agua potable, el alcantarillado, servicios sociales y bomberos, es decir, servicios para los que se requiere una fuerte inversión en capital o personal técnico especializado, o ambas cosas, esto es, precisamente de lo que carecen los pequeños municipios españoles. Pero, además, las mancomunidades pueden intervenir en cualquier otro ámbito que consideran de su interés, por lo que es bastante habitual que intervengan también en la prestación de servicios no obligatorios en materia cultural, de planeación urbana y otros servicios técnicos.

5. La forma de financiación

El sistema de financiación municipal está formalmente basado en los principios de suficiencia y de autonomía, lo que se traduce en la capacidad de los municipios para fijar los tipos impositivos de los impuestos hasta unos tope máximos.

Los rasgos generales del sistema son el hecho de que los ingresos fiscales supongan en torno al 55% de los ingresos no financieros; que estén basados fundamentalmente en el impuesto predial (impuesto sobre los bienes inmuebles), que aporta cerca del 40% de los ingresos fiscales; y con un uso creciente de tasas y precios públicos (que aportan en torno al 25%).

Una de las deficiencias del sistema de financiación es su doble dependencia del Estado y de la región, lo que entra en contradicción con el principio de subsidiariedad y la experiencia internacional comparada de los países descentralizados, en los que la financiación de los gobiernos locales depende en mucho mayor grado de la región. Así, cerca de las dos terceras partes de las transferencias corrientes proceden de la Administración central y son fundamentalmente incondicionadas; mientras que las Comunidades autónomas suelen aportar transferencias condicionadas de capital que sirven de aplicación de las políticas de inversión de las propias regiones, con lo que los municipios terminan convirtiéndose en entidades ejecutoras de las políticas regionales y, en consecuencia, perdiendo autonomía de gasto.

Otro problema del sistema de financiación es su fuerte dependencia de impuestos basados en la propiedad (singularmente el impuesto predial y el impuesto sobre la propiedad de los vehículos), por la gran visibilidad propia de todos los impuestos directos (y, por lo tanto, impopularidad) y por la falta de adecuación de su capacidad recaudatoria al ciclo económico. Esta fuerte dependencia del sistema de financiación municipal de los impuestos a la propiedad se compensó para los grandes municipios con la reforma de la Ley de haciendas locales de 2002 que introdujo un mecanismo dual de financiación consistente en la asignación de un pequeño porcentaje de la recaudación que oscila entre el 1.68% y el 2.04% de la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRFP), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los impuestos especiales (tabacos, hidrocarburos y alcohol).

Por último, otro rasgo es la falta de adecuación del sistema de financiación a la diversidad tipológica de los municipios, lo que es una muestra de la preferencia del legislador por la uniformidad en el diseño frente a la atención a las particularidades físicas o sociales de los municipios.

En todo caso, el problema de las haciendas locales es derivado del papel marginal que tradicionalmente han ocupado los municipios en el sistema institucional español: primero porque han sido ellos mismos los que con sus medios o recurriendo a la deuda han suplido las carencias de servicios públicos financiando competencias “impropias”; y en segundo lugar, por la falta de voluntad descentralizadora de las regiones en favor de sus municipios, lo que se ha traducido en una débil participación en el gasto público total (ver tabla 4).

6. La participación ciudadana en el ámbito local

En los últimos años la imagen de la administración como espacio alejado del interés concreto de los diferentes grupos sociales, del ámbito de la lucha por el poder y de la pasión del mundo de la política ha ido cediendo ante la emergencia de un nuevo paradigma: el de la administración cercana a la ciudadanía, sensibilizada ante los problemas que aquejan a todos los sectores sociales. La propia Administración presenta un nuevo discurso basado en la transparencia y en las puertas abiertas. Así, a partir de los años 90 del siglo pasado, resurgen con fuerza en el ámbito municipal distintas expresiones de participación ciudadana que favorecen la apertura de la administración a la ciudadanía (a través de experiencias de gobierno abierto), fomentan el intercambio de información bidireccional entre el ciudadano y la Administración, impulsan la celebración de consultas ciudadanas o trasladan la toma de decisiones públicas desde las instituciones públicas a espacios conformados por ciudadanos individuales o representantes de movimientos vecinales o sociales. La coexistencia de formas de democracia representativa con otras más propias de la democracia directa pretenden superar los problemas y limitaciones de las formas de representación y se basan en la esperanza de la creación de democracias más maduras en las que el ciudadano concreto podría tomar decisiones o expresar su opinión casi de forma continua al margen del filtro institucional y de los partidos políticos.

La razón de que muchas de estas experiencias hayan encontrado terreno abonado en el ámbito municipal tiene su fundamento teórico en la pretendida mayor “proximidad” entre la ciudadanía y las autoridades públicas. El análisis de algunas experiencias de participación (Ruano: 2010) muestran, sin embargo, unos resultados más matizados: de un lado, la presunta preferencia por la participación directa en el tratamiento de los asuntos públicos por parte de los ciudadanos dista de ser evidente; de otro, algunas de estas experiencias han sido instrumentalizadas por las autoridades políticas como herramienta de re-legitimación o, simplemente, han sido capturadas por los partidos políticos o los principales grupos sociales organizados; y por último, en ocasiones hay una amplia distancia entre las previsiones normativas que regulan y encauzan la participación de los ciudadanos y las posibilidades efectivas reales.

En el caso español, las consultas directas más recientes impulsadas en las grandes ciudades no han tenido ni mucho menos el éxito esperado. Así, el referéndum celebrado en mayo de 2010 en la ciudad de Barcelona para decidir el tipo de reforma propuesta por el equipo de gobierno (bulevar o rambla) que debía acometerse en la principal vía urbana, resume muchos de los riesgos de este tipo de ejercicio de democracia directa. Después de una semana de referéndum y unos tres millones de euros gastados, participó el 12% del censo para decidir con un 80% del voto rechazar las dos opciones propuestas por el gobierno municipal. Al fracaso de participación (un 12% no deja de

ser una participación reducida aun en caso de referendos) se sumó el fracaso político (ningún gobierno plantea un referéndum para perderlo), el fracaso técnico (el mal funcionamiento del sistema de voto electrónico) y la inoportunidad del planteamiento de la reforma en un contexto de aguda crisis económica. Lo que quería ser una consulta para legitimar lo que se había decidido de antemano, se convirtió en un plebiscito, al tiempo que nadie puede asegurar que los ciudadanos respondan a lo que se les plantea y no aprovechen la ocasión para aventar su malestar con el gobierno. Por su parte, en la consulta organizada por el Ayuntamiento de Madrid en 2016 para conocer la opinión de los ciudadanos sobre la reforma de la Plaza de España apenas participó el 1% de los madrileños con derecho a voto. Valga como último ejemplo que en la consulta impulsada por el Ayuntamiento de Sevilla el mismo año para consultar sobre la fecha de celebración y emplazamiento de una de las principales ferias de la ciudad apenas participó el 6.9% de los sevillanos.

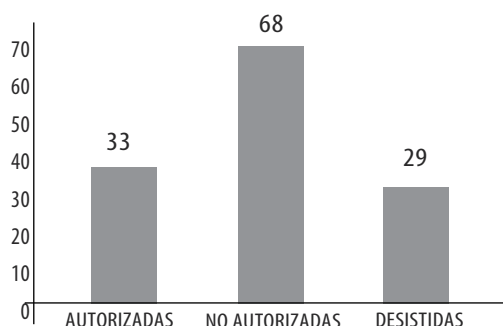
Lo llamativo de estas experiencias fallidas es que nunca ha habido tantos cauces para participar en los asuntos municipales ni tantas las previsiones normativas que las amparan. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, el artículo 23 de la Constitución española establece el “derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”; los artículos 69 a 72 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) comprenden el capítulo dedicado a la información y participación ciudadanas; y, la Ley de medidas para la modernización del gobierno local refuerza la infraestructura participativa en las ciudades exigiendo la obligatoriedad de la regulación de los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, la utilización obligada de las tecnologías de la información en materia de participación y la necesidad de organización del territorio municipal en distritos como espacio obligado de interrelación entre las autoridades políticas y los ciudadanos.

A pesar de todo ello, cabe dudar de la posición sincera de las autoridades políticas sobre la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. El artículo 71 de la LRBRL exige que las consultas populares tengan por objeto “asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local”. Fijado el ámbito de la consulta, la ley estatal fija un umbral de suscripción por parte de los vecinos del 20% en municipios de menos de 5,000 habitantes y del 15% en los demás (umbrales que han sido modificados a la baja por algunas Comunidades autónomas). Pero más revelador resulta que la celebración de las consultas populares requiera de la previa aprobación de la mayoría absoluta del Pleno y del gobierno central, lo que resulta ciertamente cuestionable al tratarse de consultas impulsadas por los vecinos y sobre cuestiones de interés estrictamente municipal. El resultado de estas prevenciones es que de las 130 consultas impulsadas entre los años 1986 y 2014, que contaban con la aprobación de la mayoría absoluta del Pleno de sus respectivos Ayuntamientos, tan

sólo 33 terminaron celebrándose, bien porque sus impulsores terminaron desistiendo, bien porque el gobierno central negó su autorización bajo el argumento de que se muchas de las cuestiones que se trataban de someter a juicio de los vecinos afectaban en última instancia a competencias supramunicipales. Parece claro, sin embargo, que el fundamento de los rechazos del gobierno central no refleja más que una concepción extremadamente restrictiva del ejercicio de la autonomía municipal y de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

GRÁFICO 6

CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES (1986-2014)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2015

Por otro lado, al analizar los procesos de participación hay que tomar en consideración el riesgo de captura de los procesos de participación por parte de los ciudadanos con mayores recursos o mejor organizados, grupos de interés o partidos políticos, lo que puede concluir en la quiebra del principio de igualdad y en el control por parte de estos grupos de las decisiones administrativas. En ocasiones, los responsables políticos tratan de poner en marcha procedimientos participativos sólo cuando necesitan justificar las decisiones tomadas, cuando ignorar la opinión del público afectado puede poner en peligro la continuidad de un proyecto o para superar los obstáculos de la propia democracia representativa, transformándose los dispositivos participativos en correas de transmisión del poder local y de instancias de representación paralelas de intereses particulares.

Por último, al riesgo de instrumentalización de la participación, de la colonización partidista o por grupos de presión del espacio y procedimiento participativos, hay que añadir la dificultad de los ciudadanos para comprender la dinámica del proceso de toma de decisiones, máxime en un contexto político caracterizado por la opacidad y complejidad de la gobernanza multinivel. Pero, además, los procesos participativos simplemente no son siempre adecuados para abordar problemáticas que trascienden el ámbito simbólico-territorial del barrio o del distrito por requerir de fórmulas de

planificación estratégica de ciudad; encuentran límites insuperables derivados de la escasa legitimidad de los actores involucrados, de la exclusión o bajísima participación de determinados sectores sociales (jóvenes, inmigrantes,...); y no son fórmulas aptas para encarar el fenómeno “*nimby*” (“*not in my backyard*”), esto es, la toma de decisiones sobre instalaciones o infraestructuras molestas (centros de deshabitación de toxicómanos, cárceles, centros de inserción de prostitutas,...) que ningún vecino quiere tener cerca de su casa.

7. Innovación y modernización local

Los avances en geolocalización y la minería de datos han abierto un mundo de posibilidades no sólo para el sector comercial, sino también para las Administraciones públicas. El concepto “ciudad inteligente” ha pasado en poco tiempo a formar parte del lenguaje común y está cobrando una importancia creciente en la planificación, gestión y modernización de las infraestructuras urbanas al tiempo que presentan nuevas posibilidades de relación Administración-ciudadanía desconocidas hasta ahora.

Muchas ciudades españolas aprovechan ya las posibilidades de comunicación con el público en general o con sectores específicos (contribuyentes, jóvenes, mujeres, etc.) mediante el uso de las redes sociales o la explotación de canales de comunicación a través de internet que permiten avanzar en el concepto de gobierno abierto o facilitan la simplificación de trámites administración mediante el desarrollo de la administración electrónica.

El uso masivo de sensores y captadores permiten ya localizar en tiempo real cualquier mal funcionamiento de un servicio municipal para solucionarlo lo antes posible o permite adoptar medidas a distancia para mejorar la fluidez del tráfico. La existencia de contenedores de residuos que informan del momento adecuado de su recogida; la implantación de sistemas de riego que, mediante sensores, miden la humedad de las zonas ajardinadas y deciden, de acuerdo a las condiciones meteorológicas, el momento más adecuado para regar; la introducción de nuevos materiales de construcción y de asfaltado que permiten mejorar la eficiencia energética de los edificios o absorber la contaminación atmosférica; contadores inteligentes que permiten conocer el consumo en tiempo real; pivotes automáticos que sólo permiten el paso de vehículos a residentes, informan de la existencia de aparcamiento o controlan el horario de carga y descarga; paradas de buses y edificios convertidos en elementos comunicantes; captadores que informan de la existencia de fugas en la red hidráulica; sistemas de alumbrado público que cambian su intensidad según haya o no transeúntes en la zona... Todas estas innovaciones son ya realidades en algunas ciudades híbridas en las que el mundo real y el virtual se confunden.

Así, Barcelona tiene varios proyectos para convertirse en una ciudad inteligente. La apuesta por el coche eléctrico, que ya usan muchos de sus servicios, el desarrollo de aplicaciones y la coordinación de los semáforos con la red de autobuses rápidos serían algunos ejemplos. También la creación del “distrito 22@” contempla un modelo urbano ecológicamente más eficiente que trata de combinar los viejos espacios industriales y los centros de investigación para mejorar la calidad de vida en la ciudad

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid y el grupo IBM presentaron una plataforma inteligente para tratar de mejorar la comunicación con los ciudadanos y mejorar los servicios municipales de forma colaborativa.

Un ejemplo más de la apuesta por el desarrollo del concepto “ciudad inteligente” sería el caso de Santander. Esta ciudad puso en marcha en 2010 el mayor programa de implantación de sensores. Actualmente ha sensorizado un área de más de seis kilómetros cuadrados que la convierten en un laboratorio urbano. Entre sus funcionalidades está el control de las plazas de aparcamiento en la calle, el seguimiento de las condiciones ambientales (contaminación atmosférica y acústica, luz, temperatura) y algunos programas de realidad aumentada. El propio Ayuntamiento calcula que la inversión realizada permitirá ahorrar un 25% en el presupuesto de electricidad y un 20% en la recogida de residuos.

Sin embargo, la interconexión plantea algunos problemas éticos. Quizá el mayor sea la posibilidad real de la geolocalización permanente, la posibilidad inquietante de no poder escapar a la vigilancia continua de nuestros actos por parte de un “big brother” que amenazará con hacernos perder la intimidad y la autonomía tan esenciales a la democracia.

8. Principales políticas urbanas y sus retos

Todo problema social es un problema urbano en la medida en que se siente en el espacio de la ciudad y tiene consecuencias para sus habitantes. Sin embargo, como bien sabemos, los gobiernos de las ciudades apenas cuentan con competencias y recursos limitados para hacer frente a los ingentes problemas que afectan a su ciudad, lo que hace indispensable mantener relaciones de cooperación con otros niveles de gobierno y con los principales actores de la ciudad.

En este sentido, las competencias municipales no pueden definirse como una rígida separación entre funciones exclusivas de distintos niveles de gobierno, sino que deben primar las relaciones cooperativas y contractuales sobre las relaciones jerár-

quicas con otros gobiernos o agentes sociales. La demanda social para que las autoridades públicas aborden sus problemas debe permitir a los gobiernos municipales actuar para abordarlos directamente si estos entran en su esfera competencial formal o, en cualquier caso, deben asumir el rol de catalizadores o coordinadores de actores públicos y privados para dar respuesta al problema, aun cuando éste escape a sus atribuciones formales. No olvidemos que la ciudad no es su gobierno, sino el conjunto de individuos y de actores clave (entre ellos, el gobierno) que cuentan con los recursos necesarios para encarar los problemas de la ciudadanía.

Así, en materia económica, las ciudades no son ajenas a la necesidad de impulsar políticas que la hagan más competitiva y atractiva para la inversión exterior, aun cuando buena parte de la responsabilidad en este campo suele estar en manos de los gobiernos centrales y regionales. Sin embargo, los gobiernos municipales pueden contribuir al cuidado del entorno, estimular la actividad económica; reducir la burocracia administrativa, o velar por la existencia de reglas claras que garanticen la objetividad pública, la transparencia y la agilidad de las relaciones con el sector privado.

También en los sectores de seguridad y justicia, aunque no son competencias exclusivas locales, hay iniciativas para coordinar cuerpos de policías y poner en marcha programas de prevención innovadores. Igualmente, en educación, política social y salud han participado habitualmente en la red básica de servicios.

Por el contrario, en política de urbanismo y medio ambiente, aunque se trata de competencias formalmente locales, sus decisiones suelen estar condicionadas por las de los gobiernos nacionales o supranacionales (la Unión Europea, muy directamente). Con todo, a pesar de los avances en materia ambiental gracias a la pertenencia de España a la Unión Europea, según las estadísticas europeas nuestro país regenera poco más del 30% de todos los residuos que produce, frente a una media del 42%. Se ve por tanto que la relación con las Administraciones de ámbito territorial superior se torna esencial porque éstas tienen capacidad legislativa y mayores recursos económicos, pero además porque buena parte de la política territorial suele referirse a espacios metropolitanos que superan los estrictos límites administrativos de las ciudades.

La construcción de espacios públicos desempeñan un elemento esencial en la creación de ciudades atractivas y competitivas, cohesionadas socialmente y sostenibles ambientalmente. La apropiación de espacio público por el coche privado es, por lo tanto, uno de los mayores problemas urbanos. La degradación del espacio público (ruido, contaminación, residuos, inseguridad, barreras arquitectónicas,...) conduce al desarraigo, el rechazo y a la falta de identificación de los vecinos con su ciudad. En las grandes ciudades el 80% de la superficie viaria está ocupada por el transporte privado a pesar de que sólo el 20% de las personas usa este medio de transporte en España.

A esto se añade el hecho de que el tráfico es la principal fuente de contaminación atmosférica y la causante de miles de muertes anuales. Sólo en los últimos años se ha tomado conciencia de la necesidad de revertir las políticas que consistían en adaptar la ciudad al coche privado, y no a la inversa.

Por otra parte, el mercado no ha sido capaz de resolver el problema de la escasez de vivienda. Este sector no ha sido solamente un motor tradicional de desarrollo económico en España, sino que además ha tenido profundas consecuencias en las en la cohesión social y territorial de las ciudades por la falta de coordinación de las iniciativas de planeación urbana y los programas de construcción de vivienda. El resultado de esta disociación ha sido la generación de guetos de población marginal mediante la edificación de barrios socialmente homogéneos y carentes de servicios esenciales (educación, salud, transporte) que, en algunas ciudades son focos de exclusión social; y el asentamiento de guetos de clase media-alta en barrios-isla monofuncionales e igualmente homogéneos socialmente, localizados en la periferia o en el interior de las ciudades dando lugar a fenómenos de expulsión del barrio de los vecinos tradicionales que no pueden hacer frente a la carestía de la vivienda y de su entorno (“gentrificación”). Resulta claro que no basta con producir vivienda y unos mínimos servicios para producir ciudad, si por tal entendemos un espacio compacto, socialmente heterogéneo, polifuncional y, sobre todo, cohesionado territorial y socialmente.

9. Conclusiones

España cuenta con una planta municipal muy fragmentada que apenas ha experimentado cambios desde mediados del siglo XX. Este factor ha situado tradicionalmente a los municipios españoles en una posición subordinada como institución prestadora de servicios que se acentuó desde la democratización del país y la creación de las Comunidades autónomas como instituciones políticas clave.

A partir de ese momento, los municipios españoles han pasado a ser instituciones doblemente dependientes política y financieramente: del gobierno central y de la región. Su sistema de financiación se compone de transferencias procedentes de ambos niveles superiores de gobierno y de impuestos propios basados esencialmente en la propiedad, lo que tiene graves inconvenientes desde el punto de vista de su visibilidad y de su falta de adaptación al ciclo económico.

Los municipios han tratado de buscar una mayor eficiencia en la prestación de servicios mediante la creación de asociaciones intermunicipales. Sin embargo, la creación de estas organizaciones, confiada únicamente a la voluntad política de los municipios, revela problemas de funcionamiento y falta de instrumentos de rendición de cuentas.

La forma general de elección del Alcalde es indirecta a partir de la elección directa, por parte de los electores, de los concejales que conforman el consejo municipal (Pleno). No obstante, se debate sobre las ventajas e inconvenientes de la introducción de la elección directa del Alcalde. La organización interna de los Ayuntamientos se asemeja cada vez más a la propia de las instituciones con capacidad legislativa de forma tal que los Alcaldes concentran las funciones de dirección política, las Juntas de Gobiernos se transforman en ejecutivos y los Plenos han experimentado un proceso de parlamentarización en su funcionamiento.

Si bien el comportamiento electoral en el nivel local está mediado por la política nacional o regional, los Alcaldes disponen de recursos para dar a conocer un discurso propio y para hacer valer su acción de gobierno. Algunos Alcaldes de gestión reconocida aprovechan este patrimonio para dar el salto a la política regional o nacional.

Aunque la presencia de la mujer es cada vez mayor en los órganos de gobierno y de representación municipales, la titularidad de la Alcaldía sigue estando mayoritariamente en manos de hombres.

Las experiencias de participación ciudadana en las ciudades están basadas esencialmente en la acción de asociaciones vecinales, presentan riesgos de instrumentalización por parte de las autoridades políticas y evidencias de colonización partidista.

El principal reto de los municipios consiste en trascender los estrechos límites de su marco competencial, de sus recursos y de sus límites geográficos para implicar a todos los niveles de gobierno y a los actores clave de la sociedad civil en la resolución de los problemas de la ciudad.

10. Bibliografía

- Arenilla, Manuel (2015): Génesis y finalidad de la reforma local, *REALA*, special issue, January, 1-8.
- Bello, Santiago (2015): Las competencias locales: balance de situación, *REALA*, special issue, January, 1-19.
- Carrillo, Ernesto et al. (1997): Alcance y límites de la nacionalización de la política local: un marco conceptual para el análisis del caso español, *Informe Pi i Sunyer sobre gobierno local en España*, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona.
- Council of Europe (2007) : *Projet de rapport sur les bonnes pratiques en matière de coopération inter-municipale dans les États membres*, Strasbourg.
- Council of Europe (2013): *Local and Regional Democracy in Spain*, Recommendation 336, Strasbourg.
- De Diego, Alejandro (2014): Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias, *La Administración al Día*, Madrid: INAP.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (2011): *Los perfiles sociales de los nuevos electos locales*, Madrid: FEMP.
- Ferret y Jacas, Joaquín (1992): Las organizaciones supramunicipales en España: las comarcas, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 254, 319-44.
- Franzke, Jochen; Boogers, Marcel; Ruano, José M.; & Schaap, Linze (eds.) (2007): *Tensions between local governance and local democracy*, Reed Business, The Hague.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005): *Libro Blanco sobre la reforma del gobierno local*, Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016): *Inventario de Entidades del Sector Público Local*, Madrid.
<https://serviciostematicos.minhap.gob.es/BDGEL/aspx/consultainventario.aspx>
- Rodríguez Álvarez, José M. (2005): Local Democracy Reforms in Spanish Cities, in Reynaert, H, Steyvers, K, Delwit, P., & Pilet, J.B. (Eds.) *Revolution or Renovation*. Reforming Local Politics in Europe, Vanden Broele, Brugge, 155-184.
- Rodríguez Álvarez, José M. (2006): Gouvernement et gouvernance dans l'avant –projet espagnol de Loi de base sur le gouvernement et l'administration locale, in *Anuaire 2006 des collectivités locales*, Paris : CNRS Editions.
- Ruano, José M. (2001): Organization, Effectiveness and Democracy in the Local Governments of the European Union, Daemen, H., Schaap, L. and Van Thiel, S. (eds.): *Joint European Module on Local and Regional Government* (Publieke Samenwerking), Erasmus University of Rotterdam.

Ruano, José M. (2004) : La réorganisation des grandes villes espagnoles, in Pauliat, Hélène (comp.): *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe*, Limoges : PULIM.

Ruano, José M. y Schaap, Linze (2007): Democratic legitimacy of inter-municipal and regional governance, in Bekkers, Victor et al. (eds.): *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*, Ashgate, Aldershot.

Ruano, José M. (2010): Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana, *Política y Sociedad*, vol. 47, nº 3.

Ruano, José M. y Rodríguez, José Manuel (2016): Local Structure and Municipal Associations in Spain: Facts, Trends and Problems, Sadioglu, U. y Dede, K. (Eds.) (2016). *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments*. Hershey, PA: IGI Global

Ruano, José M. y Proffirou, Marius (eds.) (2016): *Palgrave Handbook on Decentralisation in Europe*, Londres: Palgrave.

CAPÍTULO X

GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL¹

Departamento de Estudios Regionales-INESER/
Universidad de Guadalajara

JARUMY ROSAS ARELLANO

Departamento de Estudios Regionales-INESER/
Universidad de Guadalajara

El contexto económico, social y político, vivido por México en las últimas décadas, ha propiciado que los gobiernos municipales tomen un papel activo en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía de sus territorios, reconociendo que este orden de gobierno posee características particulares que lo convierten en un actor con grandes oportunidades de influir directamente en la calidad de vida de su población.

Sin embargo, la expansión de la literatura sobre políticas públicas municipales desarrollada en el país a partir de la década de los noventa ha reconocido que si bien el gobierno municipal responde a las demandas inmediatas de la población, existen problemas estructurales que limitan su actuación.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es presentar el panorama actual de los gobiernos municipales mexicanos a partir del análisis de su forma de gobierno y los recursos humanos y financieros disponibles para cumplir con sus responsabilidades institucionales; asimismo, en este trabajo se describen experiencias municipales en

1. Los autores agradecen el apoyo de Adelia Franquez para la construcción de la base de datos.

materia de asociacionismo municipal, participación ciudadana, innovación y políticas urbanas, con el propósito de ejemplificar la respuesta de este orden de gobierno a las necesidades y demandas de sus ciudadanos.

Este trabajo está estructurado en ocho apartados; en el primero se presentan las principales características de los municipios mexicanos, para continuar con la descripción de su forma de gobierno y, en un tercer apartado, señalar el perfil de los funcionarios que los dirigen. Posteriormente se describen algunas experiencias en materia de asociacionismo municipal reconocidas en el país; mientras que en el quinto apartado se realiza un análisis de las finanzas públicas municipales. A continuación, en los últimos apartados se presenta un esbozo de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, modernización e innovación y política urbana que se desarrolla en los municipios mexicanos.

1. Los municipios en el contexto mexicano

México es una república representativa, democrática, laica y federal, conformada por 31 Estados, los cuales se dividen territorialmente en municipios libres y reconocidos a partir del año 1999 como instancia de gobierno, ya que anteriormente solo eran considerados como una unidad administrativa. Adicionalmente, México cuenta con un Distrito Federal, el cual se convierte en la sede de los poderes de la unión y se subdivide en delegaciones, las cuales tienen diferencias jurídicas con los municipios de las entidades federativas, sin embargo, en muchas ocasiones son consideradas y estudiadas de forma similar a los mismos.

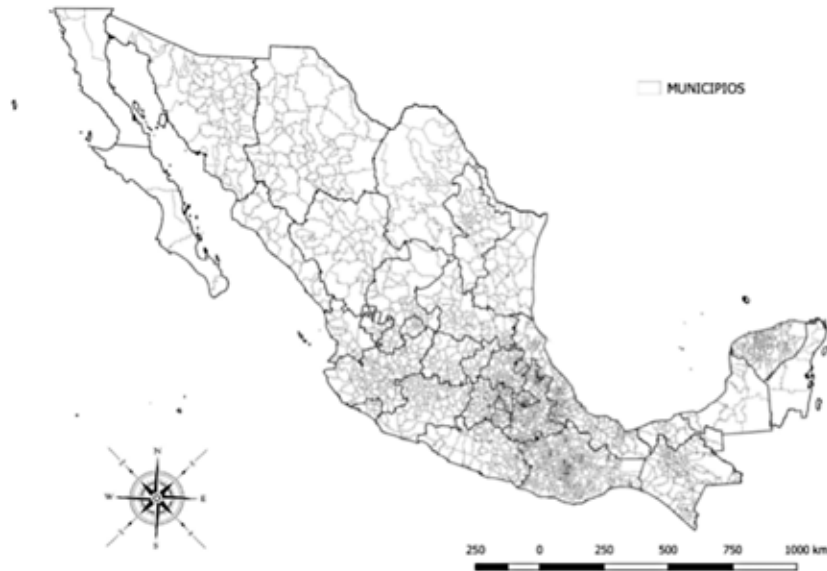
Actualmente hay 2,445 municipios en el país; mientras que el Distrito Federal se subdivide en 16 delegaciones. Los municipios y delegaciones en esencia son figuras análogas, sin embargo, los municipios son considerados órdenes de gobierno, mientras que las delegaciones son órganos político-administrativos que cuentan con responsabilidades de gobierno similares a las identificadas en los gobiernos municipales². A su vez, los municipios se dividen en localidades, de tal forma que en el país es posible reconocer la existencia de 192,247 localidades; no obstante, las localidades no tienen estatus de orden de gobierno ni realizan estas actividades, por lo cual funcionan exclusivamente como espacios territoriales.

El municipio más antiguo de México es Veracruz, conocido inicialmente como La Villa Rica de la Veracruz, y se fundó el 22 de abril de 1519; por otra parte, los municipios de

2. Actualmente, la reforma política del Distrito Federal se encuentra en proceso de aprobación. Esta reforma plantea entre sus diversos cambios convertir en municipios a las delegaciones. Fue aprobada por la Cámara de Senadores en abril del 2015 y se espera su aprobación en la Cámara de Diputados antes de finalizar el año.

más reciente creación son Belisario Domínguez, Mezcalapa, El Parral y Emiliano Zapata, conformados en el estado de Chiapas el 14 de noviembre de 2011.

FIGURA 1
DIVISIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS Y ESTADOS DE MÉXICO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CARTOGRAFÍA INEGI (2010)

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) clasifica a los municipios y delegaciones de México de acuerdo al tamaño de su población, identificando en el año 2010 que el 15% de los municipios eran rurales con una población menor a 2,500 habitantes; el 40% fueron clasificados como semirurales al contar con una población entre 2,501 y 15,000 habitantes, mientras que el 29% de los municipios se consideraron urbanos chicos y tenían entre 15,001 y 49,999 habitantes; los municipios urbanos grandes representaron al 14% y contaban con una población entre 50,000 y 499,999 habitantes, y por último, el 1% de los municipios fueron considerados metropolitanos y tuvieron una población mayor a los 500,000 habitantes.

La heterogeneidad de los municipios en el país es una realidad con grandes implicaciones para el federalismo y el diseño e implementación de políticas públicas, ya que los contextos sociales, económicos, políticos e institucionales de estos espacios de gobierno influyen en las diferencias observadas; no obstante, existe un marco institucional para los municipios, que establece las bases homogéneas para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades.

De acuerdo a la Constitución Mexicana los municipios poseen una serie de características similares que se encuentran relacionadas con su autonomía, las cuales Quiroz (1996) agrupa en tres: autonomía política, relacionada con la capacidad del mismo para autogobernarse a través del Ayuntamiento o Cabildo; autonomía financiera, al considerar que el municipio tiene la facultad para administrar libremente sus recursos y patrimonio y, por último, la autonomía administrativa que parte de la capacidad del municipio para emitir los reglamentos y disposiciones que considere pertinentes.

Asimismo, el municipio tiene competencias exclusivas establecidas en el artículo 115 de la Constitución Mexicana, entre las cuales se encuentran la planeación del territorio y la provisión de los servicios públicos³; no obstante, estas no son las únicas responsabilidades del municipio, ya que, de manera particular, los marcos institucionales estatales pueden añadir otro tipo de competencias a este orden de gobierno.

Estas responsabilidades han convertido a los gobiernos municipales en el orden de gobierno con más cercanía a la población, influyendo más directamente en la vida cotidiana de los mismos; situación que a su vez ha permitido influir en las transformaciones del país, de tal forma que Sosa (2010) considera que “el proceso de cambio político y económico que ha caracterizado a México desde entonces [década de los 80 del siglo XX], tiene en las instancias locales de gobierno uno de sus ejes fundamentales” (p. 57).

2. El gobierno municipal en México

El municipio es gobernado por el Ayuntamiento, también conocido como Cabildo conformado por el presidente municipal, síndico y regidores electos de manera directa y popular. El síndico es responsable de los asuntos jurídicos que atañen al municipio, y su cargo considera, adicionalmente, la tarea de vigilar el uso de los recursos públicos y el cumplimiento de la reglamentación municipal. Los regidores fungen como representantes de los ciudadanos ante el ayuntamiento y participan en las comisiones temáticas del Cabildo en donde se discuten y aprueban disposiciones para el funcionamiento adecuado del municipio. Por su parte, las delegaciones del Distrito Federal están dirigidas por un Jefe Delegacional, el cual es un símil del presidente municipal; sin embargo, a diferencia de los municipios, en este órgano de gobierno no existen regidores ni síndicos.

El periodo de gobierno de los municipios y las delegaciones del Distrito Federal es de tres años con excepción de los municipios del Estado de Coahuila, los cuales a partir

3. El municipio tiene la responsabilidad de proveer los siguientes servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad preventiva y de tránsito.

del año 2006 ampliaron su periodo gubernamental a cuatro años; así como algunos municipios de Oaxaca, los cuales, por su sistema electoral, tienen periodos de entre uno y tres años. A partir del año 2015, los presidentes municipales, regidores y síndicos tienen la oportunidad de reelegirse por un periodo de gobierno adicional, sin embargo esta opción solo es válida para los municipios que tienen un periodo de mandato de tres años.

De acuerdo a Rodríguez (2005) el sistema electoral municipal en México se puede clasificar en dos tipos: sistema electoral mixto con dominante mayoritario o con dominante de representación proporcional. En el primer caso los principales miembros se eligen por mayoría relativa y una porción menor de ellos se elige por fórmulas de representación proporcional; mientras que en el segundo caso, solo el presidente y el síndico se eligen por mayoría relativa y el resto se elige mediante “representación proporcional, por medio de listas cerradas y bloqueadas” (p. 753).

Existen casos especiales relacionados con la elección del ayuntamiento, ya que en los estados de Guerrero y Nayarit la elección de los regidores se realiza a través de voto directo, y existe competencia electoral para representar a un distrito del municipio en el Ayuntamiento. Por otra parte, 418 de los 570 municipios del estado de Oaxaca tienen un sistema de elección que se rige por el derecho consuetudinario, que es comúnmente conocido como usos y costumbres en el cual se elige a sus representantes mediante asambleas comunitarias.

La elección del número de miembros que conforman el ayuntamiento varía en cada entidad federativa, sin embargo Gil (2011) señala que existen tres métodos para determinarlo: el tamaño de la población, el marco normativo y la lista nominal de electores. La Tabla 1 presenta el número de personas que conforman los ayuntamientos de acuerdo a la entidad federativa.

TABLA 1
NÚMERO DE MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2013.

ESTADO	PRESIDENTE MUNICIPAL O JEFE DELEGACIONAL	SÍNDICOS	REGIDORES
AGUASCALIENTES	11	12	86
BAJA CALIFORNIA	5	5	63
BAJA CALIFORNIA SUR	5	5	48
CAMPECHE	11	23	94
COAHUILA DE ZARAGOZA	38	74	243
COLIMA	10	10	94
CHIAPAS	122	124	1,110
CHIHUAHUA	67	67	576
DISTRITO FEDERAL	16	16	16
DURANGO	39	39	327
GUANAJUATO	46	52	418
GUERRERO	81	86	588
HIDALGO	84	95	889
JALISCO	125	125	1,269
MÉXICO	125	141	1,325
MICHOACÁN DE OCAMPO	113	113	871
MORELOS	33	33	181
NAYARIT	20	20	197
NUEVO LEÓN	51	77	458
OAXACA	570	605	2,810
PUEBLA	217	217	1,859
QUERÉTARO	18	19	180
QUINTANA ROO	10	10	102
SAN LUIS POTOSÍ	58	64	384
SINALOA	18	21	233
SONORA	72	73	505
TABASCO	17	23	200
TAMAULIPAS	43	55	397
TLAXCALA	60	60	352
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	212	212	600
YUCATÁN	106	106	562
ZACATECAS	58	58	725

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INEGI (2013)

3. El perfil de los presidentes municipales

El presidente municipal es la figura que encabeza al gobierno municipal y da seguimiento al correcto funcionamiento de la administración pública. Sus principales funciones son: convocar y dirigir las sesiones del ayuntamiento, organizar y proponer las comisiones del cabildo y los miembros de las mismas, nombrar a los directores y funcionarios de primer nivel de la administración pública, conducir la planeación y la provisión de los servicios públicos municipales, así como representar al municipio en la celebración de actos y convenios oficiales.

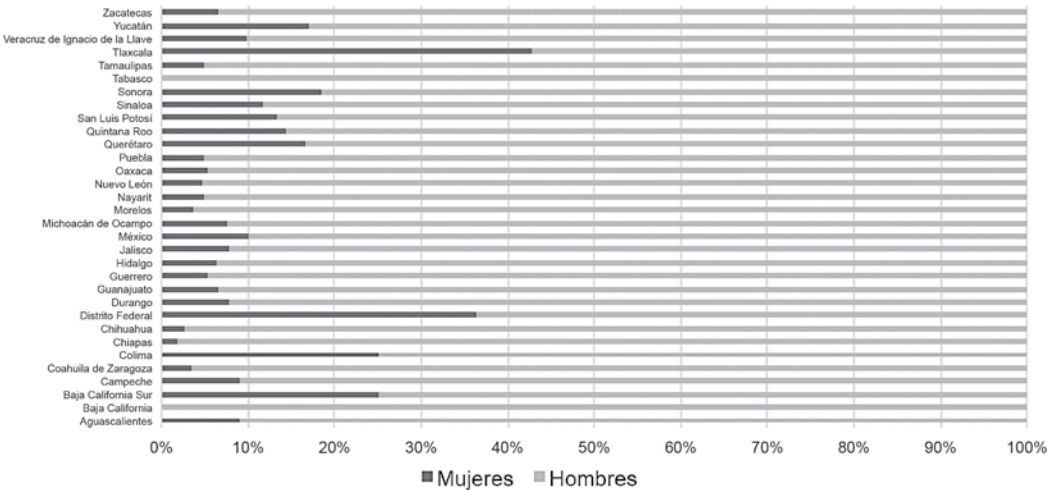
La composición política de los presidentes municipales en México es bastante amplia, ya que de acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)⁴ en los últimos años los partidos políticos han generado diversas alianzas para gobernar los municipios; de tal forma que 1114 municipios se encontraban en dicha situación en el año 2013, mientras que manera individual 296 presidentes municipales eran del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 230 presidentes pertenecían al Partido Acción Nacional (PAN) y 109 presidentes eran del Partido de la Revolución Democrática (PRD); por último se reconoce que 141 municipios eran gobernados por presidentes municipales que pertenecían a partidos políticos minoritarios o locales. De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del año 2013, en México solo el 6% de los presidentes municipales son mujeres y el resto son hombres, lo cual, de acuerdo con Barrera (2003) “indica una situación de aislamiento y confrontación con diversas problemáticas para obtener la candidatura y alcanzar el cargo mediante un proceso electoral o el de usos y costumbres” (p.2), esto es claramente observable en los estado de Baja California y Tabasco, en los cuales no hay presidentas municipales; mientras que el Distrito Federal y los estados de Colima y Baja California Sur, son los que cuentan con el mayor porcentaje de presidentas municipales, alcanzando el 25% y 20% respectivamente.

La experiencia de los presidentes municipales puede ser estimada a partir de la identificación del último empleo que tuvieron, así es posible identificar que cerca del 28% de funcionarios en este cargo provienen de laborar en algún orden de gobierno, ya sea municipal, estatal o federal, mientras que el 25% tenían un negocio propio y el resto de los presidentes realizaban actividades diversas relacionadas con el sector privado, partidos políticos y sindicatos.

Al considerar el perfil educativo de los presidentes municipales, se reconoce que cerca del 40% de estos tienen una licenciatura, mientras que el 4.8% y el 0.6% cuentan con una maestría y doctorado; no obstante, se observa que el 20.7% solo tienen educación básica de primaria y secundaria y el 11.8% posee estudios medio superior.

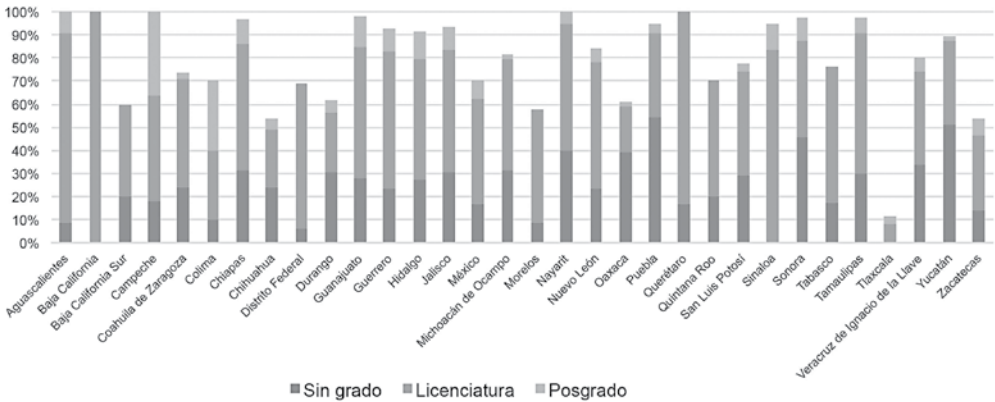
4. No se incluyó información para los municipios del estado de Oaxaca.

FIGURA 2
PORCENTAJE DE PRESIDENTES MUNICIPALES POR SEXO Y ENTIDAD FEDERATIVA EN 2013



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INEGI (2013)

FIGURA 3
NIVEL ACADÉMICO DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2013



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE INEGI (2013)

De forma particular, los estados de Baja California, Querétaro y Sinaloa son los que tienen el mayor porcentaje de presidentes municipales con estudios de licenciatura, mientras que Campeche y Colima obtienen los mayores porcentajes de funcionarios

en este cargo con estudios de maestría y, por último, Durango es el estado con el más alto porcentaje de presidentes municipales con un doctorado. Se reconoce que solo 9 estados del país tienen al menos un funcionario con estas características.

En el otro extremo, cerca del 90% de los presidentes municipales de Oaxaca solo tiene la educación básica de primaria y secundaria, seguido de Chiapas y Jalisco, en los cuales el 22% y 18.4% de los funcionarios en estos cargos respectivamente se encuentra en esta condición.

Al considerar el sexo de los presidentes municipales y su nivel de escolaridad se puede concluir que las mujeres tienen niveles de escolaridad más altos, debido a que el 62% las presidentas municipales tiene estudios de licenciatura, mientras que este porcentaje solo alcanza el 48% en los hombres. Asimismo, el 9.3% de las mujeres que ocupa estos cargos tienen maestría, porcentaje superior al 5.7% representado por los hombres.

4. La cooperación intermunicipal y las relaciones intergubernamentales

La cooperación intermunicipal es definida como “un acuerdo mediante el cual dos o más municipios buscan alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas de manera conjunta” (Rodríguez y Tuirán, 2006, p. 394). La literatura sobre el tema reconoce grandes beneficios de la realización de estos acuerdos, entre los que se resalta la reducción de costos por las economías de escala, la construcción de capacidades como resultado del apoyo mutuo, mejor acceso a la información, provisión más eficaz de servicios públicos, entre otras.

No obstante, es importante señalar que si bien existen grandes beneficios, también es posible reconocer la existencia de obstáculos para implementar estos esquemas, como la duración y falta de continuidad de las administraciones municipales (el periodo de gobierno municipal es de 3 años), la ausencia de voluntad y confianza política, insuficientes ingresos propios y falta de capacidades humanas, técnicas e institucionales. A pesar de estas condicionantes, en México, los esquemas de cooperación intermunicipal se han incrementado, ya que “los gobiernos municipales se han esforzado para poder articular iniciativas de cooperación desde lo local, y en colaboración con los gobiernos estatal y federal, que fortalecen sus capacidades y responsabilidad públicas para mejorar las condiciones de vida de su población” (Galván & Santín, 2012, p. 15).

Adicionalmente, las reformas del artículo 115, ampliaron la agenda de los gobiernos municipales “integrando ámbitos que tradicionalmente no se atendían, interviniendo en cuestiones de la acción pública que anteriormente no eran de su competencia, y

abarcando de una manera más profunda e integral las áreas que tradicionalmente se atendían" (Cabrero, 2003, p. 26); por lo cual, este orden de gobierno ha encontrado en la cooperación intermunicipal un apoyo para el cumplimiento de sus responsabilidades.

La posibilidad de realizar acuerdos de cooperación intermunicipal se encuentra sustentada institucionalmente por el artículo 115 de la Constitución Mexicana, la cual señala que "los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015).

De esta forma es posible observar a lo largo del país, acuerdos de cooperación intermunicipal con objetivos y propósitos diversos; ya sea para la prestación de servicios públicos, desde la recolección de residuos sólidos hasta la provisión de seguridad pública así como la conservación de recursos naturales y la creación de infraestructura, entre otros. Sin embargo, estos acuerdos se encuentran de forma aislada sin que exista una base de información o catastro para identificarlas.

El procedimiento para construir un acuerdo de cooperación intermunicipal varía de acuerdo a la legislación estatal, sin embargo, de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social (2005) es posible generalizarlo en dos etapas; la primera se relaciona con la determinación del proyecto, en la cual, inicialmente es necesario determinar los objetivos de la coordinación lo que requiere un acuerdo entre presidentes, para a continuación someter a votación en el ayuntamiento un proyecto de convenio-reglamento donde se especifique la información técnica, normativa y financiera de dicho acuerdo, el cual deberá ser aprobado por dos terceras partes del ayuntamiento y conformar a su vez una comisión que monitoree al procedimiento. Una vez aprobado es necesario comenzar con la planeación de la cooperación intermunicipal a partir de la definición de diagnósticos, marcos normativos, capacitación y asesoría, para posteriormente ejecutar el acuerdo de cooperación alcanzado.

La segunda etapa se relaciona con la operación de la asociación para la cual es necesario determinar los órganos que la representarán así como la planeación y el programa de trabajo, para finalizar con los elementos necesarios relacionados con la rendición de cuentas.

La participación del gobierno federal y estatal se ha convertido en un determinante para el fomento de acuerdos intermunicipales en las diferentes regiones del país. En el occidente de México se han generado acuerdos de cooperación intermunicipal para el manejo y disposición de residuos sólidos; tal es el caso del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste (SIMAR-Sureste) que se desarrolló en el estado de Jalisco

ubicado en el occidente del país, el cual se ha convertido en un referente nacional en materia de manejo de residuos sólidos, al ser responsable del servicio de limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos que se generan en los municipios miembros del acuerdo y cuyo funcionamiento les ha hecho merecedores de reconocimientos nacionales e internacionales.

El SIMAR se creó en el año 2008 y está conformado por 9 municipios del estado de Jalisco y un municipio del estado de Michoacán, por lo cual, durante el proceso de incorporación de este último fue necesario recurrir al apoyo del poder ejecutivo y legislativo de ambas entidades para generar la normatividad requerida para la conformación de esta intermunicipalidad.

Adicionalmente, en esta región del país se reconocen casos de cooperación intermunicipal en temas de infraestructura, ejemplificados a través del Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara, mejor conocido como Consejo Metropolitano, así como en el ámbito turístico a través del Consejo Intermunicipal de Turismo conformado por los municipios de Zamora, Tanganicuaro y Jacona en el estado de Michoacán.

Por otra parte, en el norte del país es posible reconocer acuerdos de cooperación intermunicipal en el tema de la seguridad pública, tal es el caso de la Coordinación Intermunicipal en Seguridad Pública, desarrollada en la zona conurbada de Altamira - Ciudad Madero - Tampico (Salazar, Polendo & Ibarra, 2011, p. 436), cuyo esquema se ha replicado en los municipios del Estado de México ubicado en el centro del país.

La cooperación intermunicipal se ha convertido en un esquema recurrente en el tema de gestión del medio ambiente en diversas regiones del país, tal es el caso de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (Jira) conformada por los municipios de Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, Unión de Tula, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco y Zapotitlán de Vadillo.

A pesar de los esfuerzos reconocidos e incluso premiados nacional e internacionalmente, el Instituto Mexicano para la Competitividad (2012) reconoce que los municipios mexicanos afrontan serios obstáculos para la implementación de acuerdos de cooperación intermunicipal debido a que;

contamos con cortos períodos de gobierno para realizar una buena gestión; ausencia de una legislación propia para cada tipo de municipio; inexistencia de un marco jurídico para la coordinación metropolitana que establezca obligatoriedad hacia los municipios conurbados para cooperar en la planeación, prestación de servicios, en los mecanismos

de participación ciudadana, políticas de transporte, agua, seguridad, fomento económico, entre otras; Un diseño institucional del cabildo poco funcional a los problemas de la agenda urbana; ausencia de un servicio profesional de carrera en el ámbito municipal. (p. 194)

Los beneficios que proveen los esquemas de cooperación intermunicipal han generado gran interés en los tomadores de decisiones, ya que en los últimos años se ha identificado un incremento de estos acuerdos a lo largo del país, por lo cual se vuelve necesaria la creación de incentivos para fomentar la creación de este tipo de acuerdos.

5. El federalismo fiscal en México

Dado que México es una federación, cada orden de gobierno tiene responsabilidades fiscales, las mismas que quedaron especificadas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implementado desde la década de los 80 del siglo pasado, el cual desde entonces ha sufrido algunas modificaciones relacionadas con los criterios de distribución de los ingresos, ya que

La reforma de 1980, si bien permitió simplificar el sistema impositivo, implicó que en lo sucesivo el gobierno federal sería el encargado de recaudar los impuestos de base amplia, lo que implicó que las entidades federativas cedieran al gobierno federal la función recaudatoria. (Sobarzo, 2009, p. 16)

Para los gobiernos municipales, la descentralización y las reformas iniciadas en 1983 implicaron la facultad para cobrar el impuesto predial y la transferencia de recursos federales y estatales a través del Ramo 28 y 33, denominados "Participaciones a entidades federativas y municipios" y "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios", los cuales se constituyen de fondos que otorgan recursos a los gobiernos locales como parte del acuerdo de coordinación fiscal.

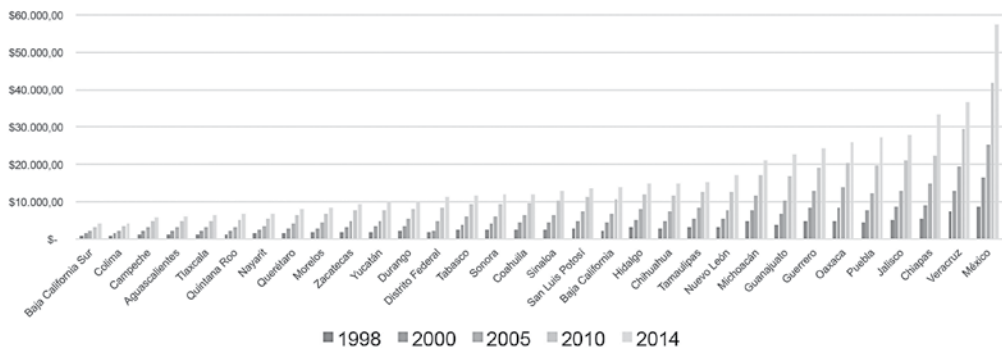
Estos fondos son otorgados a los gobiernos locales para atender asuntos de la agenda pública que se consideran prioritarios, de tal forma que "los asigna el gobierno federal, los regulan los estados y están dirigidos a educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública, alimentación y asistencia social" (Cabreo y Orihuela, 2011, p. 120) Las transferencias federales pretendían disminuir las desigualdades regionales, sin embargo, esto propició que se incrementara el grado de dependencia de los municipios y disminuyera su capacidad y esfuerzo fiscal. Así, Sour (2004) realizó un análisis de la recaudación de 155 municipios en el periodo temporal de 1993-2000, identificando que:

Los ramos 26 y 33 han tenido un efecto negativo en el esfuerzo fiscal de todos los gobiernos locales analizados, hay diferencias en el desempeño fiscal de los municipios cuando éstos se agrupan por tamaño: el impacto negativo de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal ha sido mayor en los municipios grandes que en los pequeños. Por otra parte, el mayor esfuerzo fiscal promedio dentro de la muestra lo realizan los municipios medianos. Más aún, hay diferencias en el desempeño fiscal de gobiernos del mismo tamaño. (p. 748)

Esta situación ha sido resultado del incremento constante de las transferencias intergubernamentales otorgadas a los gobiernos municipales, reflejadas en el presupuesto llamado ramo 33. En la Figura 4 es posible observar que hay entidades en las cuales el incremento anual ha sido más significativo, como el caso del Estado de México, Veracruz, Chiapas y Jalisco; no obstante, en los estados de Baja California Sur, Colima y Campeche, la variación ha sido menor.

FIGURA 4

TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS MUNICIPALES CORRESPONDIENTES AL RAMO 33, 1998-2014
(MILES DE MILLONES A PRECIOS CONSTANTES DE 2010)



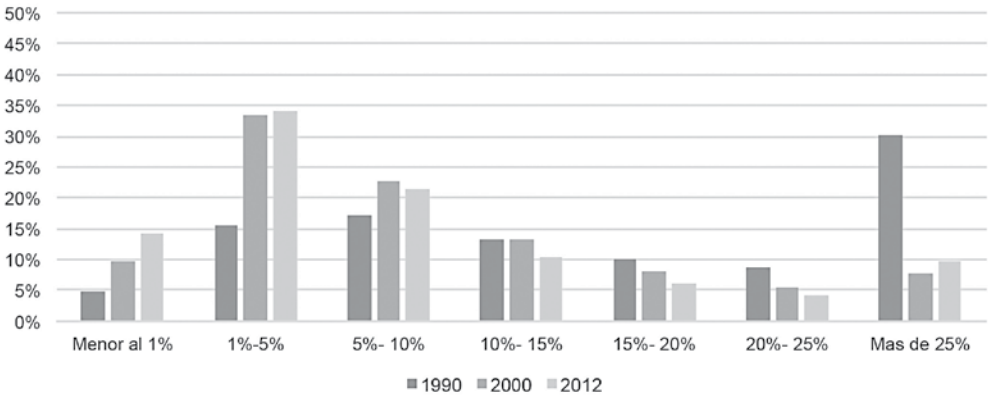
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INAFED (2014)

Como parte del sistema fiscal, los gobiernos municipales están facultados para obtener ingresos propios a través de contribuciones e impuestos municipales, sin embargo, dado el incremento en las transferencias federales y estatales, los ingresos propios han disminuido. En el año 1990, el porcentaje promedio de ingresos propios de los municipios de México era de 19.3% de sus ingresos totales, cifra que disminuyó en el año 2000 a 9.3%, mientras que en el año 2012 se situó en 9.2%.

De forma particular, el porcentaje de municipios que han disminuido sus ingresos propios se ha incrementado; así, en la Figura 5 es posible observar que entre los años 1990 y 2012 el porcentaje de municipios con ingresos propios menores al 1% se ha incrementado en un 9%, mientras que aquellos que recaudan entre el 1% y 5% crecieron 18%.

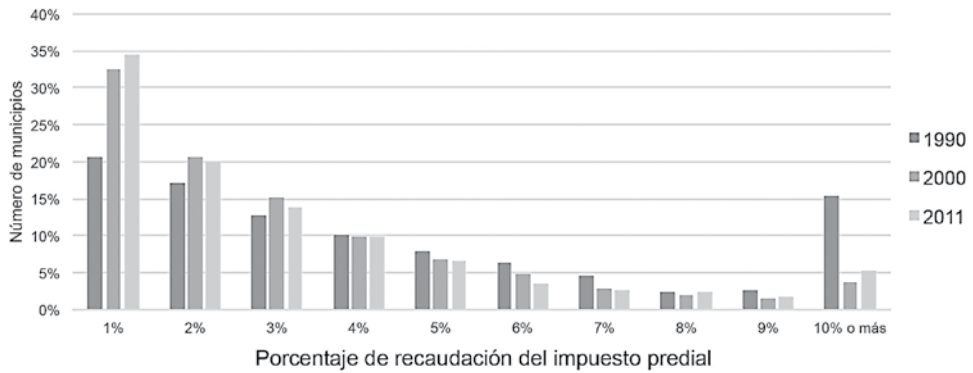
En el caso contrario, el porcentaje de municipios con mayor recaudación de ingresos propios ha disminuido; así, en 1990 el 30% de los municipios de México tenían ingresos propios que correspondían a más de 25% de sus ingresos totales, sin embargo, en 2012 esta cifra disminuyó hasta el 10%.

FIGURA 5
PORCENTAJE DE MUNICIPIOS DE ACUERDO A PROPORCIÓN DE INGRESOS PROPIOS QUE RECAUDAN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INAFED (2014)

La recaudación del impuesto predial representa una de las mayores fuentes de ingresos para los gobiernos municipales en México, sin embargo, se observa una reducción importante de la recaudación del mismo. En 1990, el 3% de los ingresos totales se obtenían a través del cobro predial, cifra que disminuyó a 1.95% en el año 2000 y se incrementó levemente en el año 2011, alcanzando el 2.1%.

FIGURA 6**PORCENTAJE DE MUNICIPIOS DE ACUERDO A SU PROPORCIÓN DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INAFED (2014)

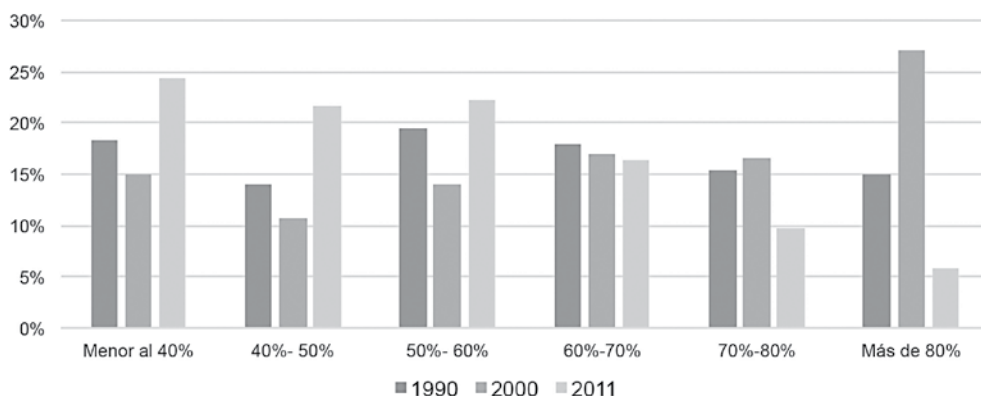
El porcentaje de recaudación del impuesto predial en los municipios de México se ha reducido, de tal forma que en el año 1990 el 21% solo obtenía el 1% de sus ingresos total a través de este impuesto, cifra que se ha incrementado en el año 2011, donde el 35% de los municipios se encontraban en dicha situación. De igual forma, el porcentaje de municipios que obtienen el 2% de sus ingresos totales a través del impuesto predial se incrementó en un 3%.

En el caso contrario, se observa que en 1990 el 15% de los municipios recaudaban a través del impuesto predial el 10% o más de sus ingresos totales, mientras que en el año 2010 esta cifra disminuye a 4%, para recuperar solo un punto porcentual en el año 2012.

En materia de egresos, el gasto corriente de los gobiernos municipales mexicanos continúa siendo el rubro al que se destina el mayor porcentaje de los mismos. En 1990 el porcentaje promedio de gasto corriente era del 59%, el cual se incrementó a 64% en el año 2000 y se redujo considerablemente en al año 2011, alcanzando el 52%.

FIGURA 7

PORCENTAJE DE MUNICIPIOS DE ACUERDO A LA PROPORCIÓN DE SUS EGRESOS DESTINADOS AL GASTO CORRIENTE



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INFORMACIÓN DE INAFED (2014)

De forma particular, el gasto corriente se incrementó significativamente entre los años 1990 y 2000, reconociendo que el porcentaje de municipios con un gasto corriente mayor al 80% creció en 12% en este periodo; sin embargo, se observa que entre los años 2000 y 2011 el gasto corriente disminuyó considerablemente, así, el porcentaje de municipios que tuvieron erogaciones menores al 40% en este rubro se incrementó en 9%.

La deuda pública de los gobiernos municipales en México ha sido un tema de gran importancia y discusión en la agenda pública y legislativa debido al incremento de la misma. En el año 2005, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reportó una deuda municipal de \$12,032.2 millones de pesos⁵ concentrada en 437 municipios del país. En el año 2010, la deuda pública municipal fue de \$70,360.3 millones de pesos, concentrada en 542 municipios; mientras que en el año 2014 la deuda disminuyó a \$47,400.5 millones de pesos reunida en 836 municipios.

De forma particular, en el año 2005, los 12 municipios con mayor deuda pública concentraban el 50.7% del total nacional, mientras que en el año 2010 se mostró una mayor diversificación entre los municipios, de tal forma que los 10 municipios con los porcentajes de deuda más altos solo concentraban el 32.46% de la misma. Por su parte, en el año 2014 se observa que existe un incremento considerable en el número de municipios con deuda, sin embargo, en este año se reconoce una concentración de los porcentajes de deuda en comparación al año 2000, ya que los 10 municipios con mayor deuda cuentan con el 30.8% del total de la misma.

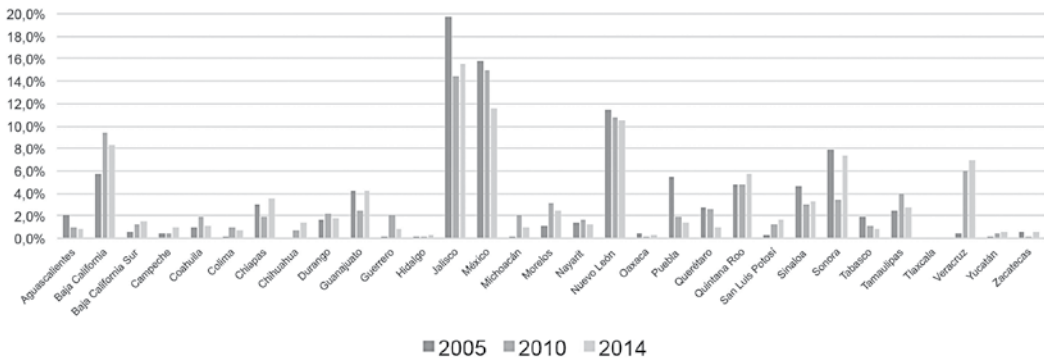
5. A pesos constantes del año 2010.

Al considerar el total de la deuda municipal se reconoce que en 21 entidades federativas este rubro ha crecido entre los años 2005 y 2014, teniendo solo una disminución significativa en los municipios de los estados de Jalisco, México y Puebla, los cuales redujeron su deuda en 4.2% cada uno.

En el extremo opuesto, los municipios del estado de Veracruz incrementaron su deuda en 6.5%, seguido de los municipios de Baja California, Chihuahua y Morelos, los cuales tuvieron un crecimiento en su deuda del 2.6%, 1.33% y 1.28% respectivamente. Adicionalmente se reconoce que los municipios de Guanajuato y Durango no han tenido cambios significativos en sus porcentajes de deuda.

FIGURA 8

PORCENTAJE DE DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL POR ESTADOS 2005-2014



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE SHCP (2015)

6. Participación ciudadana en el ámbito municipal

De acuerdo a Arzaluz (2013) la participación ciudadana en los gobiernos municipales de México comenzó en la década de los años noventa del siglo pasado, coincidiendo con la revalorización de este tipo de gobierno y la expansión de la agenda pública. Esta situación propició que desde el ámbito académico se estudiaran los procesos de participación que se desarrollaron desde estos espacios gubernamentales, identificando que “casi todos se refieren a municipios urbanos y utilizan el estudio de caso como herramienta metodológica que sustenta la discusión” (p. 173).

Por lo anterior, en este apartado, para obtener una aproximación a la situación actual de la participación ciudadana en los municipios de México, se utilizan dos recursos

importantes: el primero se relaciona con un análisis de la estructura organizacional de estos gobiernos, pretendiendo identificar la existencia de direcciones o áreas destinadas a la participación ciudadana; y en segundo lugar, se estudia la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local⁶(PGGL), el cual recopila experiencias de política pública municipal en el país.

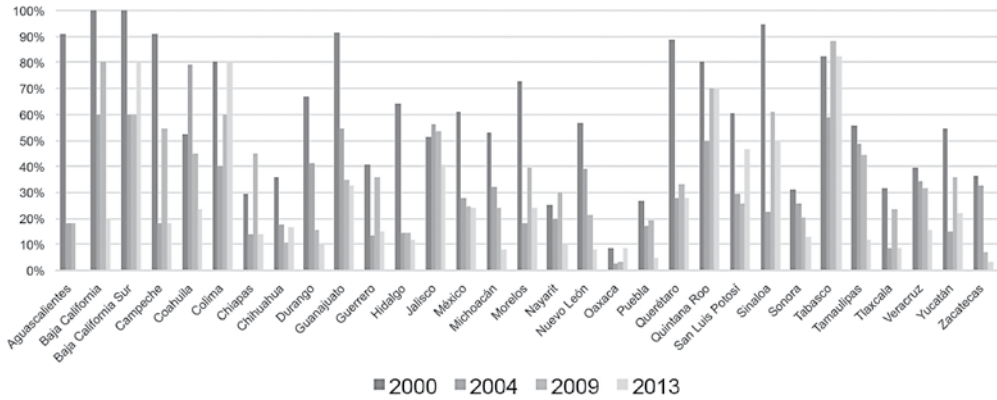
La presencia de áreas destinadas a la atención de la participación ciudadana en la estructura organizacional de los gobiernos municipales ha tenido un descenso importante; en el año 2000 existían 957 municipios con un área destinada a realizar estas funciones, sin embargo, en el año 2004 disminuyó a 555 municipios y se alcanzó la situación más crítica en el año 2013, donde solo 395 municipios tenían esta área en su estructura.

En la Figura 9 se presenta el porcentaje de gobiernos municipales por estados que tienen un área de participación ciudadana. De forma particular, se observa que el año 2000 ha sido el más alto en cuanto a participación ciudadana y, además podemos notar cómo este porcentaje ha disminuido de manera significativa. Así, los estados de Baja California, Campeche y Querétaro son los que han tenido una mayor diferencia entre el año 2000 y 2013, disminuyendo en un 80%, 73% y 61% respectivamente. Existen estados en los cuales el porcentaje de municipios con áreas de participación ciudadana no ha variado entre el año 2000 y 2013, tal es el caso de Colima y Tabasco; sin embargo, ningún estado mejoró su porcentaje en los años de comparación.

En el año 2000 la totalidad de los municipios de Baja California y Baja California Sur tenían áreas de participación ciudadana en su estructura organizacional, mientras que en Sinaloa y Campeche el 94% y 91% de sus municipios cumplían con dicha condición; Oaxaca y Nayarit fueron los estados con los porcentajes más bajos, alcanzando solo el 8% y 25% respectivamente.

Coahuila fue el estado con el mayor porcentaje de municipios que tenían áreas de participación ciudadana en el año 2004, seguido de Baja California Sur y Aguascalientes, en las cuales el 60% de sus municipios contaban con esta área. En el caso opuesto, Oaxaca y Tlaxcala fueron los estados con los menores porcentajes, logrando solo el 3% y 8% respectivamente.

6. El Premio Gobierno y Gestión Local es un reconocimiento que otorgan diversas instituciones académicas en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, que tiene como objetivo "identificar, analizar, reconocer y difundir las mejores experiencias de gobierno local, para contribuir a su institucionalización y al desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión" (PGGL, 2014).

FIGURA 9**PORCENTAJE DE MUNICIPIOS EN MÉXICO CON ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SUS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INEGI E INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. (2001), SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2006) E INEGI (2009 Y 2013)

En el año 2009 el 88% de los municipios de Tabasco tenía área de participación ciudadana, siendo el estado con el valor más alto, mientras que Oaxaca y Zacatecas se convirtieron en los estados con los porcentajes de municipios más bajos. Esta situación no tuvo cambios importantes en el año 2013, ya que Tabasco continuó siendo el estado con el mayor porcentaje de municipios que cumplían con esta condición y Oaxaca se encontró en el extremo opuesto, ya que solo el 1% de sus municipios tuvieron áreas de participación ciudadana.

Con esta información se reconoce que los gobiernos municipales han relegado la participación ciudadana de sus estructuras organizacionales, al observar que el porcentaje de estos que cumple con dicha condición ha disminuido significativamente; sin embargo, se reconoce que a pesar de estos cambios estructurales, este orden de gobierno continua realizando esfuerzos importantes para implementar políticas en esta materia.

El PGGL ha recibido 4,394 solicitudes de inscripción entre los años 2001-2012, las cuales se posicionan en cualquiera de las 13 categorías existentes⁷. Esta base de datos se ha convertido en una herramienta que proporciona información para el análisis de la evolución de las políticas públicas municipales en México.

7. Desarrollo municipal; conservación ecológica; educación, cultura y deporte; infraestructura municipal e imagen urbana; modernización administrativa; modernización financiera; política social; participación ciudadana; planeación urbana; salud pública; servicios públicos y protección civil y transparencia y rendición de cuentas.

En la base del PGGL es posible reconocer la existencia de 270 iniciativas enfocadas o clasificadas en el área de participación ciudadana, de las cuales solo dos han logrado ser ganadoras de este reconocimiento.

Arzaluz (2005) realiza un análisis utilizando la base del PGGL y estudia de forma particular los dos ganadores existentes en la categoría de participación ciudadana hasta el año 2010: el Consejo Democrático Municipal de Cuquío, Jalisco y Unidos Planeamos el Desarrollo en Villaflores, Chiapas; reconociendo que los municipios pequeños son los que sobresalen en la materia, debido a que “tal vez en los contextos urbanos las formas de participación no han sido suficientemente capaces de influir en las tareas de gestión del gobierno” (p. 195).

Adicionalmente, en sus reflexiones la autora reconoce que el capital social es un elemento necesario para que se propicien procesos de participación ciudadana y determina que si bien la participación ciudadana apareció como elemento de la gestión local a raíz del paso de una vieja a una nueva institucionalidad, y se observaron nuevos estilos de gestión local en algunas zonas del país, este proceso no ha terminado de concretarse (Arzaluz, 2005, p. 195).

7. Innovación y modernización local

Los estudios sobre gobiernos municipales en México y América Latina, así como las experiencias recopiladas a través del PGGL, reflejan un avance e innovación en la gestión pública municipal; sin embargo, todavía existen municipios que se enfrentan a problemas relacionados con la falta de capacidades en los funcionarios públicos y la escasez de recursos financieros y tecnológicos.

En el año 2000 el 98% de los municipios del país tenían al menos una computadora para realizar sus funciones, cifra que alcanzó el 99% en el año 2013; por lo cual se reconoce que al menos 15 municipios del país no cuentan con esta herramienta de trabajo. Los estados de Oaxaca y Yucatán poseen el mayor número de municipios sin computadora, siendo 6 y 4 los ayuntamientos que tienen esta deficiencia respectivamente.

El número de equipos de cómputo en los gobiernos municipales también se ha incrementado, en el año 2000 solo existían 723 computadoras operando en la administración pública, cifra que aumentó significativamente en el año 2004 hasta alcanzar un total de 40,030 equipos. Entre el año 2004 y 2009 el número de computadoras utilizadas en los gobiernos municipales se triplicó, alcanzando en este último año un total de 130,080 equipos, mientras que en el año 2011 y 2013 esta cifra llegó a 147,989 y 179,799 respectivamente.

El número de líneas telefónicas ha mantenido una tendencia similar a la descrita en el equipo de cómputo, ya que en el año 2000 y 2004 solo 1,954 y 1,850 municipios tenían línea telefónica respectivamente; mientras que en el año 2011 y 2013 se alcanzó una cobertura de 2,105 y 2,400 municipios, logrando en este último año una cobertura de 97% de los municipios del país.

Si bien no se ha alcanzado una cobertura telefónica total en los gobiernos municipales de México, se puede reconocer un incremento importante en el número de líneas telefónicas utilizadas, que pasó de 11,475 líneas en el año 2000 a 31,766 en 2004; mientras que en los años 2011 y 2013 esta variable creció a 34,352 y 58,553 respectivamente.

Gil-García y Martínez (2011) estimaron un índice de gobierno electrónico a partir de cinco variables relacionadas con este concepto: indicador de computadoras, indicador de líneas telefónicas, conexión a internet, información en el sitio web y funcionalidad del sitio web. Dicha estimación se realizó con información del año 2009 alcanzando valores entre cero y uno.

Los municipios de Puebla (Puebla), Zapopan (Jalisco), Mérida (Yucatán), Aguascalientes (Aguascalientes) y Guadalajara (Guadalajara) fueron los gobiernos con el mayor índice; en cambio, en el extremo opuesto, 270 municipios tuvieron un valor de 0, reconociendo adicionalmente que el 56% de los municipios evaluados tuvieron un índice menor a 0.30, que representó al promedio de los datos.

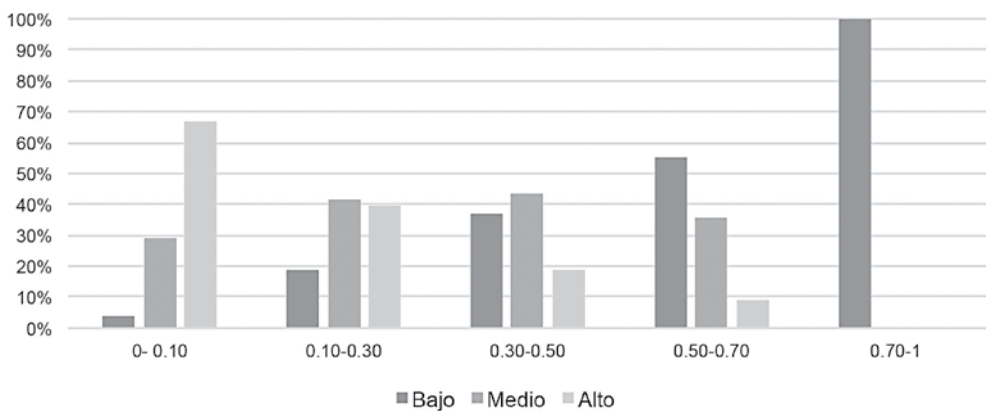
Los resultados obtenidos permiten señalar que “una quinta parte [de los municipios] no cuenta con la infraestructura básica de tecnologías de la información, y la mayoría de los municipios se encuentra en una etapa incipiente de gobierno electrónico” (Gil-García & Martínez, 2011, p. 487).

Para el año 2011 la situación de los gobiernos municipales de México en materia de infraestructura tecnológica y gobierno electrónico no había mejorado significativamente. Al realizar la estimación del índice de gobierno electrónico para ese año es posible reconocer que el valor promedio de dicho indicador fue similar al obtenido en el año 2009, presentándose solo una pequeña disminución del 4% en el número de municipios que se encontraban debajo del promedio.

El 31.6% de los municipios tuvieron un índice de gobierno electrónico entre 0.10 y 0.30, mientras que el 27.8% alcanzó un valor entre 0.30 y 0.50. Asimismo el 21.1% de los municipios evaluados tuvo un índice de entre 0 y 0.10, mientras que el 19.3% presentó valores entre 0.50 y 0.70. Por último, solo cinco municipios del total de la muestra lograron valores mayores a 0.70.

Por otra parte, al considerar el grado de marginación de los municipios a los cuales se estimó el índice de gobierno electrónico, se observa que el 67% de los municipios con valores bajo el índice tienen un alto o muy alto grado de marginación, mientras que, en el otro extremo, el 100% de los municipios con un índice entre 0.70 y 1 tienen un grado de marginación bajo o muy bajo; situación que permite reconocer una relación negativa entre las variables; así, entre mayor sea el grado de marginación de los municipios, menor será la infraestructura tecnológica y los servicios proporcionados a través de la página web, lo cual se refleja en bajos índices de gobierno electrónico.

FIGURA 10
RELACIÓN DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ELECTRÓNICO CON EL GRADO DE MARGINACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INEGI (2013)

Si bien se observa que un gran porcentaje de municipios de México aún cuentan con deficiencias importantes en materia de gobierno electrónico, también es necesario reconocer que muchos gobiernos municipales se han esforzado por incorporar estas acciones a su gestión pública, de tal forma que “el gobierno electrónico representa una innovación en las administraciones públicas y es parte fundamental de las estrategias que diseñan los gobiernos para hacer frente a los retos a los que se enfrentan en la actualidad” (Marquina, 2012, p. 26).

Esta situación ha implicado que los gobiernos municipales utilicen las plataformas de gobierno electrónico para diversas acciones como: proporcionar información relacionada con la rendición de cuentas; agilizar trámites; recolectar quejas y solicitudes de la ciudadanía sobre los servicios públicos e incrementar su recaudación a través del pago electrónico del impuesto predial, multas y recargos.

A partir del año 2009 el Fondo de Información y Documentación para la Industria (INFOTEC) otorga un reconocimiento especial, en unión con el PGGL, a “los municipios que desarrollan experiencias relevantes en el uso de tecnologías de la información y comunicación con el objeto de (...) impulsar mejores prácticas en las administraciones municipales” (INFOTEC, 2014).

En el año 2010 el programa “Durango, ciudad digital” fue uno de los ganadores de la edición del PGGL y del Reconocimiento INFOTEC. Este programa permitió mejorar la infraestructura tecnológica y de comunicaciones del municipio a través de: la instalación de fibra óptica para reducir costos; la creación de un sistema de información geoespacial municipal para actualizar el padrón catastral y llevar un control de la infraestructura vial; la creación de ventanillas multitrámite y la opción de pago del impuesto predial en diversos establecimientos, así como la conformación del sistema de atención ciudadana, que permitió procesar de forma más eficiente las peticiones y quejas de la población.

Las experiencias del uso de TIC permiten reconocer “que los municipios mexicanos han comenzado a desarrollarse en cuanto a gobierno electrónico y han avanzado en los últimos diez años en áreas importantes, sobre todo en cuanto a infraestructura” (Gil-García & Martínez, 2011, p. 489); sin embargo, es necesario señalar que todavía existen deficiencias importantes en los gobiernos municipales que limitan la innovación y modernización de la administración pública de estos espacios gubernamentales.

8. Principales políticas urbanas y sus retos

Las primeras instituciones de planeación urbana en México se establecieron durante la década de los setenta, como respuesta al “intenso proceso de urbanización [que] fue producto originalmente de las migraciones campo-ciudad, así como de las elevadas tasas de crecimiento poblacional que se registraron en el país durante varias décadas” (Ziccardi, 2003, p. 136). Este fenómeno de expansión urbana se origina como respuesta a la necesidad de mano de obra para sostener el modelo económico de sustitución de importaciones que predominó durante esta época.

En 1976 se creó la Ley General de Asentamientos Humanos y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las cuales conformaron dos años más tarde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano así como el Sistema Nacional de Planeación Urbana. La instauración de estas instituciones pretendía homologar los criterios necesarios para planear los asentamientos humanos en el país; sin embargo, en las décadas posteriores se reconoce un abandono de la planeación urbana, supeditada por las políticas económicas y sociales, de tal forma que en los programas federales posteriores “la planeación urbana asume un carácter secundario limitado a la regulación del crecimiento

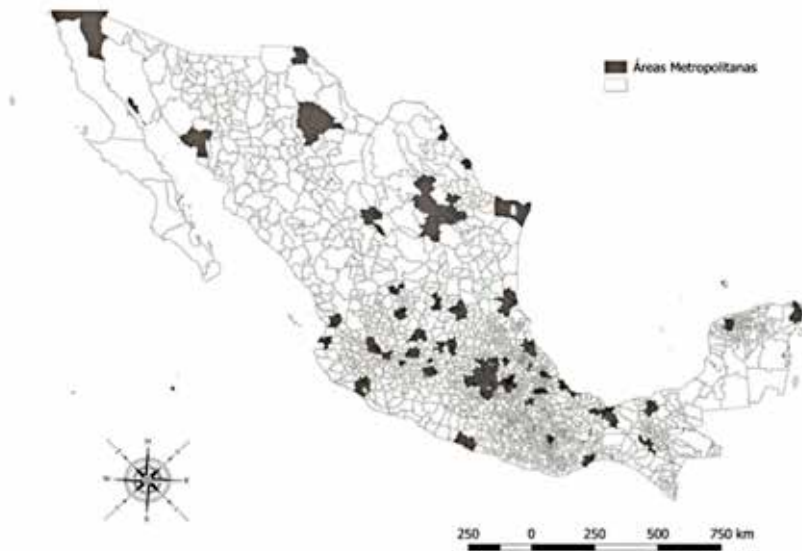
de las ciudades desde una perspectiva espacial carente de una visión integral y sin mostrar signos de avance en su concepción" (Gutiérrez, 2009, p. 61).

La participación de los gobiernos municipales en la planeación urbana data de 1983 y se fortaleció en 1999 con las reformas al artículo 115 de la Constitución Mexicana, el cual otorga responsabilidades a este orden de gobierno para planear y gestionar el territorio "en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y suministro de servicios públicos" (Ziccardi, 2003, p. 139).

Por lo anterior, los gobiernos municipales comenzaron a crear espacios en sus estructuras organizacionales para atender los asuntos relacionados con el desarrollo urbano y la planeación del mismo. En el año 2000, el 72% de los municipios del país tenían un área de desarrollo urbano, siendo Oaxaca el estado con el menor porcentaje de municipios en dicha situación. Inicialmente, el área de desarrollo urbano era responsable de la obra pública del municipio, sin embargo, para el año 2004 esta situación cambió y se diseñaron áreas en la estructura organizacional para cada tema, lo que propició que el porcentaje de municipios con espacios para el desarrollo urbano se redujera a solo 719 municipios, representando al 29% del total del país. Esta tendencia no ha cambiado en los últimos años, ya que en el 2011 solo 558 municipios tenían áreas de desarrollo urbano en sus estructuras organizacionales, lo cual representó el 23% de los municipios del país.

El bajo porcentaje de áreas responsables del desarrollo urbano y la planeación del mismo en los gobiernos municipales es una tendencia que va en contra del crecimiento urbano en el país. De acuerdo al Consejo Nacional de Población, en el año 2010 existían 59 zonas metropolitanas en México, conformadas por 367 municipios o delegaciones y en las cuales vivían 63.8 millones de personas que representan el 56.8% de la población total del país.

FIGURA 11
ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO, 2012



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON CARTOGRAFÍA DE INEGI (2010)

De esta forma, se reconoce que poco más del cincuenta por ciento de la población de México vive en zonas urbanas; sin embargo, esta tendencia continuará creciendo, ya que Bazant (2010) estima que para el año 2050 el 81% de los habitantes del país residirán en espacios urbanos.

El crecimiento de las áreas urbanas se ha visto acompañado de “una expansión “horizontal” es decir a base de viviendas unifamiliares para cualquier nivel de ingreso” (Bazant, 2010 p. 495); lo cual ha significado una reducción de las zonas rurales aledañas a las áreas urbanas.

Esta situación ha tenido impactos importantes en la visión de centro y periferia existente en las ciudades del país, ya que fue necesario crear zonas comerciales cercanas a las “nuevas colonias y fraccionamientos (...) a fin de que no se trasladaran al centro. Situación que agudizó la problemática de los centros urbanos, al verse marginados del consumo de buena parte de la población” (Espinosa, 2008, p. 80). Como consecuencia de este “abandono” las zonas centrales de las ciudades, conocidas también como centros históricos, tuvieron problemas que crearon “un agudo deterioro en la calidad del ambiente urbano” (Espinosa, 2008, p. 80).

En respuesta a esta problemática, el gobierno federal y estatal comenzó a crear políticas de recuperación de los centros históricos con un fin turístico, lo que ha permitido mitigar paulatinamente el efecto del crecimiento urbano sobre estos espacios.

La implementación de las políticas de desarrollo urbano se ha acompañado de una planeación, plasmada comúnmente en los denominados planes de desarrollo urbanos diseñados por los gobiernos municipales como una herramienta para gestionar el territorio. En el año 2000, el 36% de los municipios del país tenía plan de desarrollo urbano, porcentaje que se mantuvo en el año 2004 y se incrementó considerablemente en el año 2009, en el cual el 78% de los municipios de México contaban con este documento.

La existencia de planes de desarrollo urbano ha significado un avance en materia de planeación urbana; no obstante, existen problemas relacionados con los mismos, ya que “el plan urbano se hace como una concepción abstracta de lo que en “teoría” debería de ser la ciudad” (Bazant, 2010, p. 502). Adicionalmente se reconoce una falta de actualización y gestión de los mismos de forma que sea viable su ejecución, por lo cual se quedan como documentos legales para aprobar los usos de suelo de las nuevas construcciones o fraccionamientos pero pierden validez como instrumentos que den respuesta a demandas sociales y organicen los recursos y acciones para ir construyendo la ciudad para el futuro (Bazant, 2010, p. 503).

De esta forma, se reconoce que la planeación urbana en los municipios de México se ha concentrado en un fortalecimiento institucional, propiciando que mantenga un carácter centralizado y notoriamente orientado a cuestiones políticas y sociales manteniéndola al margen de su propio campo disciplinario (...) se observa un debilitamiento de la planeación urbana mexicana dejando al descubierto su limitada relación con la cambiante realidad y también su obsolescencia conceptual. (Gutiérrez, 2009, p. 62). Por lo cual, se reconoce que en materia de planeación urbana los gobiernos municipales todavía tienen muchas tareas pendientes.

9. Conclusiones

Los municipios en México han evolucionado por el impulso de una política de descentralización que se inició hace más de tres décadas, proceso aunado al de transición demográfica de la población, de rural a urbana; lo que ha originado la existencia de grandes concentraciones metropolitanas en donde vive más de la mitad de la población.

La heterogeneidad en los municipios no es solo en tamaño poblacional sino también en dinámicas socioeconómicas. Los retos de los más de dos mil cuatrocientos gobiernos municipales son enormes: ofertar servicios públicos en grandes ciudades que concentran a miles o millones de personas así como la provisión de los mismos en lugares de unos cuantos pobladores, lo que implica enormes costos para la gestión municipal. Los presidentes municipales que encabezan los gobiernos locales son en su mayoría actores sociales sin experiencia previa en la función pública, con baja capacidad profesional y que solo cuentan con tres años para instrumentar un programa de gobierno. La estructura organizacional de los gobiernos municipales está definida en la Constitución del país y no existe la posibilidad de articular diversas formas de gobierno acordes al tamaño poblacional de los municipios o a la dinámica socioeconómica.

Los gobiernos municipales tienen una alta dependencia de recursos fiscales del gobierno federal, el cobro del impuesto predial es raquítico y los gastos administrativos se han incrementado, dejando con baja capacidad de inversión a este orden de gobierno. El diseño del esquema fiscal mexicano genera que los gobiernos subnacionales gasten de manera inadecuada y capten pocos ingresos propios, ya que desincentiva la responsabilidad fiscal al concentrar las fuentes de ingreso y solo descentralizar el gasto.

La participación ciudadana fue un elemento relevante en la vida de los gobiernos municipales al inicio de la democratización del país, en la década de los ochenta del siglo pasado; sin embargo, los esquemas de participación no se renovaron o actualizaron por falta de capacidad y continuidad en los gobiernos. Además, la fuerte partidocracia en México no favorece un esquema de gobernanza local, ya que las visiones e intereses de los partidos prevalecen sobre los intereses de los ciudadanos.

La cooperación intermunicipal es posible en términos legales desde el año 1999 y, actualmente, se observa en el país una tendencia importante a la creación de esquemas que resuelven problemas públicos, principalmente relacionados con asuntos ambientales.

Al vivir la mayor parte de la población en municipios urbanos, la planeación se volvió una política gubernamental crucial para articular el territorio; sin embargo, el modelo de planeación urbana centralizada y de control gubernamental, aunado a la acelerada expansión urbana, ha generado enormes problemas en la ciudades mexicanas. Así, la

irregularidad del suelo y la vivienda, la expansión de megaproyectos y la escasa cultura ambiental tiene a las ciudades en un notable deterioro que afecta la calidad de vida de los ciudadanos.

En suma, los gobiernos municipales mexicanos enfrentan enormes retos a los que se suma un proyecto de recentralización, instrumentado por el actual gobierno federal, que amenaza las atribuciones y capacidades gubernamentales de los municipios, lo que se traduciría en una falta de articulación para el desarrollo del territorio.

10. Bibliografía

Arzaluz, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad*, XVII (32), 107-144.

Arzaluz, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. *Gestión y Política Pública*, XXII (1), pp. 161-202. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v22n1/v22n1a5.pdf>

Barrera, D. (2003). Presidentas municipales en México. *Perfiles y trayectorias*. Cuicuilco, 10, 0-24. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/351/35102703.pdf>

Bazant, J. (2010). Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. *Espacio Abierto*, 19 (3), 475-503.

Cabrero, E. (2003). La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En E. Cabrero, *Políticas públicas una agenda en construcción* (pp. 13-47). México: Porrúa.

Cabrero, E., & Orihuela, I. (2011). Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. En E. Cabrero & D. Arellano (Eds.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009* (pp. 117-156). México, D.F.: CIDE. CONAPO. (2010). Delimitación de las zonas metropolitanas en México. Recuperado de <http://www.conapo.gob.mx>. Espinosa, S. G. (2008). Centros históricos, procesos urbanos y planeación urbana en México. *Quivera*, 10 (2), 77-87.

Galván, F., & Santín, L. (2012). *Asociacionismo intermunicipal*. México: Arlequín.

Gil-García, J., & Martínez, M. (2011). Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México. En E. Cabrero & David Arellano (Coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp. 433-503). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10089/16461>

Gil, J. C. (2011). El sistema electoral en las cámaras y ayuntamientos de México. *Gaceta de Ciencia Política*, 8(1), 29-51.

Gutiérrez, J. J. (2009). Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Revista Urbano*, 19, 52-64.

INAFED. (2014). Base de datos sobre finanzas públicas municipales. Disponible en www.inafed.gob.mx

INEGI e Instituto Nacional de Desarrollo Social. (2001). Encuesta Sobre Desarrollo Municipal - 2000. Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10089/16189>.

INEGI. (2010). Marco Geoestadístico Nacional. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>.

INEGI. (2013). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>.

INFOTEC. (2014) Premio CIDE-INFOTEC. Recuperado de www.infotec.com.mx.

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2012). El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Informe del Instituto Mexicano para la Competitividad.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal - 2009. Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10089/16283>.

Marquina, M. de L. (2012). Gobierno electrónico e innovación en los gobiernos locales de México. *Revista de Administración Pública*, 3(3), 15-32.

PGGL. (2014). Base de datos sobre el Premio de Gobierno y Gestión Local. Recuperado de <http://www.premiomunicipal.org.mx>.

Quiroz, E. (1996). Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XLVI (205-206), 43-59. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es>.

Rodríguez- Oreggia, E., & Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. *Gestión y Política*, XV (2), 393-409. Disponible en <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu>.

Rodríguez, J. A. (2005). Los sistemas electorales y la democratización de los gobiernos municipales en México. El caso de los municipios sonorenses. *En El municipio en México y el mundo* (pp. 749-760). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Salazar, J. de J., Polendo, J., & Ibarra, J. (2011). Convenios intermunicipales. *El efecto de la policía metropolitana del área conurbada Almatam*. *Gestión y Política Pública*, XX (2), 433-457.

Secretaría de Desarrollo Social. (2005). *Formación de Servidores Públicos Municipales. Intermunicipalidad* (pp. 1-35).

Secretaría de Desarrollo Social (2006). Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales - 2004. Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10089/16333>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). Base de datos sobre deuda pública municipal. Recuperado de <http://www.hacienda.gob.mx>.

Sobarzo, H. E. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. *Problemas Del Desarrollo*, 40(156), 11-28.

Sosa, J. de J. (2010). Evolución reciente de la gestión pública municipal de México. *Provincia*, 24, 53-75. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55515975004>

Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México. *Gestión y Política Pública*, XIII (3), 733-751.

Ziccardi, A. (2003). La planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local? En E. Cabrero, Políticas públicas municipales una agenda en construcción (pp. 129-154). México: Porrúa.

CAPÍTULO 9

GOBIERNOS LOCALES EN PARAGUAY

MARÍA JOSÉ GARCÍA ASCOLANI

Investigadora independiente, consultora en políticas
públicas y abogada de derechos humanos.

1. Tipos de Gobiernos locales y su papel en el contexto institucional

1.1. ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO: SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

El Paraguay es un país mediterráneo, situado en el corazón de la Cuenca del Plata de América del Sur, con un territorio que alcanza los 406.752 km². El país cuenta con 5.670.238 habitantes, según datos estimados en el Censo del 2002, siendo uno de los países menos poblados del hemisferio, con una densidad aproximada de 12,7 habitantes por km². Su economía está basada fundamentalmente en la agroganadería y, desde los años '70, en la producción hidroenergética (Peralta&Perrota, 2014). Por su condición geográfica, el país es interdependiente del Brasil y Argentina, de los que se vale para salir al mar y realizar sus transacciones comerciales de importación y exportación. Los megaproyectos y proyectos de desarrollo impuestos al país, que cuentan con el apoyo de la banca multilateral y otras corporaciones financieras, impactan sobre la vida misma de las comunidades locales porque convierten las escasas tierras de los indígenas, pequeños productores y comunidades tradicionales, en establecimientos

ganaderos y monocultivos extensivos, deteriorando los recursos naturales, además de su seguridad alimentaria, y obligándolos a habitar pequeños bolsones de sus antiguos territorios y/o los cinturones marginales de los centros urbanos, (migraciones internas) (Peralta & Perrota, 2014).

El Estado es políticamente unitario y descentralizado en cuanto a competencias y funciones específicamente establecidas en la Constitución Nacional. Posee un total de 17 departamentos en los que se encuentra dividido políticamente y 250 municipios (según datos Disponibles en Listado de Municipios 2010/2015 <http://www.opaci.org.py/>). En el Paraguay existen tres niveles de descentralización política: el central, el departamental y el municipal.

En el dictamen de Anteproyecto de Ley Marco de la Descentralización (2008) elaborado por la Comisión especial de estudio de la Cámara de Diputados, se menciona que:

Al respecto, la descentralización propicia, por un lado, que la administración pública con competencia nacional descargue sus tareas en las administraciones con competencia departamental y municipal. Por el otro, asegura a los Departamentos y Municipios como entes territoriales autónomos que tengan la suficiente capacidad de decisión en la gestión de la actividad administrativa descentralizada (p.1.).

Continúa el mismo dictamen parafraseando al documento denominado Proyecto Plataforma de Descentralización desde la Perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales (2001), elaborado por varias organizaciones: "...En este sentido, la descentralización "no se contradice con la forma unitaria del Estado [paraguayo]" (p.1). Por el contrario, las disposiciones constitucionales "garantizan la autonomía de los entes territoriales y la posibilidad de que éstos asuman nuevas competencias ejecutivas, sin que ello implique la creación de estados o provincias con potestades legislativas o judiciales" (p.1).

No se posee aún una ley especial que regule la descentralización y las relaciones entre los niveles de gobierno territorial.

El Art. 166° de la Constitución hace referencia a la autonomía municipal, a la vez que define la personería jurídica del municipio: "Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos" (Constitución de la República del Paraguay, 1992).

1.2. COMPETENCIAS MUNICIPALES

La autonomía política municipal a la que se refiere la Carta Magna importa que sus autoridades sean electas en sufragio directo por el pueblo, y estas autoridades, de acuerdo a su competencia legal, nombran y remueven a sus propios funcionarios. La autonomía administrativa se refiere a la gestión del gobierno municipal y su relación con los administrados en el cumplimiento de sus fines; la autonomía normativa se expresa en el ejercicio de la facultad de dictar resoluciones y ordenanzas municipales, tanto para su relacionamiento interno y funcional, como también con la ciudadanía.

La relevancia de los territorios municipales radica en su autarquía o potestad para captar sus propios recursos, administrarlos y destinarlos al cumplimiento de sus fines sin interferencia de ningún otro poder del Estado, salvo la facultad de control de su actividad económica financiera por la Contraloría General de la República (Elizeche, 2008). El Art. 1º de la Ley Nº 3966/2010 “Orgánica Municipal” define el municipio como “... la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios, que tiene por objeto el desarrollo de los intereses locales. Su territorio deberá coincidir con el del distrito y se dividirá en zonas urbanas y rurales” (Ley Nº 3966, 2010).

El Municipio tiene por objeto, en líneas generales, el bienestar de la comunidad, el desarrollo de los intereses locales y la promoción de la participación ciudadana. Esto requiere: la elaboración y ejecución de planes de desarrollo integral y armónico del Municipio, y de sus programas y proyectos en lo que respecta a once ejes de competencias establecidos en el Art. 12 de la Ley Nº 3966/10 que se citan a continuación:

1. Planificación, urbanismo y ordenamiento territorial.
2. Infraestructura pública y servicios.
3. Transporte público y de tránsito.
4. Ambiente.
5. Espectáculos y lugares de concurrencia pública.
6. Patrimonio histórico y cultural.
7. Salud, higiene y salubridad.
8. Educación, cultura y deporte.
9. Desarrollo productivo.
10. Desarrollo humano y social;
11. Las funciones de reglamentación de casas de empeño y de institutos municipales de crédito; prevención y atención de situaciones de emergencia y desastres; la organización de la policía municipal de tránsito y sus funciones de control; la promoción de soluciones pacíficas de controversias comunitarias e institucionales, alternativas o complementarias a la justicia ordinaria e inspección de pesas y medidas.

1.3. TIPOLOGÍA DE LOS MUNICIPIOS

La ley orgánica municipal establece una clasificación oficial de las municipalidades del país, en la que no se incluye la ciudad de Asunción. Las municipalidades son agrupadas según sean los montos de los respectivos presupuestos generales, como sigue:

- Primer grupo: Superiores al 50% del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las municipalidades de las capitales departamentales.
- Segundo grupo: Inferiores al 50% del promedio mencionado para las del primer grupo, hasta el 12% del mismo promedio.
- Tercer grupo: Inferiores al 12% del promedio mencionado en el segundo grupo, hasta el 3% del mismo promedio.
- Cuarto grupo: Inferiores al mínimo establecido para el tercer grupo.

La determinación del grupo al cual corresponden las municipalidades, conforme a lo considerado en esta disposición, será establecida por decreto del Poder Ejecutivo, debiendo revisarse esta clasificación para cada elección municipal¹.

Otra clasificación que se presenta en este trabajo, por considerarla de gran interés, es la que se ha realizado teniendo en cuenta los índices descritos en el reciente Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013. Este informe generó unas Categorías de Desarrollo Humano Local (CDHL) con las que se clasificaron 207 municipios de la Región Oriental en cinco grupos: (i) municipios de Desarrollo Humano local alto, (ii) medio alto, (iii) medio, (iv) medio bajo, y (v) bajo².

Para ilustrar y profundizar en la percepción de la estructura heterogénea del Desarrollo Humano local en Paraguay, se observó el contexto socioeconómico de tres comunidades en la región oriental: el municipio de Carayaó, en el departamento de Caaguazú; el municipio de Ybycuí, en Paraguari; y el municipio de Ñemby, en el Departamento Central.

Carayaó, Ybycuí y Ñemby son representativos de las categorías de bajo, medio y alto Desarrollo Humano Local respectivamente. Carayaó es un municipio representativo de

1. Art. 8° de la Carta Orgánica Municipal. Ley N° 3966/10. Poder Legislativo de Paraguay.

2. Estas Categorías de Desarrollo Humano Local se elaboraron utilizando los siguientes indicadores complementarios de bienestar: (a) el Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal (1992), (b) el porcentaje de hogares sin Necesidades Básicas Insatisfechas en el municipio (1992), (c) el nivel de consumo promedio municipal (1997/98), (d) la probabilidad de no ser pobre en el municipio (1997/98), (e) el nivel de ingreso promedio municipal (1997/98), y (f) el PIB per cápita municipal (1992) por sí solo.

Cuatro de estos seis indicadores complementarios permiten aproximarse a la capacidad para tener una vida productiva. Específicamente, estos indicadores son: el nivel de ingreso promedio per cápita en el municipio, la probabilidad de no ser pobre, el PIB per cápita municipal, y los niveles de consumo familiar promedio. El uso de otros indicadores complementarios al PIB per cápita municipal refuerzan la aproximación a la capacidad para vivir una vida productiva, capturada en el IDH municipal.

una CDHL baja, similar a la de los municipios de Itanará (Canindeyú), Cerrito (Ñeembucú), Mbuyapey (Paraguarí), San Patricio (Misiones), Alto Verá (Itapúa), Buena Vista (Caazapá), Belén (Concepción), Choré (San Pedro), Juan de Mena (Cordillera), Eugenio A. Garay (Guairá), entre otros.

Ybycuí es un municipio representativo de una CDHL media, similar a la de los municipios de Corpus Christi (Canindeyú), Capitán Bado (Amambay), Desmochados (Ñeembucú), Juan León Mallorquín (Alto Paraná), Caballero (Paraguarí), San Miguel (Misiones), Nueva Alborada (Itapúa), Caazapá (Caazapá), Caaguazú (Caaguazú), San Lázaro (Concepción), Eusebio Ayala (Cordillera), Yataty (Guairá), entre otros.

Ñemby es un municipio representativo de una CDHL alta, similar a la de los municipios de Asunción, Pilar (Ñeembucú), Ciudad del Este (Alto Paraná), Paraguarí (Paraguarí), Ayolas (Misiones), Encarnación (Itapúa), San Bernardino (Cordillera), entre otros.

Entre estos tres municipios representativos, se observan diferencias notorias en cuanto a la probabilidad de ser pobre, medido por niveles de ingresos. De acuerdo a datos imputados para 1997 y 1998, la probabilidad de ser pobre era del 69% en Carayaó, del 42% en Ybycuí y de sólo 17% en Ñemby. Esta variación en la probabilidad de ser pobre está asociada a las diferencias de niveles de ingresos promedios observadas. Para 1997 y 1998, el ingreso disponible per cápita de Ñemby era 3,6 veces mayor que el de Carayaó y 2,2 veces el de Ybycuí.

Las diferencias son igualmente llamativas en lo referente a los hogares con alguna necesidad básica insatisfecha (NBI). En 1992, el porcentaje de hogares con alguna NBI en Carayaó era de 86%, lo que contrasta con el 75% en Ybycuí y el 59% en Ñemby, durante el mismo período.

De la comparación de estos tres municipios representativos de las CDHL baja, media y alta, se observa que el de mayor población, el más urbano, el más industrial y el menos agropecuario, Ñemby, presenta el mejor nivel de Desarrollo Humano. En contraste, el municipio con menor población, mayor población rural, mayor producción relativa agropecuaria y menor desarrollo industrial, Carayaó, presenta el menor nivel de Desarrollo Humano entre los tres distritos considerados.

Para capturar una descripción de los factores asociados al Desarrollo Humano local en más de 200 municipios de la región oriental, se confeccionaron los perfiles de las distintas Categorías de Desarrollo Humano Local. Se observa que la tendencia incipientemente manifestada en estos tres municipios representativos se mantiene en los perfiles que incorporan a los más de 200 municipios de la Región Oriental del país (Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay PNUD, 2013).

2. Formas de elección de los intendentes y los consejos municipales

2.1. CONFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Los órganos de gobierno del Municipio son la Intendencia y la Junta Municipal, quienes ejercerán el poder público local conforme al artículo 3º de la Constitución Nacional³. El Gobierno municipal sigue para su organización el sistema conformado por un órgano colegiado deliberante y un órgano ejecutivo independiente, la Junta Municipal y la Intendencia, respectivamente. La Junta Municipal es el órgano deliberante y legislativo del Gobierno Municipal.

Las autoridades municipales son designadas por elección popular en comicios llevados a cabo cada cinco años y no coincidentes con las elecciones a nivel nacional y departamental⁴.

Los intendentes serán electos por mayoría simple de votos de los electores inscriptos en el padrón del municipio respectivo. La elección se hará mediante boletín de voto, separado de aquel en que se sufrague para miembros de la Junta Municipal.

Las autoridades de la Junta Municipal serán electas mediante comicios que se realizarán en el municipio electoral correspondiente, en base a listas de candidatos que contemplen la totalidad de los cargos a elegir, e integrada por el sistema proporcional establecido en el Código Electoral, y durarán cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelectos⁵.

La Ley Orgánica Municipal establece que los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos que los ciudadanos paraguayos, por lo que los mismos pueden ser tanto electores como candidatos a cargos municipales de cada localidad. El período electoral municipal es en el mes de octubre o noviembre.

Las autoridades electas en comicios municipales ordinarios, de no mediar contiendas judiciales, tomarán posesión de sus cargos treinta días después de realizadas las elecciones.

Las Juntas Municipales, según la Ley Municipal N° 3.966/10, Art. N° 24, se compondrán: en la Municipalidad de Asunción, de veinticuatro miembros titulares; en las municipalidades de las capitales departamentales, de doce miembros titulares, en las demás municipalidades de nueve miembros titulares. En todos los casos, se elegirá el mismo

3. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título I. Capítulo I. Art. 1°. Poder Legislativo de Paraguay.

4. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título I. Capítulo I. Art. 10°. Poder Legislativo de Paraguay.

5. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título I. Capítulo I. Art. 31°. Poder Legislativo de Paraguay.

número de suplentes. La categorización de la municipalidad y el número de titulares de las Juntas serán establecidos por Decreto del Poder Ejecutivo, debiendo revisarse esta clasificación para cada Elección Municipal⁶.

Desde el año 2014, con la promulgación de la Ley 5376 modificatoria de la Ley 834/96 "Código Electoral", el Intendente podrá ser reelecto por una sola vez, de manera consecutiva o alternada⁷.

1.2. LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES E INTERVENCIÓN DEL PODER CENTRAL

El Art. 165° de la Constitución hace referencia a la intervención del Poder Ejecutivo en los gobiernos locales:

Los departamentos y las municipalidades podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos:

- 1) A solicitud de la junta departamental o de la municipal, por decisión de la mayoría absoluta;
- 2) Por desintegración de la junta departamental o la municipal, que imposibilite su funcionamiento, y
- 3) Por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República (Constitución Nacional, 1992).

Se podría establecer un área de estudio interesante, en cuanto a la dependencia posible y/o legitimidad, entre el Poder Ejecutivo y los municipios con respecto a la decisión que toma el Poder Ejecutivo sobre la conformación de las Juntas Municipales en cuanto al número de miembros.

3. El perfil de los intendentes y el liderazgo local

2.2 PERFIL DE LOS INTENDENTES

Para ser electo Intendente se requiere ser ciudadano paraguayo o extranjero con radicación definitiva, haber cumplido veinticinco años y ser natural del municipio o con una residencia en el lugar de por los menos tres años⁸.

La figura del Intendente tendría que estar marcada por el conocimiento de la realidad de su territorio, caminando junto a la gente para identificar sus reales necesidades y poder así diseñar la planificación de sus acciones; sin embargo, en la realidad, en la

6. Justicia electoral Paraguay. <http://tsje.gov.py/elecciones-municipales.html>.

7. Ley modificatoria del Art. 275 de la Ley 834/96 "Código Electoral". Ley 5376/14. Poder Legislativo de Paraguay.

8. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo I. Sección III. Art. 32°. Poder Legislativo de Paraguay.

mayoría de los casos, los candidatos llegan a serlo con el respaldo de las cúpulas partidarias y al ser electos, responden a los intereses de esos grupos de poder partidario.

En ese sentido, Morínigo (1996) explica que: “Los partidos políticos paraguayos, en la actualidad, oscilan entre esta permanente contradicción: son instituciones que sirven para concretar los proyectos particulares de sus élites de dirección, pero son sumamente débiles para presentar y ejecutar un proyecto para el país. Es decir, han dejado de lado una función fundamental de las organizaciones políticas o en otros términos, se han ido alejando peligrosamente de las necesidades de la gente” (Morínigo, 1996).

Actualmente podemos considerar nuestro sistema de partidos a nivel nacional como un sistema con un partido predominante en términos de Sartori. La afiliación política de los Intendentes de los Municipios, refleja la realidad del sistema de partidos a nivel nacional (G. Ávila, comunicación personal, 25 de julio de 2015):

TABLA 1
PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CONFORME PARTIDO POLÍTICO A CARGO DE LA INTENDENCIA

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	% DE MUNICIPIOS A NIVEL PAÍS
ANR	56%
PLRA	37%
UNACE	7%
FRENTE GUASÚ	
PATRIA QUERIDA	
PEN / OTROS MOVIMIENTOS LOCALES	

FUENTE: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL (TSJE), 2015.

A nivel local no se puede hablar de diversidad partidaria, lo que sí se está empezando a dilucidar es una diversidad intrapartidaria en los partidos tradicionales, con un cuantioso incremento en la formación de movimientos internos. En el caso de la ciudad de Asunción y del Departamento Central, se están generando algunos síntomas de apertura con la formación de movimientos independientes y ciudadanos que de una u otra manera necesitan generar alianzas con terceros para prevalecer. El desafío está en la continuidad o no de estos movimientos entre un proceso electoral y otro (G. Ávila, comunicación personal, 25 de julio de 2015).

El perfil partidario de los candidatos a Intendente de las últimas elecciones municipales realizadas en noviembre de 2015 es el que se observa en la Tabla 2:

TABLA 2

PERFIL PARTIDARIO DE LOS CANDIDATOS A INTENDENTE DE LAS PRÓXIMAS ELECCIONES MUNICIPALES EN NOVIEMBRE DE 2015

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	ÍNDICE PORCENTUAL
ANR	16,4 %
ANR - HC	33,6%
ANR - CA	4,8%
ANR-FC	0,2%
ANR - CU	0,2%
ANR - UCC	0,2 %
JP	0,2%
FI	0,2%
PLRA	35,8%
FG	3,6%
UNACE	8%
FG-PLRA	0,4%
PEN	0,2%
OTROS	1,6%

FUENTE: ANÁLISIS DE DATOS PROVISTOS POR EL TSJE, 2015.

En el caso del municipio de Asunción, existen tres candidaturas principales al cargo de Intendente: la primera, la de la ANR-HC, la de Juntos Podemos y la Alianza Frente Independiente (G. Ávila, comunicación personal, 25 de julio de 2015).

Luego de las últimas elecciones municipales en noviembre de 2015, informes periodísticos se hicieron fuerte eco acerca de la idea de que: “El bipartidismo sigue dominando las intendencias luego de las elecciones. La ANR y el PLRA conservan su hegemonía en 242 distritos de los 250. Hay poco avance de las agrupaciones políticas que pueden ser la tercera fuerza en el país para los cargos administrativos. Si bien, el Partido Colorado perdió en algunas ciudades importantes, entre ellas la Capital y Encarnación, no deja de conservar otras que tienen fuerte caudal electoral. El bipartidismo se repartirá las intendencias de la siguiente manera: 60% ANR y 30%, PLRA. El 10% restante quedaría en manos de las pequeñas agrupaciones políticas” (Sección Política, Diario Última Hora, 22 de noviembre de 2015, p. 2). “El Partido Colorado sigue teniendo la mayoría de los municipios, 148 (diez más que el 2010) y la mayoría de votantes. En segundo lugar se ubica el PLRA, que ganó 75 municipios (14 menos que el 2010) y 13 en alianza electoral. El Frente Guasu ganó 3 municipios (1 más que el 2010), salió en segundo lugar en 8 distritos y metió 150 concejales. Es un sector en crecimiento. El UNACE ganó en 3 municipios (1 menos que el 2010). Triunfaron 15 alianzas electorales (6 más que el 2010)” (E. Ruiz Díaz, Sección Política, Diario Última Hora, 22 de noviembre de 2015, p. 10).

Nuevas tendencias se están observando, así como se mencionaron los casos de los municipios de Asunción y Encarnación, intentando así romper el tradicional bipartidismo. En cuanto al perfil femenino de las autoridades, aunque cada vez más mujeres participan en la vida pública local, estos niveles de gobierno continúan siendo espacios de predominio masculino.

En el 2013, considerando los 238 municipios, solo 18 mujeres fueron electas como intendentas, es decir, un 8,0%. En cuanto a las Juntas Municipales llegaron a ocupar el 18,3% de los cargos electivos locales, demostrando la enorme brecha existente en la participación política femenina en este nivel de gobierno. (Serafini & Imás, 2015).

3.2. LIDERAZGO Y PROYECCIÓN DESDE LO MUNICIPAL

Los Intendentes y concejales, en general, no han sobresalido en los últimos diez años como protagonistas político sociales; quizá como uno de los factores -que ya fue mencionado-, el de su condicionamiento partidario traducido en que antes, durante y hasta el final de su gestión responden a los intereses del partido al que pertenecen.

Se propone como tema de estudio para una mayor profundización, el modo en el cual, se desenvuelve el perfil de los Intendentes teniendo en cuenta si pertenecen o no al mismo partido político que detenta el Gobierno Ejecutivo Central. Se observa que en las dos últimas elecciones municipales, la mayoría de los candidatos de las primarias municipales eran Diputados o Intendentes que nuevamente se postulaban para el cargo.

4. El asociacionismo municipal y las relaciones intergubernamentales

4.1. EL ASOCIACIONISMO

El Art. 171° de la Constitución Nacional, hace referencia a que las municipalidades podrán asociarse entre sí para encarar en común la realización de sus fines y, mediante ley, con municipalidades de otros países. Así también lo establece la legislación orgánica, las Municipalidades podrán constituir entre ellas o con otras instituciones privadas o públicas, asociaciones nacionales e internacionales, regionales o sectoriales para el mejor cumplimiento de sus fines. Cada asociación deberá contar con un estatuto aprobado por Ordenanza⁹. Las asociaciones municipales así constituidas tendrán personería jurídica y podrán contratar empréstitos, con las limitaciones y requisitos que establezcan sus estatutos y la Ley.

9. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo I. Sección III. Art. 134°. Poder Legislativo de Paraguay.

Estas asociaciones tendrán por objeto el cumplimiento de fines municipales y queda establecida la asistencia intermunicipal en la misma forma de asociacionismo, basado en la cooperación técnica, financiera y de recursos humanos de las Municipalidades de mayor capacidad a las de menores ingresos¹⁰.

La institución de asociacionismo municipal más antigua y de mayor envergadura que existe en el Paraguay es la denominada OPACI (Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal).

La OPACI conforme su reseña histórica posee un itinerario jurídico que se delimita en tres fases de desarrollo institucional importantes en los últimos sesenta años:

- Primera fase: Del nacimiento y constitución de la Organización.

Los Municipios del Paraguay participaron de la Conferencia de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal del año 1950, desarrollada en La Habana, Cuba, esta Conferencia despertó el interés de los municipalistas paraguayos en crear una Organización que agrupe en asociación a los municipios.

Tras dos largos años de reuniones y trabajos, el 30 de julio de 1954 es promulgada la Ley N° 222 “Orgánica Municipal”, que en su Artículo 221° expresa “La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) es el organismo oficial de los municipios paraguayos. El poder ejecutivo someterá a su informe y juicio todos los asuntos, leyes o medidas por adoptarse que afecten a los municipios”.

- Segunda fase: De la incorporación obligatoria de todos los municipios a la OPACI.

En el año 1987, es sancionada la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”, que deroga la Ley N° 222, y en su Título Octavo, De la Cooperación Municipal e Interinstitucional, Capítulo I, De la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal OPACI, Artículo 221° expresa “La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal - OPACI, es el organismo oficial integrado por todas las Municipalidades del país. ...”, con esto se consolida el asociativismo municipal en la OPACI.

- Tercera fase: Del advenimiento de la Democracia y de la instalación de la descentralización política y administrativa en el país.

Con la Constitución Nacional, sancionada el 20 de junio de 1992, se consagra la Libertad de Asociación, expresando el texto constitucional “... es

10. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo I. Sección III. Art. 138°. Poder Legislativo de Paraguay.

libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. ...”¹¹, con esto la existencia como Organismo Oficial de Asociación obligatoria de los Municipios por parte de la OPACI quedó fuera del contexto jurídico.

Para evitar la desaparición como asociación, la OPACI convoca a una Asamblea General Extraordinaria llevada a cabo el 25 de octubre de 1996, donde se trata el tema: modificación de sus Estatutos Sociales. Todo el proyecto de modificación es aprobado en su totalidad, en el cual esta Organización pasa a tener un carácter de Organismo No Gubernamental (O.N.G.), y se expresa el libre asociativismo a la misma, en esta Asamblea se decide mantener el nombre, en atención a todos los emprendimientos realizados y por realizar. Sus nuevos Estatutos Sociales son reconocidos por Decreto N° 17.423 del 4 de junio de 1997, a partir de esta fecha la OPACI camina con nuevos fines¹².

4.2. RELACIONES CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO

La forma y el modo de avance de las relaciones de los municipios con los otros niveles de gobierno constituyen indicadores de progreso de las políticas públicas en el Paraguay. Si bien pueden observarse mecanismos de resistencia que impiden el trabajo descentralizado para el desarrollo de estas políticas públicas, ocurren casos aislados exitosos, como los que se comentarán más adelante. Existen problemas de comunicación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, existiendo muy pocos canales de intersección entre los programas nacionales y distritales que a la vez que coordinen programas respeten las autonomías. En general, y a pesar de que se perciben vientos de cambio, los niveles de gobierno siguen actuando en compartimentos estancos.

En situaciones aisladas se han formulado planes de acción intersectorial como resultado de esfuerzos interinstitucionales entre las principales autoridades técnico-políticas de los gobiernos locales y el Poder Central. Para la coordinación entre estos actores se ha promovido la creación de comités interinstitucionales como marco de las actividades del proceso a ser desarrollado. En ocasiones, los planes de acción conjunta, cuentan con la participación de la sociedad civil y gremios profesionales. Un ejemplo de esta co-organización es la implementación de la metodología “Ciudades emergentes y

11. Constitución de la República del Paraguay. Año 1992. Artículo 20.

12. Antecedentes de la formación de la OPACI. OPACI.2015. Información disponible en el sitio web oficial: <http://www.opaci.org.py>.

sostenibles” (ICES) en el Área Metropolitana de Asunción (AMA), impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta experiencia se complementa con otras, aunque de alcance reducido, para el desarrollo de procesos de planificación participativa y/o técnica, como el Plan Estratégico Metropolitano de Asunción (PEMA), el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos en el AMA y el Plan Maestro de Aguas Pluviales y Control de Inundaciones para las ciudades del Gran Asunción.

Fogel (2002) menciona el Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura Familiar y la cita del autor a continuación evidencia uno de los casos de colaboración intersectorial para el desarrollo comunitario:

“La matriz de asignación de competencias y atribuciones del Programa Nacional de Desarrollo de la Agricultura Familiar, incorporado al Plan Agropecuario para el Desarrollo del Campo, contempla la coordinación de acciones y ejecución entre Consejos Departamentales de Desarrollo y a nivel municipal, Consejos Distritales y las Juntas Vecinales, ambos niveles con participación de organizaciones de particulares. Se formularán Planes de Desarrollo Local, siguiendo el enfoque participativo y visión integradora e incluyente, con el objetivo de orientar las acciones hacia el aprovechamiento pleno de los potenciales de la zona” (Fogel, 2002, p.125).

Aunque falto de procesos, el Paraguay desde hace menos de cinco años atrás ha ido incorporando una conciencia institucional por la que los tomadores de decisión visualizan la necesidad de esforzarse en romper barreras y colaborar cada vez más unidos: gobiernos locales, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, gremios y Gobierno Nacional.

Luego de las últimas elecciones municipales ocurridas en noviembre de 2015, por primera vez en la historia de las relaciones entre los niveles de gobierno, el Poder Ejecutivo traza una propuesta de guía oficial para el buen manejo de los recursos propios generados por los municipios y los transferidos por el Gobierno Central en concepto de royalties y Fonacide, denominado Guía de Autoridades Municipales para los primeros 100 días de Gobierno.

Esta Guía coloca el énfasis en la transparencia y el gobierno digital, en una conexión y articulación de la estrategia municipal con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y la creación de un Consejo de Desarrollo Municipal, como instancia de participación ciudadana donde se establecerá una interacción entre los sectores público, privado y organizaciones sociales a fin de: mejorar la gobernabilidad, servir de apoyo al desarrollo local, mejorar la calidad de vida de la población y focalizar la inclusión

laboral de jóvenes, aumentar el control de los pasos fronterizos y desarrollar la agricultura familiar¹³.

4.3. RELACIONES DE COOPERACIÓN REGIONAL

Paraguay forma parte de diversos espacios de cooperación regional entre municipios, como por ejemplo: Mercociudades, organización fundada en 1995 por las autoridades de gobierno de las ciudades de Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador, Asunción y Montevideo, con el objetivo de lograr la participación de los gobiernos locales en el seno del Mercosur e impulsar, al mismo tiempo, el intercambio y la cooperación entre las ciudades de la región. Año a año, la Red de Mercociudades celebra su Cumbre, congregando a Alcaldes, Prefeitos e Intendentes de todo el Mercosur, servidores municipales y organizaciones de la sociedad civil, en torno a una agenda anual y al trabajo realizado en distintas mesas temáticas¹⁴.

Como se mencionó, otra iniciativa de la que Paraguay forma parte es la de “Ciudades emergentes y sostenibles” (ICES, 2013) promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta iniciativa tiene como objetivo apoyar a las ciudades intermedias de la región a enfrentar los desafíos por los que atraviesan y evitar que se vuelvan una limitante para su desarrollo. Se denomina ciudades intermedias a las que encabezan el crecimiento urbano poblacional en la región, con los consiguientes retos y oportunidades para estas ciudades emergentes. Las ciudades intermedias en América Latina se caracterizan por contar con altos índices de pobreza y sus gobiernos requieren, en general, fortalecer su capacidad institucional y operacional. Este grupo de ciudades intermedias son las que se debilita ante la escasez permanente de recursos para inversiones y la consecuente necesidad de una gestión fiscal adecuada.

5. Formas de financiación

5.1. FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

El Art. 166° de la Constitución Nacional establece que los municipios son autárquicos en la recaudación e inversión de los recursos.

El Art. 168° de la Constitución legisla sobre las atribuciones de las municipalidades, entre las cuales resalta la autorización constitucional para dar atribución a las comunas

13. Guía para autoridades municipales. primeros 100 días de Gobierno. Págs. 2 y 3 de la Visión Paraguay 2030. <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2015/12/presentacion-guias-primeros-100-dias-municipales.pdf>

14. Intendencia de Montevideo, Comisión Directiva de Mercociudades, período 2011. 16° Cumbre. www.mercociudades.org.

para regular el monto de las tasas retributivas de servicios, las que no podrán sobrepasar el costo de los mismos.

5.2. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

El Título Sexto de la Ley N° 3966/2010 “Orgánica Municipal” se refiere al financiamiento de los gobiernos locales y a los ingresos municipales:

El Art. 143°.-Del Financiamiento, expresa cuanto sigue:

“El funcionamiento de las municipalidades y de los servicios que deben prestar para el cumplimiento de sus atribuciones y objeto, serán financiados con los ingresos previstos por la Ley¹⁵.”

Los Art (s) 144° y siguientes¹⁶ del mismo cuerpo normativo, establecen los tipos de ingresos municipales, según se menciona a continuación.

INGRESOS CORRIENTES. CLASIFICACIÓN: INGRESOS TRIBUTARIOS

Los tipos de impuesto contemplados en este grupo son: el inmobiliario, el edilicio, al fraccionamiento de inmueble, a la construcción, de patente de rodados, de patentes comerciales, industriales, profesionales y oficios, a la publicidad, a los espectáculos públicos, a los juegos de entretenimiento y de azar, a las operaciones de crédito, a las rifas, sorteos y remates, al transporte colectivo terrestre de pasajeros, al faenamiento, a los cementerios, a los propietarios de animales y a sellados y estampillas municipales. El Art. 169° de la Carta Magna concede a las municipalidades la competencia para percibir íntegramente el Impuesto Inmobiliario y distribuir lo recaudado en una proporción del 70% para la propia municipalidad, el 15% para el departamento y el 15% restante para los municipios de menores recursos.

El segundo tipo de recurso tributario es la tasa, es decir, todas las retribuciones que guardan relación con servicios públicos efectivamente realizados, más los gastos administrativos. La municipalidad tiene la facultad y competencia de fijar las alícuotas establecidas por Ley, de acuerdo con la Constitución, en función del costo total del servicio, más los gastos administrativos inherentes a su prestación. En cuanto a la forma y oportunidad de pago, los contribuyentes pueden abonar el tributo al contado en un solo pago anual sin perjuicio de que la Intendencia Municipal quede facultada a disponer el pago fraccionado. Se contempla tasa por recolección de residuos y tasa

15. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 3966/2010 Título VI. Capítulo I. Art. 143°. Poder Legislativo de Paraguay.

16. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 3966/2010. Arts. 144° al 150°. Poder Legislativo de Paraguay.

por disposición y tratamiento final de residuos sólidos urbanos, tasa por limpieza de la vía pública, inspección de instalaciones, limpieza de cementerio, servicios de salubridad, servicio de desinfección, y de prevención y protección contra riesgos de incendio, derrumbes y otros accidentes graves.

Por último, el tercer tipo de ingreso tributario es el denominado: Contribuciones Especiales, que se describen a continuación:

El Art. 163° de la Ley Orgánica Municipal se refiere a la “Contribución por Obra Pública”:
“Cuando la realización de una obra pública municipal beneficie a propietarios de inmuebles y contribuya a aumentar el valor de dichos inmuebles, dará lugar a una contribución especial, excluyéndose las obras pagadas a prorrata por los propietarios”¹⁷.

El Art. 166° de la misma ley se refiere al Fondo Especial para la Pavimentación, Desagüe Pluvial, Desagüe Cloacal (en convenio con la ESSAP¹⁸) y Obras Complementarias y Cuenta Especial:

Créase el fondo especial para la pavimentación y obras complementarias constituido por:

- a) la contribución especial de todos los propietarios de inmuebles; cuya cuantía será equivalente a un 10% (diez por ciento) adicional al monto del Impuesto Inmobiliario;
- b) la contribución especial de los propietarios de rodados; cuya cuantía será equivalente a un 10% (diez por ciento) adicional a la patente de rodados;
- c) otros recursos tales como; fondos propios de las municipalidades, transferencias recibidas en concepto de royalties y compensaciones provenientes de Itaipú y Yacyretá, y empréstitos a ser definidos en el presupuesto municipal en el porcentaje establecido por ordenanza.

Para su ejecución, todas las municipalidades habilitarán una cuenta bancaria especial a la que deberán acreditarse todos los ingresos que constituyen dicho fondo especial para la pavimentación, el cual sólo podrá gastarse para hacer frente a dicho objeto.

17. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 3966/2010. Art. 163°. Poder Legislativo de Paraguay.

18. ESSAP: Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay.

Artículo 171.- Definiciones por Ordenanza.

Se definirán por Ordenanza: a) forma de pago de la contribución especial; y, b) otros recursos a saber: porcentajes de impuestos, recursos de créditos para financiar la pavimentación, o de transferencias recibidas en concepto de royalties y compensaciones provenientes de Itaipú y Yacyretá.

Artículo 172.- Aplicabilidad del régimen tributario nacional.

Serán aplicables las disposiciones legales de aplicación general del régimen tributario nacional en todo lo que no contradiga las disposiciones de esta Ley.

Por ordenanza, se podrán establecer recargos e intereses en caso de mora en el pago de tributos y otros recursos, conforme con los criterios establecidos en el régimen tributario nacional.

INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Son ingresos no tributarios, los generados por otras fuentes que son básicamente las siguientes:

- a) Multas
- b) Prestaciones de servicios
- c) Rentas de activos fijos
- d) Rentas de activos financieros
- e) Concesiones
- f) Otros ingresos que respondan a la naturaleza de los ingresos no tributarios¹⁹.

RECURSOS DE FINANCIACIÓN Y DONACIONES

Las Municipalidades podrán contratar empréstitos, para la realización de obras y servicios, cuando el costo de los mismos requiera recursos extraordinarios. Su aprobación en la Junta Municipal requerirá de mayoría absoluta de votos.

Los fondos provenientes de los empréstitos podrán ser destinados igualmente a la adquisición de bienes de capital, constitución de empresas municipales para la provisión de servicios de su competencia, estudios de factibilidad y otras inversiones²⁰.

ROYALTIES. FONDO NACIONAL

En el 2014, las municipalidades recibieron en concepto de royalties²¹ G. 524.899 millones, según datos oficiales del Ministerio de Hacienda y del Fondo Nacional de

19. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 3966/2010. Art. 147°. Poder Legislativo de Paraguay.

20. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo I. Sección III. Art. 78° y 79°. Poder Legislativo de Paraguay.

21. Canon o tasa que se paga al titular de una patente, invento o algo semejante por la cesión de uso que hace de ellos a otra persona o entidad. En este caso Brasil paga al Paraguay por la utilización de la energía de la represa hidroeléctrica Itaipú.

Inversión y Desarrollo (FONACIDE), G. 251.430 millones. Sumados ambos rubros y otros ingresos como los correspondientes a juegos de azar, en dicho año, G. 899.264 millones fueron entregados a los municipios. En el 2012, durante el gobierno de Fernando Lugo se logró un aumento en el precio de venta de energía al Brasil, y se dispuso por ley que todo ese dinero sea invertido en infraestructura (FONACIDE²²).

El grave problema radica en que no se perciben cambios ni mejoramiento en los servicios públicos que presta la municipalidad a los habitantes de los territorios beneficiados. Diariamente hay quejas por el mal estado de las aulas, o alumnos a los que se les da clases bajo árboles por falta de salita; o que la escuela está por caer por falta de mantenimiento (Espínola, 2015).

Organizaciones de la sociedad civil en conjunto con instituciones del Poder Ejecutivo Nacional han construido la herramienta ciudadano de Contralor Fonacide con el objeto de efectivizar al máximo los resultados en la utilización de esos fondos públicos. Este programa se encuentra siendo continuamente mejorado y actualizado.

TABLA 3
CUADRO RESUMEN DE INGRESOS MUNICIPALES

INGRESOS CORRIENTES • Ingresos tributarios: tasas y contribuciones especiales, creados por las leyes. • Ingresos no tributarios • Transferencias y donaciones destinadas expresamente a cubrir gastos corrientes; • Demás ingresos corrientes no previstos en los anteriores.	INGRESOS DE CAPITAL (ENUMERACIÓN NO TAXATIVA) • Venta de activos; • Enajenación de inmuebles u otros bienes de capital; • Transferencias y donaciones destinadas a gastos de capital; • Demás ingresos de capital no clasificados en los tres grupos anteriores.
RECURSOS DE FINANCIAMIENTO Y DONACIONES (ENUMERACIÓN NO TAXATIVA) • Endeudamiento interno; • Endeudamiento externo; • Recuperación de préstamos; • Negocios fiduciarios.	REGALÍAS DE OTROS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO • Aporte del Gobierno Central con Canon Fiscal (Juegos de Azar) • Aporte del Gobierno Central con FONACIDE • Aporte del Gobierno Central con Royalties • Otras Regalías a los Gobiernos Departamentales y Municipales en virtud a la Ley N° 4592/12.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

22. El FONACIDE, Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo, es un fondo de desarrollo creado por ley N° 4758/2012 para distribuir en forma equitativa y eficiente los ingresos que Paraguay recibe por cesión de energía excedente de Itaipú al Brasil y que suman US\$ 360 millones anuales. De este monto, US\$ 240 millones van a FONACIDE y US\$ 120 millones al Presupuesto General de la Nación.

5.3. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

La administración financiera municipal, en cuanto a los egresos necesarios para el desenvolvimiento administrativo y para la ejecución de las obras y servicios, se ajustará a las normas técnicas de las leyes orgánicas y de las ordenanzas, en lo relativo a presupuesto, tesorería y contabilidad.

Supletoriamente se aplicarán las disposiciones reglamentarias de la administración financiera nacional, en tanto sean compatibles con el principio de la autonomía municipal²³.

La elaboración del Presupuesto de Ingresos y Egresos anual se ajustará a las disposiciones de la ley orgánica, reflejará los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo comunal y contendrá la estimación de los ingresos y la determinación de los gastos. Las Municipalidades con presupuesto superior a cincuenta mil jornales mínimos usarán la técnica denominada Presupuesto por Programa. Para las demás Municipalidades es optativo, pudiendo clasificar sus gastos por actividad. Como mínimo, serán objeto de un programa diferenciado dentro del presupuesto, cada uno de los servicios prestados por la Municipalidad.

Las Municipalidades destinarán por lo menos el 50% de sus ingresos corrientes a obras y servicios públicos, excluyendo sueldos, salarios y contratación de personal administrativo.

El Presupuesto de Ingresos y Egresos regirá desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de cada año²⁴.

El Intendente Municipal elevará el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos a la Junta Municipal para su consideración y sanción, a más tardar el 20 de octubre de cada año.

La Junta Municipal dará prioridad al estudio del proyecto, analizando si en su elaboración se han observado las normas correspondientes, y deberá sancionarlo a más tardar el 20 de noviembre de cada año²⁵.

23. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo I. Sección III. Art. 80°. Poder Legislativo de Paraguay.

24. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo I. Sección III. Art. 81° al 83°. Poder Legislativo de Paraguay.

25. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo I. Sección III. Art. 84° y 85°. Poder Legislativo de Paraguay.

El control de la ejecución presupuestaria de las Municipalidades será ejercido por la Junta Municipal respectiva, la que también deberá controlar la situación económica y financiera.

La Intendencia Municipal remitirá a la Junta Municipal la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria dentro de los tres primeros meses del año siguiente. Esta rendición comprenderá el balance de ingresos y egresos, el estado financiero, la comparación analítica del Presupuesto de Ingresos y Egresos y de su ejecución y el inventario de bienes patrimoniales. La Junta la considerará, dando su aprobación o rechazo en el plazo de treinta días de recibida dicha comunicación. Transcurrido dicho plazo sin que la Junta se pronuncie, se la tendrá por aprobada.

En caso de rechazo, la Junta devolverá la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria a la Intendencia, con las observaciones correspondientes.

La Intendencia considerará dichas observaciones y en el plazo de veinte días enviará nuevamente dicha rendición a la Junta, la que la aprobará o rechazará, en este último caso, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Si fuere rechazada, la Junta elevará los antecedentes a la Contraloría General de la República.

La Intendencia remitirá a la Contraloría General de la República, en un plazo máximo de quince días, la resolución de la Junta que apruebe o rechace la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria²⁶.

6. Participación ciudadana

Es de sumo interés iniciar este análisis con el marco normativo, que habilita definitivamente a la ciudadanía a participar mucho más en el ámbito local. Definitivamente contamos con legislación de primera clase, pero el Estado no se ha interesado en promocionar acciones dirigidas a la aprehensión ciudadana de los territorios, las puertas de las oficinas municipales no se encuentran abiertas, tampoco ofrecen un buen servicio, lo que obliga a los ciudadanos a dirigirse a la Administración Central situada en la Capital para solucionar y obtener respuestas a sus pedidos.

Las experiencias de participación ciudadana a nivel local son pocas. Sin duda, se han forjado como producto del intercambio, de la participación en conferencias intermunicipales a nivel regional tanto de parte de funcionarios, como de representantes de organizaciones no gubernamentales, academia, y por supuesto mediante la ayuda puntual de la cooperación internacional.

26. Carta Orgánica Municipal. Ley N° 898/96. Título II. Capítulo III. Sección Primera. Art. 44°.

Algunas organizaciones han venido trabajando en otras propuestas como las de “Mecanismos de Inclusión Social en la Gestión Municipal”, y “Construyendo Ciudadanía con las Comisiones Vecinales”, desde el año 2014.

La revocatoria de mandato de autoridades municipales que no tengan buen desempeño, es una de las demandas y propuestas de la ciudadanía, posibilidad no contemplada en la legislación actual que solo faculta a la Cámara de Diputados para destituir a los intendentes, previa intervención del Poder Ejecutivo (Kanonnikoff, 2014).

El Título Tercero de la ley N° 3966/2010 “Orgánica Municipal” consagra de forma explícita y programática los valores sobre la promoción de la participación ciudadana, la libertad de asociación y del acceso a la información, los que tendrán carácter obligatorio y transversal en las acciones que emprenda el municipio.

6.1. FORMAS DE PARTICIPACIÓN

DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

La Ley N° 3966/2010 “Orgánica Municipal”, Art. 69., establece el Objetivo y Carácter de las Audiencias Públicas y la describe como un espacio de participación ciudadana:

Las municipalidades podrán convocar a audiencias públicas para brindar información al público, recabar la opinión de la ciudadanía, evaluar la calidad de los servicios o debatir otros asuntos de interés público.

Los participantes tendrán el derecho de opinar, debatir, formular observaciones y sugerencias en el acto de la audiencia sobre el tema objeto de la convocatoria.

Las audiencias públicas tendrán carácter consultivo. Las opiniones y propuestas presentadas emitidas en ellas no son vinculantes. La forma de realización de las audiencias públicas, será reglamentada por Ordenanza.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS SESIONES PLENARIAS DE LAS JUNTAS MUNICIPALES

La Ley N° 3966/2010 “Orgánica Municipal”, en su Art. 70. Establece el Carácter Público de las Sesiones de las Juntas Municipales y como se produce la participación de la ciudadanía en ellas: “Las sesiones plenarias de las Juntas Municipales serán de carácter público”. Art. 71. Publicidad de los Órdenes del Día:

Las Presidencias de las Juntas Municipales deberán hacer públicos sus órdenes del día como mínimo veinticuatro horas antes de la sesión ple-

naria, salvo en los casos de sesiones extraordinarias urgentes, lo cual deberá ser comunicado con doce horas de anticipación.

La publicidad se realizará a través de murales que deberán estar colocados al acceso del público en el local de la Junta Municipal. Además, deberá estar disponible en las oficinas de atención al público de la Intendencia.

PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIUDADANAS EN LAS SESIONES DE LAS COMISIONES ASESORAS DE LAS JUNTAS MUNICIPALES

La Ley N° 3966/2010 “Orgánica Municipal”, Art. 72, contempla una tercera forma de participación ciudadana:

Las Organizaciones ciudadanas podrán solicitar a la Junta Municipal un espacio para efectuar alguna exposición verbal ante las Comisiones Asesoras de la Junta Municipal que guarde relación con algún punto del orden del día o bien tenga un interés relevante para su organización y para la población en general.

La participación en las Comisiones Asesoras se registrará por el reglamento aprobado por la respectiva Junta Municipal.

JUNTAS COMUNALES DE VECINOS

Por último, los vecinos podrán asociarse y constituir Juntas Comunes de Vecinos, también llamadas “comisiones vecinales”, que funcionan en zonas urbanas o rurales delimitadas de los Municipios. Son integradas libremente por los ciudadanos de la zona y se rigen por una ordenanza municipal.

La creación, fusión y modificación de los límites de las Juntas Comunes de Vecinos se harán por ordenanza municipal. El proyecto podrá ser presentado por los vecinos de la zona, debiendo estar avalado por el treinta por ciento de los mismos. La Junta Municipal deberá tratar obligatoriamente el proyecto y si no se pronunciare en el plazo de tres meses se dará por sancionado el mismo.

Las Juntas Comunes de Vecinos tendrán su propia organización administrativa establecida por Ordenanza, y se constituyen con el fin de aunar esfuerzos para coadyuvar con el Municipio en el cumplimiento de sus funciones.

6.2. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN CIUDADANA MUNICIPAL PARTICIPATIVA

GESTIÓN DEL ACCESO AL AGUA POTABLE

La participación comunitaria en la gestión del acceso al agua potable que actúa en aquellos distritos del país con menos de 10.000 habitantes, creadas a impulso de SE-

NASA²⁷, son denominadas “Juntas de Saneamiento”, organizaciones de base comunitaria que se encargan de operar sistemas de agua potable para su autoabastecimiento. Estas Juntas de Saneamiento son agrupadas en una comisión especial con reglamento y personería jurídica propios, por lo que una vez constituidas son independientes del SENASA como prestadores del servicio.

Un caso paradigmático es el de la Junta de Saneamiento de Itaigúa una vez concluido todo el proceso de constitución, implementación y el reembolso del préstamo internacional BIRFI (Banco Interamericano de Desarrollo), sigue enviando informes y balances a SENASA y al Ministerio de Salud, sin relación de dependencia con esos organismos. (Schvartzman, 2010).

Otra iniciativa es la de la “Asociación de Agua y Medio Ambiente (AMA) - Villas Salesianas Don Bosco”, que aborda la falta de agua potable en la comunidad de Villas Salesianas Don Bosco, Municipio de Limpio, y promueve la educación de la conciencia ciudadana sobre la importancia del recurso hídrico y el cuidado del medio ambiente. La asociación manifiesta no tener muchas alianzas con autoridades públicas, pero ha contado con el apoyo de la Municipalidad para llevar a cabo encuentros y foros. El estilo adoptado fue un sistema comunitario de provisión de agua potable de tipo cooperativo, independiente de la Junta de Saneamiento local²⁸.

GESTIÓN DEL ACCESO A LA SALUD

PROGRAMA COMUNITARIO DE SALUD (PCS) DEL MUNICIPIO DE FRAM²⁹

En relación al acceso a la salud, se instalaron buenas prácticas promovidas desde organizaciones de la sociedad civil para abordar los problemas de un modelo de administración pública centralizada del funcionamiento sanitario.

Se observaron grandes deficiencias edificios en malas condiciones, déficit de personal, insumos y medicamentos, atención en horarios restringidos, nula participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, una elevada tasa de mortalidad materno-infantil, baja cobertura de vacunación y alto porcentaje de partos domiciliarios; falta de cobertura de seguro social; y ausencia de autoridades de gobierno en algunas zonas.

27. El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) es un organismo dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) creado por la ley 369/72, del 1 de diciembre de 1972. Su Misión es expandir los servicios de agua y saneamiento en comunidades menores de 10.000 habitantes, promoviendo la mejora continua de la tecnología aplicada y la gestión estratégica, técnica, operativa y administrativa de la institución, y el fortalecimiento de las Juntas de Saneamiento

28. Schvartzman, 2010. p. 28 y 30

29. La autora hace referencia a información obtenida en “Buenas Prácticas y Gestión Participativa en Servicios Básicos de Calidad”, ponencia de Schvartzman, p. 125 al 129. año 2010.CIDSEP. Asunción.

En el caso de la municipalidad de Fram, la estrategia usada para abordar el problema fue la búsqueda y sustentabilidad del liderazgo del Consejo Local de Salud de Fram³⁰, figura jurídica creada a instancia de la ley 1032/96. El Municipio desarrolló íntegramente un Plan Local de Salud con proyección para cinco años denominado Programa Comunitario de Salud (PCS) o seguro comunitario de salud, que permitió ofrecer una amplia cobertura en los servicios básicos de salud y algunos servicios disponibles solo en el sector privado. El liderazgo fue compartido por varios actores: el Intendente, el Director del Centro de Salud, los miembros del Consejo Local de Salud, entre otros.

Todo el modelo fue monitoreado permanentemente y se obtuvieron resultados positivos como el incremento de la cobertura de salud por un programa de aseguramiento sanitario, que aumentó los controles prenatales y disminuyó al 0% el índice de mortalidad materno-infantil desde 1995. Los partos institucionales crecieron en un 100%, entre otros resultados.

CENTRO DE AYUDA MUTUA SALUD PARA TODOS (CAMSAT)

Otra buena práctica de participación ciudadana municipal es el Centro de Ayuda Mutua Salud para Todos (CAMSAT) desarrollado en el Bañado Tacumbú, Municipio de Asunción desde el año 1988 hasta la fecha. La procedencia de los fondos para la ejecución de las actividades que desde el Centro se realizan proviene de entregas voluntarias de vecinos de la zona, aportes de instituciones públicas y de cooperación internacional.

La comunidad del Bañado Tacumbú cuenta con una extensión de 55 hectáreas y con una población aproximada de 1700 familias, que sigue creciendo debido a la continua llegada de pobladores del interior del país. El fenómeno de población de la zona está relacionado con la masiva migración del campo a la ciudad que se dio en las décadas de 1970 y 1980, a consecuencia de la expansión del modelo de monocultivo extensivo para la agroexportación.

El CAMSAT cuenta con estatutos donde están definidos sus roles y funciones. Alrededor de 60 personas componen el grupo de dirigentes y el liderazgo es compartido. Cuentan con tres programas de salud: de formación y prevención en salud, consultorio y farmacia social, y grupo materno-infantil. El Centro cuenta con una radio comunitaria Tapé Pyahu, un Almacén de Consumo, un comedor infantil, unidades productivas, área de socios y cooperativismo, y área de ahorro y crédito³¹.

30. Ciudad del Departamento de Itapúa. Posee Municipio.

31. "Buenas Prácticas y Gestión Participativa en Servicios Básicos de Calidad", ponencia de Schwartzman, p. 125 al 129. año 2010.CIDSEP. Asunción.

Una vecina del Bañado de la ciudad de Asunción, y miembro de la Organización comunitaria CAMSAT, relató los beneficios que recibió de esta iniciativa apenas ocurrido el hecho de una grave inundación que afectó las zonas aledañas al Río Paraguay, en la ciudad de Asunción, en agosto de 2014:

Luego de que fuimos víctimas de la inundación del río Paraguay, en mayo de ese año, nos mudamos al refugio cuando se produjo la elevada del río. Pertenezco a una organización que se llama CAMSAT que está en el barrio hace más de veinte años y trabaja por la protección de mujeres y niños. En la organización CAMSAT se busca que los niños no queden sin escuela, se le ayuda con becas, y las visitadoras visitan las familias para ver porque no se van a la Escuela, en los Estatutos de la organización dice si una familia es socia no puede tener hijos fuera de la Escuela, se ofrecen comedores comunitarios³².

El llamado “Bañado” de la ciudad de Asunción se compone de barrios que surgen de la inmigración de personas de las zonas rurales del país que vienen buscando mejores oportunidades laborales.

No hay programas gubernamentales para el Bañado Sur, y sus pobladores son tratados con prejuicios. No hay programas de rehabilitación para salir de las drogas. No hay programas que puedan resolver el fondo del problema, sino solo la judicialización de los problemas sociales.

SISTEMA DE FORMACIÓN ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En materia de accesibilidad al sistema de formación escolar y participación ciudadana en zonas del país con un grave ausentismo gubernamental, cabe resaltar buenas prácticas ciudadanas como la iniciativa “Centro de Recursos para la Educación Permanente N° 3 San Agustín de la Emboscada de los Pardos Libres”, iniciada en el año 2007 en el Municipio de Emboscada³³, con apoyo de fondos del Estado y de cooperación.

Este Centro demostró ser un ejemplo de gestión participativa, ya que el Ministerio de Educación aportó los rubros docentes y parte de la infraestructura; los terrenos y otra parte de infraestructura provinieron de gobiernos locales y también recibieron ayuda de la cooperación internacional, dependiendo la sustentabilidad de esta iniciativa en gran medida de la apropiación del modelo por parte de los gobiernos locales y la comunidad.

32. Doña Vicenta, vecina del Bañado de la ciudad de Asunción, comunicación personal, agosto 2014.)

33. Ciudad del Departamento de Cordillera. Posee Municipio.

Las necesidades de la comunidad son ampliamente cubiertas por el centro, en el sentido de proporcionar acceso a la educación a aquellos que no tuvieron oportunidad de iniciar o de concluir sus estudios. Se promueve el uso de nuevas tecnologías y se observa un impacto positivo de igualdad entre hombres y mujeres, ya que una buena parte de las beneficiarias son mujeres, que pueden completar su formación atendiendo al mismo tiempo a sus hijos pequeños. Además, la cultura y la artesanía locales se desarrollan y ocupan un lugar preponderante en el espacio del Centro. En cuanto al medio ambiente, se realizan acciones para asistencia de los pobladores que trabajan en las canteras, debido a que es una zona donde se produce esa actividad económica³⁴.

Solo a modo de ser mencionados, cabe nombrar el Programa Rural de Educación Bilingüe Intercultural por Radio - Tablada (PREBIR) que se desarrolla en el barrio Tablada de la Municipalidad de Asunción; y el Centro de Educación Especial y Rehabilitación "Virgen de la Paz" (APANI) del Municipio de Itá, como iniciativas cien por ciento de carácter comunitario.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

El proceso de generación de capacidades sobre gestión presupuestaria pública en Paraguay tiene un vasto camino de experiencias. Como comenta Flora Rojas, esta capacitación a la ciudadanía ha sido una cuenta pendiente en muchos países con las mismas características que el Paraguay³⁵.

La Primera Audiencia Pública de Presupuesto (APP) realizada en el país, en ese entonces, como integrante del primer Gobierno Democrático de la Ciudad de Asunción, Capital del Paraguay, se realizó en el año 1995³⁶. Y la cooperación para el desarrollo instalada en el país y un grupo considerable de Organizaciones de la sociedad civil han venido trabajando en temas de gestión presupuestaria pública, incluyendo cooperación con autoridades y funcionarios con gran alcance a nivel nacional³⁷. Por ejemplo, en el año 2004 se inició el diseño del instrumento MIDAMOS como herramienta ciudadana para evaluar y calificar la gestión de las municipalidades³⁸.

En este sentido, este compromiso es acompañado por la postura de sectores de la población, como el estudiantil y el de salud, que específicamente reivindican el

34. "Buenas Prácticas y Gestión Participativa en Servicios Básicos de Calidad", ponencia de Schwartzman, p. 125 al 129. año 2010.CIDSEP. Asunción.

35. Rojas, Flora (2003). El Presupuesto público en Paraguay y la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo. Documento elaborado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL-NUU. COAF. Octubre 2003. Paraguay.

36. GESTION LOCAL diseñó y organizaron la primera Audiencia Pública del Presupuesto Municipal. Disponible en: <http://www.gestionlocal.org.py/proyectos.php>

37. Gestión Municipal 2007 – 2009. GEAM. Asunción, Paraguay. Aliados CIRD, GTZ, JICA, CEAMSO, MCS, PROSIS, AUDICON.

38. Disponible en: www.midamos.org.py

otorgamiento de un mayor presupuesto, organizándose en agendas de trabajo en pos de conseguir el objetivo.

Como resultado de un estudio en Paraguay en 2013, la Agencia Alemana para el Desarrollo GIZ, informaba que para la ciudadanía, las consultas públicas mejoran asignación de presupuesto. El sondeo que realizaron reveló que un 76% de municipios de cinco departamentos donde la cooperación alemana llevó a cabo un programa de Buen Gobierno cree que las audiencias mejoran la asignación de recursos³⁹.

En conclusión, casi no existen experiencias de Presupuesto Participativo Municipal, y las que ha habido no se han sustentado en el tiempo por falta de voluntad política. Como antecedentes se cuentan el PP⁴⁰ en la Municipalidad de Limpio, con el asesoramiento técnico de la ONG Gestión Local en el año 1998 y el PP en la Municipalidad de San Bernardino, llevado a cabo en 2007, pero sin sustentabilidad⁴¹.

INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

PROYECTO MIDAMOS

La práctica de medir el desempeño institucional y los resultados de la gestión no ha sido frecuente ni sistemática a nivel municipal. A partir de 2005, algunas municipalidades aceptaron utilizar instrumentos de medición de desempeño o gestión, decisión a la que, progresivamente, fueron adhiriendo otras en diferentes ciudades de Paraguay.

MIDAMOS es una herramienta de relevamiento y evaluación de las capacidades de la gestión municipal y de orientación para el mejoramiento de las decisiones y acciones institucionales hacia un estándar de gestión definido. Fue desarrollado por la ONG Alter Vida/GEAM.

En el 2006, fue encomendada a la Fundación CIRD, la aplicación de la herramienta a mayor escala, la selección y certificación de las Agencias Certificadoras Autorizadas, la promoción y el uso de MIDAMOS en los municipios seleccionados, la difusión de los resultados y la búsqueda de apoyo de las autoridades nacionales, agencias de desarrollo y de la ciudadanía en general.

39. GIZ, <http://www.paraguay.com/nacionales/para-ciudadania-consultas-publicas-mejoran-asignacion-de-presupuesto-93708>

40. Presupuesto Participativo

41. Buenas Prácticas y Gestión Participativa en Servicios Básicos de Calidad", ponencia de Schwartzman, p. 125 al 129. año 2010. CIDSEP. Asunción.

A partir del año 2007, MIDAMOS cuenta con la cooperación de las organizaciones GIZ⁴², JICA⁴³ y Moisés Bertoni (Organización Asunción Nos Une, 2009).

PROYECTO PARAGUAYOITE

No se encuentran claros los procesos de control de uso de los recursos disponibles a través del FONACIDE y no es obligatorio para los Intendentes realizar una rendición de cuentas ciudadana sobre la utilización de los fondos.

La necesidad del monitoreo ciudadano del FONACIDE no admite excusas. Comprender los distintos niveles administrativos, instituciones y actores que forman parte de la ejecución del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo no es simple, ya que sus laberínticos procesos de administración no lo facilitan. En consecuencia, ser capaz de analizar la metodología, detectar irregularidades y ofrecer propuestas concretas para subsanar cualquier problema hallado en el proceso, son capacidades que se esperan de expertos en el área. Esa percepción genera impotencia en la ciudadanía. Es así como la organización Reacción Juvenil de Cambio (RJC) decidió recorrer con éxito este gran desafío. Al respecto, el Coordinador de RJC manifestó: “creemos que sin habilidades técnicas, poder político o económico, no podremos hacer más que ver cómo nuestro dinero se esfuma. Nuestra experiencia con el proyecto ParaguaYOite demuestra que quizás eso sea más excusa que razón lógica⁴⁴” (D.Riveros, comunicación personal, 15 de octubre de 2014).

De marzo a octubre de 2014, esta organización (RJC) desarrolló un proyecto de mapeo y monitoreo de los recursos del FONACIDE en el municipio de Ciudad del Este. Con un escueto financiamiento, se trabajó visitando escuelas, dialogando con autoridades educativas, padres, madres y líderes estudiantiles. Al mismo tiempo se mantuvo, por las acciones de RJC, una relación cercana con instituciones como el Ministerio de Educación y los medios de comunicación que habían investigado al FONACIDE. Interesantes conclusiones ha arrojado esta iniciativa:

El 25% de los fondos es destinado mayormente a infraestructura para el sector educativo, el desembolso es descentralizado, dependiente del nivel de eficiencia en el trabajo de un par de instituciones públicas centralizadas y su interacción con estamentos y gobiernos locales, este pedazo del FONACIDE se caracteriza por la falta de control ciudadano y caldo de cultivo para la corrupción. No obstante, logramos mapear todo su proceso, detectar varias irregularidades y proponer mejoras necesarias para una mejor administración de susodicho fondo (Riveros, comunicación personal, 15 de octubre de 2014)

42. Agencia de Cooperación Alemana de Desarrollo.

43. Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

44. Riveros, D (2015). Reacción Juvenil de Cambio.

El éxito de cualquier programa social depende en gran medida de la comprensión que tienen sus beneficiarios acerca del funcionamiento del programa. Se hallaron colegios en los cuales los estudiantes no sabían siquiera qué es el FONACIDE o que su institución estaba recibiendo recursos de ese fondo. De ahí la organización concluye sobre la urgente necesidad de integrar a las comunidades educativas en la administración del fondo. Es decir, asegurar la participación de padres, madres y estudiantes, quienes hasta el momento han sido ignorados en cuanto a participación para el control de dichos recursos:

Tristemente, la ignorancia es fácilmente manipulada y muchas obras se consideran “regalos” de la administración municipal. En este año electoral esto debería preocuparnos muchísimo. El control ciudadano es raramente bienvenido en las instituciones públicas. Se teme la participación ciudadana. Apparentemente la consideran, desde un inicio, como un ataque que insinúa existencia de corrupción. No es raro que actividades de monitoreo sean calificadas como “subversivas”. La organización RJC ideó un portal digital interactivo, donde cada ciudadano puede conocer las necesidades que tiene una escuela determinada, tan solo buscando el nombre de la misma (Riveros, 2015).

7. Innovación y modernización local

7.1. PROYECTO DE CREACIÓN Y/O FORTALECIMIENTO DE CONSEJOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

El Paraguay es miembro de la Asociación para el Gobierno Abierto⁴⁵ desde el año 2011. Actualmente el país se encuentra implementando su segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014/2016, siendo significativa la incorporación de los gobiernos locales a nivel departamental en uno de los compromisos asumidos por el país. Una de las tres áreas del Plan de Acción es la participación ciudadana y la que nos interesa, en este ámbito, es el Compromiso N° 7: Creación y/o Fortalecimiento de 50 Consejos de Desarrollo Municipal.

La Descripción de este Compromiso se refiere a que los Consejos de Desarrollo Municipal elaborarán participativamente planes locales, realizarán monitoreo y convocarán audiencias públicas. Actuarán como foros de intercambio y búsqueda de concertación de intereses, para generar propuestas para el bienestar local. La selección de las ciu-

45. Organización “Open GovernmentPartnership”, en inglés.

dades donde se crearán y fortalecerán los Consejos se realizará a través de un diagnóstico. El plazo para la implementación de este Compromiso es diciembre de 2015. Para ejecutar los pasos a seguir, la institución responsable es la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República.

Los Consejos de Desarrollo Municipal en los distritos en los que se encuentran en funciones actúan como órganos consultivos, de opinión y de apoyo con carácter permanente en materia de desarrollo de las ciudades, cuentan con una resolución de aprobación de la Municipalidad a la que pertenecen, cual es el instrumento jurídico dentro del cual se enmarcan y que dispone también sus funciones y la designación de la Comisión Directiva. En algunos casos, los Intendentes son miembros de la Comisión Directiva lo que implica una fuerza política muy elevada por parte de esas instancias que se encuentran así en consonancia con el Ejecutivo municipal. Constituyen espacios innovadores debido a que participan en forma horizontal y con el mismo derecho de voz y voto, representantes de organizaciones sociales, gremiales, empresarias e incluso académicas.

Los Consejos de Desarrollo Municipal poseen un grado de institucionalización incipiente en el país, y podría concluirse en que su existencia se debería en gran medida a la intervención gradual y sostenida de programas y proyectos de desarrollo y participación comunitarios a lo largo y ancho del territorio, ejecutados desde un primer momento por organizaciones de la sociedad civil y con carácter más reciente por instituciones del Poder Ejecutivo dedicadas al desarrollo.

El Capítulo III, Sección 4, Arts. 57 al 64 de la Ley N° 3966/2010 "Orgánica Municipal" trata sobre las "Juntas Comunales de Vecinos". La ley orgánica no menciona los términos Consejos de Desarrollo, sin embargo contempla la figura planteada, que sería la más semejante con respecto a los Consejos que nos ocupan.

Definitivamente y así como se ha hablado de la participación en la instancia local, el fomento de espacios de promoción de desarrollo integral urbano no va por cuerda separada si no al contrario actúan como dos lados de una misma moneda: "La participación en la escala local siendo condición necesaria para un combate efectivo a la pobreza no es suficiente, y debe articularse a niveles más inclusivos"⁴⁶.

Fogel (2002) continúa: El empoderamiento en este planteo alude a la participación efectiva en la redistribución del poder, más allá de las meras consultas, que impliquen incorporación en procesos de toma de decisiones sobre objetivos de desarrollo y asignación de recursos y el mismo está ligado al rol del Estado en el desarrollo territorial, que deberá basarse en la negociación de los conflictos⁴⁷.

46. Fogel, 2002, p. 117.

47. Ídem.

En relación a la importancia de operativizar la participación ciudadana, Fogel (2002) hace referencia al impulso de Consejos Distritales y Departamentales de Desarrollo:

La Constitución y funcionamiento de estos Consejos están establecidos en el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del campo y más específicamente en el Programa de Desarrollo de la Agricultura Familiar (PRONADAF⁴⁸) (...) algunos de los cuales ya cuentan con financiación (Fogel, 2002, p. 121).

Siguiendo al mismo autor:

El referido Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del campo concreta la participación a través de mecanismos que comprenden la integración hacia los gobiernos departamentales y municipales, y la integración con gremios de productores y productoras, de modo a posibilitar la intervención efectiva de la ciudadanía (Fogel, 2002, p. 121).

Por último, Fogel explica que:

Los municipios vienen reconociendo las Comisiones Vecinales, con la condición de verificar la realización de asambleas periódicas, (...) y el reconocimiento de las mismas por parte de los intendentes no es sino la homologación de los acuerdos de los vecinos, convocados a asamblea de modo que todos estén enterados (Fogel, 2002, p. 138).

7.2. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

En materia de Innovación tecnológica, se han dado pasos a nivel municipal, para mejorar la accesibilidad de derechos en los municipios; destacando las siguientes iniciativas ciudadanas:

“Voto Accesible. Maymavévaikatúmajavota. Voto en casa”, campaña del Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República del Paraguay para las próximas elecciones municipales 2015. Las personas con discapacidad física severa y con disfuncionalidad motora severa que lo soliciten, tan solo comunicando telefónicamente la situación al organismo pertinente y estar inscripta en el Registro Cívico Permanente, podrán votar desde sus casas, este servicio se implementará en los municipios de Asunción, San Lorenzo, Fernando de la Mora, Luque, Lambaré y Capiatá⁴⁹.

48. Aprobado por Decreto N° 17.303 del 24 de mayo de 2002.

49. Propaganda disponible en: www.tsje.gov.py

Otra iniciativa impulsada por la sociedad civil ha sido el proyecto “Una Computadora por Niño”, que busca disminuir la brecha digital mediante la utilización de computadoras portátiles por alumnos en escuelas primarias, así como la apertura de plazas y parques como zonas con acceso a internet. El municipio de Caacupé ha sido el modelo de implementación de este proyecto.

7.3 INNOVACIÓN CAPITAL

En cuanto a Innovación cultural, la música ha sido un elemento de cohesión y desarrollo comunitario. La ONG Sonidos de mi Tierra es un programa iniciado por el músico Luis Szarán en el año 2001, con el objetivo de lograr la integración comunitaria y social, contribuir al desarrollo cultural y detectar los talentos artísticos para luego orientarlos hacia un liderazgo especializado en interpretación, creación y dirección musical. Está dirigido a niños y adolescentes y ya ha recorrido las comunidades con mayor desventaja socioeconómica a lo largo del territorio paraguayo.

La organización Sonidos de mi Tierra trabaja en municipios como el de Tacuatí, Departamento de San Pedro; sus pobladores y los propios niños protagonistas testimonian los resultados de esta iniciativa. Bareiro (2014) señala lo que le dijo Zulma Giménez, alumna del grupo avanzado: “...la música nos cambió la vida. Queremos que el mundo vea que en Tacuatí, más allá de los hechos de violencia de un grupo, existe cultura, que hay niños que sueñan con salir adelante y que se están esforzando para ello”.

8. Principales Políticas urbanas y sus retos

En Paraguay no se cuenta con un mapeo nacional sobre la situación de la política en los municipios. Los trabajos realizados se centran en la situación del municipio capitalino.

8.1 MUNICIPIO DE ASUNCIÓN

POLÍTICAS

Hoy en día se atraviesa por un grave problema en la Capital de Paraguay, ante la ausencia de un Planeamiento Integral Físico y Urbanístico, claramente ausente como punto de referencia para una política urbana municipal.

En diciembre de 2015, representantes de la Junta Municipal de Asunción, presentaron al plenario, para su consideración, el Proyecto de Ordenanza de Creación del Instituto Autónomo de Planeamiento de Asunción y el Área Metropolitana (IAPA) como ente autónomo y autárquico, con personalidad jurídica, de planeamiento y seguimiento al

proceso de reformas necesarias para la puesta en vigencia de planes de desarrollo para Asunción, su Área y Región Metropolitana.

RETOS

CARENCIA DE PLAN DE DESARROLLO URBANO

El desarrollo urbano, asociado al concepto de ciudad en términos de complejidad funcional y heterogeneidad socioespacial, es relativamente una novedad en el país. En 1992, el Censo relevó una ligera mayoría de la población urbana, históricamente inferior a la rural. Sin embargo, el proceso se fue acelerando en los siguientes años y hoy puede suponerse que dos tercios de los habitantes del país viven en áreas urbanas.

Para la Organización Asunción nos Une (2009), este cambio conforma nuevos escenarios sociodemográficos y nuevas configuraciones espaciales, asociadas a crecientes demandas de bienes y servicios urbanos⁵⁰. Mediante la Ley de Capitalidad 2.941/09, el Municipio de Asunción recibe recursos del Gobierno Central en compensación por los bienes y servicios que pone a disposición de los habitantes de los municipios aledaños.

CONTAMINACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Según datos provistos por la Organización Asunción nos Une:

- 2,09 m2 es el porcentaje de área verde pública por habitante en Asunción⁵¹.
- En relación al tipo de basura, es decir, diferentes tipos de recogida y eliminación de residuos sólidos generados por los ocupantes de las viviendas, se pueden identificar aquellas que no cuentan con un sistema de eliminación salubre desde el punto de vista sanitario y ambiental. Se calcula, a través de las encuestas de la Dirección Nacional de Encuestas, Estadísticas y Censo, la siguiente eliminación de basura en Asunción: por quema, 3,5%; recolección, 89,7%; arroja en un hoyo, 0,4%; tira en el patio, 3,2%; tira en el arroyo, 3,1%; y otros: 0,1%⁵².
- Respecto a las aguas cloacales, en Asunción, el 100% son vertidas sin tratamiento al río Paraguay. Cuando el vertido se realiza con caños que entran al lecho más profundo del río, el problema se minimiza, pues el río Paraguay tiene una alta capacidad de dilución de aguas cloacales. Sin embargo, muchos de los desagües que llevan estas aguas, y que corresponden a la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay

50. Asunción Nos Une. Primer Informe de Calidad de Vida Urbana. 2009

51. Asunción Nos Une. Primer Informe de Calidad de Vida Urbana. 2009 p. 20, citando datos de la Contraloría General de la República del Paraguay, 2008.

52. Asunción Nos Une. Primer Informe de Calidad de Vida Urbana. 2009 p. 22, citando datos del Anuario Estadístico del Paraguay 2009.

(ESSAP)⁵³, son arrojados al río Paraguay en sitios muy cercanos a las riberas. Para solucionar este problema, ESSAP está realizando estudios para iniciar el tratamiento de aguas cloacales en Asunción. El 71, 5% de los asuncenos dijo estar entre poco y nada satisfecho con el servicio de disposición de cloaca/afluentes⁵⁴.

DÉFICIT DE TRANSPORTE PÚBLICO Y DE GESTIÓN DE TRÁNSITO EN GENERAL

La movilidad fue adquiriendo relevancia con la creciente urbanización, la expansión de la ciudad y la metropolización. En la medida que hubo que conectar actividades distribuidas en zonas cada vez más distantes entre sí, se impuso la “zonificación funcionalista” como esquema ordenador de la ciudad.

En Asunción, los vehículos automotores y el transporte de superficie son las únicas alternativas disponibles. Se observan las motocicletas como tercera opción. Sin embargo, el transporte colectivo de superficie es de bajísima calidad. Lo anterior, sumado a la nula fiscalización y monitoreo de los medios de transporte por parte de la Municipalidad, acarrea un alto índice de accidentes, incluso mortales (Organización Asunción Nos Une (2009). Al grito de “buses chatarras”, han sido incontables las manifestaciones ciudadanas, sobre todo convocadas a través de las redes sociales.

Otro grave problema en el municipio de la capital del país es que los semáforos no pueden ser visualizados por los peatones, están colocados solo para uso de los automovilistas. Si bien el Sistema de Gestión de Tráfico de la Comuna asuncena ha implementado “semáforos inteligentes”, esta innovación no ha solucionado el problema.

Es así como desde la perspectiva del transporte público como un derecho básico que tiene que ser garantizado por el Estado, desde hace un par de años, se ha venido escuchando una propuesta apoyada por representantes del Congreso Nacional: la municipalización del transporte público de la ciudad de Asunción, incluso de cooperativización del mismo a través de una alianza con el municipio.

Algunos ediles capitalinos, para gerenciar integralmente el transporte en el municipio, han planteado la creación de una empresa municipal, la cual estaría conformada por un organismo o consejo municipal de transporte. Los ediles enfatizan que se debe promover la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en el control del servicio de transporte.

53. Asesoría de Proyectos Especiales y la Unidad de Gestión Ambiental de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay.

54. Asunción Nos Une. Primer Informe de Calidad de Vida Urbana. 2009 p. 22, citando datos Escobar, Cristian. (2011). Sector Agua y Saneamiento. Asunción: ESSAP; Abbate, Jorge. (2011). Aguas cloacales, disposición de residuos sólidos. Asunción: GEAM; y Encuesta General de Hogares. Asunción. (2010).

CONSERVACIÓN DE VEREDAS. EL RETO DE ALCANZAR VEREDAS INCLUSIVAS.

No se posee en la Municipalidad de Asunción un estudio sobre la longitud de las veredas que deben ser construidas y las que se encuentran en mal estado. A causa de este deterioro, son frecuentes los accidentes de los caminantes, especialmente en días de lluvia, en los que las veredas se inundan totalmente por falta de un mejor sistema de alcantarillado en la ciudad, ya que existe un vetusto sistema en algunos puntos, a modo de bocas de desagüe de agua. En suma, es llamativa la suciedad, la dejadez de las veredas y que incluso los pozos de medidores de la ESSAP⁵⁵ no cuentan con tapas protectoras.

A raíz de esto, las veredas en el municipio de Asunción no son amigables para los peatones. Cuando ocurre algún accidente, el ciudadano prefiere muchas veces no denunciar al Juzgado de Faltas, por la lentitud de su trabajo, además del desgaste que implica para el afectado, quien no posee certeza sobre la reparación por el daño causado. No se contempla en este apartado la falta de educación vial y respeto a las indicaciones y reglas de tránsito de parte de los automovilistas sumados a la ausencia de control por parte de la Policía de Tránsito.

En Paraguay existen casi 800.000 personas con discapacidad, quienes deberían ser visualizadas en las políticas de gobierno local, y cuya desprotección constituye, hasta la fecha, un desafío urgente en cuanto a disposición de nuevas medidas que favorezcan el acceso a sus derechos fundamentales en el municipio. Éste es otro ejemplo que demuestra que se siguen discutiendo los asuntos públicos desde una óptica centralizada y no con la visión de los gobiernos locales (Conclusiones del IV Encuentro Nacional de Organizaciones de y para personas con discapacidad, 27 de abril de 2015).

La Ordenanza N° 217/12 “Que Reglamenta la construcción y el uso de las veredas inclusivas”, emanada de la Junta Municipal de Asunción no se ha puesto en práctica; ni los agentes de tránsito municipal tienen conocimiento de ella, ni se han adecuado las calles para su paso de la letra a la realidad. Las personas con discapacidad no poseen veredas adecuadas e inclusivas para ellos en la ciudad Capital, por ejemplo, las personas en sillas de ruedas o que usen muletas no pueden caminar con seguridad en las calles de Asunción. Con veredas inclusivas, se hace referencia a que sean transitables por: personas en silla de ruedas, adultos mayores con capacidad disminuida para caminar, no videntes y las mujeres en estado de gravidez.

ACTIVIDAD COMERCIAL INFORMAL

En el municipio de Asunción, los vendedores ambulantes informales se instalan en veredas y calles, obstruyen el espacio público y la libre circulación de los peatones.

55. Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay.

Al respecto existen ordenanzas que criminalizan esta actividad, pero no se ofrecen alternativas de solución a este problema que afecta a las ciudades más populosas del país.

La situación posee distintas aristas desde las cuales ser observada; el Arq. Eduardo Alfaro Riera, urbanista, opina que:

El universo de los comerciantes informales y ambulantes está conformado por un 50% de instalados por necesidad, y el otro 50% prefiere trabajar así porque le es más cómodo y lucrativo, aun teniendo otras opciones laborales. La Municipalidad -continúa Alfaro- tiene la responsabilidad de crear para el 50% necesitado, como se ha hecho en otros países, zonas específicas y delimitadas en plazas y calles, además de organizar ferias y disponer tiendas temáticas, a fin de formalizar lo informal (Alfaro, abril de 2015).

8.2. UNA MIRADA A OTROS MUNICIPIOS

EL DESAFÍO DEL CUIDADO Y DE UN MEDIO AMBIENTE SALUDABLE

En el Paraguay, el artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal 3966/10 establece que, en materia de ambiente, el municipio deberá trabajar para la “preservación, conservación, recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos, la regulación y fiscalización de estándares y patrones que garanticen la calidad ambiental del municipio, y la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales nacionales...” Ley Orgánica Municipal 3966, 2010.

En cuanto a niveles de limpieza en las ciudades, debería establecerse un ranking para su medición, el cual no existe, y debido a que la realidad es muy diversa, no es comparable el municipio capitalino, que concentra casi el tercio de la población total del país, con ciudades modelo en el rubro, como los casos de Carmen del Paraná y Encarnación, en la que existen cuadrillas intersectoriales (gubernamental y no gubernamentales) que se dedican a embellecer, cuidar preventivamente y arreglar los paseos, vegetación y limpieza de las veredas públicas.

EL RETO DE LA NIÑEZ TRANSFRONTERIZA Y SU PROTECCIÓN

Se ha naturalizado el intercambio comercial que se produce cuando el grupo familiar cruza de un país a otro para realizar la compra de alimentos y otros artículos que requieren para su bienestar, como ocasión de ahorro o de adquisición de productos que no se encuentran en el país. Esta actividad provoca también el traspaso ilegal de mercadería de un país a otro y en muchas ocasiones los “paseros” y las “mulas” son niños y niñas, que cargan enormes bultos de gran peso, escabulléndose de madrugada entre la selva y los ríos. Esta es una situación de explotación

laboral de la que son objeto niños y niñas, a la que, además, se suma el hecho de ingresar mercadería al país de modo ilegal (Unicef Paraguay - (OEI), 2014, p 29.).

En el caso de los adolescentes que provienen de hogares pobres y, en su gran mayoría, mujeres, el fenómeno es otro: la explotación sexual comercial infantil.

En la frontera, espacio geográfico de tránsito de camiones entre países, los conductores, a la espera del cruce de mercadería y autorizaciones pertinentes, compran servicios sexuales infantiles en cualquier momento del día, pero en especial por la noche, en un amplio estacionamiento cercano al puesto fronterizo aduanero situado en la triple frontera de Paraguay, Brasil y Argentina (Unicef Paraguay - (OEI), 2014, p 61.).

En la “Encuesta nacional de demografía y salud sexual y reproductiva 2008” se había estimado un total aproximado de 1.400.000 mujeres entre 15 y 44 años. Para este total de la población, el número absoluto de mujeres víctimas de violación en Paraguay llega a más de 56.000, y debido al subregistro de esta experiencia, es probable que el número sea todavía mucho mayor (UNICEF, 2009).

AUSENCIA DE POLÍTICAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente en la mayoría de los municipios del país son un grave ejemplo del incumplimiento del rol social y comunitario, que debería ser uno de los pilares de la construcción de la política municipal.

El Art. 48 de la ley N° 1680/01 “Código de la Niñez y la Adolescencia” dispone cuáles son los fines de las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente: “Corresponderá a la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI) prestar servicio permanente y gratuito de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente. No tendrá carácter jurisdiccional” Ley N° 1680, 2001.

Las CODENIs no responden y son incontables los casos de niños, niñas y adolescentes, que, encontrándose en medio de una situación violatoria de sus derechos, en especial, en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, no reciben respuesta de la instancia municipal y caen de forma ilegítima en el sistema de protección jurisdiccional.

Son innumerables las situaciones en las que, conforme a la legislación nacional, se requiere el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes por funcionarios de estas oficinas, que en un 97% de las situaciones no intervienen a través de medidas de

protección sino como meros centros de referencia y contrarreferencia. Las demandas de los niños y adolescentes en estas situaciones deben ser atendidas por las CODENIS, para que no queden desamparados y sin el menor seguimiento. Este es un problema grave que aqueja a todo el Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Niñez y la Adolescencia, desde su creación en el año 2001.

9. Conclusiones

a) Existe un gran desafío en lo que respecta a lograr el desarrollo de la participación ciudadana. La ciudadanía debe intervenir mucho más en los asuntos municipales.

Existe el marco legal de la participación ciudadana. El problema radica en que esta participación debería potenciarse mucho más ante una realidad que interpela y se refiere a espacios comunitarios deteriorados, con graves problemas de infraestructura urbana -salvo excepciones-, desinterés basado en que no se ve al Municipio como solucionador de los problemas que afectan directamente a los vecinos y dificultades en el acceso de los ciudadanos a los asuntos municipales y hacia sus autoridades. En todos estos aspectos, deberían realizarse campañas de promoción de derechos y de conciencia ciudadana desde los municipios.

En cuanto a la demanda ciudadana, la prensa es la asidua receptora de las quejas, denunciante y mejor aliada como grupo de presión, pero al no tener competencia formal para alcanzar las soluciones no se convierte en un instrumento eficaz para lograr los cambios requeridos.

La participación ciudadana y la rendición de cuentas de parte de las autoridades municipales no son una práctica, a pesar de estar contempladas en la ley. No ha habido un solo caso de cesación o destitución en el cargo de Intendente desde la vigencia de la Constitución actual (1992).

b) En lo que respecta a políticas públicas municipales, se observan vacíos que deben ser subsanados mediante la interrelación planificada con los niveles departamental y nacional, especialmente en:

- El fomento para la construcción de espacios públicos recreativos y/o culturales tales como: plazas, clubes deportivos, escuelas, museos y otros espacios abiertos culturales y de recreación. Es de vital importancia asumir el reto en lo que respecta al desarrollo de estos espacios ante el avance de la modificación de la vivienda y estilo de vida.
- Impulsar una Política Laboral Municipal, que contemple la promoción de los emprendedores, microempresarios y empresarios medianos locales, combatiendo la informalidad. Aumentar las áreas municipales que se disponen como mercados y ferias comerciales para hacer más accesible la canasta familiar a los vecinos.

- Proveer servicios públicos municipales específicos con los que no se cuenta como: refugios temporales municipales para personas adultas mayores en situación de desamparo y casas de asistencia para niños y adolescentes víctimas de explotación comercial y sexual. Las oficinas municipales de protección social específicas para estos grupos etarios deben ser capaces de brindar protección social en casos de emergencia y contar con protocolos de atención y de implementación de medidas para la intervención.
- Diseñar políticas municipales y disponer de presupuesto para la Atención de Víctimas en Situación de Emergencia a causa de Inundación y Desborde de causas hídricas en aquellas ciudades inundables, incendios y otras catástrofes.
- Mejorar los sistemas de recolección, procesamiento y almacenamiento de residuos (caso Cateura).
- Los municipios son los entes encargados de habilitar y otorgar las licencias de conducción de vehículos, y en regular su aplicación. En ese sentido sería necesario mayor presencia de policía municipal de tránsito que intervenga limpiamente y sin excepciones en los casos de las diferentes infracciones a las leyes de tránsito.

c) Cabe resaltar la baja producción de estudios sociodemográficos sobre gobiernos locales, y la debilidad de los sistemas de información poblacional del Estado, situaciones que dificultan la detección de problemas y el buen desarrollo de una política pública municipal.

10. Bibliografía

Anteproyecto de ley Marco de la descentralización. Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la República de Paraguay, creada por Resolución HCD N° 66/2008, p 1. Asunción: Honorable Cámara de Diputados de la República de Paraguay.

Asunción nos Une (2009). *Calidad de vida en Asunción. Primer Informe*. Asunción: Asunción nos Une. Disponible en: <http://documents.mx/documents/1er-informe-de-calidad-de-vida-urbana.html>

Alfaro, E. (2014). *Asunción sufre metamorfosis destructiva, según urbanista*. Asunción: Diario ABC Color.

CIDSEP.(2010). *Buenas Prácticas y Gestión Participativa en Servicios Básicos de Calidad*. Asunción.

Conclusiones del IV Encuentro Nacional de Organizaciones de y para personas con discapacidad. Asunción: Autor.

Elizeche, M. A. (2008). *Las instituciones tributarias. El Sistema Legal Vigente y el Régimen Procesal Tributario*. Asunción: Editora Litocolor SRL.

Espínola, N. (2015). En nombre de la descentralización. *Diario ABC Color*.

Fogel, R. (2002). *Pobreza y Rol del Estado en El Paraguay*. Asunción: CERI.

FLACSO. (1993). *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. Disponible en: <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/paraguay/part-5.htm>.

GESTION LOCAL diseñó y organizaron la primera Audiencia Pública del Presupuesto Municipal. Disponible en: <http://www.gestionlocal.org.py/proyectos.php>

Gestión Municipal 2007 - 2009. GEAM. Asunción, Paraguay. Aliados CIRD, GTZ, JICA, CEAMSO, MCS, PROSIS, AUDICON.

GUÍA PARA. AUTORIDADES MUNICIPALES. PRIMEROS 100 DÍAS DE GOBIERNO. Págs. 2 y 3 de la Visión Paraguay 2030. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2015/12/presentacion-guias-primeros-100-dias-municipales.pdf>

Kanonnikoff, G. (2014). *Construyendo una Agenda para el Desarrollo Municipal del Paraguay 2013/2018*. Asunción: Fondo Canadá

Morínigo, J.N. (1996). *Vocabulario político*. Asunción: Rp. Ediciones.

Constitución de la República. (1992). Paraguay

Ley 898 Anterior Carta Orgánica Municipal. (1996). Paraguay

Ley 3966. Carta Orgánica Municipal. (2010). Paraguay

Peralta, V. & Perrota, M. (2014). *Derecho a la salud -Situación en países de América Latina*. Asunción: Autor.

PNUD. (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013, Capítulo 6, Heterogeneidades regionales en el ámbito municipal, pp. 117-120. Asunción: Autor.

Riveros, D. (2015). Reacción Juvenil de Cambio. Revista en línea, SC. Noticias. CIRD. Asunción.

Rojas, Flora (2003). El Presupuesto público en Paraguay y la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo. Documento elaborado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL-NNUU. COAF. Octubre 2003. Paraguay. Ruíz Díaz, E. (2015, 22 de noviembre). Una elección con lecciones para todos. *Diario ÚLTIMA HORA*, p. 10.

Serafini, V. & Imás, V. (2015) *Igualdad de Género y principales brechas en Paraguay*. Asunción: ONU MUJERES.

Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2010). Nómina de Intendentes Municipales de la República Electos en las Elecciones Municipales realizadas el día 7 de noviembre de 2010. Periodo 2010/2015. Recuperado de http://www.opaci.org.py/biblioteca/Intendentes_2010_2015.pdf

Unicef Paraguay - (OEI). (2014). *Situación del Derecho a la Protección Infantil y Adolescente en Paraguay*. Infancia y problemáticas transfronterizas. Asunción: Autor.

UNICEF. (2009). Informe sobre revisión intermedia. UNICEF: Autor.

Justicia electoral Paraguay. Disponible en: <http://tsje.gov.py/elecciones-municipales.html>.

CAPÍTULO 10

GOBIERNOS LOCALES EN PERÚ

EDGAR QUISPE MAMANI

Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú.
Universidad Privada San Carlos de Puno, Perú.

En el contexto de la globalización del mundo, las sociedades locales han cobrado fuerza e importancia en la configuración de la dinámica socioeconómica, política y cultural. Por ende el estudio de la *naturaleza y desempeño de los gobiernos locales* es relevante, porque ellos dinamizan los sistemas políticos locales, poniendo en práctica diversas estrategias para la gestión de las políticas públicas en respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Sin embargo, en ese proceso enfrentan una serie de dificultades de carácter político, económico y social: centralismo, inframunicipalismo, escasa capacidad técnica y económica, desigualdad social y pobreza, conflictos sociales, entre otros.

1. Contexto Socioeconómico y Político

Geopolíticamente, el Perú forma parte de los países de Sudamérica, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Geográficamente, la superficie total de su territorio, incluidas sus islas, es de 1'285,220 km². Es el tercer país más grande de América del

Sur, después de Brasil y Argentina. La capital es Lima, principal centro del comercio y de las finanzas del país. Además, “el Perú cuenta con una variada biodiversidad que se desarrolla en las tres grandes regiones naturales: costa, sierra y selva. Donde se localizan 84 de un total de 104 zonas de vida natural existentes en el mundo” (Lapeña et al., 2010, p. 11).

Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2009), la población total del país para el año 2015 es de 31.151,643 habitantes, de los cuales el 50,1% son varones y el 49,9% son mujeres. Asimismo, el 76,7% vive en las áreas urbanas, y el 23,3% en las áreas rurales (p. 34).

Respecto a la dimensión socioeconómica, el producto bruto interno (PBI) del país para el año 2011 creció en 13,5%, mientras que en los años 2012 y 2013 descendió a 7,8% y 6,6%, respectivamente (INEI, 2014). Esta dinámica económica nos da cuenta del proceso de desaceleración, influenciado por el desempeño de la economía mundial.

De acuerdo con los índices de desarrollo humano (IDH) en el mundo, el Perú ocupa el puesto 82 de un total de 187 países, cuyo promedio mundial es de 0,702; ubicándose así en el grupo de países con índice de desarrollo humano elevado con IDH de 0,737. La esperanza de vida al nacer para el periodo 2010-2015, en promedio asciende a 74,1 años.

En materia de educación, la cobertura según la matriculación en el nivel inicial (preescolar) ascendió al 93,1%, en primaria al 98,2% y en secundaria al 84,4% (Ministerio de Educación del Perú, 2014).

En la dimensión política, constitucionalmente, el Estado peruano es unitario, su gobierno es representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes (Constitución Política del Perú - CPP, 1993). Esta forma de organización nos conduce a identificar dicho modelo con el origen y la formación de los modernos Estados-nación liberales. El fundamento de esta perspectiva radica en la creencia de que, una vez delimitado el ámbito del Estado-nación y obtenida la identificación entre ambos, los límites étnicos no deben contraponerse a los políticos (García, 1997). Sin embargo, el Perú solo ha logrado constituir un Estado en términos formalmente institucionales, pero en la práctica no ha conseguido la ansiada construcción de ese Estado-nación. Porque a lo largo de su historia republicana la no integración entre las regiones de la sierra y selva con la costa, la no integración de los diferentes grupos étnico-culturales a la comunidad política nacional con participación y representación efectiva, fueron una constante. Como respuesta a esta falta de participación y representación efectiva ante dicha situación, durante todo el siglo XIX se han generado proyectos separatistas y federativos, como iniciativa, principalmente, de las oligarquías del sur (Cotler, 1988).

Lo anterior se produce ante la perpetuación de la tradición centralista, tanto en el Perú como en América Latina (Véliz, 1984). Tradición que se ha reproducido en el tiempo, desde los años de la independencia, tomando el patrón de organización de la época colonial, hasta la actualidad. Expresión de ello es que tanto las decisiones como las acciones políticas, administrativas y fiscales son efectuadas y controladas desde el poder central. De esta manera, la descentralización se reduce a la mera desconcentración de determinadas funciones y competencias en algunos periodos, hacia los niveles subnacionales de gobierno. Porque el Perú está dividido en 24 gobiernos regionales/ departamentales y la Provincia constitucional del Callao, con categoría de región; 195 municipalidades provinciales y 1,647 municipalidades distritales. Sin embargo, el país es sumamente centralizado, donde la distribución del presupuesto público para el año 2015 es como sigue: los gobiernos locales 12,1%, los gobiernos regionales 14,9% y el gobierno nacional 73,0%, manteniéndose con ello la abultada centralización del presupuesto público.

2. Tipos de gobiernos locales y su papel en el contexto institucional nacional

2.1. EVOLUCIÓN Y CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL

De entrada es necesario advertir que, cuando hablamos y escribimos sobre el gobierno local en el Perú no es lo mismo que hablar y escribir sobre el gobierno local en Europa, Norteamérica, Asia e incluso en los países vecinos de Latinoamérica. El uso de la categoría de Gobierno Local es bastante reciente en la Ciencia Política. Esta categoría en muchos estudios no cobra claridad y ha venido a reemplazar el concepto de Municipalidad, es decir, la institución municipal entendida tradicionalmente por su función de administración de recursos y servicios municipales básicos (Alba, 1997). En este sentido, tomando en cuenta la distinción conceptual planteada por el profesor Alba, el establecimiento y el funcionamiento tradicional de las instituciones municipales en el Perú, se ha dado desde inicios de la independencia, respondiendo al Reglamento Provisional del 02 de diciembre de 1821, dado por el libertador Don José de San Martín (Seminario, 2006). Así, estas instituciones han sido instaladas en las ciudades, pueblos y villas desde entonces. En esa época se introdujo el método de elección directa y secreta, sin embargo, dicho proceso era censitario, porque participaban solo hombres mayores de 25 años, blancos e instruidos.

Posteriormente, el 03 de marzo de 1824, Bolívar introdujo una Ley de Elecciones Municipales sobre la base del artículo 139º de la Constitución de 1823, señalándose que los “electores” reunidos el tercer domingo de diciembre elegirían alcaldes, regidores y procuradores síndicos que serían juramentados el primero de enero del siguiente año.

Posteriormente, José Luis de Orbegoso, Gamarra, Echenique, Castilla y otros presidentes de la República promulgaron leyes relacionadas con las municipalidades y el voto ciudadano en este sentido. Aquí hay que destacar que por la Ley de Elecciones del 04 de abril de 1861 se crea un Registro Electoral que incluía solo a los vecinos notables. Sin embargo, el establecimiento y funcionamiento de las municipalidades en las provincias y distritos del país, constitucionalmente, se dio por vez primera en 1933 (Seminario, 2006). Los alcaldes eran elegidos por un breve periodo, luego pasaban a ser designados por el gobierno nacional. Más adelante, ya durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963 - 1966) se vuelven a celebrar consecutivamente las elecciones municipales. A este periodo es que algunos estudios sobre los gobiernos locales hacen referencia como los primeros procesos electorales a nivel municipal en el Perú. No obstante, al producirse la ruptura del proceso de gobierno civil de Belaunde, con el golpe militar de 1969, se suspende el proceso de las elecciones municipales desde este año hasta 1979, periodo en el que nuevamente los alcaldes son designados por el gobierno nacional.

Como respuesta a lo anterior, en el año 1979 se elabora una nueva Constitución Política, en la cual se estipula en su artículo 253º, que los alcaldes y regidores de los Concejos Municipales son elegidos, en sufragio directo por los vecinos de la respectiva jurisdicción. Tal es así que a partir de 1980, con el retorno a la democracia, las autoridades municipales se han venido eligiendo periódicamente cada tres años hasta las elecciones de 1995, y desde las elecciones de 1998 las autoridades municipales son elegidas para un periodo de cuatro años de gestión, que actualmente continúa vigente. Estos procesos electorales se realizan con relativa normalidad hasta estos días. En este sentido, es muy importante enfatizar que, la democracia electoral de 1980 trajo consigo la novedad de que los analfabetos, además de las mujeres, tuvieran acceso al derecho de sufragio o voto (De Ferrari, 2006), con lo que la población electoral se ha incrementado considerablemente.

2.2. TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR TAMAÑO DE POBLACIÓN Y PRESUPUESTO

En principio, los gobiernos locales peruanos están organizados en municipalidades provinciales, municipalidades distritales y municipalidades de centros poblados menores. Las primeras se asientan sobre el territorio de la respectiva provincia que, además del distrito capital (o el distrito del cercado), está constituida por uno o más distritos. Las municipalidades distritales se asientan sobre el territorio de su respectiva jurisdicción. Por último, la jurisdicción de las municipalidades de centros poblados menores está determinada por el respectivo Concejo Municipal Provincial y está constituido por varias comunidades y parcialidades campesinas, asentamientos y caseríos rurales y semiurbanos. En cada uno de estos niveles de gobierno local se eligen periódicamente,

bajo sufragio universal, a las autoridades políticas: alcalde y regidores (Quispe, 2007).

Ahora bien, en materia de disponibilidad de recursos por parte de los gobiernos locales se observa que, por un lado, los fondos y los ingresos propios generados y recaudados por la mayoría de ellos son ínfimos, que provienen de tasas y arbitrios municipales, como licencias, autovaluos y otros servicios municipales; y por otro lado, en cuanto al personal municipal, la mayoría de los gobiernos locales pequeños no cuentan con personal adecuadamente calificado para la gestión del gobierno local. Por lo tanto, dependiendo de la categoría y el tamaño, los gobiernos locales cuentan con menor o mayor capacidad financiera y con menor o mayor capacidad de gestión técnica y política de su personal. Existen gobiernos locales con categoría de frontera, al estar ubicados geopolíticamente en una línea limítrofe con otro país, y por ser la capital del país, aunque esta última cuenta con un régimen especial¹⁴⁸. Sin embargo, ya sea una u otra la condición o categoría de los gobiernos locales, estos tienen un alto grado de dependencia económica y política respecto del gobierno nacional, y más aún su participación en el presupuesto público nacional ha sido poco significativo, aunque durante los últimos años ha mejorado en su asignación como producto del proceso de descentralización, tal como se puede observar en la tabla uno (1).

TABLA 1

PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA LOS AÑOS 2008 - 2010

NIVELES DE GOBIERNO	2008 %	PRESUPUESTO ANUAL	
		2009 %	2010 %
GOBIERNO NACIONAL	68,2	65,5	72,0
GOBIERNOS REGIONALES	16,5	17,3	16,0
GOBIERNOS LOCALES	15,3	17,2	12,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LAS LEYES DE PRESUPUESTO PARA EL SECTOR PÚBLICO 2008, 2009 Y 2010.

Una de las fuentes principales de ingresos de los gobiernos locales es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que son fondos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas¹. Esto demuestra y confirma que desde el punto de vista económico-financiero hay un alto grado de dependencia de los gobiernos locales respecto del gobierno nacional.

1. Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, Art. 151°.

2. Aunque sobre la gestión de estos recursos los gobiernos locales cuentan con una relativa discrecionalidad legal, en otras palabras, cuentan con autonomía para su gestión.

Lo que a continuación se realiza es una clasificación de los gobiernos locales según el tamaño de la población y los recursos financieros con que cuentan, puesto que si consideramos estas dos variables la heterogeneidad de estos gobiernos es bastante amplia. Se introduce estas dos variables como punto de partida para construir una tipología de gobiernos locales en el Perú.

TABLA 2
CLASIFICACIÓN GLOBAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES SEGÚN EL TAMAÑO DE POBLACIÓN

TAMAÑO DE POBLACIÓN (HABITANTES)	NÚMERO DE GOBIERNOS LOCALES	PROPORCIÓN(%)
Menos de 5.000	994	54,3
5.000 - 9.999	370	20,2
10.000 - 14.999	153	8,4
15.000 - 19.999	76	4,2
20.000 - 29.999	77	4,2
30.000 - 49.999	54	3,0
50.000 - 99.999	62	3,4
100.000 - 199.999	24	1,3
200.000 - 499.999	18	1,0
500.000 y más	2	0,1
TOTAL	1830	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA (QUISPE, 2007) A PARTIR DE DATOS DEL V CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN REALIZADO POR EL INEI, AGOSTO DE 2005.

Los datos de la tabla 2, nos indican que existen más del 74,0% de gobiernos locales que cuentan con menos de diez mil habitantes, y más aún el 54,3% de ellos cuentan con menos de cinco mil habitantes. Los gobiernos locales que cuentan entre diez mil y cien mil habitantes logran sumar el 23.1%, mientras que tan solo el 2,4% de los mismos cuentan con más de cien mil habitantes. Este mapa poblacional de los gobiernos locales que demuestra su tamaño, en términos convencionales, nos indica que hay gobiernos locales pequeños, medianos y grandes. Sin embargo, la peculiaridad de los mismos radica en el “inframunicipalismo”, es decir, hay una gran mayoría de gobiernos locales pequeños que predominan sobre los de tamaño mediano y grande. Esta característica de los gobiernos locales nos indica además que hay un alto grado de dispersión o desconcentración de los sistemas de gobierno local en el Perú, ya sea por la geografía del país, por la marcada cultura localista o por los diversos intentos por desconcentrar la administración pública.

Aquel grado de dispersión o desconcentración de los gobiernos locales es corroborado por los ingresos con los que cuentan ellos; de este modo, la relación es directa y

coherente, en la medida que los municipios son pequeños en cuanto a población sus recursos son también pequeños o inferiores respecto de los gobiernos locales medianos y grandes. Por ello, en la medida que los municipios son pequeños, poseen una menor capacidad financiera y técnica, situación de la gran mayoría de los gobiernos locales, situación como podemos observar en las tablas 3, 4, 5 y 6.

TABLA 3

CLASIFICACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR NIVELES SEGÚN INGRESOS EN EL AÑO 2000

NIVEL DISTRITAL			NIVEL PROVINCIAL		
INGRESOS EN MILES Y MILLONES DE SOLES	Nº DE GOB. LOCALES	%	INGRESOS EN MILES Y MILLONES DE SOLES	Nº DE GOB. LOCALES	%
100.000 - 499.999	717	51,3	500.000 - 999.999	6	3,4
500.000 - 999.999	278	19,9	1000.000 - 4.999.999	97	55,1
1.000.000 - 4.999.999	337	24,1	5.000.000 - 14.999.999	52	29,5
5.000.000 - 14.999.999	34	2,4	15.000.000 - 49.999.999	15	8,5
15.000.000 - 49.999.999	24	1,7	50.000.000 - 99.999.999	5	2,8
50.000.000 y Más	7	0,5	100.000.000 y Más	1	0,6
TOTAL	1397	100,0	TOTAL	176	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA (QUISPE, 2007) A PARTIR DE DATOS DE LA CONTADURÍA PÚBLICA DE LA NACIÓN, 2000.

TABLA 4

CLASIFICACIÓN GLOBAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES SEGÚN INGRESOS, 2000

INGRESOS EN MILES Y MILLONES DE SOLES	Nº DE GOBIERNOS LOCALES	%
100.000 - 499.999	717	45,6
500.000 - 999.999	284	18,1
1000.000 - 4.999.999	434	27,6
5.000.000 - 14.999.999	86	5,5
15.000.000 - 49.999.999	39	2,5
50.000.000 - 99.999.999	12	0,8
100.000.000 y Más	1	0,1
TOTAL	1573	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA (QUISPE, 2007) A PARTIR DE DATOS DE LA CONTADURÍA PÚBLICA DE LA NACIÓN, 2000.

TABLA 5
CLASIFICACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR NIVELES SEGÚN INGRESOS, 2010

NIVEL DISTRITAL			NIVEL PROVINCIAL		
INGRESOS EN MILES Y MILLONES DE SOLES	Nº DE GOB. LOCALES	%	INGRESOS EN MILES Y MILLONES DE SOLES	Nº DE GOB. LOCALES	%
100.000 - 499.999	32	2,0	100.000 - 499.999	0	0,0
500.000 - 999.999	367	22,4	500.000 - 999.999	0	0,0
1.000.000 - 4.999.999	825	50,3	1.000.000 - 4.999.999	40	20,5
5.000.000 - 14.999.999	312	19,0	5.000.000 - 14.999.999	72	36,9
15.000.000 - 49.999.999	89	5,4	15.000.000 - 49.999.999	70	35,9
50.000.000 - 99.999.999	12	0,7	50.000.000 - 99.999.999	11	5,6
100.000.000 y Más	2	0,1	100.000.000 y Más	2	1,0
TOTAL	1639	100,0	TOTAL	195	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 2010.

TABLA 6
CLASIFICACIÓN GLOBAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES SEGÚN INGRESOS, 2010

INGRESOS EN MILES Y MILLONES DE SOLES	NÚMERO DE GOBIERNOS LOCALES	PROPORCIÓN(%)
100.000 - 499.999	32	1,7
500.000 - 999.999	367	20,0
1.000.000 - 4.999.999	865	47,2
5.000.000 - 14.999.999	384	20,9
15.000.000 - 49.999.999	159	8,7
50.000.000 - 99.999.999	23	1,3
100.000.000 y Más	4	0,2
TOTAL	1834	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, 2010.

Las tablas 3, 4, 5 y 6, a primera vista, nos dan cuenta sobre la variada y heterogénea situación económico-financiera de los gobiernos locales; además, podemos observar rápidamente que hubo un cambio importante en torno al incremento de la asignación presupuestal de los gobiernos locales a lo largo de la década pasada. En el año 2000 el 45,6% de gobiernos locales, mayoritariamente de nivel distrital, percibían ingresos anuales provenientes del gobierno nacional, entre S/. 100.000 y S/. 499.999; sin embar-

go, para el año 2010, aquella proporción se ha reducido drásticamente a 1,7% de los gobiernos locales. Como es lógico, este cambio se ha traducido en el incremento de la proporción de gobiernos locales en los rangos superiores de asignación o percepción presupuestal. El mayor incremento se ha producido en el rango de los gobiernos locales que perciben ingresos entre S/. 1.000.000 y S/. 4.999.999, con un incremento aproximado del 20% de gobiernos locales.

Sin embargo, lo que resalta en las tablas y los datos analizados es que para el año 2010 se ha identificado dos gobiernos locales de nivel distrital, cuyos ingresos superan ampliamente los S/. 100.000.000 (cien millones de nuevos soles) anuales; hecho que no se producía en el año 2000. Estos distritos son del área rural, uno en la sierra norte y el otro en el sur del país. En el territorio del primero se ha instalado la Compañía Minera Antamina; y en el territorio del segundo se explota los yacimientos del Gas de Camisea. Por tanto, el salto cuantitativo en torno a la asignación o percepción presupuestal de estos gobiernos locales se debe en gran medida a la implantación de la actividad minera en sus circunscripciones territoriales. El monto total de la asignación o percepción presupuestal de estos dos gobiernos locales distritales constituye el 3,7% del total de presupuesto asignado a los gobiernos locales del país, superando así a los dos gobiernos locales provinciales que han tenido la mayor asignación o percepción presupuestal, cuya suma constituye el 3,1% respecto del total de presupuesto asignado a los gobiernos locales del país.

Toda esta dinámica del comportamiento económico-financiero de los gobiernos locales durante la década pasada se habría producido como resultado del sostenido crecimiento económico que el país ha experimentado a partir del año 2002 en adelante, año en que se constituyen también los nuevos gobiernos regionales sobre la base de los 24 departamentos y la provincia constitucional del Callao.

De acuerdo con el planteamiento del profesor Alba (1997), luego de haber analizado y expuesto sobre las características de aquellas unidades de gobierno, podemos afirmar que ellas cumplen con las tres condiciones mínimas requeridas para su desempeño como unidades de gobierno local, a saber: un territorio delimitado; con un sistema de elección de líderes; y con una autonomía, aunque solamente formal y bastante limitada. Además, los gobiernos locales desempeñan un rol político en un contexto de gobierno multinivel: esa relación *vis a vis* de abajo hacia arriba y viceversa en las relaciones intergubernamentales, y su interacción con el sector privado y con la sociedad civil local.

En suma, quizá sin tomar en cuenta la evolución del fenómeno socio-demográfico en el Perú, las acciones emprendidas tanto en el terreno político como en el económico, han generado una relativa estabilidad y sostén al sistema democrático formal; sin em-

bargo, este sistema democrático ha tenido muchas dificultades en el proceso y aún dista mucho de convertirse en una democracia real que responda a las demandas e intereses de los diversos sectores sociales e institucionales constitutivos de la sociedad nacional. Podemos afirmar, además, que dichas dificultades y la brecha entre lo formal y lo real del sistema democrático se debe a que tanto las acciones de descentralización del Estado como la implementación del modelo de desarrollo socioeconómico no responden a una concepción de políticas de Estado, sino a políticas coyunturales y cortoplacistas, auspiciadas por intereses particulares, fundamentalmente de los gobernantes y algunos grupos de presión.

2.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

La estructura de organización y el funcionamiento de los gobiernos locales son, formalmente, muy similares de acuerdo con sus organigramas estructurales. Tratándose de un sistema de gobierno presidencialista, el organigrama de cada uno de los gobiernos locales responde a una estructura vertical y jerarquizada, donde en el “ápice estratégico” se sitúan las autoridades electas o los políticos (regidores o concejales, encabezados por el Alcalde), aunque estructuralmente el órgano supremo de gobierno por encima del Alcalde sea el Concejo Municipal. Aquí es necesario hacer referencia a la división de competencias y funciones entre el Concejo Municipal y la Alcaldía. El Concejo Municipal, siendo el órgano de gobierno supremo de los gobiernos locales cumple las funciones legislativas y fiscalizadoras. La alcaldía, en tanto, es el órgano ejecutivo del gobierno local, como tal, el alcalde es el representante legal de la municipalidad y es su máxima autoridad administrativa⁴. Definido y entendido así, todo el proceso de toma de decisiones y la estrategia de ejecución o implementación de las políticas, planes, programas y proyectos de los gobiernos locales son emanados desde aquellas dos instancias u órganos políticos. Es decir, en teoría, en estas dos instancias radicaría la “caja negra” de todas las acciones de los gobiernos locales. Sin embargo, en la práctica y en la mayoría de los casos, dicha caja negra radica entre la alcaldía y la gerencia municipal, es aquí donde el alcalde pone en juego su competencia/función y su poder de decisión y ejecución⁵. Esta lógica de gobierno, según Mouritzen y Svara (2002), daría lugar a que los gobiernos locales sean tipificados como sistemas de gobierno con *alcalde fuerte*, porque el poder político se concentra y gira alrededor del alcalde.

4. Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

5. El Concejo Municipal, por lo general, juega el rol legitimador de las decisiones y propuestas planteadas por la alcaldía y la gerencia municipal, porque de acuerdo a la normativa electoral el movimiento o partido político del alcalde siempre tiene mayoría en el Concejo Municipal.

Por tanto, para el Alcalde, la gerencia municipal sirve como puente y nexo con la gestión administrativa, y al dar mayor énfasis en la gestión administrativa que corresponde a la gerencia municipal y los órganos de línea, el alcalde se convierte en el gerente o jefe de la administración municipal en detrimento de su función de gestión y liderazgo político. En la mayoría de los gobiernos locales no existe una distinción clara ni complementariedad entre las funciones referentes a la dimensión política y la dimensión administrativa. Lo que se produce es un sesgo hacia una de las dimensiones, en este caso hacia la dimensión administrativa, orientada, fundamentalmente, a la provisión de servicios municipales y la construcción de obras de infraestructura básica. En suma, de lo que adolecen los gobiernos locales es de un proyecto político local relativamente compartido por los principales actores inmersos en los ámbitos locales (Quispe, 2007).

En la “línea intermedia” de la estructura orgánica se encuentran los órganos de gestión, los que toman el nombre de gerencias municipales que dependen del Gerente Municipal⁶. Este bloque del organigrama es ocupado por funcionarios municipales de confianza designados por el alcalde en coordinación con el gerente municipal, quienes por lo general son temporales. En la “base operativa” se sitúan las diferentes subgerencias y oficinas que ponen en marcha o plasman en la práctica los diferentes programas, proyectos y actividades de los gobiernos locales. En este bloque inferior que forma la base de la jerarquía vertical se encuentran, por lo general, los funcionarios nombrados o de carrera y, con una relativa presencia, los funcionarios contratados temporalmente. La amplitud del número de funcionarios en cada caso responde regularmente al tamaño de la población, que también es un aspecto importante a ser analizado.

Finalmente, en la estructura organizativa y en el proceso de gestión de los gobiernos locales existen los órganos de coordinación, control y apoyo que están ligados o dependen de la alcaldía. Al margen de los órganos de control y apoyo (control institucional, procuraduría municipal y secretaría general), los gobiernos locales se distinguen, formalmente, en la implementación de diversos órganos de coordinación, que dan cuenta de la voluntad política formal de las autoridades locales (en concreto del alcalde) para la apertura a la participación y al diálogo con los diferentes sectores y grupos sociales e institucionales a nivel local.

6. Estas categorías conceptuales y las denominaciones que han asumido la estructura de organización de los gobiernos locales tienen que ver directamente con la influencia del enfoque de la new public management (nueva gestión pública).

2.4. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y FORMA DE FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Dada la estructura de organización del Estado de carácter vertical, los niveles inferiores de gobierno asumen y desarrollan determinadas funciones asignadas (transferidas) o delegadas desde el gobierno nacional, sin coordinación con los diferentes niveles de gobierno, ya sea hacia abajo o hacia arriba, generando con ello la innecesaria y costosa duplicidad y conflicto de funciones o competencias. Además, a nivel nacional existen demasiadas agencias que compiten entre sí, y el cruce de funciones no permite una adecuada ejecución de los proyectos. Hay una duplicidad de funciones y esfuerzos que da como resultado el desperdicio de recursos. Este problema se presenta básicamente entre diferentes programas del Ministerio de la Presidencia, los ministerios sectoriales y entre los gobiernos regionales y los municipios (Guerra-García, 1999). Ahora bien, la reciente elección de los gobiernos regionales, ha influido para adecuar el marco legal con los objetivos políticos de la regionalización, que se expresa por ejemplo en la definición de competencias, criterios de asignación y solución de conflictos para los tres niveles de *gobierno existentes: nacional, regional y local*⁷. En este caso estaríamos hablando de un gobierno multinivel por la forma cómo se estructura el funcionamiento de las organizaciones a nivel micro, meso y macro; pero su existencia depende de la redistribución del poder en cada uno de estos niveles de gobierno y el grado de coordinación entre los mismos.

Institucionalmente, consideramos que el tipo de competencias se ha dividido en exclusivas, compartidas y delegables. Asimismo para la asignación de funciones y competencias, se han determinado criterios como el de subsidiaridad, selectividad y proporcionalidad; y criterios de provisión y concurrencia. Un ejercicio adecuado de las competencias según sus características permitirá evitar en el futuro conflictos de competencias entre el gobierno nacional y el regional o local, o entre gobiernos regionales o gobiernos locales. Aunque en el funcionamiento se vea las deficiencias de la ley, es necesario que lo normado se ajuste a una prioridad: definir con exactitud las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. Sin embargo, la realidad nos muestra que hay dificultades en este sentido.

Como es característico de los Estados unitarios, en el Perú las competencias y funciones entre los niveles de gobierno se distribuyen, de manera desequilibrada y con una marcada concentración de competencias estratégicas y recursos financieros en el gobierno nacional (Véase las tablas 7 y 8), de ahí que la descentralización ha estado y está

7. En torno a la resolución de conflictos de competencia se estipula en la LOM N° 27972, Art. 123°, estos conflictos serían resueltos, bien judicialmente o bien por el Tribunal Constitucional, según sea el caso.

en la agenda pública y el debate permanente en el país. De esta manera, las competencias exclusivas del gobierno nacional giran en torno a los siguientes ejes estratégicos: administración de justicia, gestión económico-financiera, seguridad interna y externa, y la rectoría de políticas sectoriales a nivel nacional⁸. Por su parte, las competencias exclusivas asignadas a los gobiernos regionales giran, fundamentalmente, en torno al ordenamiento espacial y territorial regional, y la promoción del desarrollo socioeconómico regional, a través de diversas acciones legislativas, ejecutivas y resolutivas de su competencia⁹.

Ahora bien, las competencias exclusivas, compartidas y delegadas de los gobiernos locales están estipuladas en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) N° 27972, en la Ley de Bases de Descentralización N° 27783 Art. 42°, 43° y 44°, y en la Constitución Política del Perú de 1993 Art. 195°; precisándose los niveles y funciones en cuanto a la normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control. Una de las competencias poco convencionales de los gobiernos locales es la “promoción del desarrollo económico local”, la misma que le permite y exige que ellos puedan interactuar con los diferentes niveles gubernamentales, el sector privado-empresarial y las organizaciones de la sociedad civil local. Sin embargo, sus capacidades financieras y técnicas de gestión continúan siendo poco favorables, aunque en cierta medida haya mejorado en el aspecto financiero.

TABLA 7

PRESUPUESTO PÚBLICO POR GRUPO DE GASTO, SEGÚN NIVELES DE GOBIERNO, 2015

NIVEL DE GOBIERNO	GASTOS CORRIENTES PIA* (MILLONES DE SOLES)	GASTOS DE CAPITAL PIA* (MILLONES DE SOLES)	GASTOS DE LA DEUDA PIA* (MILLONES DE SOLES)	TOTAL	
				PIA*	%
GOB. NACIONAL	59,654,851,559	24,971,306,878	107,465,785,86	95,372,737,023	73,0
GOB. REGIONALES	14,751,316,499	4,527,911,828	1,583,325,40	19,437,560,867	14,9
GOB. LOCALES	9,484,134,669	6,125,144,869	2,017,135,45	15,810,993,083	12,1
TOTAL	83,890,302,727	35,624,363,575	11,106,624,671	130,621,290,973	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA LEY DE PRESUPUESTO PÚBLICO 2015.

* PIA: PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA.

En la tabla 7 observamos el incremento del presupuesto del gobierno nacional en detrimento del presupuesto de los gobiernos locales, mientras que el presupuesto de los gobiernos regionales es ligeramente superior al de los gobiernos locales; todo ello nos

8. Véase la Ley de Base de Descentralización N° 27783. Art. 26°.

9. Para mayor detalle véase la Ley de Bases de Descentralización N° 27783. Art. 35°.

da cuenta de un proceso de recentralización del gasto público en el gobierno central. La evolución de estos datos es paradójica en el marco del proceso de descentralización del Estado, proceso en el que el presupuesto de los niveles subnacionales de gobierno debería ir incrementándose progresivamente; sin embargo, en la práctica es todo lo contrario. Esto daría lugar a sostener que la descentralización, una vez más, es un intento fallido, convirtiéndose en la mera desconcentración de funciones y competencias, sin el acompañamiento de recursos financieros ni humanos para su ejecución.

TABLA 8
ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, 2015

FUENTE DE INGRESOS	MONTO (MILLONES DE SOLES)	%
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS (INGRESOS PROPIOS)	2,483	15,70
RECURSOS ORDINARIOS	580	3,67
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	1	0,01
RECURSOS DETERMINADOS: CANON, SOBRE-CANON, REGALÍAS MINERAS, FONCOMUN E IMPUESTOS MUNICIPALES.	12,558	79,43
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	189	1,20
TOTAL	15,811	100,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA LEY DE PRESUPUESTO PÚBLICO 2015.

Anteriormente, se ha expuesto sobre las relaciones de poder vertical entre el gobierno central y los gobiernos locales, donde sostuvimos que el grado de autonomía de la mayoría de los gobiernos locales es bastante reducida, por un lado, en términos de la disponibilidad de competencias, y por otro, en términos de la disponibilidad de recursos económico-financieros y de personal capacitado para la adecuada gestión local. Esta afirmación es corroborada por los datos presentados en las tablas 7 y 8, debido a la significativa reducción del presupuesto de los gobiernos locales, manteniéndose así su alto grado de dependencia respecto del gobierno nacional, porque el 84,3% de los ingresos económicos de los gobiernos locales está constituido por transferencias ordinarias y extraordinarias, donaciones y créditos provenientes, ya sea del gobierno nacional o de otras fuentes externas.

Por otro lado, se puede observar que los procesos de interacción de los gobiernos locales con los diferentes actores a nivel local, regional y nacional (gobernanza local) se hacen bastante complejos. Esta complejidad puede ser entendida no solamente tomando en cuenta el marco jurídico-normativo que determina las condiciones de ejercicio del poder y la distribución de competencias, sino también teniendo en consideración los “procedimientos informales” como las diferentes redes de influencia

entre las unidades y actores implicados que contemplarían todos los mecanismos de información, negociación, coordinación, persuasión, compromiso, entre otros. La combinación de estos procedimientos formales e informales en la interacción de los gobiernos locales con los diferentes actores institucionales y sociales, genera una complejidad singular para cada gobierno local.

Por lo tanto, lo que podemos observar es que las relaciones de los gobiernos locales con otros niveles de gobierno en el marco del sistema de interacción multinivel es poco fluida, porque las coordinaciones se plasman solo en acuerdos o convenios de cooperación interinstitucional que, por lo general, no son puestos en ejecución. La tendencia real en la lógica de trabajo de las instituciones, ya sean público-estatales, privadas o sociales, es a la no coordinación y no concertación, salvo cuando existe un acuerdo informal que responda de manera compartida a intereses implicados (Quispe, 2007). Todo esto hace que se produzca, con frecuencia, la duplicidad y el conflicto de funciones y competencias entre los diferentes niveles de gobierno y las diferentes instituciones.

3. Gobierno local y participación política

3.1. SISTEMA ELECTORAL: FORMAS DE ELECCIÓN DE ALCALDES Y CONCEJOS MUNICIPALES

El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones. El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad de los electores expresada en las urnas por votación directa, considerando que el sufragio es universal, secreto, directo y obligatorio (CPP, 1993).

Ahora bien, de acuerdo a la normativa vigente, en el Perú se eligen simultáneamente alcaldes y regidores provinciales y distritales en todo el país cada cuatro años. En cada una de estas circunscripciones se elige un alcalde y un número de regidores de acuerdo al tamaño de población; en ningún caso el número de regidores será inferior a 5 ni superior a 15, exceptuándose al Concejo Municipal de Lima Metropolitana, donde se tendrán 39 regidores¹⁰. Las listas, encabezadas por el alcalde, son cerradas y bloqueadas. La lista ganadora es aquella que obtiene la mayoría relativa de los votos, a ella se le entrega la mitad más uno de los cargos a concejales/regidores, y el resto se distri-

10. Al respecto, no hay una normativa electoral que disponga los rangos del tamaño de población para asignar el número de regidores por cada consejo municipal.

buje entre las otras listas, bajo el método de la cifra repartidora (D'Hondt). Las listas deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres, el 20% de jóvenes de entre 18 y 29 años de edad, un mínimo de 15% de representantes de Comunidades Nativas y pueblos originarios de cada circunscripción correspondiente donde existan, conforme a lo determinado por el Jurado Nacional de Elecciones.

3.2. SISTEMA DE PARTIDOS

El caso peruano en torno al sistema de partidos ha sido paradigmático durante las dos últimas décadas en América Latina, porque ha sufrido una profunda crisis marcada desde la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado hasta inicios del presente milenio, el mismo que hasta la actualidad no logra configurarse de acuerdo con los cánones establecidos para la constitución del sistema de partidos. Según Sartori (1980), los partidos políticos pertenecen, por encima de todo, a los medios de representación política o una agencia para representar al pueblo y expresar sus exigencias.

En el Perú a partir de las elecciones de 1978 hasta las elecciones municipales de 1989, los principales actores del sistema de partidos concentraron la gran mayoría de las preferencias electorales. En las elecciones de 1978, el total de los votos obtenidos por los partidos políticos alcanzó el 89%, desde entonces y hasta las municipales de 1989, los votos obtenidos por los partidos fueron superiores al 95%¹¹. Sin embargo, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1990, la proporción de los votos obtenidos por los partidos sufrió una considerable disminución (68%), aunque seguía siendo mayoritario respecto de los votos obtenidos por los grupos políticos independientes. Estos datos indican que, durante toda la década del ochenta el rendimiento electoral del sistema de partidos en el Perú fue alto. Así, si bien los partidos políticos han tenido un alto grado de rendimiento electoral, sin embargo los partidos en el gobierno durante los dos quinquenios de la década han mostrado un bajo nivel de desempeño en torno a una de sus actividades más importantes: el *"policy-making"* o el proceso de elaboración de las políticas públicas. Muestra de ello son algunos de los indicadores económicos, políticos y sociales negativos obtenidos a fines de la década del ochenta. Y con ello podemos afirmar también que los partidos políticos no han cumplido el rol de representación política porque no respondieron a las demandas e intereses del pueblo.

11. Para mayor detalle al respecto ver Tanaka, M. (2001); y Paramio, Ludolfo (2002) Perú: crisis de los partidos y transición a la democracia. FRIDE.

Ahora bien, la elección de un outsider como A. Fujimori en 1990 ha significado la implantación y consolidación (durante esa década) de un orden autoritario, donde se legitimó un discurso y práctica antinstitucionales, que dio lugar a la descolocación y colapso de los partidos y el sistema de partidos de los ochenta. La deslegitimación que conduce a la crisis de los partidos se produce tanto desde el poder como antes de las elecciones de 1990¹².

De otra parte, podríamos decir que la ausencia de una reconstitución del sistema de partidos tanto en 1990 como en 1995 en el Perú, se debe a que los principales movimientos políticos que configuraban la oposición al fujimorismo, estaban dirigidos por personajes con un liderazgo personalizado de manera coyuntural, puesto que tanto Mario Vargas Llosa en 1990 como Javier Pérez de Cuellar en 1995 abandonaron el país, privándoles de identidad y cohesión a sus movimientos políticos, que dicho sea de paso, detrás de cada uno de ellos estuvieron los partidos de la derecha: Acción Popular y Partido Popular Cristiano.

Entonces, el fujimorismo de los años noventa ofrece un ejemplo único de cómo el paso desde la democracia a la autocracia puede realizarse desvirtuando y aniquilando el sistema de partidos, creando con ello una oposición parlamentaria fragmentada, con una proliferación de las candidaturas personalizadas que reduce el peso de los candidatos de las organizaciones partidarias (Quispe, 2007).

Ahora, más recientemente los resultados de las elecciones de 2011 nos muestran un panorama relativamente diferente en cuanto a la configuración del sistema de partidos, aunque el multipartidismo continúa de manifiesto como en las elecciones de 2006. El número de partidos efectivos se mantiene en 6 partidos (ver la tabla 9), donde los partidos políticos considerados tradicionales han agudizado su rendimiento electoral, obteniendo solo el 6,43% de los votos congresales, que corresponde al Partido Aprista Peruano. Ahora bien, los demás partidos y organizaciones políticas, si bien están enmarcados en el sistema político tradicional, fueron creados en los últimos veinte cinco años; y son los mismos que en su mayoría participaron en las elecciones municipales y regionales de 2014¹³.

12. Para algunos detalles sobre el tema véase Tanaka, M. (2001) y Paniagua, V. (2002), aunque no comparto algunos planteamientos de estos autores.

13. No se cuenta con información sistematizada sobre el número de alcaldes y regidores electos por cada organización y/o partido político.

TABLA 9
RESULTADOS OFICIALES DE LAS ELECCIONES GENERALES 2011

ORGANIZACIÓN POLÍTICA	VOTACIÓN PRESIDENCIAL (%)	VOTACIÓN CONGRESAL (%)	NÚMERO DE ESCAÑOS
GANA PERÚ	31,7	25,27	47
FUERZA 2011	23,6	22,97	37
ALIANZA POR EL GRAN CAMBIO	18,5	14,42	12
PERÚ POSIBLE	15,6	14,83	21
ALIANZA SOLIDARIDAD NACIONAL	9,8	10,22	9
FONAVISTAS DEL PERÚ	0,3	1,32	--
DESPERTAR NACIONAL	0,2	0,24	--
PARTIDO POLÍTICO ADELANTE	0,12	0,33	--
FUERZA NACIONAL	0,11	0,29	--
JUSTICIA, TECNOLOGÍA Y ECOLOGÍA	0,08	0,14	--
PARTIDO DESCENTRALISTA FUERZA SOCIAL	0,06	0,84	--
PARTIDO APRISTA PERUANO*	--	6,43	4
CAMBIO RADICAL*	--	2,71	--
TOTAL	100,00	100,00	130

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS RESULTADOS ELECTORALES PUBLICADOS POR EL JNE – PERÚ, 2011.

*ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE NO HAN PRESENTADO CANDIDATURA PRESIDENCIAL.

De acuerdo con los resultados de las elecciones municipales y regionales de 2014, la presencia o representatividad de los partidos políticos tradicionales y de nivel nacional es casi inexistente, porque durante las dos últimas décadas se han proliferado una miríada de organizaciones o movimientos políticos independientes en los diferentes ámbitos locales a nivel nacional.

En suma, podemos concluir que, el multipartidismo en el Perú se debe, por un lado, a la proliferación de organizaciones políticas independientes en cada proceso electoral, sin una estructura política partidaria explícitamente definida¹⁴, a pesar de la implementación de la nueva ley de partidos y; por otro lado, a la altísima volatilidad del electorado que genera cambios abruptos en la constitución del sistema de partidos.

14. Ejemplos de este fenómeno sociopolítico en estos últimos años se ha experimentado, en primer lugar, con Fujimori, posteriormente con Toledo y finalmente con Humala.

4. El perfil de los alcaldes y liderazgo local

4.1. PERFIL DE LOS ALCALDES

Las autoridades locales, específicamente los alcaldes, son los actores políticos representativos en los ámbitos locales, porque tienen una mayor proximidad con los ciudadanos, tanto a nivel rural como a nivel urbano: son ellos quienes están en contacto directo con las problemáticas, las necesidades y las demandas de la sociedad civil local. Bajo el liderazgo de los alcaldes se canalizan o se gestionan las necesidades y demandas a través de políticas públicas, plasmadas en programas y proyectos de inversión pública en las parcialidades, caseríos, comunidades, centros poblados, barrios, distritos y provincias, a nivel nacional.

Por todo lo anterior, el desempeño de los alcaldes es de relevancia en los diferentes ámbitos locales a nivel nacional, por ello también es relevante conocer y analizar el perfil de los/as alcaldes/as a partir de tres variables generales como una primera aproximación al estudio de estos actores políticos, quienes dinamizan la vida política local. En la medida que sea una u otra la orientación en torno a los rasgos que le caracterizan a estos actores, entonces, podremos establecer las tendencias en su desempeño, tanto en la dimensión política como en la dimensión técnica; puesto que en la complementariedad entre estas dos dimensiones radica el proceso de gestión política local.

Así, de acuerdo con los datos de la tabla 10, el nivel educativo que poseen los/as alcaldes/as está distribuido en seis niveles, destacándose en proporcionalidad aquellos/as alcaldes/as que poseen niveles de educación superior universitaria completa, educación secundaria y superior no universitaria, con el 29,9%, 23,2% y 20,5%, respectivamente. La tendencia aquí, es que, los/as alcaldes/as cada vez más poseen o logran obtener niveles de educación superior, tal es así que un sector importante de ellos posee nivel de educación de postgrado que representa el 12,4% de los alcaldes; en tanto que el 6,0% de ellos posee el nivel de educación primaria.

De esta manera, con lo referente a la dimensión educativa que nos da cuenta del perfil de los/as alcaldes/as, podemos sostener que hay un nivel de formación y conocimiento importante y alentador que se estaría traduciendo o debería traducirse en los procesos de gestión de las políticas públicas locales. No obstante, durante los últimos años el acceso a las municipalidades como ámbitos de poder local, al margen de la posesión de los niveles de educación y formación de los alcaldes, ha estado ligado con la búsqueda de intereses particulares o de grupo, ejerciendo o cometiendo actos de corrupción, los mismos que a su vez, han generado conflictos sociopolíticos, inestabilidad política e institucional, e ingobernabilidad en muchos ámbitos locales. Este sería el desafío más importante que enfrentan los sistemas políticos locales en el Perú.

Por otra parte, en relación a la *variable sexo o género* de los alcaldes, la tradición política en los ámbitos locales continúa reproduciendo el statu quo en la elección y asunción de las responsabilidades de autoridad y liderazgo político. Tal es así que, predominantemente, del total de alcaldes/as a nivel nacional el 97,3% son de sexo masculino, y solo el restante 2,7% son de sexo femenino. Este panorama de configuración de los actores políticos en los ámbitos locales nos da cuenta que las relaciones de poder desde la perspectiva de género son de carácter discriminatorio o excluyente de las mujeres en el ejercicio del poder político, reproduciéndose la ya mencionada tradición política local. Además, desde la perspectiva sociológica podemos sostener que en el imaginario de las mujeres se mantiene aún los principios y valores que dan cuenta de las estructuras socio-institucionales gobernadas o que deberían ser gobernadas por el género opuesto. Por ello es que hay una resistencia y, a su vez, abstención respecto del proceso político local por parte de las propias mujeres.

TABLA 10

PERÚ, CARACTERÍSTICAS DE LOS ALCALDES POR NIVEL EDUCATIVO Y SEXO, SEGÚN GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD, 2015

Grupos de Edad	Nivel Educativo																				Total					
	Primaria				Secundaria				Superior no universitaria				Superior universitaria incompleta				Superior universitaria completa						Postgrado			
	Sexo				Sexo				Sexo				Sexo				Sexo									
	Masc.		Fem.		Masc.		Fem.		Masc.		Fem.		Masc.		Fem.		Masc.		Fem.		Masc.		Fem.			
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%		
20 - 24	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,1		
25 - 29	0	0,0	0	0,0	4	0,2	0	0,0	1	0,1	0	0,0	1	0,1	0	0,0	10	0,5	1	0,1	1	0,1	0	0,0		
30 - 34	2	0,1	0	0,0	25	1,4	0	0,0	28	1,5	0	0,0	13	0,7	0	0,0	51	2,8	2	0,1	13	0,7	0	0,0		
35-39	9	0,5	0	0,0	56	3,0	1	0,1	74	4,0	3	0,2	21	1,1	1	0,1	100	5,4	4	0,2	41	2,2	0	0,0		
40 - 44	15	0,8	1	0,1	96	5,2	2	0,1	96	5,2	0	0,0	33	1,8	1	0,1	128	7,0	2	0,1	47	2,6	2	0,1		
45 - 49	22	1,2	0	0,0	108	5,9	3	0,2	67	3,6	2	0,1	29	1,6	4	0,2	108	5,9	2	0,1	51	2,8	2	0,1		
50 - 54	16	0,9	1	0,1	56	3,0	2	0,1	54	2,9	0	0,0	24	1,3	0	0,0	61	3,3	1	0,1	36	2,0	1	0,1		
55 - 59	17	0,9	0	0,0	40	2,2	1	0,1	28	1,5	3	0,2	10	0,5	1	0,1	32	1,7	3	0,2	19	1,0	2	0,1		
60 - 64	14	0,8	0	0,0	19	1,0	0	0,0	17	0,9	0	0,0	6	0,3	0	0,0	27	1,5	1	0,1	11	0,6	0	0,0		
65 - mas	13	0,7	0	0,0	14	0,8	0	0,0	4	0,2	1	0,1	1	0,1	0	0,0	18	1,0	0	0,0	3	0,2	0	0,0		
Total	108	5,9	2	0,1	418	22,7	9	0,5	369	20,0	9	0,5	139	7,6	7	0,4	535	29,1	16	0,9	222	12,1	7	0,4		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS RECOPIADOS DEL JNE Y ONPE (2015).

Finalmente, en torno a la variable edad, de acuerdo con la tabla 10, los/as alcaldes/as están concentrados mayoritariamente en cuatro grupos quinquenales de edad que van desde los 35 años hasta los 54 años de edad, cuyas proporcionalidades representa el 75,1% respecto del total de alcaldes a nivel nacional. Esto significa que la gran mayoría de actores políticos locales en el Perú se encuentra en edad adulta o en edad de madurez plena. De esta manera, la relación sería coherente con los niveles de educación obtenidos o alcanzados por los/as alcaldes/as, lo cual incidiría positivamente en los procesos de gestión pública local.

4.2. MODELO DE TOMA DE DECISIONES

El modelo de toma de decisiones a nivel político y técnico al interior de los gobiernos locales en el Perú responde al sistema político, a la estructura de organización municipal y a la cultura política local. En la medida que el sistema político presidencialista, la estructura de organización vertical y la cultura política local caudillista generan una concentración del poder de toma de decisiones en el alcalde y su entorno político, entonces, los mecanismos de toma de decisiones en los ámbitos locales son de carácter imprevisto o no planificado y responde a un horizonte temporal de corto plazo, es decir, las decisiones se van tomando sobre la marcha en la construcción de la agenda política del líder. De modo que el estilo decisorio de los líderes políticos tiende a ser, en mayor medida, de carácter individualista-autoritario, aunque hay un proceso formal de decisiones participadas que se viene desarrollando tímidamente con la implementación de los nuevos mecanismos de participación ciudadana en el país (Quispe, 2011). Sin embargo, el modelo convencional de toma de decisiones implementado en los gobiernos locales ha hecho que la frecuencia de comunicación de las autoridades locales con los ciudadanos sea, en general, considerablemente baja. Este panorama de interacción o comunicación entre autoridades y ciudadanos es más marcado en ámbitos locales donde los nuevos mecanismos de participación ciudadana fueron implementados por mimetismo; mientras que el panorama es relativamente diferente en ámbitos donde el proceso participativo dio lugar a un cambio relativo en el modelo de toma de decisiones.

De otra parte, la baja frecuencia de comunicación entre autoridades y ciudadanos es percibida por los actores de la sociedad civil local, seguido de los actores estatales (véase la tabla 11). Estas percepciones dan cuenta de una baja y muy baja frecuencia de comunicación de las autoridades locales con los ciudadanos. Todo ello indica que el proceso de toma de decisiones en los gobiernos locales es cerrado y muy poco participativo¹⁵, a pesar de que los actores municipales sostienen que aquella frecuencia de comunicación es relativamente alta.

15. Esta lógica en el estilo de toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales estarían generando escenarios de desafección política de los ciudadanos, y además, insatisfacción y conflictos sociopolíticos, como el ocurrido en la Provincial del Collao, Ilave en la región Puno: revuelta popular y asesinato del alcalde provincial en 2003.

TABLA 11
FRECUENCIA DE COMUNICACIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES CON LOS CIUDADANOS
POR ACTORES ENTREVISTADOS (EN %)

FRECUENCIA DE COMUNICACIÓN CON LOS CIUDADANOS	TIPO DE ACTOR ENTREVISTADO			TOTAL
	MUNICIPAL	ESTATAL	SOC. CIVIL	
A DIARIO	45,0	25,0	10,0	24,3
2 - 4 VECES POR SEMANA	15,0	10,0	0,0	7,1
UNA VEZ POR SEMANA	10,0	15,0	10,0	11,4
1-3 VECES AL MES	25,0	10,0	6,7	12,9
TRIMESTRALMENTE	5,0	10,0	13,3	10,0
RARA VEZ O NUNCA	0,0	30,0	60,0	34,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN QUISPE, E. (2007).

De lo anterior, se desprende que si el modelo convencional de toma de decisiones en los gobiernos locales es cerrado y poco participativo, entonces, la agenda de acciones municipales responde en menor medida a las demandas y necesidades sentidas de los ciudadanos. Sin embargo, cuando el proceso de toma de decisiones en los gobiernos locales es relativamente participativo, el grado de respuesta de la agenda municipal a las demandas y necesidades de los ciudadanos es relativamente alto: donde los ciudadanos tienen una mayor participación en el proceso de identificación de los problemas y con ello contribuyen en la definición de las políticas públicas locales. Todo ello hace que los líderes políticos desarrollen estilos decisorios de carácter democrático-participativo y consultado.

4.3. FORMA DE EJERCICIO DEL PODER POR PARTE DE LOS LÍDERES POLÍTICOS

La forma de ejercicio del poder en los ámbitos locales del Perú está ligada directamente a la tradición y la cultura política locales. En este sentido, la experiencia de trabajo en estos ámbitos nos da cuenta que, de modo general, las autoridades locales (alcaldes) tipificados como líderes, ejercen su poder en función de los rasgos autoritarios y caudillistas, propios de la época de las haciendas o del gamonalismo, según los cuales la agenda de acciones municipales es definida unilateralmente. De esta manera el modelo de ejercicio del poder por parte de aquellos líderes es cerrado, porque los diferentes sectores sociales e institucionales son excluidos del proceso de las políticas locales.

Según Vargas (2003), durante los años noventa han surgido una serie de líderes lo-

cales de nivel provincial, más para reaccionar ante las políticas del Estado que con propuestas proactivas que reflejen autonomía y madurez ideológica y política. Estos líderes provinciales fueron caudillos, posiblemente sin tener plena conciencia de ello, porque a la hora de tomar decisiones importantes excluían radicalmente a los actores sociales que operaban como soporte de sus gestiones, porque no estaban articulados orgánicamente. Ejemplos de esta forma de ejercicio del poder son: Federico Salas en Huancavelica, Gregorio Ticona en Puno y Waldo Ríos en Huaraz. Este modelo de ejercicio del poder por parte de los líderes locales está ligado a la tradición y la cultura política local, porque sus acciones están basadas en la estructura jerárquica de autoridad, donde el control y la posesión del poder da menos importancia al diálogo, la participación ciudadana y al establecimiento de las redes de relaciones entre la comunidad y la autoridad local.

De acuerdo con los datos de nivel regional, la apertura a la información ciudadana y participación de los mismos en el proceso de gestión municipal es bastante limitada, porque la frecuencia de rendición de cuentas de las autoridades a los ciudadanos es esporádica, aunque en Ayacucho y Cajamarca, el proceso de rendición de cuentas como un mecanismo de participación ciudadana se produce de manera relativamente permanente. Corroborando este hecho, Ayacucho es el único ámbito donde se observa una mayor apertura de las autoridades para brindar o proveer información a los ciudadanos a través de mecanismos participativos como las sesiones de concejo municipal, las cuales son abiertas a la ciudadanía en general¹⁶. En cambio, en los demás ámbitos locales, a pesar de que el proceso participativo haya sido más dinámico, como en Villa el Salvador, los ciudadanos sostuvieron que el proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades municipales es muy esporádico (véase la tabla 12).

Todo ello nos estaría indicando que el liderazgo en el proceso participativo tiene dos orientaciones. *En primer lugar*, es donde y cuando los alcaldes-líderes abren mecanismos de participación ciudadana para el proceso de identificación de problemas y definición de políticas locales (proceso de toma de decisiones). Estos líderes ejercen el poder de acuerdo a los rasgos cooperativos, cuya coordinación de acciones políticas se basa en el consenso y en los instrumentos de negociación y deliberación. *En segundo lugar*, es donde y cuando los alcaldes-líderes abren mecanismos de participación ciudadana, únicamente, para proveer información a los ciudadanos en cuanto a la gestión económica municipal, por lo general, anualmente¹⁷. Estos líderes ejercen el poder de

16. De acuerdo con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, las sesiones del concejo municipal son abiertas al público, donde los ciudadanos tienen derecho a opinar y plantear propuestas de acción para solucionar los problemas sociales o de otra índole.

17. Con la apertura o realización de este tipo de mecanismos participativos, las autoridades locales estarían respondiendo o cumpliendo únicamente los procedimientos establecidos en la normativa vigente. Es decir, estos mecanismos participativos son de carácter meramente formal y de promoción/propaganda política de los líderes políticos, en algunos casos.

acuerdo a los rasgos relativamente autoritarios y las coordinaciones para sus acciones políticas se basan en la autoridad del alcalde, prefiriendo el uso de los instrumentos de mando y control.

TABLA 12
FRECUENCIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS AUTORIDADES LOCALES POR REGIONES (EN %)

FRECUENCIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS	REGIÓN				TOTAL
	PUNO (SUR)	AYACUCHO (CENTRO)	CAJAMARCA (NORTE)	LIMA-VES (CENTRO)	
MENSUALMENTE/TRIMESTRALMENTE	16,7	45,0	45,0	8,3	31,4
SEMESTRALMENTE	11,1	15,0	30,0	8,3	17,1
ANUALMENTE	27,8	30,0	5,0	66,7	28,6
CADA 2 AÑOS	5,6	5,0	,0	,0	2,9
RARA VEZ O NUNCA	38,9	5,0	20,0	16,7	20,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN QUISPE, E. (2007).

Todo ello nos estaría indicando que el liderazgo en el proceso participativo tiene dos orientaciones. En primer lugar, es donde y cuando los alcaldes-líderes abren mecanismos de participación ciudadana para el proceso de identificación de problemas y definición de políticas locales (proceso de toma de decisiones). Estos líderes ejercen el poder de acuerdo a los rasgos cooperativos, cuya coordinación de acciones políticas se basa en el consenso y en los instrumentos de negociación y deliberación. En segundo lugar, es donde y cuando los alcaldes-líderes abren mecanismos de participación ciudadana, únicamente, para proveer información a los ciudadanos en cuanto a la gestión económica municipal, por lo general, anualmente¹⁸. Estos líderes ejercen el poder de acuerdo a los rasgos relativamente autoritarios y las coordinaciones para sus acciones políticas se basan en la autoridad del alcalde, prefiriendo el uso de los instrumentos de mando y control.

18. Con la apertura o realización de este tipo de mecanismos participativos, las autoridades locales estarían respondiendo o cumpliendo únicamente los procedimientos establecidos en la normativa vigente. Es decir, estos mecanismos participativos son de carácter meramente formal y de promoción/propaganda política de los líderes políticos, en algunos casos.
19. Este ha sido el caso de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), asociación que emerge como un movimiento municipalista y como órgano de asesoramiento técnico, de representación, de gestión y patrocinio de las municipalidades del Perú.

5. Asociativismo y cooperación intermunicipal

La experiencia del Asociativismo Municipal en el Perú data de los años sesenta, como resultado de la introducción de la democracia electoral a nivel municipal, y su reimpulso posterior en los años ochenta del siglo pasado, tras la apertura definitiva -si cabe el término- de la era democrática en el país¹⁹. Sin embargo, las experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal abocadas al fortalecimiento de sus capacidades de gestión y al impulso del desarrollo socioeconómico local, se han desarrollado con mayor intensidad e impacto a partir de mediados de los noventa en adelante, década en la que se ha instaurado el orden autocrático. El surgimiento y la propagación del asociativismo y la cooperación intermunicipal a partir del momento mencionado, se da principalmente como respuesta a dos fenómenos políticos y económicos: primero, los efectos de las políticas de ajuste estructural implantadas por el gobierno de turno y, segundo, la marcada reducción o menoscabo de la autonomía municipal, es decir, la recentralización (Quispe, 2013).

Como producto del primer fenómeno, los gobiernos locales se han encontrado con importantes ajustes presupuestales tras la reforma de los mecanismos de distribución del gasto público, la que no ha permitido a los gobiernos locales de menor escala, afrontar apropiadamente los problemas de desempleo, pobreza y exclusión en sus ámbitos. Estos ajustes dieron lugar a que el Estado se retire de sus principales funciones en el desarrollo económico y social, y asuma el rol asistencialista a través de los programas sociales.

Asimismo, la política centralista del gobierno de turno ha generado una alta dependencia económica y política de los gobiernos locales respecto del gobierno nacional mediante la implantación de un nuevo mecanismo de distribución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), y a través del Ministerio de la Presidencia y los programas sociales como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), han generado acciones atomizadas en los ámbitos locales a través de los denominados núcleos ejecutores, produciendo la superposición de acciones entre los niveles de gobierno nacional y local, y de esta manera, menoscabando el ámbito de acción y la autonomía de los gobiernos locales.

Ante esta situación es que las diversas experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal en el Perú se originan y, a su vez, se multiplican rápidamente bajo una miríada de figuras y denominaciones. Son experiencias sobre las que no se cuenta con un registro o base de datos y tampoco existen o no se dispone de investigaciones y análisis pormenorizados y rigurosos desde el punto de vista académico y científico. Un par de documentos con los que se cuenta, en cierta medida, hacen esfuerzos importantes de recoger información sobre varias experiencias y realizan una

sistematización descriptiva de las experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal en el Perú. Por ejemplo, Barzola y Valdivia (2009), nos proporcionan un intento de clasificación de las formas de cooperación intermunicipal en el Perú: asociaciones municipales, mancomunidades municipales, hermanamientos a través de la cooperación descentralizada, y redes de municipalidades.

Los citados autores definen de manera operativa cada una de las formas de cooperación intermunicipal. Así, una *asociación municipal*, además de ser una forma jurídica, es sobre todo una herramienta que permite a las municipalidades fortalecer sus capacidades de representación y mejorar sus capacidades de gestión. Una *mancomunidad municipal*, es una forma de asociación municipal; sin embargo, a raíz de su aplicación práctica en Europa y Latinoamérica ha adoptado rasgos distintivos: primero, por lo general las mancomunidades municipales comparten un territorio contiguo entre los participantes de la mancomunidad; segundo, desarrollan formas de gestión conjuntas, por lo que es una forma de administración de un territorio; y finalmente, comparten los demás elementos de las asociaciones, como la representación y el trabajo de fortalecer capacidades de sus miembros. De esta manera, la asociación municipal se distingue de una mancomunidad municipal, dado que la primera es una forma más general de organización y mientras que la segunda es una forma de organización que tiene fines más específicos y plantea la necesidad de gestionar un territorio y afrontar la fragmentación territorial.

Por su parte, un *hermanamiento a través de la cooperación descentralizada*, se define como el acto de desarrollar vínculos de cooperación entre municipalidades de un país y con otras de otros países con el objetivo de ayudar al desarrollo de sus sociedades vía proyectos de cooperación: donaciones, asistencia técnica y financiera. Y, finalmente, una *red de municipalidades*, se distingue organizativamente de una forma tradicional, porque plantea una estructura que no necesariamente debe tener un centro directriz y que son los nodos (actores y/u organizaciones) los elementos constituyentes que motorizan su accionar, es decir, los diversos elementos intercambian información e interactúan en diversos grados.

TABLA 13 ASOCIACIONES MUNICIPALES POR TIPO Y FINALIDAD EN EL PERÚ

ASOCIACIÓN	TIPO Y UBICACIÓN	FINALIDAD
1. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REGIÓN SAN MARTÍN (AMRESAM)	TERRITORIAL Y GREMIAL SAN MARTÍN	FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y REPRESENTACIÓN DE INTERESES
2. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA CUENCA DEL RÍO SANTO TOMÁS (AMSAT)	TERRITORIAL Y TEMÁTICA CUSCO Y APURÍMAC	DESARROLLO DE LA CUENCA
3. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL CALLEJÓN DE HUAYLAS (AMUNI)	TERRITORIAL ANCASH	REPRESENTACIÓN DE INTERESES
4. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL VALLE DEL RÍO APURÍMAC (AMUVRAE)	TERRITORIAL APURÍMAC	FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
5. ASOCIACIÓN PROVINCIAL DE MUNICIPALIDADES DE ABANCAY (APMA)	TERRITORIAL Y TEMÁTICA ANCASH	REPRESENTACIÓN DE INTERESES Y DESARROLLO DE LA PROVINCIA
6. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LA PROVINCIA DE HUARAZ	TEMÁTICA Y TERRITORIAL CUSCO	DESARROLLO DE LA CUENCA
7. COORDINADORA DISTRITAL DE LA CUENCA DEL RÍO HATUM MAYO (CODISCHAM)	TEMÁTICA Y TERRITORIAL CAJAMARCA	DESARROLLO ECONÓMICO DEL CORREDOR CRISNEJAS
8. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL CORREDOR ECONÓMICO CRISNEJAS (AMCEC)	TERRITORIAL Y GREMIAL PUNO	REPRESENTACIÓN DE INTERESES
9. CONSORCIO DE MUNICIPALIDADES DEL NORTE DE PUNO (COMUNORP)	TERRITORIAL Y GREMIAL SAN MARTÍN	FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
10. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE MOYOBAMBA (AMPROMO)	TERRITORIAL CAJAMARCA	FORTALECIMIENTO MUNICIPAL
11. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE SAN IGNACIO (AMPROSI)	TERRITORIAL PIURA	REPRESENTACIÓN DE INTERESES
12. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ANDINAS DE LA REGIÓN PIURA (AMARPI)	TEMÁTICA Y TERRITORIAL PIURA	DESARROLLO DE LA CUENCA
13. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL RÍO BIGOTE Y SERRÁN	TEMÁTICA Y TERRITORIAL APURÍMAC	DESARROLLO DE LAS MUNICIPALIDADES RURALES DE LA PROVINCIA DE ANDAHUAYLAS
14. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES RURALES DEL VALLE LOS CHANCAS (AMRUVACh)	TEMÁTICA Y TERRITORIAL PUNO	DESARROLLO DE LAS MUNICIPALIDADES RURALES DE LA REGIÓN
15. REMURPUNO (PUNO)	TEMÁTICA Y TERRITORIAL AYACUCHO	DESARROLLO DE LAS MUNICIPALIDADES RURALES
16. REMURAY (AYACUCHO)	TEMÁTICA Y TERRITORIAL PIURA	DESARROLLO DE LAS MUNICIPALIDADES RURALES
17. REMURPIURA (PIURA)	TEMÁTICA Y TERRITORIAL CUSCO	DESARROLLO DE LAS MUNICIPALIDADES RURALES
18. REMURCUSCO (CUSCO)	TERRITORIAL Y GREMIAL NORORIENTE PERUANO	REPRESENTACIÓN DE INTERESES DE MUNICIPALIDADES DE FRONTERA
19. ASOCIACIÓN BINACIONAL DE MUNICIPALIDADES DEL SUR DE ECUADOR Y DEL NORORIENTE PERUANO ABINSENOP	TERRITORIAL Y TEMÁTICA ANCASH	DESARROLLO DE LA CUENCA
20. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA CUENCA AJUA HUARMEY	TERRITORIAL Y TEMÁTICA LA LIBERTAD	DESARROLLO DE LA CUENCA
21. COORDINADORA DE DESARROLLO DE LA CUENCA DEL JEQUETEQUE CDCJ	NACIONAL Y GREMIAL	REPRESENTACIÓN POLÍTICA
22. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES AFECTADAS POR LA MINERÍA ANMIN	NACIONAL Y GREMIAL	REPRESENTACIÓN POLÍTICA
23. ASOCIACIÓN NACIONAL DE ALCALDES DISTRITALES ANADIS PERÚ	NACIONAL Y GREMIAL	REPRESENTACIÓN POLÍTICA
24. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL PERÚ AMPE	TERRITORIAL Y TEMÁTICO CUSCO	DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DEL VALLE
25. ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL VALLE SUR-CUSCO CUENCA DEL RÍO HUATANAY		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN REMURPE – INWENT (2009).

A razón de este intento de clasificación de las experiencias de asociativismo y cooperación intermunicipal en el Perú, en la tabla 13 se presenta las diversas experiencias de asociaciones municipales.

Posteriormente, con la formulación y promulgación de la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal (LMM), en mayo de 2007, el Estado incentivaba con especificidad la constitución de entes municipales mancomunados de derecho público, dando origen a un nuevo nivel de gestión territorial: microrregional o interregional, sin afectar las competencias y la autonomía municipal. Al amparo de esta Ley se han constituido una serie de mancomunidades municipales en las diferentes regiones o departamentos del país. No obstante, es relevante dar cuenta que la LMM ha sido promovida e impulsada por las asociaciones y redes de cooperación intermunicipal desarrolladas previamente en el país y tomando como referencia algunas experiencias internacionales, proceso en el que intervinieron diversos actores, fundamentalmente de nivel local y nacional. En este proceso, muchas de las mancomunidades constituidas y registradas en la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDPCM), fueron asociaciones de municipalidades previamente desarrolladas, las cuales se han adecuado a los requerimientos de la Ley, en otros casos, -quizá la mayoría- se han creado nuevas mancomunidades en detrimento de otras previamente constituidas o desarrolladas, cuyo propósito principal ha sido la búsqueda o el acceso a determinados recursos, fondos o fuentes de financiamiento. En la tabla 14 se presenta las mancomunidades registradas en la SDPCM hasta junio de 2012.

TABLA 14

MANCOMUNIDADES MUNICIPALES POR REGIONES/DEPARTAMENTOS EN EL PERÚ

REGIONES/DEPARTAMENTOS	Nº DE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES	PORCENTAJE %
AMAZONAS	3	2.6
ANCASH	9	7.8
APURÍMAC	11	9.5
AREQUIPA	5	4.3
AYACUCHO	19	16.4
CAJAMARCA	6	5.2
CUSCO	14	12.1
HUANCAVELICA	6	5.2
HUÁNUCO	3	2.6
JUNÍN	6	5.2
LA LIBERTAD	2	1.7
LAMBAYEQUE	2	1.7
LIMA	7	6.0
MOQUEGUA	1	0.9
PIURA	6	5.2
PUNO	14	12.1
SAN MARTÍN	1	0.9
UCAYALI	1	0.9
TOTAL	116	100.0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS DATOS DEL REGISTRO DE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES DE LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS, 2012.

6. Participación ciudadana en el ámbito local

6.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, Art. 113°, los mecanismos formales para el ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos en la gestión de los gobiernos locales son: derecho de elección a cargos municipales, iniciativa en la formación de dispositivos municipales (iniciativa legislativa municipal), derecho de referéndum, derecho de denunciar infracciones y de ser informado, cabildo abierto, participación a través de Juntas Vecinales de nivel urbano o rural, y comités de gestión. Además de estos mecanismos, que quizá sean de poca aplicación, existen otros mecanismos formales de participación ciudadana que se han impulsado durante los últimos años en los ámbitos locales del país, a saber: presupuesto participativo,

plan de desarrollo municipal concertado, concejos de coordinación local provincial y distrital²⁰.

TABLA 15
MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	COMPOSICIÓN	BASE	ORIENTACIÓN
DERECHO DE ELECCIÓN A CARGOS MUNICIPALES	MIXTA	INDIVIDUAL	DECISORIO/ELECTIVO
INICIATIVA EN LA FORMACIÓN DE DISPOSITIVOS MUNICIPALES.	SOCIEDAD CIVIL	MIXTA	DECISORIO
DERECHO DE REFERÉNDUM	MIXTA	INDIVIDUAL	DECISORIO
DERECHO DE DENUNCIAR INFRACCIONES Y DE SER INFORMADO.	SOCIEDAD CIVIL	MIXTA	INFORMATIVO
CABILDO ABIERTO	MIXTA	MIXTA	CONSULTIVO/INFORMATIVO
PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE JUNTAS VECINALES	SOCIEDAD CIVIL	ASOCIATIVA	CONSULTIVO/VIGILANCIA
COMITÉ DE GESTIÓN	MIXTA	ASOCIATIVA	DECISORIO
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	MIXTA	ASOCIATIVA	CONSULTIVO/DECISORIO
PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL CONCERTADO	MIXTA	MIXTA	DECISORIO
CONSEJOS DE COORDINACIÓN LOCAL PROVINCIAL Y DISTRITAL	MIXTA	ASOCIATIVA	CONSULTIVO

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES N° 27972.

La implementación de las experiencias de participación ciudadana en los diferentes ámbitos locales, previa a la institucionalización formal de la política de participación ciudadana en el país a inicios del presente milenio, se ha desarrollado desde los años ochenta por mimetismo de una o dos experiencias más que por innovación de procedimientos, metodologías y enfoques. No obstante, en cada uno de los ámbitos las experiencias fueron adoptadas e implementadas de acuerdo al contexto sociopolítico y económico local. Los mecanismos participativos mimetizados fueron la Mesa de Concertación Interinstitucional y el Plan Estratégico de Desarrollo. Existe una experiencia de participación de carácter mixto y muy interesante -el Plan Integral de Desarrollo- que no ha sido suficientemente difundido a nivel nacional y, por ende, no ha podido ser replicado o mimetizado en los diferentes ámbitos locales, aunque la experiencia haya sido conocida internacionalmente (Quispe, 2007).

Sin embargo, es importante enfatizar que las decisiones y acuerdos adoptados, ya sea a través de uno u otro mecanismo participativo, no son vinculantes legalmente para la ejecución de dichas decisiones por parte de los gobiernos locales. Este hecho genera en varios casos la pérdida de credibilidad y confianza de las autoridades locales y de los propios mecanismos de participación ciudadana.

20. LOM N° 27972, Artículos 53°, 97°, 98° y 102°, respectivamente.

7. Innovación y modernización local

7.1. POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En el ámbito nacional, a inicios de 2013 se ha impulsado, bajo el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, la política nacional de modernización de la gestión pública, cuya orientación está centrada en el ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto. En la medida que se logre el bienestar de la ciudadanía a través de la gestión pública, entonces, se logrará el desarrollo del país. De esta manera, la modernización de la gestión pública es una política de Estado que alcanza a todas las entidades públicas que lo conforman, sin afectar los niveles de autonomía que les confiere la ley.

Los principios de esta política giran en torno a la orientación al ciudadano; articulación intergubernamental e intersectorial; flexibilidad y control de la gestión; transparencia, rendición de cuentas y ética pública; innovación y aprovechamiento de las tecnologías; y sostenibilidad. En términos de Cabrero (2002), a través de esta política se estaría buscando la innovación en la gestión pública, innovación que implica la generación de nuevas ideas, nuevas tareas, nuevas formas de hacer las cosas, nuevos objetivos y productos, y nuevas combinaciones de recursos.

7.2. PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

A nivel local, ya a inicios de 2009 se ha creado el “plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal” mediante la Ley N° 29332, cuyo objetivo es incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución del gasto en inversión. La citada ley fue modificada mediante el Decreto de Urgencia N° 119-2009 e incorporada en la Ley del Presupuesto del Sector Público de los Años Fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013. La Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2012 fusionó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión con el Programa de Modernización Municipal dando origen al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) es un instrumento de Presupuesto por Resultados, cuyo objetivo principal es impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad. El PI implica una transferencia condicionada de recursos financieros, adicionales al presupuesto institucional de las municipalidades, por el cumplimiento oportuno de metas que deben alcanzar en un período de tiempo determinado (MEF, 2013).

El cumplimiento de metas y el uso o asignación de recursos provenientes del PI giran

en torno a los siguientes objetivos: mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; reducir la desnutrición crónica infantil en el país; simplificar trámites, generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y prevenir riesgos de desastres (MEF, 2015).

Ahora bien, desde su creación han participado en el PI 7 ministerios: Economía y Finanzas (MEF), Ambiente (MINAM), Salud (MINSA), Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) e Interior (MININTER); muchos de los cuales han participado con más de 02 metas. A estos se sumaron 2 organismos constitucionales autónomos: Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) y la Contraloría General de la República (CGR). Los logros obtenidos han sido desarrollados en las siguientes áreas o temas: gestión de residuos sólidos, gestión de riesgos de desastres, simplificación administrativa, auto-sostenibilidad fiscal, inversión en infraestructura básica, alimentación escolar, mejora del gasto social, y reducción de la desnutrición crónica infantil.

Al citado PI se han acogido, desde su inicio hasta diciembre de 2014, aproximadamente, el 83% de municipalidades, siendo las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas, quienes han participado mayoritariamente, constituyendo el 90% del total. Este proceso sociopolítico y económico se estaría dando como efecto del fenómeno del centralismo que, a su vez, ha causado la escasa capacidad económico-financiera de aquellas municipalidades de menor escala.

8. Principales políticas urbanas y sus retos

El fenómeno de la inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los problemas recurrentes y de mayor preocupación para la ciudadanía en el país, por encima de otros, porque durante los últimos años se ha intensificado o empeorado en los diferentes ámbitos a nivel nacional. Tal es así que según IPSOS (2011), el 50% de la población cree que la inseguridad ciudadana es el problema más importante que Humala debe solucionar. Asimismo, el Barómetro de las Américas (2010), ubica al Perú como líder de la lista de países con mayor victimización en la región, a dos puntos porcentuales de Ecuador (29,1%) y a cinco de Venezuela, Bolivia y Argentina, que registraron 26,2%. Y aunque las tasas de homicidio en el Perú no son de las más altas en América Latina, la tendencia a su incremento ha sido preocupante.

Precisamente, como correlato de lo anterior es que el problema de la inseguridad ciudadana se ha venido incrementando progresivamente. Ante esta situación, el gobierno del Presidente Ollanta Humala ha diseñado el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018” (PNSC), que ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2013-IN como Política Nacional del Estado Peruano, el 28 de julio de 2013. El problema central priorizado en el plan ha sido identificado como “altos niveles de violencia y delincuencia”, cuya línea de base está expresada en los siguientes indicadores: grado de victimización personal, 26,6% al 2012; grado de privación de libertad reingresantes a penales, 30,5% al 2012; víctimas de violencia por su esposo o compañero el último año, 13,6% al 2011; y prevalencia del consumo de drogas ilegales, 1,5% al 2010.

Ahora bien, como parte del PNSC se ha previsto el diseño y aprobación de los planes regionales y locales de seguridad ciudadana. En este marco se han impulsado algunas experiencias de elaboración de dichos planes de seguridad ciudadana, sobre todo, en las grandes ciudades como Lima: Distritos de Pueblo Libre, Miraflores, y algunos Distritos rurales en el interior del país como Canchaque en la Provincia de Huanca-bamba, Departamento de Piura. En algunas provincias y distritos, el tema de seguridad ciudadana se contempla en sus planes de desarrollo concertado. En cada uno de estos instrumentos de gestión se busca, de manera compartida, la reducción de los índices de inseguridad, violencia y delito en los diferentes niveles y ámbitos del país. Sin embargo, la realidad es que cotidianamente la inseguridad ciudadana ha venido incrementándose progresivamente, por ello la sensación de inseguridad se expresa latente en la ciudadanía.

Según el Barómetro de las Américas y del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) realizado en 28 países de América Latina, entre enero del 2013 y febrero del 2014, el Perú ocupa el primer lugar en inseguridad ciudadana, porque el 30,6% de personas aseguraron haber sido víctimas de la delincuencia; en segundo lugar, está Ecuador con 27,5%, seguido de Argentina con 24,4%.

De esta manera, lo anterior da cuenta de la ineficiencia y la ineficacia de las acciones gubernamentales en sus diferentes niveles en torno a la inseguridad ciudadana. Estos resultados, además, se deben al trabajo desarticulado y aislado que realizan los gobiernos locales, los gobiernos regionales y el gobierno nacional.

Como consecuencia final, ante las acciones ineficaces, la inacción pública y por ende la ausencia de las instituciones del Estado, durante los últimos meses, la ciudadanía a nivel urbano se ha organizado para emprender su propia justicia popular: el hecho más trascendente y polémico en este sentido ha sido la campaña “Chapa tu choro y déjalo parálítico”, emprendida vía redes sociales virtuales como el Facebook. Este fenómeno social ha tenido trascendencia nacional e internacional.

Otro problema de nivel local está relacionado con las *políticas de vivienda y desarrollo urbano*, las mismas que presentan dificultades en materia técnica, política y social. Estas deficiencias son propias de los gobiernos locales y otros niveles de gobierno para la gestión del territorio, que dan lugar al fenómeno de las invasiones: apropiación social informal e ilegal de los espacios urbanos y urbanizables.

La problemática de vivienda en el Perú, expresada en el proceso de informalización y la apropiación ilegal de los espacios urbanos y urbano-rurales se ha agudizado con el proceso de cambio de paradigma en la sociedad peruana, cambio que se ha producido desde la década del noventa en adelante, cuando se introduce marcadamente la liberalización de la economía y la retracción del Estado de la esfera pública.

En este contexto, según el Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 (2006), a partir del año 1991, se inició el proceso de debilitamiento institucional del sector vivienda, cuyos principales hitos fueron: a) una merma notoria de influencia política y de recursos económicos, al haber perdido su rango ministerial; b) el mal uso y posterior liquidación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que desde 1979 hasta 1992 fue el sustento de los programas de vivienda social, junto con la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE), también desactivada; c) la liquidación de las entidades que brindaban el financiamiento hipotecario para las familias de estratos medios y bajos, y el apoyo crediticio para el desarrollo de proyectos de vivienda (Banco Central Hipotecario, Banco de la Vivienda, Mutuales de Vivienda, Cooperativas de Créditos para Vivienda); d) la dispersión, en diferentes instancias del aparato estatal, de las entidades encargadas de la instrumentación de políticas como la Superintendencia de Bienes Nacionales, el Banco de Materiales (BANMAT), el Fondo Mivivienda, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), las empresas de Saneamiento, el Registro Predial Urbano (RPU); e) la pérdida de su capacidad para generar información técnica actualizada y efectuar investigaciones aplicadas, al haberse reducido el nivel de actividad y el ámbito de influencia del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) y la desactivación del Instituto Nacional de Investigación y Normalización de la Vivienda (ININVI); f) la reducción de su ámbito de gestión geográfica, al haberse transferido las Direcciones Regionales de Vivienda y Construcción a los Consejos Transitorios de Administración Regional; y g) *la desvinculación* -cuando no el enfrentamiento- con los gobiernos locales, lo que ha significado una superposición de normas y competencias que afectaron tanto al ciudadano como al inversionista.

Así, de acuerdo con lo anterior podemos sostener que las acciones de promoción y producción de la vivienda en el Perú estuvieron y están centralizadas actualmente en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Además, según la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), en el Artículo 79°, numerales 1 y 3 se estipula que, las Municipalidades Provinciales y Distritales tienen entre sus funciones específicas y

exclusivas, el otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición, la elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural, y las habilitaciones urbanas. Estas funciones asignadas a las municipalidades solamente les permiten la gestión de los espacios urbanos y urbanizables; sin embargo, no les permiten la gestión y producción de viviendas, y con ello contribuir en la solución del problema del déficit de vivienda en el país.

9. Conclusiones

Los hechos relevantes del estudio en torno a la naturaleza y desempeño de los gobiernos locales en el Perú son:

Primero, de acuerdo con el IDH en el mundo, el Perú ocupa el puesto 82 de un total de 187 países, con IDH de 0,737, siendo el promedio mundial de 0,702; ubicándose así en el grupo de países con índice de desarrollo humano elevado.

Segundo, el 74% de gobiernos locales cuenta con menos de diez mil habitantes, lo cual significa que hay un marcado *inframunicipalismo* en el país, con escasa capacidad técnica, económica y política, y por ende un alto grado de dependencia respecto del gobierno central.

Tercero, las autoridades locales y regionales se eligen bajo sistemas electorales distintos, simultáneamente, en un mismo día. El principio que se aplica en el proceso electoral municipal es el de mayoría relativa.

Cuarto, el perfil de los alcaldes está determinado por su tendencia a la posesión, cada vez mayor, de niveles de educación superior, con edades de madurez plena, y aún con preeminencia de los varones por sobre las mujeres. Los rasgos del liderazgo local están configurados por el estilo decisorio que en mayor medida es de carácter individualista-autoritario, y por el modelo de ejercicio del poder que es cerrado, basado en rasgos autoritarios, caudillistas y excluyentes.

Quinto, como respuesta al *inframunicipalismo*, durante los últimos 40 años se ha impulsado experiencias de Asociativismo y redes de cooperación intermunicipal, con el fin de impulsar acciones y redes de gestión política compartida entre municipalidades de menor escala.

Sexto, la política de participación ciudadana en el país se ha plasmado en los ámbitos locales a través de diversos mecanismos, tales como: presupuesto participativo, mesas de concertación, planes de desarrollo local, concejos de coordinación local, comités de vigilancia, etc.

Séptimo, los planes de innovación, mejora y modernización municipal son políticas de gobierno impulsadas por la gestión actual, orientada a mejorar la gestión tributaria a nivel local, la gestión de programas y servicios públicos, y la gestión de infraestructura física y productiva.

Octavo, el desafío actual para los gobiernos locales, en materia de políticas urbanas, es la inseguridad ciudadana, que se ha incrementado vertiginosamente.

10. Bibliografía

- Alba, C. (1997). Gobierno local y ciencia política: una aproximación. En C. Alba & F. Vanaclocha (Eds.) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno* (pp. 15-36). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado.
- Barzola, E. y Valdivia, G. (2009). La cooperación intermunicipal en el Perú. En Y. Melgar (Comp.) *La cooperación intermunicipal en Alemania y el Perú. Compartiendo experiencias* (p. 21-39). Lima: REMURPE-INWENT.
- Cabrero, E. (2002). *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE-Fundación Ford.
- Congreso de la República del Perú (2012). Constitución Política del Perú de 1993. Lima: Oficialía Mayor del Congreso de la República.
- Congreso de la República del Perú (2015). Ley Orgánica de Municipalidades N° 29792. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6FB6BC171E0F6830052579140073B-7C2/\\$FILE/27972.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6FB6BC171E0F6830052579140073B-7C2/$FILE/27972.pdf)
- Cotler, J. (1988). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
- De Ferrari, I. (2006, 10 de octubre). Elecciones municipales e independentismo en el Perú. Perú Político. Disponible en: <http://www.perupolitico.com>.
- Ministerio de Educación del Perú (2014). *Evaluación Censal de Estudiantes*. Lima: MINEDU.
- García, E. (1997). Estructura territorial del Estado. En R. Del Águila (ed.) *Manual de Ciencia Política* (pp. 159-166). Madrid: TROTTA.
- Guerra-García, G. (1999). *Reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el poder ejecutivo*. Lima: AGENDA-Perú.
- INEI (2015). Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950 - 2050. *Boletín de Análisis Demográfico* N° 36. Lima: INEI.
- INEI (2014). Perú: producto bruto interno total y por habitante, serie 1994 - 2013. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>
- INEI (2005) V Censo Nacional de Población y IX de Vivienda. Lima: INEI.
- IPSOS Apoyo (2011). Reporte de opinión pública nacional. Perú, 2011. Lima: IPSOS.
- Jurado Nacional de Elecciones (2011). Elecciones generales 2011. *Estadísticas y resultados*. Lima: JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones (2015). Sistema de consulta de Autoridades Regionales y Municipales del Perú. Disponible: http://aplicaciones007.jne.gob.pe/sraepublico/wf_inicio.aspx

Lapeña, I., López, I., Sigüeñas, M., y Ramírez, M. (2010). *Incentivos y Desincentivos para la Participación del Perú en el Sistema Multilateral del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*. Roma: Bioversity International.

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal. Lima: MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Ley de presupuesto para el sector público 2015. Lima: MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas (2013). Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal. Lima: MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas (2010). Ley de presupuesto para el sector público 2010. Lima: MEF.

---(2009). Ley de presupuesto para el sector público 2009. Lima: MEF.

---(2008). Ley de presupuesto para el sector público 2008. Lima: MEF.

Mouritzen, P. E. y Svava, J. H. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Paniagua, V. (2002). La nueva transición en el Perú. Conferencia pronunciada en el Seminario Permanente sobre Transición y Consolidación Democráticas, dedicado al Perú. FRIDE.

Paramio, L. (2002). *Perú: crisis de los partidos y transición a la democracia*. Madrid: FRIDE.

Quispe, E. (2013). *Gobernanza Local en Red y Desarrollo Socioeconómico Local. Las Redes de Cooperación Intermunicipal en el Perú*. Santiago de Chile: ICHAM.

Quispe, E. (2011). Comportamiento y liderazgo político local en el Perú. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Año II, (3), p. 151-172.

Quispe, E. (2007). *Gobiernos locales, participación ciudadana y liderazgo político local en el Perú*. Tesis Doctoral. UAM, Madrid.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis. Madrid: Alianza Editorial. Seminario, M. (2006, 15 de setiembre). Elecciones municipales en el Perú. El regional de Piura. Disponible en: <http://www.elregionalpiura.com.pe/>

Tanaka, M. (2001). *Perú, 1980-2000 ¿Crónicas de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales*. Documento de discusión. IEP, Lima.

Vargas, C. E. (2003). *Liderazgos en transición. Trayectorias de liderazgo político en el Perú*. Ponencia presentada al taller latinoamericano "Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina", desarrollado en Xalapa, México.

Veliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: ARIEL.

CAPÍTULO 11

GOBIERNOS LOCALES EN PORTUGAL

FILIPE TELES

Unidad de Investigación de Gobierno, Competitividad y Políticas
Públicas (GOVCOPP), Universidad de Aveiro, Portugal.

La municipalización del territorio portugués es uno de los patrimonios más importantes de la Edad Media (Monteiro, 1996). De hecho, la universalización de los municipios como unidad administrativa y judicial territorial es identificable desde finales del siglo XV. En el principio del siglo XVI (1527-1532), cuando se hizo el primer intento de censo de la población, se consideraron 762 consejos. Este número creció y se estabilizó durante tres siglos, hasta la primera mitad de la década de 1830, cuando la monarquía constitucional liberal y el Estado moderno tuvieron lugar en Portugal. El liberalismo portugués reorganizó el caos de la dispersión administrativa del Antiguo Régimen, con la creación de una administración centralizada, más homogénea y fuertemente controlada por el nivel nacional, y con un sistema burocrático de agentes locales nombrados por el Estado (Oliveira, 1996). Fue durante este período que Portugal fue testigo de la disminución del número de municipios (de 856 en 1837, a 290 en 1898). Desde el comienzo del régimen republicano en 1910 hasta ahora, su número llegó a ser casi constante. Hoy, los 308 municipios representan más de un siglo de estabilidad de las fronteras, con raíces del legado medieval que pueden ser reconocidas. En los últimos años, aunque algunos pocos movimientos locales han pedido convertirse en municipios independientes, sus propósitos no fueron aceptados.

Las primeras elecciones locales democráticas, mediadas por los partidos políticos, ocurrieron en diciembre de 1976, después de casi medio siglo de dictadura con los alcaldes ('Presidentes de Câmara') designados por el gobierno central. Al final de la década de 1970, Portugal seguía siendo un país altamente centralizado. La nueva Constitución (1976) reconoció a los municipios como entidades autónomas elegidas democráticamente, aunque sin competencias administrativas o financieras sustanciales, con los poderes políticos y administrativos fuertemente concentrados y centralizados. De hecho, aún hoy en día, los empleos de la administración local en Portugal, a pesar de un crecimiento del 12% desde 1999, solo representan el 18% de la administración pública total.

Efectivamente, como refiere Magone (2011) "aunque las autoridades locales han ganado muchas competencias en los últimos treinta y cinco años, sus medios financieros no son extensos" (p. 395). Los datos de Eurostat de 2007, utilizados por este autor, confirman que el gasto público portugués a nivel local (10 por ciento del gasto nacional) representa aproximadamente el 6 por ciento del PIB, que es una de las cifras más bajas de la Unión Europea.

1. El contexto institucional y la diversidad municipal

En Portugal, el principio de autonomía local está consagrado en el parágrafo 1 del artículo 6 de la Constitución Portuguesa, que establece que el Estado portugués es unitario y respeta en su principio de organización y funcionamiento la autonomía de las autoridades locales y la descentralización democrática de la gestión pública. La democracia subnacional en Portugal se compone de las autoridades locales (municipios y 'freguesias') y de dos regiones autónomas en los archipiélagos. Cabe señalar aquí que este concepto de gobierno local, respetando el principio de autonomía, se diferencia como una verdadera forma de poder político, y no solamente como un segmento descentralizado de la administración central.

Por lo tanto, la autonomía local constitucionalmente garantizada incluye (1) un núcleo estable e irrevisible, dando lugar al derecho de existencia de las autoridades locales, que el legislador no puede eliminar; y (2) el derecho a la organización y competencias propias que, a través de los órganos electos de representación, permiten a las autoridades perseguir los intereses de sus comunidades. Toda la discusión en torno al concepto de autonomía local, se encuentra entonces en la idea básica de que las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de los ciudadanos, basándose en la suposición de que estos son los que están en mejor posición para decidir sobre sus intereses propios. De esta manera, el principio de autonomía local implica el reconocimiento de los asuntos propios de las comunidades locales, para que las autoridades tengan la capacidad de dirección política y administrativa.

Portugal es, así, desde un punto de vista constitucional, un Estado unitario y descentralizado organizado bajo los principios de subsidiariedad, de la autonomía de los gobiernos locales y de la descentralización democrática de la administración pública. Sin embargo, es un estado altamente centralizado, con una estructura de autogobierno subnacional organizada solamente en dos niveles, de los cuales el nivel regional en el territorio continental aún no se ha implementado.

Los archipiélagos de las Azores y Madeira constituyen así la única excepción, siendo 'Regiones Autónomas' con una política y estatutos administrativos propios, y con sus propias instituciones de autogobierno. La regionalización prevista en la constitución portuguesa, ha sido relegada de la agenda política de forma casi permanente, sea por el consenso que se ha demostrado imposible entre los mayores partidos portugueses (social demócrata y socialista), sea por la negativa a referéndum en noviembre de 1998. Todavía, en el territorio continental existen Comités de Coordinación de Desarrollo Regional, coincidiendo con los cinco NUTS 2 (la Nomenclatura Común de Unidades Territoriales Estadísticas se utiliza en la Unión Europea como instrumento de comparabilidad de políticas, con el objetivo de permitir la generación y la divulgación de estadísticas regionales armonizadas; La clasificación NUTS es jerárquica en la medida en que subdivide a cada Estado miembro en tres niveles: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3).

Esas estructuras de administración descentralizada, y los departamentos regionales, nombrados por el Gobierno, establecen un nivel de gobierno cuasi-regional, aunque sus competencias se adhieren principalmente a unas pocas áreas de gobierno nacional, para la coordinación descentralizada, fundamentalmente en tareas de autoridad de gestión de fondos comunitarios de la Unión Europea.

Aunque la gobernación portuguesa es aparentemente sencilla de entender, ya que solo tiene esos dos niveles formales de gobierno (nacional y local), con esa excepción referida a los archipiélagos, su diversidad territorial y su marco jurídico complejo hace que sea difícil de manejar.

Los municipios y su división territorial en las parroquias civiles ('freguesias') -con sus propios cuerpos electos, pero con pocas competencias- son, pues, el único nivel de gobierno subnacional. Desde 1974, el número de municipios se ha mantenido estable y sin cambios significativos, con una superficie media de 319 kilómetros cuadrados y una población media de 34.000 habitantes.

También los indicadores socioeconómicos revelan diferencias. La tasa de desempleo en los municipios oscila entre el 2,8% y el 24,6%. El coeficiente de variación de la población residente (2001 a 2011) va de una disminución del 23,2% a un aumento del 41,2%. La edad media de la población residente oscila entre 30,28 y 52,71 años. La tasa de analfabetismo va del 3,75% al 32,1%. La 'movilidad' entre municipios (identificada

TABLA 1
NÚMERO DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN, POR TAMAÑO DEMOGRÁFICO DE MUNICIPIOS

N. ELECTORES	MUNICIPIOS		POBLACIÓN	
	TOTAL	%	APROX.	%
< 5000	32	10,4	117.000	1,1
5000 - 10000	77	25,0	565.000	5,5
10000 - 20000	70	22,7	994.000	9,6
20000 - 50000	74	24,0	2.255.000	21,8
50000 - 100000	31	10,1	2.022.000	19,5
> 100000	24	7,8	4.403.000	42,5
TOTAL	308	100	10.356.000	100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (PT)

como la proporción de la población residente que trabaje o estudie en otro municipio) oscila entre dos extremos: el 6,12% y el 64,11%.

Esta diversidad también es visible cuando nos fijamos en su denso marco legal. En Portugal, cada aspecto del gobierno local y de las competencias municipales está regulado por leyes diferentes: el marco en el que se regula la transferencia de competencias hacia las autoridades locales; el funcionamiento de los municipios; la gestión de recursos humanos; y los recursos financieros. Eso también permite señalar los bajos niveles de autonomía local que se acentúan a través de restricciones presupuestarias impuestas por el gobierno central.

Pero el gobierno local en Portugal está cambiando, no solo debido a las mismas razones comunes a los países de Europa occidental (John, 2001), sino también, y principalmente, como consecuencia de una reestructuración de la distribución de competencias en los diferentes niveles de gobierno y de la ya anunciada estrategia de nuevas competencias futuras. En la historia de Portugal, el fortalecimiento de los gobiernos locales ha sido un problema importante, desde el establecimiento de la democracia. Leyes promulgadas recientemente presentan la transferencia de nuevas competencias a los municipios, sobre todo en equipamiento social, educación, solidaridad social, cuidados de la salud, administración interna y urbanización. Sin embargo, el cumplimiento de la descentralización y el refuerzo de las competencias de los gobiernos locales todavía dependen de un cambio profundo en su marco financiero y real autonomía.

Aunque limitado en la acción, pero todavía capaz de reaccionar a este cambio de gobierno, los municipios se fueron adaptando y ajustando a las nuevas formas de gobernanza. Ha habido un crecimiento acelerado del sector público local corporativo:

aproximadamente el 85% de los municipios han invertido en empresas públicas y privadas. Este intento de establecer asociaciones público-privadas para mejorar la gestión municipal, y el desarrollo de nuevas formas de gobierno, solo fue posible después de la Ley Municipal, Intermunicipal y de Corporaciones Regionales de 1998.

En particular, durante los años de 2011 a 2013, la demanda para hacer frente a estos retos se aceleró por el acuerdo de rescate del Fondo Monetario Internacional y de la Unión Europea. Sin embargo, los déficits presupuestarios significativos y la deuda de más de dos tercios de los municipios viabilizaron la aprobación pública y política de las severas medidas acordadas con esas instituciones. Estas incluyeron la necesidad de una importante reforma de la administración local, con límites impuestos de contratación, regulación del número trabajadores administrativos y la reducción de las transferencias de la hacienda nacional.

Más que los límites legales a la autonomía, la complejidad legal y el cambio organizacional, el gobierno local portugués enfrenta otro desafío: su diversidad. No que eso constituya un problema en sí mismo, pero como no hay correspondiente diversidad de modelos de gobernación, no es fácil promover respuestas de políticas públicas muy diferenciadas y adaptadas a las poblaciones.

TABLA 2

CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PORTUGUESES DE LA PARTE CONTINENTAL: POBLACIÓN RESIDENTE Y SUPERFICIE

	POBLACIÓN RESIDENTE - 2011 -	ÁREA (KM2) - 2009 -	DENSIDAD DE POBLACIÓN
MÁXIMA	547.733	1.721	7.364
MÉDIA	36.143	320	-
MÍNIMO	1.834	8	5
TOTAL	10.047.621	89.084	113

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (PT)

El tamaño medio de los municipios de Portugal es uno de los más grandes de Europa, pero hay diferencias importantes entre ellos con muy amplias disparidades entre municipios. Así, resulta que hay un municipio con 1.834 habitantes (Barrancos) y otro con 547.733 habitantes (Lisboa); el número de parroquias civiles por municipio varía de una (S. João da Madeira) a 61 parroquias (Barcelos); y el territorio municipal se extiende de 8km2 (São João da Madeira) a 1.721km2 (Odemira).

En síntesis, a pesar de todos los cambios Portugal continúa siendo uno de los países más centralizados en Europa, con un tamaño medio de municipios de los más grandes de Europa. El principio de igualdad entre las entidades gubernamentales locales prevalece, en términos formales, no ocurriendo cambios en función de dimensión, tipología urbana, o población. La elevada diversidad se puede traducir en estos dos datos: casi el 60% de los municipios tienen menos de 20.000 habitantes y más del 40% de la población vive en municipios de más de 100.000 habitantes.

2. Competencias y financiación

Según la Constitución, los municipios tienen competencias generales en los asuntos de interés puramente local, legalmente definidos como: desarrollo económico; medio ambiente; gestión de activos físicos y bienes inmuebles, compra de tierras; urbanismo; alcantarillado, agua, gas y abastecimientos eléctricos; educación y cultura (equipamiento preescolar y de primer ciclo, museos, bibliotecas, teatros); instalaciones deportivas; parques naturales, áreas recreativas; instalaciones rurales y urbanas, como las carreteras, ferias, mercados y cementerios; el transporte público; prevención y control de incendios; vivienda subsidiada; y cuidado de la salud. No obstante la generalización y diversidad de esas competencias, la realidad es que para cada una de ellas los municipios están altamente regulados por el gobierno central, con una autonomía real muy limitada.

En suma, las competencias municipales forman dos grandes grupos: funciones y responsabilidades que se derivan de su naturaleza de autogobierno, todo lo que significa proporcionar servicios a las poblaciones locales, y las funciones que son delegadas por el Estado. El tipo de control ejercido por el gobierno central es diferente para cada uno de los grupos de funciones. En el primer caso, los órganos de gobierno local solo están sujetos a la verificación de si están cumpliendo con la ley, mientras que en el segundo caso, el control se amplía para incluir también cuestiones de orientación política.

El alcance de las responsabilidades compartidas con las 'freguesias' (unidades sub municipales) -en todos los casos muy reducidas- fluctúa de acuerdo a los convenios de caso por caso, y puede abarcar el desarrollo local, saneamiento, tratamiento de agua, salud, educación, cultura y protección del medio ambiente, así como las responsabilidades específicas en el ámbito de la gestión de la propiedad, la cultura, la asistencia, el equipo rural y urbano. Estas parroquias civiles tienen responsabilidades específicas relacionadas con la gestión de sus propios activos.

También de acuerdo con la Constitución, dos o más municipios podrán constituir asociaciones voluntarias con el fin de llevar a cabo tareas de interés común y de utilizar los recursos técnicos, humanos y financieros compartidos.

La gran mayoría de las competencias se llevan a cabo a través de la provisión pública de bienes y servicios, la que, debido a la existencia significativa de externalidades, podría justificar su prestación a un nivel supramunicipal, en varias áreas. Más recientemente, sobre todo desde principios de los 90, hay una tendencia a que los municipios externalicen los servicios que prestan, con más servicios públicos suministrados a través de formas de contratación externa con organizaciones privadas o a través de asociaciones público-privadas, en lo que se ha visto como un avanzar hacia formas de 'nueva gestión pública', permitiendo al gobierno local ultrapasar mecanismos más tradicionales de prestación de servicios. Detrás de este movimiento existe la convicción de que a través de la creciente competencia entre los proveedores será posible mejorar la calidad de los servicios públicos locales que se ofrecen a los ciudadanos locales.

En este sentido, se observa que en Portugal los bienes y servicios enmarcados en la categoría de competencias municipales y tareas se pueden proporcionar de varios modos: (1) internamente, por los servicios de los municipios; (2) a través de los servicios intermunicipales; (3) a través de empresas locales; (4) por medio de las facultades delegadas en las parroquias; (5) a través de la delegación en entidades público-privadas interrelacionadas; y (6) la concesión a un operador privado.

La delegación de nuevas competencias a los gobiernos locales incluye la oportunidad de organizar y desarrollar sus intereses en una perspectiva supramunicipal, con economías de escala mutuas. Su objetivo es proporcionar un servicio público que satisfaga las crecientes demandas de las comunidades locales con los costos más bajos posibles, y lograr el fortalecimiento de la capacidad para hacer frente al entorno cada vez más complejo, dejando, al mismo tiempo, el dominio de políticas del gobierno local intacto. De hecho, no hay una transferencia permanente ni pérdida de potencia o de competencias.

En contrapartida a ese movimiento agregador y de escala superior, las limitaciones de gobernabilidad local en Portugal están, también, empujando hacia adelante municipios para una administración más descentralizada. Así, la gobernanza multinivel y en red, con el objetivo de nuevas estrategias de participación de los ciudadanos, el cambio de los mecanismos de representación tradicionales y la remodelación de los procedimientos institucionales, en busca de los servicios públicos más eficaces y eficientes, son retos contemporáneos.

Aunque las autoridades locales han recibido muchas competencias en los últimos años, sus posibilidades financieras no son extensas. Una cantidad considerable proviene de subvenciones del gobierno central, y las autoridades locales reciben sus propios recursos a través de impuestos y precios de servicios locales. También tienen acceso a préstamos aunque las reglas son impuestas por el gobierno central para evitar deudas

no adecuadas. Los fondos de desarrollo regional de la UE han sido, también, una de las fuentes más importantes para la inversión local en las últimas décadas. Además hay otras transferencias financieras en el contexto de los programas nacionales específicos atribuidos en general sobre una base competitiva y según criterios predefinidos (contratos-programa).

En principio, al gobierno nacional no se le permite hacer transferencias financieras a los municipios o parroquias de forma discrecional, salvo en situaciones excepcionales como las de catástrofe o emergencia. Pero, en la práctica, sobre todo en la década de los 90 del siglo XX, hubo un uso excesivo de transferencias condicionadas que ha sido impugnado por la asociación nacional de los municipios.

El gobierno local tiene un alto grado de libertad para decidir en cuanto a los gastos, a pesar de estar muy condicionado en cuanto a ingresos, ya que depende mucho de las transferencias estatales, especialmente los municipios más pequeños y rurales, con menor capacidad de generar ingreso por vía de su actividad. Antes de 1974 y durante el régimen autoritario de larga duración (1926-1974), la administración estatal fue aún más centralizada de lo que es en el presente. Municipios y parroquias fueron estrictamente controlados por el gobierno nacional y no hubo elecciones directas y libres de juntas de gobierno locales y ninguna autonomía financiera, situación que cambió radicalmente con la Constitución democrática de 1976, cuando un verdadero gobierno local autónomo surgió. De hecho, en los primeros años después de la aprobación de la nueva Constitución, una serie de nuevas leyes cambió radicalmente la estructura de la administración y las relaciones entre las comunidades locales y estatales.

En consecuencia, el concepto de autonomía local ha variado históricamente, esencialmente de acuerdo con lo que se entiende por los intereses y asuntos locales, en contraposición a los temas nacionales o de “estado”. Estas diferentes concepciones, naturalmente, no se aliaron con lo que se ha entendido históricamente como el papel del Estado en la sociedad y la economía, cambiando el concepto de autonomía local al argumentar que el Estado debe tener un papel predominante productor o, en una visión más liberal, regulador.

Específicamente en lo que respecta a los municipios, el artículo 254 de la Constitución de Portugal les da el derecho a participar en la cobranza de sus impuestos directos.

TABLA 3
PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROPIOS

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
49,4%	48,5%	50,9%	52,0%	53,8%	51,6%	46,1%	47,7%	46,7%	50,3%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Así, los ingresos propios suponen un monto de alrededor de 50% en los ingresos municipales para el año. Este indicador -de media nacional- permite caracterizar a las autoridades en cuanto a su grado de independencia financiera, lo que revela que cuanto menor es el porcentaje de los ingresos propios respecto de los ingresos totales, mayor es la dependencia del municipio en comparación con otras entidades. Ese análisis tiene un problema significativo: a título de ejemplo, el año 2012 permitió una tendencia de mejora en la autonomía financiera de los municipios, a pesar de una disminución de los ingresos para el año. Eso se explica necesariamente a través de la rápida e importante disminución de transferencias del tesoro nacional (precisamente durante el periodo de gestión de la Troika). Pero hay datos más interesantes y que resultan, una vez más, de la diversidad entre municipios. En el mismo año 2012, el valor máximo de porcentaje de ingresos propios fue del 89% (una gran ciudad) y el mínimo fue de 1,2% (una pequeña ciudad). Como se ha indicado anteriormente, las diferencias entre municipios, en relación a su superficie y población, tienen un alto impacto en su estructura de ingresos, verificando una disparidad sustancial.

Representantes electos locales operan en un contexto legal, financiero y técnico cada vez más complejo. Los recursos de las autoridades locales se refuerzan con un Fondo de Compensación Financiera creado para reducir las desigualdades entre los municipios locales. El acceso a los Fondos Europeos de Desarrollo Regional fue un factor clave en la movilización de la voluntad política para obtener un ritmo impresionante de inversión pública a nivel local. Este Fondo requirió, todavía, un cambio de gran alcance, ya que era necesario contar con una política coherente de desarrollo regional, con estructuras institucionales adecuadas para ponerlo en práctica. Un país excesivamente centralizado no sería capaz de llevar a cabo un proceso que necesitaba una gran participación local. Por lo tanto, en la década de 1980, el Gobierno ordenó la definición de una política de desarrollo regional para el país, con prioridades e instrumentos regionales. Un proceso de reforma comenzó, con el objetivo de convertir a las autoridades locales en agentes de desarrollo legítimos, dándoles la autonomía legislativa, técnica y financiera necesaria para llevar a cabo sus nuevas responsabilidades locales. Se hicieron tres tipos de cambios en el marco operativo de los municipios portugueses: en términos de responsabilidades políticas, se les permitió realizar nuevos y diversos tipos de inversión local; en términos de responsabilidades técnicas, el gobierno decidió crear oficinas de apoyo técnico en todo el país para ayudar a los municipios en la realización de estas tareas; y en términos de financiación, una nueva ley obligó al gobierno a transferir más recursos a los municipios cada año.

Sin embargo, el gobierno local sigue siendo responsable de menos del 10% de los gastos de la administración pública (estatal, regiones autónomas, municipios y parroquias), a pesar del cambio radical prometido en esta situación y hecho por el gobierno central en la década de 1990. Así, en los gobiernos locales, hay una tendencia general hacia un aumento sostenido de competencias y no de recursos.

3. Elección y liderazgo local

Cada municipio tiene dos órganos elegidos directamente por la población: el ejecutivo municipal (la 'Câmara') y la asamblea municipal (deliberativa). El primer candidato de la lista ganadora de las elecciones locales (de un partido político o un movimiento ciudadano) es nombrado alcalde ('Presidente da Câmara'). El sistema electoral de representación proporcional de los resultados en base al método D'Hondt, permite un importante número de partidos representados en la Asamblea y en el ejecutivo municipal (presidente y 'vereadores'). Esta última es probablemente una de las más distintivas características del modelo de gobierno local portugués, ya que permite la coexistencia de varios partidos en el mismo ejecutivo. Es decir, la oposición política ocupa lugares en el ejecutivo. Este modelo colegial, en función de la distribución de los 'vereadores' de las partes, puede requerir la fuerte cooperación entre el presidente electo y el órgano político restante. A pesar de esta característica de pluralidad partidaria, el líder juega un papel central, no solo por las competencias que la ley le asigne directa y nominalmente, sino también por ser simultáneamente líder político y jefe de la administración local, que combina funciones política y de CEO.

Por otro lado, a nivel submunicipal (de las 'freguesias') se elige directamente la respectiva asamblea, la cual es responsable, posteriormente, de nombrar al presidente de junta de 'freguesia'. A él cabe también la representación de la 'freguesia' en la Asamblea Municipal.

En realidad, este sistema de gobierno local experimenta una intensificación de la politización del ejecutivo con el partido de la mayoría, el que toma, casi siempre, todos los puestos de responsabilidad, al contrario de lo que era común en los primeros años después de la Revolución, o lo deseable, con un sistema pluripartidario, en que la norma sería dividir responsabilidades entre todos los miembros electos. Los grupos de partidos se asumen en la asamblea, o en el ejecutivo, con voto en bloque y se organizan como unidades parlamentarias. Éstas son, la muchas veces, un reflejo de las mayorías políticas nacionales, con los partidos portugueses más votados siguiendo siendo también aquellos con mayor número de electos locales. Todavía, votar en las elecciones municipales se interpreta, en algunos casos, como una protesta en contra de las políticas nacionales. El ejemplo de las elecciones de 2013 es, a ese nivel, muy interesante porque demuestra algunas de las características comunes a tantos otros países europeos: un voto de protesta contra el partido de gobierno nacional, un aumento de la abstención (siempre mayor que en las elecciones legislativas para el parlamento nacional), un número significativo de electos, y municipios controlados por movimientos independientes de ciudadanos.

La administración municipal se organiza horizontalmente en una serie de departamentos

sectoriales que se encargan de tareas específicas y también en unidades interdepartamentales encargadas, por ejemplo, de cuestiones de organización interna, gestión de personal y el presupuesto municipal. Verticalmente, los servicios municipales se organizan en una jerarquía de unidades administrativas definidas de acuerdo a un rango más o menos limitado de funciones que cada uno de ellos tiene que cumplir. El número de unidades (departamentos, divisiones, etc.) varía en función de la dimensión del municipio y la complejidad de problemas que tiene que enfrentar. La configuración exacta y el tamaño del aparato burocrático es esencialmente una decisión de la municipalidad, con profundas limitaciones impuestas por ley, fundamentalmente después de la reforma que ha sido iniciada con el rescate financiero de 2011.

El ejecutivo municipal, en particular el ‘Presidente da Câmara’ y los ‘Vereadores’, a quienes atribuye funciones a ‘tiempo integral’, trabaja sobre una base diaria, conduciendo los destinos políticos y administrativos del municipio. El control y la fiscalización política es una competencia de la asamblea, que tiene la responsabilidad final para la aprobación de los asuntos más importantes, y que, ordinariamente, se reúne un mínimo de cinco veces al año. Ahí se presentan las propuestas y se hace el debate político local, en torno al plan anual, presupuesto, informe y cuentas, impuestos locales, entre otros.

En general, cada miembro del ejecutivo municipal con funciones a ‘tiempo integral’ es responsable de ciertos sectores de la actividad municipal (nombrados ‘pelouros’) y, por lo tanto, tiene la responsabilidad de dirigir la respectiva administración (departamentos, divisiones, secciones). Se pueden realizar estos ‘pelouros’ con más o menos autonomía y coordinación, en función de las relaciones de poder entre los miembros del ejecutivo, entre el ‘Presidente’ y los demás miembros de su equipo, y también entre miembros de distintos partidos en el poder ejecutivo, sobre todo si un partido tiene una mayoría absoluta. Durante la década de 1990, se introdujo una serie de innovaciones en la organización de los servicios municipales, algunos de ellos asociados con los principios de la Nueva Gestión Pública, inspirados en el tipo de gestión del sector privado. Esta nueva gestión incluía: la externalización de la producción de servicios; el aumento de la contratación externa de los servicios; la generalización del uso de tecnologías de la información; el arrendamiento de diferentes tipos de operaciones; contratar empresas privadas para la prestación de políticas municipales; asociaciones público-privadas; y la modernización de los procedimientos administrativos. Desde 1998, los municipios también pueden crear empresas municipales o intermunicipales, generalmente evaluadas como una importante innovación en la gobernanza local.

Las principales propuestas de reforma hechas por los municipios en este campo tienen que ver con la flexibilización de las estructuras y procedimientos, con el fin de aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos locales.

Sin embargo, como hemos visto, los municipios no son homogéneos. Por ejemplo, en cuanto a la representación política, la diversidad de los municipios portugueses es enorme. El total de 2.046 miembros de los órganos ejecutivos y 6.885 miembros de los órganos legislativos locales se encuentra disperso a lo largo de territorios muy diferenciados. La población por miembro elegido, aunque con una media municipal de 1.187, oscila entre 91 y 9.306. La misma discrepancia se encuentra en el ámbito territorial por electo: de 0,29 km² a 64,65 km².

Del perfil de los electos locales, se destaca que la significativa mayoría sean hombres, vinculados a categorías profesionales de "Personal Administrativo y similares" (17,6%); de "Expertos de Ocupaciones e Intelectuales Científicos" (16,4%); y "Los trabajadores, artesanos y operadores de máquinas" (13,9%). La edad media de los electos locales es de 45 años.

En este perfil sociodemográfico se han producido algunas alteraciones importantes, en cuanto al papel de la mujer y la limitación de mandatos. En las elecciones municipales de 2009 ocurrió, por primera vez, la aplicación de la Ley de Paridad. De acuerdo con esta ley, se hacen las listas para la Asamblea Nacional, el Parlamento Europeo y las autoridades locales, de manera que garanticen una representación mínima del 33,3% de cada sexo en las listas. Sin embargo, esta disposición no se aplica a los directorios de los cuerpos de las parroquias con 750 o menos votantes o a los cuerpos de los municipios con 7.500 o menos votantes. Al mismo tiempo, la legislación sobre la limitación de mandatos produce efectos, por primera vez, en las elecciones de 2013, determinando que un 'Presidente de Câmara' no pueda mantenerse en funciones más de 3 mandatos de cuatro años en el mismo municipio. Así, en esas elecciones, el panorama nacional, donde predominaba un número significativo de alcaldes con muchos años de experiencia, ha cambiado en casi el 60% de los municipios.

Políticamente, las posiciones de los gobiernos locales son un importante trampolín para la política nacional. El parlamento nacional está dominado por diputados que han acumulado un cargo electo a nivel local y/o tenían alguna posición local antes de convertirse en diputados. Más de un tercio de diputados se dedica activamente a la política local, la mayoría de ellos son miembros de las asambleas locales. Varios estudios, en función de sus criterios, estiman que el 40 a 50 por ciento de todos los diputados tienen la experiencia local, haciendo del gobierno local la agencia de socialización más importante para los políticos (Magone, 2000; Leston-Bandeira y Freire, 2003). Sin embargo, no se puede deducir de estos datos que el papel de electos locales es especialmente respetado a nivel nacional, dado que a nivel de gobierno es muy raro encontrar a ministros con esta experiencia en su curriculum.

4. Diversidad y respuestas de escala: el multinivel y el intermunicipalismo

Aunque estables en las fronteras, lo que podría representar una ventaja cuando se centra el enfoque en la importancia de los lazos comunitarios, los municipios portugueses presentan enormes diferencias. Esta sencilla imagen de la multiplicidad del gobierno local en Portugal, que aquí presentamos, nos urge a afrontar su profunda diversidad como un tema importante cuando se habla de escala y de los vínculos comunitarios. Gerry Stoker sugiere que la identidad es una de las principales y más relevantes funciones sociales de la administración local: puede proporcionar una fuente de legitimidad y una expresión de un espíritu de unión (Stoker, 2011). Esta relación entre gobierno y identidad local, con una legitimidad justificada por su delimitación territorial, puede ser la causa de la limitada capacidad de los gobiernos locales para hacer frente a los retos de la gobernanza de escala. Junto a ello, otro problema surge: no se puede asumir que la vida en la localidad es el foco de la vida y los intereses de las personas. Además, la ciudadanía local tiene que ser una preocupación permanente para las autoridades locales, de modo que los problemas comunes locales sean significativos para los ciudadanos, y la gobernabilidad democrática funcione. Esto ha de tenerse en cuenta al diseñar las estructuras de gobierno local.

Los retos de la gobernanza contemporánea a nivel local se destacan cuando se consideran problemas de escala. De hecho, todas las diferencias entre el gobierno y la gobernabilidad se amplifican cuando nos fijamos en los aspectos territoriales de las comunidades y sus vínculos sociales. En primer lugar, la gobernabilidad local en Portugal comprende un complejo conjunto de acuerdos de políticas públicas y respuestas a la vida local, de organizaciones públicas e instituciones del sector privado, que muchas veces van más allá de las fronteras locales. Esto establece el primer desafío de la gobernabilidad, que es el control sobre la red compleja. El segundo reto es la proximidad entre elegido y elector, lo que abarca también preguntas acerca de la responsabilidad, la representación y el *accountability*. El tercer desafío en Portugal es la fragmentación organizativa: hay una multitud de organizaciones de gestión y control de los diferentes aspectos de la vida pública, cada uno con diferentes escalas y territorios superpuestos de operación. Hemos asistido al crecimiento de las redes de gobernanza de acuerdo con las actividades espaciales y funcionales que se extienden más allá de las fronteras de los municipios, y que requieren nuevas competencias. La gestión de algunos servicios está basada en niveles más locales -por ejemplo barrios- mientras que otros servicios tienen una respuesta más centralizada -a nivel regional o nacional. El cuarto reto es, así, la multiterritorialización.

Necesariamente, cuestionar los territorios administrativos y las fronteras de gobierno tradicional es el resultado de todo lo anterior. Las personas, los intereses individuales,

las identidades particulares, vidas profesionales y personales no se limitan a un territorio particular. Esto va más allá de los problemas más inmediatos de la administración de las políticas públicas.

Las diversas estrategias para hacer frente a esos desafíos de la gobernanza local seguidas en el continente europeo, han tenido diferentes respuestas en Portugal. La reforma territorial que implica la fusión de municipios en unidades administrativas más grandes del gobierno local no tuvo lugar y ha encontrado una fuerte resistencia. A pesar de la muy pequeña escala de una parte significativa de los municipios portugueses, los esfuerzos para promover la fusión solo se produjeron durante el siglo XIX. De hecho, aunque surgieron tras el acuerdo de rescate del FMI/UE, estas fusiones solo se llevarán a cabo a nivel 'freguesia'. Su número se ha mantenido estable durante muchos años, y ha aumentado solo ligeramente debido a la separación de las nuevas áreas urbanas de su territorio original, a pesar de que casi 33 de los 308 municipios tienen una población de menos de 5.000 habitantes.

Para limitar la autonomía de los gobiernos locales, la redistribución de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, ha sido otra estrategia posible. El gobierno central portugués introdujo la obligación de ayudar a los municipios sobre temas económicos y técnicos, sin proporcionar los recursos o competencias necesarias. El surgimiento de este meso-gobierno ha significado sobre todo el fortalecimiento de los niveles intermedios de la administración, a través de la atribución de competencias para la planificación y coordinación a las agencias regionales de organismos no electos (las comisiones regionales de coordinación).

La tercera estrategia, la cooperación intermunicipal, ha sido el resultado del hecho de que los mecanismos de gobernanza existentes no fueron capaces de hacer frente a los retos y las interdependencias de escala. Parece que, en el caso portugués, esto constituye una respuesta a los costos y los riesgos de seguir otras estrategias. Como Hulst y van Montfort (2007) sugieren, esto también puede establecer una tendencia en los países del sur de Europa.

Hay diferentes modalidades y prácticas de cooperación en Portugal. Existen, en la actualidad, dos áreas metropolitanas y veintitrés comunidades intermunicipales (con carácter multifuncional, por imposición central, de acuerdo con la delimitación por NUTS 2, y cincuenta y tres asociaciones municipales de carácter voluntario. De hecho, todos los municipios pertenecen a un determinado tipo de acuerdo intermunicipal. Si a esto sumamos las empresas intermunicipales, estos números crecerán. Otras estrategias que se utilizan en Portugal incluyen el establecimiento de empresas públicas independientes que componen la externalización de la prestación de servicios. Las empresas de propiedad privada y/o pública participan del cumplimiento de las tareas públicas

desarrolladas al nivel local, prestando servicios como agua, luz, gas, servicios de salud, servicios sociales y vivienda pública. Los gobiernos locales han sido capaces de sacar provecho de la creciente participación del sector privado, la que se limita a la prestación de servicios, y no se extiende a la coordinación y planificación de las políticas locales, que siguen siendo responsabilidad de los poderes públicos electos.

La estrategia de acuerdos de cooperación entre municipios deja el cumplimiento de las tareas públicas en operaciones conjuntas de prestación del servicio público, las cuales necesitarán de la adaptación mutua, con un enfoque coordinado de las cuestiones que van más allá de las fronteras municipales. Se deja a los municipios crear organismos de cooperación y decidir sobre su alcance y recursos administrativos, en el marco jurídico existente. Esta ha sido la marca de las asociaciones voluntarias de municipios a finales del siglo XX. En este siglo, con la introducción de la obligación de cooperación en unidades territoriales y con competencias definidas centralmente, esta cooperación es a menudo solo una consecuencia de las obligaciones legales. Todavía, hay en algunos casos ejemplos muy interesantes de gobernación intermunicipal, con articulación eficiente de políticas. Esas Comunidades han ganado importancia también en la preparación de estrategias comunes para inversión de fondos de la Unión Europea.

La coexistencia de estas diferentes estrategias de respuestas de escala a los retos de la gobernación contemporánea en Portugal puede señalar una cultura política nacional que no aprueba reformas radicales del sistema administrativo, principalmente como resultado de sus fronteras municipales estables y del sentido de pertenencia a estas comunidades. La cooperación intermunicipal busca combinar dos de los valores profundamente arraigados en el sistema de gobierno en Portugal: la identidad local y la eficacia de la gobernanza racional. Por lo tanto, las formas jurídicas han sido diseñadas para facilitar la transferencia de competencias a un órgano común intermunicipal y los incentivos financieros se han creado para inducir el gobierno local a cooperar.

La cooperación intermunicipal presenta algunas ventajas evidentes sobre las estrategias alternativas discutidas en Portugal. Ambas reorganizaciones territoriales y la centralización de las tareas locales implican mayor alcance en los ajustes de la organización administrativa con costos y beneficios para un modelo particular de agregación. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los beneficios de la agregación suelen ser evaluados en términos económicos, mientras que muchos de los costos de la agregación se consideran de forma natural en términos más cualitativos. Las dificultades que experimentan con la agregación en Portugal son que los costos tienden a ser subestimados y los beneficios, sobreestimados. Otro problema procede del hecho de que lo que se considera el tamaño óptimo para un gobierno local varía con el tiempo y el lugar, y depende de las funciones y servicios dentro de su conjunto de responsabilidades. Además, al agregar los órganos de gobierno, hay cambios

en la naturaleza de la relación entre el gobierno y la población que sirve. Como tal, la agregación siempre implica cuestiones fundamentales de la democracia y la proximidad, como los identificados. Por otra parte, en Portugal ha sido relativamente fácil involucrar a un mayor número de municipios en el acuerdo de cooperación, o para ampliar la cooperación con otros agentes públicos y privados.

5. Desafíos, participación e innovación local

La búsqueda de una nueva dirección para el gobierno local en Portugal, como todo reto, debe tener en cuenta que el trabajo de los gobiernos locales es el de facilitar a su comunidad el logro de sus objetivos, a través de la acción colectiva coordinada y eficaz, en cooperación con otras partes interesadas (Stoker, 2004). Las instituciones políticas locales juegan un papel crucial en el mantenimiento de la actividad cívica y, probablemente, -como alguna literatura sobre el capital social sostiene- también estimulan su crecimiento. Varios mecanismos, tales como técnicas de consulta (Lowndes & Wilson, 2001) y las estrategias de creación de capacidad, se pueden utilizar para generar y promover la infraestructura cívica. En este punto hay que destacar el hecho de que el caso portugués es particularmente interesante ya que muestra considerables niveles bajos de diferentes indicadores de capital social, en comparación con otros países europeos (Van Oorschot & Arts, 2005).

La situación de Portugal sobre el capital social es de uso frecuente en el discurso político, como justificación a las perspectivas más pesimistas de la opinión pública, que pide posibles razones para el fracaso de políticas públicas y la crisis. Portugal muestra resultados preocupantes en varias dimensiones de capital social: cuanto a la confianza interpersonal; en el tema de la participación activa en las actividades de voluntariado; y en la participación política.

Los municipios pueden jugar aquí un papel importante, dada su proximidad y capacidad de interactuar con los ciudadanos. Un movimiento de creciente interés en un conjunto de experiencias que reflejan la participación ciudadana, la co-deliberación y la coproducción de políticas públicas, está muy extendido en la UE y ha tenido su creciente reflejo también en Portugal. Entre las diversas iniciativas que se han promovido se destacan el presupuesto participativo y los mecanismos de *e-governance*.

Actualmente en Portugal, veintidós municipios practican alguna forma de presupuesto participativo, un número que sigue creciendo. Junto con el presupuesto participativo se llevan a cabo foros de discusión preparatoria de Planes Municipales, se constituyen Consejos Consultivos, u órganos de apoyo del ejecutivo municipal, con ciudadanos que participan en los proyectos de discusión locales, por ejemplo, de recuperación ur-

ba. Los proyectos de innovación participativa en desarrollo en Portugal han ganado más energía como consecuencia de varios factores: la crisis, las nuevas tecnologías, ciudadanos más conscientes de sus derechos, más movimientos cívicos y participación electoral independiente, entre otros.

Al mismo tiempo, hay que añadir la existencia de un número creciente de mecanismos que tratan de mejorar la comunicación entre los responsables políticos y los ciudadanos. El objetivo, con significativa inversión pública, ha sido regenerar la administración pública local, acercar la decisión, reducir la burocracia, mejorar el proceso por el cual los ciudadanos se forman un juicio político y mejorar los mecanismos por los que los políticos profesionales se informan de las opiniones y prioridades de los ciudadanos. En esta perspectiva, internet es visto como una herramienta, un canal y un foro que permite a los ciudadanos producir un impacto en el cambio social, cultural y político.

6. Principales tendencias de reforma

Una sucesión de acontecimientos en las últimas décadas ha puesto presión sobre el desempeño del gobierno local en Portugal. Como señaló Stoker (2004), el gobierno local se está moviendo hacia una nueva era “poblado por un conjunto más diverso y variado de instituciones y procesos” (p. 5). Los investigadores han señalado varias razones contextuales responsables de la aparición de un modelo más complejo de gobernanza (Pierre & Peters, 2000; John, 2001), y han identificado diferentes manifestaciones locales de este cambio: la proliferación de instituciones de diferentes niveles, con la participación de actores privados; el crecimiento de la complejidad de las redes de políticas en los planes horizontales y transnacionales; el surgimiento de estrategias de innovación y creación de capacidad; y nuevos mecanismos de accountability en el liderazgo ejecutivo. A todos esos cambios la gobernación local en Portugal no ha sido indiferente.

La gobernanza multinivel y en red en Portugal está impulsando municipios hacia una administración más colaborativa, con la remodelación de procedimientos institucionales y la búsqueda de servicios públicos más eficaces y eficientes. Este cambio de paradigma se ha acentuado a través de una delegación gradual de competencias en los últimos años. Simultáneamente varios problemas de escala han sido identificados en los municipios portugueses. Este contexto podría prever la necesidad de un cambio profundo en las fronteras municipales, su alcance y escala, exigente para los diseños institucionales alternativos.

Un reciente documento de política del gobierno ha proporcionado el marco para la reforma de la administración local (‘Documento Verde da Reforma da Administração Local’), pero está lleno de contrariedades. En el año 2012 se estableció una serie de

objetivos. La fusión de municipios fue una de las estrategias recomendadas, como consecuencia del proceso de rescate de la UE / FMI, pero prontamente fue refutada por las autoridades gubernamentales y locales, que sugirieron un enfoque alternativo. Así, la reforma ha sido sobre todo un desarrollo de mecanismos de cooperación entre municipios, combinados con estrategias parciales de devolución y, todavía, con un aumento de los mecanismos de control y supervisión central. Fue esa estrategia la que consintió una importancia añadida a las Comunidades Intermunicipales. Aunque la diversidad de las autoridades locales justificara la fusión entre municipios, se presentaron argumentos en contra, a saber: las identidades locales, el municipalismo histórico y la legitimidad democrática.

La reforma ha sido uno de los aspectos más destacados de la agenda política portuguesa de 2012. Esto no es nuevo para otros países europeos, sobre todo desde las primeras reformas de la década de 1960. Kersting y Vetter (2003) afirman que estas se han centrado con frecuencia en dos principios básicos: (1) una mejora de la democracia local y (2) una mejora en la eficiencia de las políticas públicas locales. Como resultado, somos testigos de grandes variaciones entre países en cuanto a sus estrategias de reforma. Sin embargo, estas reorganizaciones siempre reforzaron las normas de autonomía local a través de la descentralización política y autonomía financiera.

El Libro Verde mencionado todavía resultó de un enfoque fuertemente centralizador, no permitiendo que los mecanismos de gobernanza y la diversidad de la organización entre los municipios se produjeran, con el fin de ajustarlos a los contextos locales. Al mismo tiempo se olvidó uno de los temas centrales de la autonomía local y la formulación de políticas: una profunda y amplia reforma del modelo de financiación de los municipios portugueses, lo que permite un mayor grado de independencia de los recursos nacionales.

Los modelos de gobierno territorial, cuyos objetivos son la transferencia de poder y de recursos centralizados a los agentes de proximidad, las estructuras democráticas y de las comunidades locales, necesitan confiar en tres principios: deben ser una respuesta realista a la complejidad de la gobernanza moderna, deben responder a la necesidad de una democracia más participativa, y deben promover la confianza, la empatía y el capital social necesario para la participación ciudadana (Stoker, 2004). Un enfoque centrado en el diseño institucional a nivel local, no debe ser descuidado (Rothstein & Stolle, 2003), pero debe ser el resultado de una clara comprensión de la función de las instituciones locales formales y una consecuencia de una sociedad civil fuerte.

Como podría parecer obvio a partir de nuestros argumentos, contrariamente a Magoni (2011), no consideramos a la regionalización como el último paso necesario hacia la democratización y un movimiento natural hacia la mejora de los mecanismos de

gobernanza local. De hecho, el nivel regional de gobierno entraría en conflicto con los acuerdos voluntarios que resultan de la acción cooperativa, la que parece ser una política más adecuada para hacer frente a las características locales de gobierno, la identidad y los desafíos de escala.

Reconociendo los desafíos expuestos, junto con la estabilidad del municipalismo portugués y sus fronteras, las estrategias de mejora de cooperación intermunicipal podrían constituir una respuesta más realista a todo esto. Con una amplia comprensión de la función de gobierno formal local, su diseño institucional adecuado, y con líderes políticos y administrativos que llevan a cabo este objetivo, se fortalecerá la acción colectiva en la vida pública.

La reforma -para continuar- tendrá que ser el resultado de una profunda reflexión sobre las competencias y los medios para alcanzarlos. La proximidad a los ciudadanos junto con la ampliación de la autonomía local -necesariamente política y fiscal- genera un número importante de ventajas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Aparte de este factor, que se explica por la estrecha relación entre costos y beneficios percibidos por los ciudadanos, también un mayor interés en las cuestiones de dominio público, una mayor posibilidad de participación e implicación en la esfera de la decisión política, y la capacidad de ver la diferenciación de políticas públicas reflejar características y preferencias específicas de cada municipio, son factores clave a tener en cuenta.

Como hemos tratado de mostrar, un proceso de reforma no puede dissociarse de los cambios necesarios en los modelos de gobernanza, las competencias y la elección de los dirigentes políticos. Un programa de reforma más exigente, para enfrentar estos desafíos, debería promover la accesibilidad de todos los ciudadanos a los mecanismos de toma de decisiones en un modo transparente, asegurando el *accountability* de los órganos electivos, la participación cívica y la posibilidad de adaptar los modelos, a través del liderazgo democrático y una cultura organizacional que lo mantenga.

Si esta discusión, requerida en los últimos años por el FMI y la UE, tiene algún mérito es plantar el tema en la agenda política y presentar un plazo para su aplicación. Sin embargo, si la respuesta no está más allá de las decisiones ya tomadas, el país volverá a dar un ejemplo de irresponsabilidad política.

7. Conclusiones

El gobierno local portugués posee la particularidad de tener una historia secular y de corresponder a identidades locales muy enraizadas. Sin embargo, su modelo institucional y de gobernanza origina la creación de dos tipos de centralismos: un territorio y una administración nacional de tradición napoleónica muy centralizada; y una estructura local centrada en el líder de la burocracia político-administrativa, con un poder totalmente concentrado en el 'Presidente da Câmara'. Así se reduce la importancia y el valor de los municipios, de los órganos deliberativos locales y, en particular, de los ciudadanos. Por otra parte, no siempre está claro el vínculo y articulación entre instituciones municipales, y la administración desconcentrada del estado. Además, acaso más relevante para explicar bien la realidad de la gobernación local es la poco clara definición de las responsabilidades de los municipios, la cual está sujeta a varias interpretaciones.

La devolución de las nuevas competencias al gobierno local incluyó la oportunidad de organizar y desarrollar los intereses locales en una perspectiva supramunicipal, con economías de escala mutuas. Su objetivo es proporcionar un servicio público que satisfaga las crecientes demandas de las comunidades locales en los costos más bajos posibles, propenda al fortalecimiento de la capacidad para hacer frente al entorno cada vez más complejo y que, al mismo tiempo, deje el dominio de políticas del gobierno local intacto. De hecho, no hay una transferencia permanente o pérdida de poder o de competencias.

Así queda claro que, con los cambios significativos en el contexto de la administración local contemporánea en Portugal, una reforma no puede ser separada de la revisión y modificación de los respectivos modelos institucionales. Esta es la brecha identificada en todos los esfuerzos de reforma de un gobierno local democrático relativamente joven en Portugal, pero que mantiene, en esencia, las mismas características del que fue diseñado hace cuarenta años.

Las reformas parciales pueden ser más contraproducentes que mantener el statu quo, ya sea que se lleven a cabo en nombre de los cambios en los límites y/o poderes territoriales a expensas de la democracia y el modelo institucional, ya sea como resultado de un enfoque en la estructura institucional, olvidando otras dimensiones. En segundo lugar, deben tener en cuenta la identidad y la tradición política y administrativa del municipalismo portugués; el mimetismo, como es habitual en las políticas públicas, particularmente en Europa, tiene altos costos al traducir la transposición de modelos institucionales no apropiados a las circunstancias nacionales. En tercer lugar, estas reformas solo son efectivas si están asegurando las condiciones de articulación y el cumplimiento de las funciones de los diversos órganos y niveles territoriales, garantizando

su separación, de forma clara y comprensible para los ciudadanos. Por último, se debe reconocer y dar prioridad a las dimensiones centrales del ejercicio del poder democrático: representatividad, transparencia, legalidad y gobernabilidad, así como también es evidente la necesidad de reconocer y estimular el potencial de los gobiernos locales en el ámbito de la innovación democrática, proporcionando a las autoridades locales los medios para este tipo de ejercicio.

Encontramos las razones y se reunieron las precauciones necesarias para llevar a cabo un proceso tan delicado como es el de la reforma de las instituciones del gobierno local. No es difícil reconocer la importancia que esta tiene en Portugal. Esta reforma debe asegurar que las instituciones y las políticas públicas tengan la capacidad de gobernanza integrada para adaptarse a los territorios y no puede ser el resultado de la adaptación de las instituciones a necesidades de ocasión. No podemos acelerar un proceso que, por su naturaleza, debe ser una prioridad y, por eso, ponderado.

8. Bibliografía

Governo Português. (2012). Documento Verde da Reforma da Administração Local, Lisboa.

Hulst, R. & Van Montfort, A. (2007). Comparative Analysis and Conclusions. En Autores (Eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 211-238). Dordrecht: Springer.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications.

Kersting, N. & Vetter, A. (2003). (Eds.) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.

Leston-Bandeira, C. & Freire, A. (2003). Internalising the lessons of stable democracy: the Portuguese Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 9(2): 56-84.

Lowndes, V. & Wilson D. (2001), *Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable*, *Political Studies*, 49(4), 629-647.

Magone, J. M. (2000). Political recruitment and elite transformation in modern Portugal. En H. Best & M. Cotta (Eds.), *Parliament representatives in Europe 1848-2000: Legislative recruitment and careers in eleven European Countries* (pp. 341-370). Oxford: Oxford University Press.

Magone, J. M. (2011). Portugal: Local Democracy in a Small Centralized Republic. En J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (pp. 384-409). Oxford: Oxford University Press.

Monteiro, G. (1996). A sociedade local e os seus protagonistas. En C. Oliveira (Ed.), *História dos Municípios e do Poder Local* (Vol I, pp. 29-77). Lisboa: Circulo de Leitores.

Oliveira, C. (1996). Os municípios no liberalismo monárquico constitucional. En César Oliveira (Ed.), *História dos Municípios e do Poder Local* (Vol II, pp. 9-179). Lisboa: Circulo de Leitores.

Pierre, J. & Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rothstein, B. & Stolle, D. (2003). Social Capital, Impartictity and the Welfare State: an institutional approach. En M. Hooghe & D. Stolle, (Eds.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective* (pp. 191-210). New York: Palgrave Macmillan.

Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*, New York: Palgrave Macmillan.

Stoker, G. (2011), *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, *Public Administration*, 89(1):15-31

van Oorschot, W. and Arts, W. (2005), *The Social Capital of European Welfare States: the Crowding Out Hypothesis Revisited*, *Journal of European Social Policy*, 15 (1): 5-26

CAPÍTULO 12

GOBIERNOS LOCALES EN URUGUAY

ALTAÏR JESICA MAGRI

Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias
Sociales. Universidad de la República, Uruguay.

*¿Los gobiernos locales deben tener plena y completa
autoridad en su esfera, o bien puede intervenir sus actos el
Gobierno central y en qué forma?*
J. Stuart Mill (1835, p. 435)

En el Uruguay, el proceso de descentralización tiene la impronta política de la izquierda y se ha implementado acompañando los ciclos gubernativos del partido Frente Amplio, en el plano subnacional y nacional. Por un lado, la experiencia montevideana llegó a un cuarto de siglo en el gobierno, donde la izquierda retuvo un sexto mandato consecutivo en las elecciones realizadas en mayo de 2015, mientras que por otro, en los 81 municipios creados en 2010 y los 32 habilitados en 2014 en el resto del territorio nacional, no se produjeron grandes cambios en la representación partidaria para este segundo mandato descentralizado.

El Frente Amplio, en su primer gobierno de la ciudad capital (1990-1995), fue precursor de un modelo contra hegemónico¹, propiciando la profundización de la democracia recuperada, luego de doce años de dictadura militar (1973-1984), a través de la participación ciudadana y la descentralización territorial. Estas pautas gubernativas fueron acompañadas de un redireccionamiento del gasto público y el relacionamiento con

1. Desde sus inicios, el régimen del Estado republicano es unitario y centralizado.

otros niveles de gobierno en régimen de cohabitación. Se plantearon desafíos que logró cumplir y transmitir con éxito, realizando un aprendizaje indispensable para competir por el gobierno nacional.

Durante el mandato del presidente Vázquez, en el año 2010 se reglamentó la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (nº 18.567), que constituyó el tercer nivel de gobierno para el resto del país. Esta nueva forma de gobierno planteó muchas interrogantes respecto al alcance de las capacidades gubernamentales que manejarían los municipios instituidos en julio de 2010 en 81 ciudades y localidades de Uruguay que, al presente, están concluyendo su primera experiencia.

En este escenario diferenciado en el tiempo, el estudio de la descentralización municipal debe realizarse necesariamente desde dos perspectivas: una, en Montevideo desde 1991 con cinco períodos consecutivos y, otra, de reciente implementación (2010) en el resto del país, donde los resultados son escasos. Analizaremos en una primera parte el proceso de los noventa municipios, donde la etapa de aprendizajes en destrezas gubernamentales aún continúa. Observaremos su incipiente evolución durante un quinquenio a través de las competencias que les fueron otorgadas, introduciendo algunos datos y la percepción de los actores consultados. Una segunda parte, analiza el caso de Montevideo, donde aún fuera de la temática que compone este libro, importa conocer dicho proceso, diferenciado profundamente del resto del país.

1. Tipos de gobiernos locales y su papel en el contexto institucional nacional

La arquitectura estatal se compone de tres niveles gubernativos. El nacional, el departamental y el municipal. En el tercer caso, el formato se distribuye en municipios y Juntas Locales, donde estas últimas son dependientes del gobierno departamental, con autoridades de designación directa del Intendente Departamental. Las Juntas Locales actúan como unidades administrativas en localidades y en diecisiete de diecinueve capitales departamentales. Por una vieja ley del año 1935, sorprendentemente aún en vigencia, la Ley Orgánica Municipal N°9515/1935², estas no pueden contar con la figura del municipio (con excepción de los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado, que por decisión de los Intendentes y la Junta Departamental constituyeron municipios en las capitales respectivas).

2. Parece una contradicción decir, por un lado, que los municipios nacen por ley en 2010 y, por otro, hablar de la Ley Orgánica Municipal 9515 de 1935, pero en Uruguay el término municipio se aplicó durante décadas a los Departamentos porque no existía en la normativa la materia municipal.

1.1. LA MATERIA MUNICIPAL EN URUGUAY DESDE 2010

El proceso de construcción legal de la descentralización municipal en Uruguay muestra un itinerario cargado de marchas y contramarchas durante más de una década, donde se observa un largo período de desinterés político y un impulso final que se traduce en la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana con la impronta política del ejecutivo nacional³, que en 2007, fuerza a la formación de este espacio institucional, con una oposición manifiesta o silenciosa que atravesó a todos sectores de los partidos políticos, incluidos algunos sectores de la izquierda.

Una reforma constitucional aprobada en 1997, facultó a la descentralización territorial, tomando como justificación el desarrollo local (art.50). Al no incorporar argumentos políticos, fue una visión funcional y economicista del instrumento. El proceso político que la habilitaría, se prescribió a través de la diferenciación de la materia municipal y departamental (art. 262), la posibilidad de constitución de autoridades locales unipersonales o plurales (art. 287), así como posibles fuentes de organización multinivel (art.230), de financiación nacional con destino local (art. 298). Pero, la Carta Magna no registró una argumentación política sobre la necesidad de un cambio en el diseño estatal que adoptara la descentralización como una efectiva redistribución del poder político institucional, sino como un planteo adaptativo de eficacia estatal y local que no prosperó durante diez años.

El marco legal aprobado en 2009, establece como principios fundacionales: a) la preservación de la unidad departamental territorial y política, b) la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes, c) la gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios en el marco del proceso de descentralización, d) la participación de la ciudadanía, y e) la electividad y la representación proporcional integral (Art. 3). Esto da la pauta de una adecuación a las condiciones sistémicas del país, tanto institucionales y políticas como sociales. La gradualidad como concepto y práctica da cuenta de la observación de resultados en otros procesos latinoamericanos, en los cuales la transferencia de competencias fiscales y de políticas sectoriales produjo serios problemas a los municipios y a los propios Estados.

Los principios de la ley de 2010, apuntan a profundizar en dos aspectos: uno, en las capacidades estatales para aumentar y controlar la productividad política desde la propia estructura institucional y organizativa del Estado de la cual el gobierno local es parte; y dos, adoptar mecanismos para generar mejores sistemas de vínculos adaptados a los nuevos requerimientos sociales y económicos que se desenvuelven en el territorio nación en las diversas escalas en que se organiza el Estado. Este segundo

3. Iniciativa del entonces presidente Tabaré Vázquez (2005-2010).

aspecto surge debido a que el Estado ya no aportaba soluciones efectivas como estructurador del territorio socialmente construido y del sistema de relaciones sociopolíticas, tarea necesaria en un marco de cambios profundos en la sociedad y en el sistema de acumulación capitalista que, a su vez, incidía en el sistema de toma de decisiones e integración ciudadana, y en los resultados de las políticas públicas en cuanto a eficiencia y eficacia.

1.2. EL LUGAR DE LOS MUNICIPIOS EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL NACIONAL

La argumentación política expuesta en los principios de la ley (18.567, art.3º), supuso la intención de forzar a un cambio en el rol del Estado unitario, diversificando y complejizando la arquitectura institucional sin modificar su estructura, aumentando el radio de acción político-institucional (governabilidad) e incorporando nuevas tendencias en el relacionamiento entre la esfera pública y la sociedad, y al interior del propio Estado (gobernanza). La descentralización dio poder gubernativo sin transferir espacios de políticas sectoriales. La ley muestra una secuencia de cambios incrementales que no modifican sustantivamente la relación de poder al interior de la esfera pública. En este marco, evaluar las capacidades del plano local está en estrecha dependencia con el nivel departamental y central, porque de ellos depende la viabilidad financiera y de gestión de los municipios.

Desde la propuesta original presentada por Vázquez en 2007, la principal discusión estuvo dada en dos planos. Por un lado, los partidos políticos cuestionaron la pertinencia de un proceso de descentralización en una coyuntura electoral inmediata (elecciones departamentales del 2010), donde el plano territorial subnacional cobraba especial importancia en los escenarios de competencia y, por otro, los Intendentes razonaban que una iniciativa de este tipo era inconducente, puesto que paralelamente no se aumentaban las competencias y los recursos al segundo nivel, es decir, a los Gobiernos Departamentales. Estos dos argumentos atravesaron el espectro político partiendo aguas intrapartidarias, en especial cuando los escenarios posibles auguraron que la aparición de municipios podía desestructurar la unidad departamental, al instaurar espacios de cohabitación política entre gobiernos departamentales y gobiernos locales, generando escenarios de ingovernabilidad. Este tema se zanjó limitando el número de municipios por Departamento, considerándose ampliamente que estos deberían instituirse en las localidades más importantes (excluyendo las capitales departamentales) y no comprender a todas las Juntas Locales ya constituidas. Finalmente, contradiciendo un principio de la ley 18.567 que indica que una circunscripción municipal deberá constituirse sobre: “una unidad con personalidad social y cultural con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas [...]” (Ley 18.567/2010, Art. 1º), se aprobó la municipalización por el criterio demográfico (en

localidades no capitales, de más de 5.000 habitantes), reduciendo sustantivamente el número de representación local en relación al formato institucional anterior y con un criterio constitutivo de planta urbana que desconocía entornos rurales antes incorporados a las tradicionales Juntas Locales⁴.

La creación de municipios dejó fuera de la circunscripción a las zonas aledañas, suburbanas y rurales. Su diseño circuital recortó espacios antes integrados, quedando en el caso de algunas ciudades barrios tradicionales partidos por la mitad. En el antiguo modelo cada localidad y su entorno era incluido en Juntas Locales; con la nueva ley, el espacio geográfico de la jurisdicción se reduce sustantivamente, quedando la mayor parte del territorio a cargo del Gobierno Departamental sin representación institucional de tercer nivel⁵ como lo muestra la Figura 1. El proceso mostró una doble tensión entre la complejización institucional, con la creación del tercer nivel de gobierno, y la contracción numérica de los mismos. El andamiaje anterior era de 156 Juntas Locales (3 JLAE, 9 JLA y 144 JLC)⁶, el cual se redujo a 89 municipios, quedando 16 capitales departamentales y 51 localidades sin representación⁷, eliminando un espacio importante de conexión en función de los principios que establece la ley. Esto no es menor si se considera que Uruguay es un país altamente urbanizado, concentrado en las capitales, donde vive el 92% de la población total del país.

La figura 1 da cuenta de una predisposición política, en la cual los gobiernos de izquierda fueron más proclives que los partidos llamados tradicionales (de centro y centroderecha) a aumentar el mapa de la descentralización, municipalizando totalmente, además de Montevideo, a Canelones y Maldonado⁸. También influyó que estos tres Departamentos son los que concentran mayor población y mayor cantidad de ciudades intermedias, con el 62% de la población total.

4. Con excepción de los Departamentos de Canelones, Maldonado y Montevideo donde se establecieron sobre todas las antiguas estructuras y se creó una nueva en Canelones.

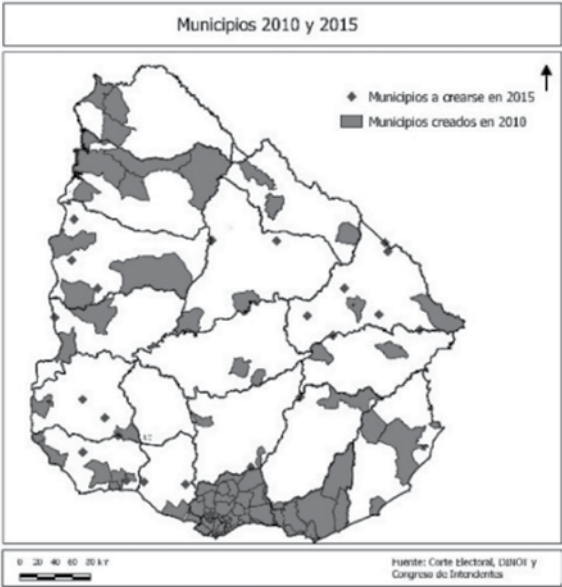
5. Antes las Juntas Locales, aun las denominadas centralizadas, podían contar con representantes políticos partidarios en la figura de Ediles locales. Al desaparecer esta institución, desaparece la representación de intereses locales.

6. JLAE (Junta local autónoma y electiva); JLA (Junta local autónoma) y JLC (Junta local centralizada).

7. Algunos Intendentes las mantuvieron y otras se eliminaron. En el último año hay propuestas de creación de JL por parte de Intendentes debido a demandas de la población afectada.

8. Cabe acotar que otros gobiernos subnacionales de izquierda no siguieron la misma línea, creando menos municipios que los posibles (Florida, Artigas, Salto, Paysandú, Rocha y Treinta y Tres, que en esa época tenían gobiernos departamentales del Frente Amplio).

MAPA 1
MUNICIPIOS FORMADOS EN 2010 Y A FORMAR EN 2015



FUENTE: ALVARADO (2014)

TABLA 1
MUNICIPIOS EN DEPARTAMENTOS DEL INTERIOR. POBLACIÓN DEPARTAMENTAL, HABILITADOS PARA VOTAR EN MUNICIPIOS Y PORCENTAJE SOBRE TOTAL EN 2010

	POBLACIÓN DEPARTAMENTAL	HABILITADOS P/ MUNICIPIO.	% S/POBLACIÓN DEPARTAMENTAL	CANTIDAD MUNICIPIOS	PARTIDO POLÍTICO DEPARTAMENTAL *
ARTIGAS	78.019	17.659	22.6	3	FA
CERRO LARGO	86.564	15.653	18.08	2	PN
COLONIA	119.266	60.089	50.38	6	PN
DURAZNO	58.589	8.417	14.36	2	PN
FLORES	25.104	954	3.80	1	PN
FLORIDA	68.181	8.405	12.32	2	FA
LAVALLEJA	60.925	6.827	11.20	2	PN
PAYSANDÚ	113.244	12.434	10.97	3	FA
RÍO NEGRO	53.989	15.764	29.19	2	PN
RIVERA	104.921	11.549	11.00	3	PC
ROCHA	69.937	26.163	37.40	4	FA
SALTO	123.120	10.991	8.92	6	FA

	POBLACIÓN DEPARTAMENTAL	HABILITADOS P/ MUNICIPIO.	% S/POBLACIÓN DEPARTAMENTAL	CANTIDAD MUNICIPIOS	PARTIDO POLÍTICO DEPARTAMENTAL. *
SAN JOSÉ	103.104	25.568	24.79	2	PN
SORIANO	84.163	21.300	25.30	2	PN
TACUAREMBÓ	90.489	14.335	15.84	2	PN
TREINTA Y TRES	48.318	5.235	10.83	2	FA
TOTAL	1.287.933	261.343	2.09	44	

* PARTIDOS DE GOBIERNO EN 2009 CUANDO SE REALIZÓ EL DISEÑO MUNICIPAL. LUEGO HUBO ROTACIÓN EN GOBIERNOS, PERDIENDO EL FA EN PAYSANDÚ, SALTO, TREINTA Y TRES Y FLORIDA. PC: PARTIDO COLORADO, PN: PARTIDO NACIONAL.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 2

MUNICIPIOS CON ALTA DENSIDAD URBANA. POBLACIÓN DEPARTAMENTAL TOTAL, HABILITADOS PARA VOTAR EN MUNICIPIOS, CAPITAL Y GRANDES CIUDADES (PORCENTAJE SOBRE TOTAL) EN 2010

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN TOTAL DEPARTAMENTAL	HABILITADOS P/ MUNICIPIOS	% S/POB TOTAL DEPARTAMENTAL	CANTIDAD MUNICIPIOS
CANELONES	485.240	358.255	73.83	29
MALDONADO	140.192	120.436	85.90	8
MONTEVIDEO	1.342.474	1.062.256	79.12	8
TOTAL	1.967.906	1.540.947	78.30	45

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA CORTE ELECTORAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

Esta exclusión puede interpretarse como un arreglo “políticamente necesario” que redujo la estructura de representación de intereses, reconcentrando el poder del Intendente Departamental, lo cual también contradice la naturaleza de la descentralización.

Se muestra una primera brecha normativa, porque el diseño de esta descentralización si pretende dar poder, en suma, contrae numéricamente la malla institucional y amplía el poder político de órganos de mayor nivel (las Intendencias); o visto desde otro ángulo, el Intendente distribuye solo una pequeña porción del territorio y del electorado departamental.

Un segundo aspecto muestra que no se concede plena autonomía gobernante al nuevo órgano. Al contrario, la descentralización apunta a mayor presencia del Estado central, como lo expresan los principios de la ley 18567 (art. 3, inc.2º), del cual el municipio

actuaría como principal agente de “La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes” (art. 3). A cinco años de proceso, se constata que si bien, el municipio es reconocido en la mayoría de las localidades, la construcción de una lógica de representación legítima de intereses no está plenamente lograda como se verá más adelante en la opinión de los actores.

2. Formas de elección de los alcaldes y concejales municipales

Los alcaldes y concejales son escogidos en elecciones secretas, resultando alcalde el candidato del partido más votado, y dentro de este el sector más votado. El órgano de gobierno municipal (Consejo Municipal) se compone además de otros cuatro miembros, los concejales, que son designados de acuerdo al sistema proporcional que rige el sistema electoral uruguayo. Todos tienen la representación legítima de la sociedad con carácter de autoridad ejecutiva local⁹. El alcalde es un *primus interparis* que asume la responsabilidad del ordenamiento del gasto municipal, cuenta en caso de empate con doble voto, ordena la administración local, y representa al municipio en otros ámbitos (art. 14°). Las dos primeras atribuciones son las más importantes, porque inviste con un grado de mayor responsabilidad al cargo. No obstante, es sugestivo que en este artículo de la ley se exprese específicamente que el alcalde tendrá que “Dirigir la actividad administrativa del municipio” (Acta, año, Art. 13), porque el concepto acota algún tipo de responsabilidad en el campo de la gestión. La diferencia entre administración y gestión es sustantiva. Reboratti (1999) diferencia ambos términos de la siguiente manera:

La administración es una forma de manejo de factores, que no tiene un objetivo concreto sino que se limita a ejercer una ordenación y control burocrático sobre un proceso cuyos fines no se conocen ni se discuten. En la medida en que todo siga funcionando podemos decir que el objetivo de la administración es la preservación *sine die* de la administración misma. La gestión incluye la definición de un objetivo y la determinación de una serie de políticas y acciones (entre ellas las administrativas) para llegar al objetivo (p. 200).

Más allá de las restricciones, los Alcaldes han consolidado su espacio político en el medio institucional local. En especial en las localidades medianas y pequeñas, la cercanía y la vida compartida en varios frentes colabora para que el diálogo sea directo entre ciudadanía y gobierno, generando formas de relacionamiento moldeadas por las costumbres y tradiciones de cada lugar. Sin embargo, si bien este reconocimiento ha crecido, los propios Alcaldes asumen su incapacidad para resolver y/o transmitir las

9. El Municipio no tiene nivel legislativo, siguiendo las mismas disposiciones de la antigua LOM.

demandas sociales a otros ámbitos. Esto forma parte del aprendizaje que han tenido que ejercer los representantes políticos locales, acerca del funcionamiento administrativo burocrático del Estado, donde la mayoría de las veces, los Alcaldes y concejales provenientes del sector privado, se encontraban con problemas de resolución de conflictos sociales y trámites habituales del gobierno¹⁰. De acuerdo a encuestas realizadas en 2011 y 2013¹¹, ellos mismos perciben que la población no tiene claro cuál es su rol real (42%). Situación similar se da con jerarcas del ámbito departamental. Si bien los intendentes declaran saber qué rol cumple el gobierno local y sus agentes, los directores sectoriales de las intendencias, declaran en un 50% que no tienen claro el rol del municipio.

Por su parte, los cuatro Concejales tienen potestad para participar y votar, ejercer el contralor sobre las acciones del Alcalde, representar al municipio cuando el Alcalde disponga, y proponer planes y programas de desarrollo local. Su condición tiene una naturaleza irracional en relación al ejercicio del gobierno y los ámbitos de presión que lo rodean: es honorario, “Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario” (Ley 18567, Art. 14º). Esta condición, sumada a las restricciones si su ocupación principal es en la esfera pública, tomó por sorpresa a muchos que se habían introducido en las listas sin conocer literalmente el alcance de la ley de descentralización.

La opinión de los concejales acerca de su relación con el Alcalde y el espacio que ocupan como jefes locales se divide entre positivas y negativas. En el último caso, la causa es la afectación de sus funciones de control y decisión por parte del Alcalde. Entre 2010 y 2013, el 72% de los concejales había renunciado al cargo, siendo sustituidos por los respectivos suplentes. En un solo caso, se produjo la renuncia masiva de concejales.

3. Perfil de los actores de gobierno local y resultados obtenidos electoralmente

La selección de candidatos en esta primera instancia mostró dos facetas distintas. En poblaciones del interior del país, los aspirantes realmente reunieron condiciones de

10. En un curso de capacitación que dictamos se dieron casos de alcaldes proveniente de la acción social o del sector privado, que declararon dar dinero de su bolsillo si alguien con necesidades se lo pedía. Al advertirles su condición de funcionario público y el riesgo de caer en prácticas de corrupción, y señalarles que había canales para procesar estos problemas, se mostraron asombrados y declararon no conocer las reglas del funcionario público, defendiendo con una lógica privada el acto de caridad.

11. Zuasnabar, Silva y Ferla (2011 y 2013).

12. Cursos de capacitación financiados por el programa ART de la cooperación española, donde participó la autora del artículo, permitieron conocer a los candidatos y su performance política y civil.

representación de intereses vecinales, más allá de la necesaria adscripción a algún partido político¹². Su perfil los destacó más por su actividad social y profesional local. La vecindad de los aspirantes amortiguó estos efectos de desamparo logístico de los candidatos locales, porque eran conocidos por otros roles sociales -como profesionales o empresarios-, al contrario de lo observado en grandes ciudades como Montevideo donde un factor de peso fue la ajenidad y el desentendimiento ciudadano de una responsabilidad nueva y con futuro peso político fue la tónica recurrente. En el caso de Montevideo, Las Piedras, Canelones o Ciudad de la Costa (pertenecientes al área metropolitana de Montevideo), prevaleció la identificación de figuras con adhesión política y/o de militancia de base demostrada para el partido, pero desconocidos para la ciudadanía. Se pudo constatar que en estos grandes aglomerados urbanos, la selección de candidatos locales en su mayoría fue impuesta por los sectores políticos y sus redes en el nivel departamental. Algunos fueron elegidos por las bases locales, la mayoría por dirigentes nacionales o regionales, pero todo esto rodeado de un halo de opacidad considerable si se compara con la parafernalia que rodea los actos electorales en el país. En la primera elección, que por única vez fue voluntaria, hubo alta abstención en los centros urbanos y buena votación en los poblados y localidades pequeñas.

En la baja participación, además del desconocimiento de los candidatos, también pesaron dos aspectos: primero, la movilidad residencial en las ciudades del área metropolitana, donde el elector debía trasladarse a su antiguo barrio para votar sin conocer a los candidatos; y segundo, al no ser obligatorias las elecciones, hubo altísima abstención.

Sin embargo y más allá de las diferentes formas de adoptar a los líderes locales por parte de las estructuras partidarias, la tónica dominante fue de prescindencia por parte de la estructura partidaria central, ocupada en la elección departamental simultánea. Las estrategias partidarias fueron disímiles. Los partidos Nacional y Colorado generaron mayor actividad local abriendo oportunidad a todos aquellos que consideraran viable su postulación¹³. El Frente Amplio, presentó candidatos únicos por municipio en Montevideo, Canelones y Rocha, seleccionados mediante arreglos en su interna sectorial, o hasta tres en el resto de las circunscripciones realizando en oportunidades elecciones entre sus militantes de base. Esta tendencia marcó una alerta entre el discurso de la izquierda de participación social en la descentralización y los procedimientos de selección.

13. Se dio el caso de un empresario de Punta del Este relacionado a la actividad de promoción artística que fue invitado por los partidos para representarlos en la instancia electoral.

TABLA 3
PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIÓN ELECTORAL MUNICIPAL EN 2010

Participación alta en voto municipal (más de 70% de votos válidos)			
	Voto válido municipal	Voto emitido	Habilitados para votar
Flores	798	866	954
%	83,6	90,8	100,0
Tacuarembó	11393	12622	14326
%	79,5	88,1	100,0
Cerro Largo	11851	13811	15653
%	77,1	89,9	101,9
Rivera	8852	10402	11549
%	76,6	90,1	100,0
Treinta y Tres	3983	4667	5235
%	76,1	89,1	100,0
Lavalleja	5125	6266	6827
%	75,07	91,78	100,00
Florida	6256	7711	8405
%	74,4	91,7	100,0
Artigas	12877	15089	17659
%	72,9	85,4	100,0
Soriano	15374	19032	21300
%	72,2	89,4	100,0
Durazno	6073	7488	8417
%	72,2	89,0	100,0

Participación media en voto municipal (entre 60% y 70% de votos válidos)			
	Voto válido municipal	Voto emitido	Habilitados para votar
Salto	7378	9275	10991
%	67,1	84,4	100,0
Colonia	39415	53138	59089
%	66,7	89,9	100,0
Rocha	17854	23543	26763
%	66,7	88,0	100,0
Rio Negro	10402	14041	15764
%	66,0	89,1	100,0
Paysandú	8066	10881	12434
%	64,9	87,5	100,0
San José	15955	22791	25568
%	62,4	89,1	100,0

Participación baja en voto municipal (menos de 60% de votos válidos)			
	Voto válido municipal	Voto emitido	Habilitados para votar
Canelones	199631	314065	358255
%	55,7	87,7	100,0
Maldonado	66307	106203	120436
%	55,1	88,2	100,0
Montevideo	318415	883673	1060256
%	30,0	83,3	100,0

FUENTE: MAGRI Y FREIGEDO (2010).

3.1 ANTECEDENTES EN LOS PERFILES Y LIDERAZGOS

El perfil de los gobernantes locales se puede suponer en la media de la clase política actual. El siguiente cuadro muestra a nivel país indicadores de educación y género de los gobernantes locales, distribuidos por partido. Es de destacar que desde la perspectiva de género el plano local tiene bastante mayor representación que en otros niveles (ejecutivo y parlamento, intendencias).

TABLA 4
PERFIL DE LOS ALCALDES Y ALCALDESAS ELECTOS EN EL PERÍODO 2005-2010

REPRESENTACIÓN POR GÉNERO POR PARTIDO	EDUCACIÓN	REPRESENTACIÓN
AlcaldesAS: 23 (26%) Alcaldes: 66 (74%)	PRIMARIA: 8 (9%) SECUNDARIA: 46 (52%) UNIVERSITARIA: 34 (38%)	P. COLORADO: 6 (7%) P. NACIONAL: 41 (46%) P. FRENTE AMPLIO: 42 (51%)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE ZUASNABAR (2011) Y CONGRESO DE INTENDENTES.

3.2 ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL Y DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

Se establece que los alcaldes tienen potestad para ordenar gastos e inversiones, administrar los recursos financieros para ejecutar cometidos específicos al municipio, elaborar programas zonales en salubridad, ambiente, turismo y mantenimiento de infraestructura local, sin perjuicio de las actividades de gestión departamental y nacional y con la previa aprobación de estos. Si bien en algo la gestión local queda constreñida al peso de la jerarquía, en materia de planificación, pesa también mucho en esta ley la recomendación a “colaborar” con los otros niveles de gobierno en materia de políticas, proponiendo, recomendando y emitiendo opinión (art. n°13); cuestión que si bien es positiva, traza un límite bien preciso acerca de dónde se ubica el poder de resolución e implementación de las políticas.

Las encuestas realizadas indican que los municipios se han concentrado en diversas áreas: trabajos de limpieza de la ciudad (98%), espacios verdes (97%), cultura (96%), obras sociales (92%) y recolección de residuos y salubridad (74%). En este sentido, sobre el total de gobiernos, entre un 98% y un 79% se ocupan de estas tareas. Otros han incorporado trámites que ya se realizaban en las antiguas Juntas Locales, como carné de salud, libreta de conducir, necrópolis, etc.

4. El sistema de relacionamiento intergubernamental

En este punto, la ley ha mejorado los marcos generales de relacionamiento intergubernamental (RIG) del Estado. En Uruguay estamos cerca del modelo de monopolio institucional, que supone que la capacidad de decisión e implementación de las áreas de políticas está en los niveles más altos del Estado en relación a otros niveles de rango inferior (Cohen y Peterson, 1997; Wright, 1978). En este formato las RIG son por naturaleza, débiles y escasas. La Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana crea la materia municipal (art. 7º), donde se establece que podrán concretarse acuerdos horizontales, entre municipios, y verticales con otros organismos del Estado para la consecución de políticas¹⁴. Sin embargo, son prescriptas con mucha debilidad, a manera de disposición general, quedando la iniciativa en la voluntad política de cada municipio y sujeta a la autorización del gobierno departamental, cuestión donde pesa la voluntad de los actores y el juego político.

Respecto al vínculo de los municipios con los gobiernos departamentales, la última encuesta (Zuasnabar, Ferla & Silva, 2013) muestra que la relación es considerada buena, aun en situación de cohabitación política territorial. Tanto los Intendentes como los Alcaldes perciben un proceso continuado de espacios de diálogo y políticas comunes. La frecuencia y tipo de relaciones cambia entre casos, expresando un promedio de encuestados del 20% que las reuniones son semanales, un 31% expresa que las reuniones se realizan en forma trimestral, pero en el contexto general, se reconoce el ámbito de reunión entre niveles y la demanda expresada por los actores es por mayor continuidad y visibilidad de estos espacios. Sin embargo, se reconoce que más allá de la voluntad política y los ámbitos recreados, los resultados son escasos.

El gobierno central tiene incidencia en el transcurrir municipal a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la presidencia, que ha elaborado planes como Uruguay Integra, dedicado al espacio local. Sin embargo, los gobernantes locales en 2013 perciben que ha venido decayendo la atención a lo largo del período, de acuerdo a la encuesta mencionada (Zuasnabar, Ferla & Silva, 2013).

En 2013 se ha constituido el Plenario de municipios. En esta instancia informal (no cuenta con reconocimiento legal), se intercambian certezas e incertidumbres, así

14. También otra ley anterior, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS n° 18308/2008) avanza más sustantivamente en la materia, generando por primera vez canales de comunicación operativa intergubernamental entre los tres niveles. La ley de OT y DS permite la articulación horizontal y vertical en varios campos (Cap. II), incluyendo por primera vez en la normativa la figura de la gestión transversal, instrumento conteste al modelo vertical y jerárquico, que permite el tratamiento conjunto entre sectores y gobiernos de temas que no pueden ser asumidos desde una única perspectiva institucional. Los acuerdos público-privados también aparecen en la ley de OTDS con fuerza, proponiendo los instrumentos necesarios en forma de audiencias públicas y convenios.

como la planificación para el uso de acciones conjuntas como el empleo de maquinarias y de técnicos, en especial en el tratamiento de residuos, podas, calles, etc. Esta estrategia asociativa trata de paliar carencias y limitaciones de los propios actores así como restricciones legales y operativas, a través de una coordinación que comienza a despuntar. De este modo, en el corto plazo, será posible obtener en esta organización, un desarrollo como el que se observó en el Congreso de Intendentes, que también partió en las mismas condiciones de informalidad¹⁵.

5. Capacidad financiera y otros recursos

En los recursos para decidir e implementar políticas, la ley no aporta los instrumentos necesarios para desarrollar cursos de acción local. Al contrario, estos también son propuestos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (n° 18.308), que prevé la figura del plan local y plan especial para la instrumentación de políticas. En el artículo n° 60 de la antigua Ley Orgánica Municipal de 1935, se prescribía que en las Juntas Locales Autónomas (JLA) y autónomas electivas (JLAE), el 70% de lo percibido deberá ser destinado por el Intendente a la localidad para la realización de obras locales¹⁶. La entrada en vigencia de la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana eliminó la figura de la JLA y JLAE, dejando un claroscuro a solucionar, porque los órganos que pasaron a ser municipios, en los cuales no se legisló sobre el origen y uso de los recursos locales, no cuentan con este recurso. Al eliminar la antigua figura desaparece por ende una fuente de recursos genuinamente locales (patentes de automóviles, contribuciones inmobiliarias, gastos y ventas). En este sentido entonces, los recursos municipales dependen en su totalidad de la provisión de las transferencias del Gobierno Departamental en el Plan Quinquenal de Gastos e Inversiones. En cada localidad es propuesto por el Municipio y aprobado por el Intendente y la Junta Departamental y revisado en las sucesivas rendiciones de cuentas anuales. El Art. 20° de la ley 18567 prescribe que: "El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental" (Leyes 18567 y 192752, art. 20, inciso 1). Los recursos directos destinados al gasto municipal son muy bajos, llegando a un promedio de entre el 4% y el 8% del presupuesto departamental, según el caso que se estudie.

15. Fue creado en el año 1952 y obtuvo reconocimiento constitucional en 1997.

16. "La Intendencia deberá destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las Juntas Locales Autónomas para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúen" (Ley 9515/1935, Art. 60). La ley expresa claramente que deberá destinar esos fondos, pero es ambigua porque deja entrever que los fondos no quedan en la localidad para el uso local. Se puede interpretar que esos fondos van hacia el GD y luego deben de retornar, como es el caso de la Contribución Inmobiliaria Rural o en otros países latinoamericanos donde las recaudaciones locales se trasladan al gobierno central y luego son redistribuidas con criterios a priori según el país.

La ley provee de otras fuentes originadas en: a) recursos del Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivos para la Gestión de los municipios (FNIGM), que no sean complementarios de los fondos a los Gobiernos Departamentales que también provienen del presupuesto nacional; b) convenios con organismos del Estado central; c) cooperación internacional centralizada (OPP) y descentralizada (convenios directos entre gobiernos subnacionales de distintos países); d) fideicomisos de origen local autorizados por el GD; e) fondos de los artículos de la Constitución nº 298, donde se destinan recursos gestionados por Ministerios y entes del Estado para obras locales, y del art. nº 214, derivados de la Comisión Sectorial gestionada por la OPP, Ministerios e Intendentes Departamentales y f) fondos directos del Poder Ejecutivo, el cual en gestión con el Congreso de Intendentes, podrá destinar recursos para políticas sociales (punto que se cruza con el derivado del art. 214). Sin embargo, estos canales no dan cuenta cierta de cuántos recursos y de qué forma se reciben, ya que dependen de fondos variables de la macroeconomía nacional y, además, de la voluntad del gobierno central para cumplir.

Como se aprecia, no existen mecanismos e instrumentos que rubriquen algún grado de autonomía en materia de competencias financieras y fiscales para la obtención de recursos por parte de los municipios, al contrario, estos siguen quedando dependientes de niveles superiores para la obtención de fondos financieros, lo que, en definitiva, desestimula la función pública si no hay buen manejo político intergubernamental. Si bien no ha habido grandes conflictos, los gobernantes locales señalan que existe una baja asistencia para gastos e inversiones, en casi un 56% de los encuestados (Zuasnar, 2013). Los Alcaldes conocen cuánto entra en la caja local por concepto de tributos y reclaman asignaciones acordes, porque estas son el fundamento ante la sociedad tributaria de una buena gestión en obras e inversiones.

Asimismo, la inexistencia de algún tipo de autonomía y autoridad local para la provisión de recursos también es crítica. La encuesta mencionada da cuenta de que, en este ítem, poco se ha progresado en satisfacción, por parte de Alcaldes y Concejales. Esta encuesta citada señala que un 72% de los gobernantes considera insuficientes los recursos para mantener la dimensión administrativa y para intentar algún tipo de política hacia el medio local, aun cuando se registra una leve mejoría entre los años 2010 y 2013.

5.1. LOS RECURSOS HUMANOS

El plano de gobiernos subnacionales se rige por las mismas disposiciones que la Administración Pública nacional para la formación de la carrera funcional. En este marco descentralizador, los funcionarios del gobierno local continúan bajo la órbita del Intendente y la Junta Departamental en el control administrativo y de ascensos así como de escala de sueldos e incentivos. Son funcionarios que desarrollan su actividad en

la localidad, pero sobre los cuales el Alcalde y los Concejales no tienen potestad más que de control del cumplimiento efectivo de sus tareas, sin potestades sancionatorias. El art. 20º explicita claramente que será el GD el que proveerá de funcionarios a los municipios¹⁷. Si bien la encuesta registra una mejora, esta puede ser considerada insuficiente. Los Alcaldes demandan personal administrativo y técnico, así como el equipamiento necesario en oficina y maquinaria. En suma, en tres años, se constata una estructura similar que al comienzo y un leve aumento en la cantidad de acciones que se producen. Así, el área de servicios depende de la capacidad de los Alcaldes para demandar al gobierno departamental la transferencia de infraestructura logística. En cambio, las actividades de nuevo tipo, por ejemplo, culturales o ambientales, en general involucran acciones que cuentan con apoyos privados y sociales del medio.

6. Espacios de participación ciudadana

Con la ley se incorporó la potestad para crear ámbitos de participación social a través de dos mecanismos: la implementación obligatoria de audiencias públicas anuales para la rendición de cuentas ante la población (art. 13º, inc. 19º); y la creación de espacios de participación sin indicar cuáles ni bajo qué criterio implementarlos (art. 5º, y 13º, inc. 17º). Llama la atención que no existen otros criterios generales más allá de un texto ambiguo y sujeto a la voluntad política del Concejo respectivo (art. nº 5º): “Cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.” Ley 19.272, art. 14). Dependier “de temáticas”, implica poder crear ámbitos diferenciados de participación, implementando espacios exclusivos, donde no necesariamente interviene “la sociedad” como se expresa en el espíritu de la ley, sino que grupos de intereses específicos. Dependier del “grado de organización” supone que de no existir un cuerpo social consistente, este precepto puede adoptar muchas formas y grados de realización o no realizarse. Por otro lado, la participación está delimitada a la consulta e iniciativa de propuesta y control, no suponiendo otras formas como la coparticipación en la implementación de actividades.

En materia de iniciativa y control, continua vigente una vieja disposición de la LOM sobre el derecho a recurrir ante otros niveles de gobierno, con un 15% de los habilitados para votar, sobre actos del gobierno local, participar o crear nuevos municipios; cifra inconsistente para evaluar la autoridad legítima de un gobierno.

17. Recientemente la prensa recogió el caso de un municipio de Canelones, zona balnearia que no disponía de personal administrativo ni de limpieza, por lo que tuvo que ser cerrado el local.

En el período que finalizó, la realización anual de audiencias públicas se produjo en casi la mitad de los municipios, en especial en localidades pequeñas y en los municipios de los Departamentos de Rivera y Maldonado. Otros mecanismos como los presupuestos participativos, continúan vigentes, en especial en aquellos donde las intendencias ya los practicaban (Salto, Paysandú, Florida, Rivera), y aunque son organizados por el nivel departamental, la implementación en cada localidad corre a cuenta municipal. En la participación social/ciudadana se plantea el mismo problema respecto a la claridad del rol del municipio. Las demandas se constituyen en mitades, por una parte, temas referentes a vialidad, basura, iluminación, es decir, tareas locales y, por otra, demandas que tienen anclaje nacional, como educación, seguridad pública, salud o trabajo, que son políticas a cargo del gobierno central.

7. Resultados provisorios y generales de la actividad municipal

Cinco años es un corto proceso para evaluar la actividad de los municipios inaugurados en 2010. Muchas inercias continúan como hemos visto, tanto de los actores locales como de otros ámbitos del Estado, que en cierta manera ralentizan los tiempos de crecimiento de la figura institucional. La mayoría de los GL han ocupado estos años en generar experticias de gobierno, en tanto relacionamiento con la sociedad, con el Estado y con sus propias competencias. En algunos casos, en municipios de los Departamentos de Montevideo y Maldonado, la dinámica social y empresarial, con el fuerte apoyo de los respectivos gobiernos departamentales, ha iniciado caminos propios de desarrollo. En especial aquellos ubicados en zonas turísticas, comerciales o financieras, donde la demanda por mejoras de infraestructura y servicios es alta. Allí los gobiernos locales proyectan y negocian con éxito las iniciativas con el gobierno departamental o con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), por ejemplo, el caso del municipio de Piriápolis o de Punta del Este. A este respecto, previo a la ley, en el año 2005, se generaron programas locales desde el Plan Uruguay Integra (OPP), que destinó recursos materiales para el desarrollo de programas y proyectos locales en diferentes áreas sociales, de infraestructura y logística. También la cooperación internacional a través del programa ART/PNUD¹⁸ viene capacitando e implementando líneas de proyectación con los GL, tanto en áreas de desarrollo económico como social; pero estas iniciativas siguen estando bajo estricta autorización, financiación y control de los gobiernos departamentales. Sin embargo, que los GL identifiquen, articulen, coordinen fuerzas sociales y civiles alrededor de aspectos comunes a la localidad y logren negociarlas y efectivizarlas, supone un buen paso en dirección

18. Articulación de Redes Territoriales del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo

a generar capacidades de gobernabilidad y gobernanza local, porque significa que están saliendo, aun lentamente, de la figura de correas de transmisión entre la sociedad y otros niveles superiores de gobierno.

8. Un aspecto insoslayable de la realidad: el municipio frente al cambio social

La mayoría de los municipios gobiernan localidades de entre 5.000 a 10.000 habitantes, y solo una minoría de municipios está asentada en grandes ciudades. Montevideo tiene ocho municipios que reúnen a más de un millón de habitantes; Canelones tiene veintinueve, con casi 500.000; y Maldonado, con seis municipios, cuenta con 165.000 personas. En estos departamentos que han municipalizado todo el territorio, hay problemáticas que si bien son competencia del gobierno nacional, hacen caja de resonancia en los gobiernos departamentales y municipales¹⁹. Montevideo ha desarrollado en su entorno el Área Metropolitana de Montevideo, espacio que incluye a la mitad del territorio de Canelones, donde están ubicados dieciséis municipios, la mitad de los que se integran en este departamento. Por su parte el Departamento de Maldonado concentró en un eje carretero las ciudades de Punta del Este, Maldonado y San Carlos, a causa de la migración interna de población en busca de trabajo en zonas de alta gama turística.

Los procesos de crisis económica y social que atravesó el país, en especial el acaecido entre 2001 y 2003, agudizaron la problemática social. La segmentación y segregación territorial del área metropolitana de Montevideo y la conurbación en el este del país, se traduce en la localización de asentamientos irregulares con necesidades básicas insatisfechas. Montevideo cuenta con casi 400 asentamientos que alojan cerca de 120.000 personas. Si bien los dos últimos gobiernos nacionales han logrado reducir la pobreza del 21% al 11%, desaparecer la indigencia a través de agresivos planes sociales, y el mercado de trabajo se reactivó reduciendo el desempleo al 6% de la PEA²⁰, aún persisten asimetrías territoriales al interior y en el entorno de las ciudades, generando distintas velocidades de reproducción social. Los municipios insertos en este contexto deben desarrollar una buena gestión de la gobernanza hacia la sociedad y al interior del Estado central, para actuar como receptores de demandas e información, y como promotores y articuladores de los planes centrales y/o departamentales. Esta tarea, si bien relativa en la arquitectura de protección social central que se está desarrollando desde hace una década, tiene importancia en tanto se cumple con dos de los principios de la ley que define el rol municipal: la prestación eficiente de los ser-

19. Problemáticas que atañen también a otros departamentos y sus capitales, pero, como hemos dicho, no tienen municipalización.

20. Población económicamente activa.

vicios y acercar el Estado al ciudadano. En estos casos, el municipio actúa como sede de organismos centrales que se desconcentran en el territorio, por lo que adquiere visibilidad y legitimación para sus propias funciones de mantenimiento de la infraestructura barrial, así por ejemplo, las políticas relacionadas a la gestión de calles, poda y residuos, si bien son reguladas desde el GD, son ejecutadas desconcentradamente y es el municipio quien diseña la ejecución del plan.

Otras funciones que acompañan las políticas de bienestar central son importantes para las comunidades. Los gobiernos locales han sabido introducirse en estos contextos segregados a través de proyectos culturales (teatro, murga, música, bibliotecas), atrayendo con buenos resultados a diversos estratos etarios y generando un espacio propio y reconocido tanto por la ciudadanía como por los niveles gubernamentales o la cooperación privada e internacional, que les proveen recursos.

9. Innovación normativa de último momento

A fines de octubre del año 2014, se creó la ley n° 19.292, que modificó la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, ampliándola en competencias y recursos. En primer lugar, el requisito demográfico desciende a poblaciones con más de 2.000 habitantes, posibilitando un número significativo de nuevas habilitaciones. Se elimina la polémica frase sobre las condiciones de convocar a la participación ciudadana directa (temática y grado de organización social), sustituyéndola por la habilitación a generar ámbitos como los presupuestos participativos (antes potestad del GD). Se otorgan responsabilidades sobre infraestructura, que antes se hacían por propia voluntad de los GL. Se los autoriza, en concordancia con la ley de OT y DS (18.308) a elaborar proyectos de desarrollo social y económico, ejecutables por vía de cooperación que sean respaldados por el 30% de los inscriptos en la localidad, mientras no comprometan los recursos departamentales. En esta prescripción se aúna la capacidad gubernamental con la iniciativa y participación ciudadana. Se autoriza la promoción de acuerdos interlocales para el desarrollo local. Se clarifica el origen de los recursos desde el gobierno central, por el Fondo de Incentivos para la gestión de los municipios. Se distribuirán recursos donde el 10% será en partidas iguales para todos los GL; el 75% se distribuirá de acuerdo a disposiciones de la Comisión Intersectorial de la OPP a través de obras de ministerios y empresas del Estado en las localidades; y el restante 15% se destinará a proyectos y programas financiados por el FIGM, sujetos al cumplimiento de metas y compromisos de gestión celebrados entre el municipio y el gobierno departamental. Finalmente, los municipios deberán presentar a partir de 2015 un proyecto de reglamento funcional propio. Las modificaciones apuntan a generar mayores recursos en función de mejorar las capacidades gubernativas en materia de planificación y gestión. Así, las ampliaciones funcionan con contrapartidas, generando

un juego de suma cero, porque el municipio que no sepa adecuarse conseguirá menos recursos.

10. La descentralización precursora: Montevideo (1991)

El primer programa frenteamplista de 1990, examinaba la situación social, golpeada en sus derechos de ciudadanía por la dictadura militar y por las sucesivas crisis económicas: “responder a los modos organizativos y ritmos de la sociedad, pasa por la colaboración institucional necesaria para garantizar la consolidación de sus estructuras organizativas; pasa por la atención sensible a sus iniciativas, reclamos y realizaciones” (Doc. 6, 1990, p. 7).

A la vez, advertía en la centralización, un freno para la conducción territorial y la gestión de la planificación urbana:

La organización y gestión del Estado es un factor que afecta y condiciona la eficiencia con que éste ejecuta sus actividades. Nuestro proyecto político propicia estructuras de gestión dirigidas a garantizar el máximo de eficiencia en el funcionamiento y prestación de los servicios (Doc. 6, 1990, p. 4).

En este sentido, se comenzó una reforma y se efectivizó la calidad de la gestión, capacitando una burocracia meritocrática para la prestación eficiente de servicios urbanos y sociales, en el marco de la descentralización territorial. El partido político “ve en los municipios el espacio adecuado para la práctica de acciones destinadas a restituir a la democracia su contenido sustancial” (Doc. 6, año 1990 p. 10); y, por ello, destaca la democracia participativa en la implementación de política pública, ofreciendo

un papel significativo a los movimientos sociales en la gestación y aplicación de políticas públicas, (...) [subrayando] la idea de que la afirmación de instancias de poder popular depende de la capacidad autónoma de la sociedad civil para asumir un protagonismo cimentador de una sociedad más justa y democrática (Doc. 6, 1990, p.10).

La descentralización montevidéana fue una gestión negociada arduamente con otros partidos políticos y se basaba en dos dimensiones de la democracia: la tradicional representativa y la participativa. En la conjunción de dos pilares argumentaba que:

La función de la descentralización como pauta de reforma del Estado consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y

ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción; consiste en democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos, y creando nuevos mecanismos de participación y de consenso; es un camino hacia la redistribución del poder y la búsqueda de alternativas de democracia social (Doc. 6, año 1990, p. 4).

Los objetivos fueron: a) mayor proximidad en la toma de decisiones relevantes, b) control directo de los procesos de cambio social y c) mayores oportunidades para mejorar las condiciones de vida.

La descentralización participativa, la planificación del territorio y el énfasis en el gasto social, han quedado inamovibles en el imaginario colectivo y los partidos opositores plantean en sus plataformas mejoras del diseño original, sin cuestionar su legitimidad ni su efectividad. El entonces Intendente Tabaré Vázquez²¹ inició un proceso de descentralización territorial con la creación de 18 Centros Comunes Zonales (CCZ).

El organigrama descentralizado se compuso de una Junta Local (JL), integrada por representación partidaria; Concejos Vecinales (CV), electos; un polo administrativo y la coordinación general de un secretario nombrado por el Intendente departamental. La JL fue un órgano político de cinco miembros designados por los partidos, respetando la proporción partidaria en la Junta Departamental y su injerencia fue muy relativa en una política local sin experiencia. A los CV, electos directamente por los vecinos, se asignaron tareas de identificación de temas y elaboración de agenda, en especial aquellas que serían integradas al presupuesto participativo anual. Estos CV fueron organizados por mesas temáticas, por lo que la actividad reflejó expectativas y dinámicas específicas de cada zona²². Su relación con el Intendente fue a través de la Comisión de Descentralización departamental, que coordinaba con los servicios sectoriales de la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) y con el CCZ.

21. Presidente de la República entre 2005 y 2010 y presidente para 2015-2020.

22. En investigaciones realizadas en la época, las diferencias eran notorias: mientras que a los vecinos de las zonas ricas les importaba cómo solucionar la limpieza de las veredas o los hurgadores de basura (CCZ 1, 2 y 5); los de zonas vulnerables reclamaban mejoras en saneamiento, apertura de calles e iluminación, y mejoras sociales, como vivienda, merenderos o policlínicas (CCZ 9, 10, 17).

FIGURA 2
DESCENTRALIZACIÓN MONTEVIDEANA EN CCZ Y DIAGRAMA DE PODER (1990-2010)



FUENTE: INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO, 1999.

10.1. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

El desarrollo de la ciudad se viabilizó en el Plan Estratégico de Montevideo en 1994, en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 1996 y 1998, siendo actualizado y readecuado en 2009. Los objetivos del POT apuntaron a: restablecer el equilibrio sociourbano, afectado por el crecimiento de la ciudad hacia la periferia departamental²³; contribuir a articular la ciudad en lo interno como con el territorio metropolitano, regional y nacional; proveer y ordenar el suelo necesario para las actividades productivas; preservar las condiciones naturales del suelo productivo agropecuario y proteger las unidades territoriales de paisaje y ecosistemas; propender a revertir los procesos de segregación urbana; estimular la reedificación, redensificación y recuperación de las áreas centrales; fortalecer la puesta en valor y la preservación de las áreas caracterizadas; propiciar la relación armónica entre ciudad y puerto; propender hacia una estructura jerarquizada y global de la red vial; coordinar y concertar con los planes coetáneos en especial con el Plan Estratégico de Montevideo y el Plan Director de Saneamiento; e impulsar y proponer la ejecución de proyectos estratégicos.

23. Es importante recordar que Montevideo no crece en población pero si lo hace en cantidad de viviendas, de las cuales, según informes estadísticos, 50.000 permanecen desocupadas en los barrios centrales más antiguos (Casacuberta & Gandelman, 2007).

10.2. EL GASTO PÚBLICO

La IDM generó un cambio en comparación con los gobiernos nacionales y subnacionales. Como hemos dicho, las políticas sectoriales no entran en la competencia subnacional, pero desde 1990, un promedio del 40% del gasto departamental de Montevideo tiene destino de inversión social a través de planes y programas. Dentro del gasto social, con inflexiones en el crecimiento, podemos observar una progresión constante. En la primera administración de izquierda (1990-1995), el gasto social (GS) se incrementa relativamente en relación al anterior gobierno del Partido Colorado (6%). En comparación sucesiva, se observa entre 1991 y 1995 un crecimiento del GS del 94%; y entre 2000 y 2004, del 5% (Oroño, 2008). En total en cuatro períodos, el GS incrementa un 110%. Los componentes del GS con mayor erogación son, por orden: saneamiento, alumbrado, salud, cultura, subsidios al boleto, becas estudiantiles y promoción social. En este último rubro, debe contarse la cartera de tierras para la autoconstrucción de viviendas, la cual tuvo un importante espacio: entre 1993 y 2005 se otorgaron diez mil parcelas con equipamiento urbano.

10.3. LAS POLÍTICAS SOCIALES

Durante quince años, el gobierno frenteamplista de Montevideo asumió la implementación de políticas sociales que no entraban en su competencia. Esto significó un vínculo especial con la ciudadanía que se canalizó a través de un diseño institucionalizado, receptor y canalizador de expectativas de distintos grupos sociales. A partir de 2005, el gobierno nacional de izquierda (primer período del presidente Tabaré Vázquez), reasumió sus funciones de provisión de bienes sociales e inversión en infraestructura. Respecto a políticas sociales, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que diseñó sus políticas con los mismos criterios y actores que se habían desempeñado desde 1990 en la IMM. Esto significó un traslado de responsabilidades y de protagonismo institucional: la IMM dejó en buena medida de ser el referente territorial de políticas de bienestar y sus usuarios se relacionaron con otros organismos. Esto produjo que parte de la estructura institucional creada con fines sociales perdiera tono muscular, que la memoria y la capacidad institucional de la IMM no fuera tenida en cuenta en buena parte del período para operar con el plano nacional, y que se solaparan funciones y programas. Como mencionamos al principio, el reto de la compatibilidad entre funciones de órganos con distinto poder genera desequilibrios en la función del órgano menor.

Los gobiernos frenteamplistas de Montevideo fueron líderes en el tratamiento de nuevas agendas públicas que luego ingresarían a la órbita parlamentaria nacional. Así, temáticas como: diversidad sexual, casamiento igualitario, políticas para afrodescendientes, jefas de hogar y violencia doméstica, fueron introducidas en la legislación

nacional, contando con una elaboración previa en Montevideo. En el mismo sentido, el ordenamiento territorial y el enfoque de las políticas sociales han sido modificados porque hubo un tratamiento previo, un camino de aprendizajes que capitalizó las capacidades gubernamentales y sus recursos humanos.

En estos veinticinco años de gobiernos frenteamplistas en Montevideo, se generó un desarrollo político de mayor complejidad y densidad institucional. Se profundizó la democracia en dos aspectos vitales: la participación ciudadana y la distribución del gasto con criterios de equidad que combaten una resistente segregación socio-territorial. Falta aún bastante camino que recorrer, pero la orientación y los instrumentos existen y están legitimados por la ciudadanía y el sistema político. Hay una institucionalidad definida, estable y vinculante, mediada por prácticas de rendición de cuentas entre gobierno departamental y municipios, pero existen desafíos, donde se debe necesariamente recalibrar sus metas y objetivos de forma de responder con más eficacia a los cambios sociales y a la reforma del Estado nacional²⁴. Las encuestas de opinión, si bien registran fuertes apoyos, estos han decrecido en los últimos cinco años, trasluciendo insatisfacción con temas que atañen a competencias propias de la institución local, como el tratamiento de los residuos, la limpieza, el tránsito y el estado vial. Precisamente temas que la IDM y sus municipios acometieron desde 1990 con mucha eficacia, pero no supieron mantener adecuados en el tiempo y velocidad de reproducción que le imprimió la sociedad, porque el énfasis estuvo puesto en la urgencia social, descuidada por gobiernos centrales neoliberales de la época, y fueron asumidos por los órganos descentralizados, orientados por el gobierno subnacional departamental.

10.4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA

El escenario inicial de la descentralización se nutrió desde el principio con organizaciones sociales con conocimiento del campo social y alto nivel de organización, las cuales se plegaron a los CV sin perder su estructura y su autorreferenciación temática. Con los años, la institucionalización constriñó a las organizaciones que no veían reflejados sus intereses específicos en los CV. El espacio consultivo del ámbito vecinal se volvió pesado e irresoluto por la falta de experticias en la representación de intereses y de espacios de decisión que, finalmente, de acuerdo al organigrama, quedaban constreñidos al ámbito político. Las organizaciones con objetivos claros y dinámicas ejecutivas se replegaron, exigiendo al gobierno comunal nuevas articulaciones. La IDM desarrolló

24. Recalibración de acuerdo con Pierson (Pierson, 2006, p. 65) son reformas que "sean más coherentes a los objetivos y demandas de provisión social contemporáneos". Se refiere a actualizar esfuerzos para adaptarse sin perder la orientación ideológica y política acerca del bienestar colectivo. De esta manera, se racionaliza eficazmente la gestión, derivando o modificando programas obsoletos por otros que representan mayores tensiones sociales.

una estrategia de tercerización de servicios que alojó distintas organizaciones: barrio otoñal, merenderos, atención mujer, infancia, tercera edad, etc. Esta tercerización tampoco estuvo exenta de críticas por su significación ideológica liberal, por parte del propio partido político del gobierno local, pero en definitiva, fue una solución a dos puntas: por un lado la Intendencia conservó a sus socios históricos y, por otro, mediante la tercerización sacó parcialmente de la prestación de servicios a sus propios funcionarios, un gremio conflictivo y con capacidad de veto a las acciones del gobierno. En este proceso, la dinámica de los CV se resintió, porque quedaron sin apoyos técnicos para actuar como espacio de poder local, quedando reducidos a posicionarse como engranaje de transmisión entre el gobierno y el barrio. Sin embargo, a las organizaciones sociales, les cabe el mérito de empujar el proceso de descentralización a partir de su capacidad, de su convocatoria y militancia.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN MONTEVIDEO

El mecanismo con mayor resonancia popular es el presupuesto participativo (PP), en el que los propios vecinos elaboran la agenda que es puesta a votación bianual. La IMM destina el presupuesto en su plan quinquenal. Con el PP, los gobiernos toman el pulso barrial sobre necesidades y expectativas, y se legitiman como interlocutores y ejecutores de política pública. A la vez, por su carácter coyuntural, el PP recoge espacios de participación no lograda a través de los concejos vecinales, que exigen continuidad, responsabilidad, información y formación en temas de política pública. Con anterioridad a cada instancia, el Intendente y su equipo de gobierno recorren los municipios, rindiendo cuentas de la gestión e intercambiando opinión acerca de la situación social. Esta instancia sirve de estímulo para reducir el espacio de las demandas a favor de una participación más amplia y organizada²⁵.

A julio de 2006, la IDM ejecutaba más de mil obras elegidas popularmente²⁶. Los PP, abrieron espacios a una visión integral de la gestión, crearon nuevos sistemas de vínculos y roles e instauraron figuras de autoridad territorial en lógica de democracia participativa, no necesariamente vinculadas a la política partidaria. A la vez, se consolidó la democracia representativa, porque los partidos encontraron en el plano territorial formas nuevas de ejercer sus funciones, desestimulando el caudillismo y el clientelismo particularista.

25. Distinguimos los conceptos de participación y demanda. Demanda es una expectativa que se canaliza institucionalmente, prima la satisfacción de la misma y el sujeto no participa en su solución. Participación, plantea el involucramiento responsable y la asunción de costos y beneficios.

26. De los PP de 2006 se habían ejecutado el 98%; del 2007, el 87%; y del 2008, el 32%. (IMM, 2009).

En 2006, se modificó el diseño del PP con el objetivo de fortalecer la autonomía de los vecinos y reordenar la gestión del gobierno departamental. Se destinaron dos partidas con distintos mecanismos, denominadas “Fuentes de recursos”. La “Fuente nº1” se expresa en dinero y fija un monto igual para todos los municipios, monto que se dispone a los proyectos propuestos y elegidos por los vecinos en el acto electoral secreto y universal. La “Fuente nº2” tiene recursos destinados a direcciones departamentales (obras, vialidad, alumbrado, áreas verdes, espacios públicos, género, juventud, tercera edad, etc.) que deben ser volcados en cada municipio por las respectivas direcciones. Se ofrece un set de políticas que son decididas por los integrantes de los Concejos Vecinales.

El PP se desarrolla en cuatro etapas al comienzo de cada año: capacitación ciudadana y a funcionarios; estudios de factibilidad técnica, normativa y de costos de propuestas presentadas a la Fuente nº1 y definición de recursos a la Fuente nº2; decisión colectiva de obras según criterios definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT); y la realización de las obras.

Las propuestas vecinales pueden ser presentadas por instituciones sociales, personas o actores con residencia laboral en el barrio. Su costo no puede exceder el monto anual destinado y deben asegurar un uso público del bien. Las opciones vecinales muestran preferencias por mejora de espacios públicos y de áreas verdes (80%); propuestas culturales (46%); vialidad, saneamiento y alumbrado (28%); mejora en circulación y tránsito (20%) y paisajismo (5%).

La edad para ejercer el poder de proposición y voto es más baja (16 años) que en el sistema electoral nacional y apunta al involucramiento de los jóvenes en la actividad barrial. Con inflexiones, la participación oscila entre el 6% y el 7% de los habilitados y las instancias muestran una creciente participación de jóvenes menores de treinta años (20%), porcentaje que, en una población considerada envejecida, es alto. Las mujeres votan más que los hombres y crece la tendencia a integrarse en los órganos de conducción local²⁷.

Los datos muestran un aumento constante entre el primer PP en 1993 y el año 2001²⁸, con fluctuaciones posteriores al alza en participación en 2006, posiblemente influenciada por la llegada del FA al gobierno nacional, que luego se estabiliza para recuperarse consistentemente en las recientes elecciones del mes de octubre del año 2014.

27. Datos obtenidos en la división estadística de la IMM.

28. En 2001 el Uruguay se vio sacudido por la crisis financiera de Argentina. El gobierno central perdió gobernabilidad, siendo apoyado por todo el sistema político. En este año, el crecimiento de votación da a notar que los ciudadanos vieron en la labor del gobierno departamental y la descentralización participativa un espacio a las expectativas y problemas.

A nivel interzonal, los porcentajes de votación muestran una participación más alta en municipios con carencias críticas de infraestructura y servicios, habitados por grupos poblacionales con ingresos ubicados entre el primer y quinto decil, barrios con vulnerabilidad social o riesgo de ella. Son las zonas centrales y oeste de la ciudad, donde los barrios tradicionales han consolidado la tendencia al deterioro físico y social, consecuente con movimientos de turgurización por ocupación de viviendas y alojamiento de asentamientos irregulares en la zona norte. La mayor participación también se verifica en la periferia suburbana en las nuevas localidades. Sobre un promedio de votación general del 11%, estas zonas muestran un porcentaje de votación que alcanza un máximo de casi el veinte por ciento²⁹.

TABLA 5

PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y CANDIDATOS EN ELECCIONES DE CONCEJOS VECINALES ENTRE 1993 Y 2011

AÑOS	% VOTOS/HABILITADOS	Nº CANDIDATOS	Nº CONCEJEROS ELECTOS
1993	6.93	1779	629
1995	8.34	1901	598
1998	10.81	1962	623
2001	10.17	2123	639
2004	7.74	2054	625
2006	11.48	1376	627
2008	7.19	1032	621
2011	7.03	971	557
2013	12.5	975	518

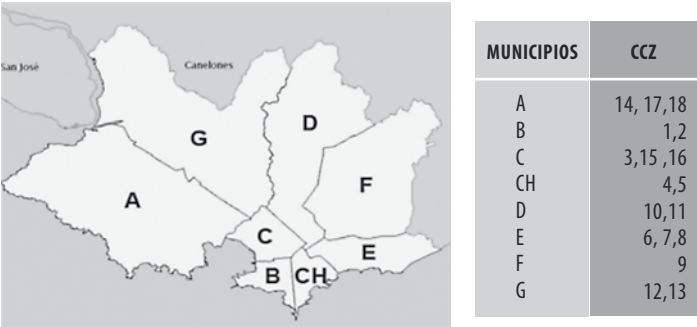
FUENTE: IDM/DIVISIÓN ESTADÍSTICA

En el año 2010, con la aprobación de la Ley Nacional de Descentralización y Participación Ciudadana, Montevideo readecuó su diseño en ocho municipios³⁰ y mantuvo las formas de participación vecinal y administrativa. El órgano político es el Consejo Municipal, adecuado a la normativa nacional.

29. En las elecciones de octubre de 2013, los barrios más carenciados muestran mejor participación, medida en votos sobre habilitados: Municipio A: 15,4%, Municipio B: 15,6%, Municipio C: 9,7%, Municipio CH: 9,5%, Municipio D: 9,1%, Municipio E: 10,9%, Municipio F: 19,5%, y Municipio G: 10,2%.

30. municipios A, B, C, CH, D, E, F y G. Se diseñaron conjugando territorios de varios CCZ y se transformó la estructura barrial histórica. Para evitar problemas devenidos de no respetar límites tradicionales de los antiguos barrios, se designaron con letras.

FIGURA 3
MUNICIPALIZACIÓN EN MONTEVIDEO DESDE 2010 Y CORRESPONDENCIA CON CENTROS OMUNALES ZONALES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LA IDM.

11. A manera de conclusiones

En Uruguay hay dos velocidades en los procesos de descentralización: una se manifiesta en Montevideo, y otra, en el resto del país. En la capital, los problemas y desafíos pasan por generar mejoras de gestión municipal, mientras que en el resto de los municipios uruguayos recién se está consolidando la legitimación del órgano gubernativo y sus capacidades para gobernar. En este aspecto, la labor del gobierno departamental se vuelve importante en la medida que apoye consistentemente el proceso.

El plano subnacional, como parte de la arquitectura estatal, muestra que va caminando en forma pausada pero firme hacia un mayor peso del espacio local, pero aún es difícil saber si este proceso finalizará con una descentralización profunda o se mantendrá en un estadio intermedio de transferencias de capacidades y recursos, en una desconcentración dada la alta injerencia de otros niveles y los escasos márgenes de los municipios. La experiencia latinoamericana mostró los claroscuros que implica un proceso de descentralización y la tardía decisión de la clase política en esta materia refleja la cautela necesaria para no cometer los mismos errores. También incide en las decisiones sobre avances o estancamientos la nueva época que atraviesa el país, producto de cambios en el sistema de acumulación, donde megainversiones localizadas en el territorio, requieren el control del Estado central. En el interior, los recursos naturales como el hierro, petróleo y otros minerales, o el sector agropecuario (soja), concitan el interés inversor internacional. En el mismo sentido, Montevideo es un atractor de inversiones inmobiliarias y de turismo que aumentan el valor del suelo, generando distorsiones de precios que afectan factores de movilidad residencial de las familias a favor de grandes capitales.

En este sentido, el Estado uruguayo viene apostando fuerte al cambio de modelo económico, que necesita monitorear de cerca, y la localización del control que provee la descentralización va en contra de sus objetivos e intereses. En un marco tan débil de descentralización como el que se ha producido en estos casi cinco años, hay ejemplos de protestas sociales contra medidas del centro. En estos casos, los gobernantes y los municipios han demostrado ser la cara más visible del régimen democrático, como lo fue en los largos meses de protestas en 2012 contra la instalación de megaminería a cielo abierto o el puerto de aguas profundas para la salida de hierro y madera, donde el Alcalde del municipio de La Paloma se puso al hombro las protestas sociales, enfrentando al gobierno central y al departamental. También se realizaron referéndums populares o recolección de firmas en otros municipios por casos similares.

Consideramos que si bien el objetivo político de la descentralización propendió a generar más presencia del Estado en el territorio a través de una nueva figura de poder, se subsumió al municipio a un rol de principal agente de órganos superiores, con lo cual la dimensión de la representación legítima de intereses tendría escasa fuerza para generar políticas locales, reflejo de demandas e intereses con recursos propios. Visto de esta manera, se fundamenta que la ley no proporciona reglas que cambien sustantivamente la relación institucional y política, porque se mantiene la dependencia del rumbo en un Estado que continua siendo unitario y centralizado en las principales políticas para el bienestar colectivo y de crecimiento económico. Como consecuencia de lo anterior se propone que la figura del Gobierno Municipal en Uruguay estaría acorde con la definición de gobiernos de segundo orden: entidades que aún con este atributo gubernativo no tienen autonomía fiscal y financiera y capacidad redistributiva, y los recursos con que opera, provienen de transferencias de otros niveles (Tomas, 2009, p. 6), razón que cuestiona el verdadero espíritu de la descentralización.

Los municipios pueden, en la próxima etapa, seguir innovando con prácticas que potencien las capacidades originales más amoldadas a la estructura social que los rodea y sustenta, sin salirse del molde original de una descentralización “a la uruguaya”. Los cambios seguramente van a encauzarse hacia el sistema de relacionamiento social y al sistema interestatal, para nutrirse de recursos que provean mejores articulaciones, mayores interdependencias y ensambles coherentes con las actividades del entorno social y político. En síntesis, la descentralización va proveyendo lentamente de mecanismos de gobernabilidad aún en la estrechez de los recursos institucionales que otorga. De este modo, la gobernabilidad de los nuevos territorios también dependerá de la capacidad de relacionamiento del gobierno municipal con otras instituciones y actores, además de las condiciones de gobernanza que estos desarrollen, puesto que buenos vínculos de gobernanza pueden conducir a potenciar los márgenes de los incipientes gobiernos locales de Uruguay.

Sigue quedando pendiente el tema de la territorialidad institucional de los municipios del interior del país, donde buena parte de las capitales queda sin gobierno local. Esto no es menor, porque sigue dejando a la mayor parte de la ciudadanía departamental sin representación local, cuestión que desprestigia las sendas de profundización democrática que en la materia se están transitando.

12. Bibliografía

Alvarado, R. (2004). El territorio en la política de descentralización: algunos desajustes conceptuales y de implementación. En A. Magri, M. Abrahan & L. Ogues (Coords.), *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*. Montevideo: Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República. Disponible en: www.desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy

Arocena, J. (1999): El desarrollo local: un desafío contemporáneo. En: http://www.ecominga.uqam.ca/documents/RECUEIL_TEXTES_PDF/EmilioGuiasLecturasCriticas/TOMO_I/2

Carrión, F. (1999) Principios de la descentralización. CEBEM, www.cebem.org.bo

Casacuberta, C. y Gandelman, N. (2006). Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay. INE, MVOTMA, Montevideo.

Cohen, J. y S. Peterson (1997) Administrative Decentralization: a New Framework for Improved Governance, Accountability and Performance, Development Discussion Paper 582, Harvard Institute for International Development.

De Tocqueville, A. (1835) La Democracia en América (1835) en: http://www.almendron.com/historia/contemporanea/isabel/pdf/democracia_esp.pdf

Evans, P (1995): El Estado como problema y como solución. En: <http://www.jstor.org/pss/3467372>
Finot, I. (1999): Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile.

Hilderbrand, Mary y Grindle, Marilee (1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en Grindle, Merilee (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.

Huerta Rosas, M^a A (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional Política y Cultura, Núm. 30, sin mes, pp. 119-134. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco Redalyc. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26711160006>

Magri, A; M. Abrahan y L. Ogues comp. (2013): "Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión". En: www.desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy

Magri, A. (2010): "Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasma a la ciudadanía", Artículo publicado Revista ICHM n°2

Magri A. y M. Freigedo (2010): "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden? En Elecciones 2010, ICP-Fin de Siglo-CLACSO, Montevideo.

Mill, J.S. (1835) en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>

Navarro, C. (2002). "La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual

y marcos analíticos". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Navarro, C. (2004): Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel. WP nº 34. En Centro Sociología Política, Universidad de Olavide. Sevilla. www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html

Oroño, A. (2008): La izquierda gestionando el gobierno: gasto social departamental en Montevideo (1988-2004). Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 18, Montevideo

Oszlak, O., y E. Orellana (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, Buenos Aires. Mimeo.

Pierson, Paul (1994): Cuando el efecto es causa. Respuesta política y cambio político. Fot. FCS. (2006): Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas. En Revista Zona Abierta 114/115

Reboratti, C. (1999): Escalas, gestión y territorio. A propósito de la gestión territorial. En Desarrollo Local en la globalización. CLAEH, Montevideo, pág. 199-211.

Repetto, F (2003): Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social. En: www.cep.cl/UNRIS/references/varios/Fabian.doc

Scharpf, F. (1997): Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press

Scharpf, F. (1998): "Interdependence and Democratic Legitimation". Working Papers.

Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne.
http://www.mpi-fgkoeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp98-2/dh.php

Tobelem; A. (1992) Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual, LATPS Occasional Paper Series, Washington, DC.

Tomas, M. (2009): Gobernabilidad Metropolitana, Democracia y Eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal. Panel Gobernanza local e innovación del gobierno y la democracia. Congreso Administración Pública, Madrid.

Zuasnabar I., L. Silva y P. Ferla (2011): Evaluación de los gobiernos locales 2011. UCU-KAS. Montevideo.

Zuasnabar I., L. Silva y P. Ferla (2013): Evaluación de los gobiernos locales 2011. UCU-KAS. Montevideo.

Documentos

MVOTMA: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible nº18.308.

MVOTMA: Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia de la República, MVOTMA, AECI, CI. 2009, Montevideo

Naciones Unidas/Consejo Económico Mundial (2006): "Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública" www.wb.org

Parlamento: Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana n° 18.567 www.parlamento.gub.uy

Parlamento: Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana n° 19.292 www.parlamento.gub.uy

Parlamento: Ley Orgánica Municipal n° 9535/34

CAPÍTULO 13

LOS GOBIERNOS LOCALES EN VENEZUELA

WLADIMIR PÉREZ PARRA

Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Ecuador
Universidad de Los Andes, Venezuela

Dentro del territorio venezolano, desde los tiempos coloniales, la noción del *municipio* ha sido de considerable importancia para definir las políticas gubernamentales llevadas a cabo a nivel local. El ayuntamiento fue uno de los principales espacios destinados a la administración municipal mientras funcionó como eje en la conducción de la gesta independentista; por esta razón, la historia nacional asigna a esta institución un carácter especial, al ser la raíz de la nación venezolana.

Tres siglos de dominación española no pueden ser borrados para aproximarse a un estudio de las políticas locales, especialmente, cuando *el cabildo* tuvo un papel de primer orden vinculado con la organización y el control local de la sociedad colonial, al actuar como instrumento político, social y económico de los criollos y cuya estructura administrativa daría paso a la futura República de Venezuela.

En lo que respecta al proceso político-administrativo, durante los últimos cincuenta años de régimen democrático, el Estado venezolano se ha diseñado y ceñido por medio de las *Constituciones Nacionales* de 1961 y de 1999. Con la consolidación de una democracia bipartidista hasta 1998, las organizaciones con fines políticos: Acción

Democrática (de ideología socialdemócrata) y Copei (de ideología demócrata-cristiana), se alternaron en el poder central y el parlamento por cuatro décadas hasta 1998; cuestión que les permitió el dominio, casi absoluto, de los gobiernos locales. En tal sentido, condujeron al Estado, mientras implementaron un sistema de gestión pública sui generis, particularidad motivada con el financiamiento de la renta petrolera.

Al ser el petróleo la principal exportación del país, también es la principal fuente de moneda extranjera... El petróleo ha representado más del 90 % de las exportaciones por cerca de 30 años... Los venezolanos tienden a asociar al petróleo con las finanzas públicas. Es esta importancia relativa lo que convierte al sector petrolero en un sector clave para entender la macroeconomía venezolana (Manzano M., Osmel E.; Méndez M., Rodolfo J.; Pineda S., José G.; Ríos M., Germán R, 2008, pp. 159-161).

El sistema democrático representativo, instaurado en 1958, estuvo marcado por una alta participación electoral, característica distintiva de cómo fue la madurez y el comportamiento político de los venezolanos y sus instituciones, entre la décadas de los años sesenta y los noventa.

Este modelo rentístico fue dando señales de agotamiento, concretamente a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa, cuando se empiezan a producir una serie de cambios en el seno de la ciudadanía, específicamente en los sectores bajos que fueron los más golpeados por las políticas macroeconómicas de ajustes, que se intentaron implementar en el año de 1989, en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993). Como consecuencia, las instituciones políticas y administrativas sufrieron una acelerada pérdida de legitimidad, pues al Estado le resultaba complejo seguir cumpliendo sus obligaciones y responsabilidades con sus ciudadanos.

En adición, los hechos violentos acaecidos en febrero de 1989 (revuelta de los sectores populares por el aumento de la gasolina), en unión a las rebeliones militares del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992, más el incremento de la abstención electoral fueron elementos evidentes que demostraron las señales de agotamiento dadas por el sistema político instaurado desde 1959; con lo que entra en crisis el denominado sistema populista de conciliación de élites y el modelo rentista. Igualmente, cabe mencionar los sucesos de 1992, traducidos en los dos alzamientos militares, en las cuales los levantados en armas no lograron sus objetivos en la toma del poder en ese momento. Esto se explica por el alto respaldo que recibió el Gobierno nacional de ese entonces, por parte de los Gobiernos locales, dado que estos últimos tenían una aceptación considerable en comparación con el nacional, trayendo consigo un fuerte apoyo y estabilidad institucional.

Los cambios políticos y electorales producidos en Venezuela, posteriores a 1998, se concretan con la aprobación de la Constitución nacional, mediante referéndum aprobatorio del 15 de diciembre de 1999. En este nuevo marco legítimo, el diseño del Gobierno Local, en el seno de la Asamblea Constituyente, fue objeto de un amplio debate desde diferentes puntos de vista, cuya discusión se venía suscitando desde 1989. Al darse la descentralización política-administrativa, se procede a elegir de manera directa y secreta los gobernadores en cada estado, y alcaldes en los municipios respectivamente.

Las observaciones fueron objeto de un intenso debate, y de los votos salvados del Constituyente Allan Brewer Carías, quien señaló la necesidad de la elección de los Alcaldes por mayoría absoluta en segunda vuelta, el control político del Alcalde por parte del Concejo Municipal, la elección uninominal de los concejales, entre otras materias (Gaceta Constituyente. N° 34 del 2 de noviembre de 1999) También conviene recordar que la Universidad de Los Andes, por intermedio del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL, hizo llegar sus ideas y propuestas sobre el Municipio Constitucional a la Comisión sobre Régimen Estatal y Municipal y al Plenario, mediante un documento titulado “Un Nuevo Municipio para Venezuela”, que no fue tomado en cuenta en absoluto. (Gonzales, F, 2000 p. 11 y 12).

Hubo, empero, cierto escepticismo que, con dicha asamblea, se perdiesen los avances y logros desarrollados en materia de descentralización; sólo que, el debate constituyente aclaró cualquier duda y temor, al respecto. En tal sentido, se otorgó mayor margen de descentralización administrativa a los gobiernos locales dentro del nuevo texto constitucional, a diferencia de lo permitido en su predecesora, la Constitución nacional de 1961.

La Constitución de 1999, contempla directamente 16 artículos que comprenden el quehacer de las entidades locales en su jurisdicción, además del resto de artículos que regulan la dinámica de la gestión pública e involucran al municipio. El artículo 168 expresa que: Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y de autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley (Asamblea Nacional Constituyente [ANC], 1999) (López Valladares, M y Finol Finol, A. 207, p, 3).

En la nueva carta magna, se consagró la descentralización política y administrativa, referida específicamente a los aspectos tributarios y de manejo fiscal en los municipios. Venezuela, desde una aproximación formal, ha avanzado de manera considerable

respecto a la distribución del poder público y especificidades del Gobierno Local, tanto en el reforzamiento de la figura del Alcalde como primera autoridad del Municipio, así como en la forma de elección de concejales y el control político de los concejos municipales sobre los alcaldes mediante las contralorías municipales. La actual Constitución da potestad a la distribución de competencias de los poderes públicos para: instaurar un servicio de policías garantes de la seguridad ciudadana, competencias de circulación vial, ordenación del territorio, gestión urbanística, así como del patrimonio histórico y cultural. Con relación a lo fiscal, los parámetros constitucionales dictan la potestad tributaria municipal y su inclusión dentro del sistema tributario nacional.

Cabe destacar, que se fusionaron los artículos 25 y 29 de la anterior Constitución en el artículo 168 de esta nueva carta magna, en el cual se señala que los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional. Además, dicho artículo garantiza la autonomía local, cuando reconoce al municipio como uno de los poderes de la nación enmarcado dentro del Poder Público Municipal, cuya soberanía comprende la elección de sus autoridades (alcaldes y concejales), la gestión de las materias de sus competencias y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos para avalar una calidad de vida a sus habitantes.

El municipio actúa dentro de sus competencias constitucionales al fundamentar e incorporar la participación ciudadana para la ejecución de la administración pública, mediante el control y evaluación de sus acciones, que garantizarían resultados administrativos positivos conforme a lo establecido por la ley. Sin embargo, el texto constitucional sigue siendo un instrumento jurídico garantista apilado en el papel, donde muchos de sus postulados esperan su materialización. Por esta razón, es indispensable que los actores políticos y los ciudadanos asuman un rol más participativo, protagónico y crítico para crear y ejecutar las leyes que todavía están pendiente, las cuales son mandatos constitucionales donde la carta magna venezolana vigente, da aun mayor autonomía a los gobiernos locales que las anterior Constitución de 1961.

Para lograrlo, se deben promover los estudios sobre la gestión pública local y continuar profundizando en la descentralización (debido a que los ciudadanos son quienes tienen mayor acceso e incidencia en la estructura del gobierno local). Frente a la nueva relación emergente entre el Estado y la sociedad, los ciudadanos en vínculo con la sociedad civil organizada, participan más en la toma de decisiones y obtienen beneficios colectivos a través de la prestación de servicios públicos, como parte de un estímulo de las administraciones públicas locales. En términos de Wollman (2005), resulta:

...de la mayor importancia destacar la relevancia que merece la participación de los ciudadanos en los gobiernos que les son más cercanos, y

donde ésta se puede practicar más adecuadamente. Una participación que no desplaza la democracia representativa, sino que la enriquece y la hace más comprometida, por el contacto y la retroalimentación directa de los electos con los ciudadanos y sus organizaciones. Y donde existe todo un amplio y diverso abanico de experiencias, que constituye un verdadero campo de pruebas para el fortalecimiento de la relación constante entre la sociedad civil y las legítimas instituciones representativas locales. (p. 37).

Es significativo destacar que, en Venezuela, conviene que los actores políticos se comprometan con la tarea de fortalecer las instituciones locales. En las Universidades, además, éstas pueden interpretar un papel importante mediante investigaciones basadas en el fenómeno político-social, mientras van dirigidas a instituciones gubernamentales y a la sociedad civil, desde el ámbito local. En esencia, se podrían instituir relaciones fructíferas en pro de una mejor calidad de los servicios prestados por los gobiernos municipales a sus ciudadanos, al aproximarse desde una óptica de la modernización administrativa la cual reconoce la verdadera democracia participativa local.

Para dar un recorrido sobre cómo se ha presentado el Gobierno Local en el país, se define al mismo como la estructura y organización administrativa con mayor acercamiento al ciudadano, encargado de atender los asuntos que conmueven directamente a la población; por eso, las personas pueden acceder al gobierno sin intermediarios. Esta cercanía entre ambos agentes (gobierno-sujeto) está determinada por varias particularidades como el tamaño territorial, el número de habitantes, las competencias administrativas, entre otras (Brito, 2005, p. 31).

A pesar del valor del municipio que se la ha dado desde 1989 y de los avances alcanzados con la Constitución de 1999, todavía queda mucho camino por avanzar. Venezuela al igual que el resto de los países del continente su sistema político es de tradición centralista, lo que hace que al Gobierno Local no se le dé la relevancia merecida; lo que evidencia que sus competencias han sido marginadas y disminuidas a lo largo de su historia, y han dependido de un viso centralista. Sin embargo, jamás ha podido prescindir de esta célula básica de la sociedad, pues la propia comunidad organizada es la que encuentra en esta institución administrativa un espacio para expresarse. En otros términos, el gobierno municipal constituye la raíz de la República venezolana, porque a partir de él se origina la nación como tal. De allí radica el interés investigativo por aproximarse a los estudios de los gobiernos locales, como una forma alternativa de gobernar desde lo local hasta alcanzar lo nacional. Sin la aspiración de ejecutar una administración pública eficiente y eficaz, basada en gestiones locales modernas y ágiles, no se podrían certificar respuestas rápidas y servicios de calidad a los ciudadanos.

1. Tipos de gobiernos locales y su papel dentro del contexto institucional nacional venezolano

Venezuela no puede ser concebida como una nación si no se estudia desde lo local; su evolución histórico-política está sujeta al desenvolvimiento de los municipios, a los cuales, con el desarrollo constitucional, se les han realizado importantísimas innovaciones. Los Gobiernos Locales se rigen por una ley orgánica nacional, la cual es adaptada según las características propias municipales de acuerdo con la situación geográfica, número de habitantes y el desarrollo económico.

El municipio, se instituye como la unidad política primaria y autónoma, es decir, la estructura organizativa fundamental sobre la administración territorial, debido a que sus habitantes se agrupan para gestionar, de forma autónoma, sus intereses colectivos desde los tiempos coloniales. Por ello, este organismo tiene su origen en “el cabildo [como] institución de gobierno local traída por los españoles a América desde el mismo comienzo de la Conquista” (Diccionario de Historia de Venezuela, 1997 p. 270). Venezuela, dentro de su régimen democrático participativo y protagónico, tiene su basamento en la democracia local, la que amerita abarcar un proceso de reforma que cubra las necesidades y exigencias sociales. Por tanto, es requerido suprimir el inmovilismo del poder local, el cual ha sido marginado del cuadro institucional de decisiones del Estado venezolano.

La división político-territorial venezolana la conforman, tal como lo establece la Constitución, los estados (23), un Distrito capital (asiento de los órganos del Poder nacional), las Dependencias federales (islas, en su mayoría deshabitadas) y los Territorios federales, el particularismo que organiza el territorio en Municipios (335), de las cuales existe una Alcaldía Mayor del Distrito Metropolitano y una Alcaldía del Distrito del Alto Apure, lo que conforma de hecho una división política de cada estado. La organización municipal está regulada por una ley de régimen denominada Ley Orgánica del Poder Público Municipal, garante de la autonomía municipal y de la descentralización administrativa. Desde 1989 se eligen alcaldes en cada ayuntamiento, convirtiéndose el Municipio, en la principal unidad política-territorial primaria de la nación, por ser la instancia gubernamental más cercana al ciudadano. La Constitución de 1999 declara a Venezuela como un país federal descentralizado (artículo 4 de la Constitución), el Municipio en concordancia con la cultura administrativa del siglo XIX y XX, incluye a las parroquias civiles que se totalizan en 1137. Estas parroquias, establecidas en el artículo 173 de la Constitución, son demarcaciones vinculadas a efectos del desarrollo comunitario y de servicios locales para promover la desconcentración administrativa en cada Municipio, tanto en lo urbano como en lo rural. En tal sentido, desde 1992 los venezolanos venían eligiendo directamente a los representantes de

las juntas parroquiales; en 2005 se eligieron por última vez, en el año 2010 se reforma la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, designando el órgano de dirección de la parroquia, denominado junta parroquial, como junta parroquial “comunal”.

Entre las competencias autónomas de los gobiernos locales, excluyendo a las juntas parroquiales, dado que fueron eliminadas, destacan: elección de sus autoridades; conformación de parroquias comunales; fundación de instancias, mecanismos y sujetos de descentralización; asociación en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales; legislación de sus competencias; organización y funcionamiento de los distintos órganos del Gobierno Local; creación, recaudación e inversión de sus ingresos; control, vigilancia y fiscalización de sus ingresos, gastos y bienes. Conjuntamente, los gobiernos locales son responsables de la planificación, zonificación y urbanización de las ciudades. Por ser el Municipio la unidad primaria de la división político-territorial del país, tal como lo establece la Constitución nacional claramente en el capítulo IV del poder público municipal en su artículo 168, las entidades locales constitucionalmente tienen autonomía en la ejecución de su gestión pública.

2. Formas de elección de los alcaldes y los concejos municipales

Venezuela, desde 1958 con la instauración de la democracia, configuró un sistema electoral representativo y popular (forma en la cual los ciudadanos eligen a sus autoridades) como respuesta fundamental del régimen democrático, a través de la creación de un fuerte sistema de partidos. Sin embargo, los efectos inicuos de este sistema representativo se percibieron tres décadas después cuando, a finales de los años setenta, los mismos actores políticos, al reflexionar sobre el impulso de una reforma del método electoral venezolano, insisten en introducir modificaciones en el sistema electoral, como una necesidad impostergable para garantizar, a la sociedad civil local, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y así evitar el debilitamiento del sistema político y administrativo. Para lograr este cometido, era impostergable el fortalecimiento del Gobierno Local, y por ser la institución gubernamental más cercana al ciudadano, podría tener la capacidad de mejorar las tendencias y preferencias de los venezolanos a fin de disminuir la partidocracia que había secuestrado la participación popular. Con gobiernos locales fuertes y eficientes se estimularía la intervención política del ciudadano en el ejercicio de su soberanía, lo cual podría llevarse a cabo con cierta distancia y autonomía frente a los partidos, quienes habían copado los espacios de la participación ciudadana.

Las razones que pudieron conducir al colapso del sistema de partidos en Venezuela, se ha enfatizado la importancia de factores organizativos;

en particular, las características de la estructura interna de partidos políticos como Acción Democrática y COPEI, que eran extremadamente jerárquicos y poco democráticos, y su efecto sobre las preferencias del electorado. Se ha argumentado, al respecto, que el exhaustivo control que los líderes partidistas ejercieron sobre sus miembros, acompañado de los efectos sociales de un bajo desempeño económico, hicieron que los votantes comenzaran a percibir a los políticos como actores que no respondían a sus demandas, produciendo un gran descontento electoral (dealignment) que permitió abrirle espacios a nuevos liderazgos políticos que lograron desplazar gradualmente a los liderazgos tradicionales (Molina y Baralt, 1999: 35).

Con la instauración de la democracia representativa en Venezuela, los partidos estuvieron por cuatro décadas en el epicentro del sistema electoral venezolano y, en este caso, tenían el control popular hasta el punto en que, por ejemplo, la consulta electoral se efectuaba mediante el empleo de tarjetas con los colores y símbolos de los partidos (la razón que se esgrimió fue abrir las puertas de la participación política a los analfabetos). Con ellas no se votaba a personas sino a la lista del partido que, en muchas ocasiones, les exigía la devolución del resto de las tarjetas para saber por quiénes habían sufragado. En este proceso electoral, se elegía a los candidatos a la presidencia de la República con una tarjeta grande, y a los senadores, diputados nacionales, regionales y concejales, con una tarjeta pequeña durante un único evento electoral. Este procedimiento centralizado condujo a la búsqueda a posteriori de un sistema electoral en favor de la descentralización y el desarrollo de los gobiernos locales.

El gobierno de Pérez Jiménez fue derrocado el 23 de enero de 1958 y en su lugar se instaló una Junta de Gobierno presidida por el entonces contralmirante Wolfgang Larrazábal Ugueto, el oficial más antiguo. La Junta sumió poderes de legislar, e incluso constituyentes, y en ejercicio de ellos promulgó un decreto contentivo de la Ley Electoral, en el que se modificó la forma de elección de los Senadores (...) Bajo este marco jurídico se realizaron las elecciones del 7 de diciembre de 1958, en las que se escogió el Presidente de la República y los cuerpos deliberantes: Senadores y Diputados al Congreso, Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y de Concejales en los Distritos. En esta oportunidad, y en los años siguientes, a cada elector se le daban dos tarjetas de colores (una grande y otra pequeña) por cada uno de los partidos participantes en la elección. El elector colocaba la tarjeta grande del partido de su preferencia en un sobre que introducía en la urna electoral y desechaba las demás, y de esta manera votaba por el Presidente de la República. De la misma manera introducía una tarjeta pequeña en el sobre, y así

votaba, al mismo tiempo, por los candidatos postulados por el partido de su preferencia para el Senado, la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa y el Concejo Municipal que correspondiera. El sistema así establecido no permitía que se pudiera votar por candidatos de diferentes partidos (el llamado *splitting* de los votos, o el voto cruzado). De esta manera, se realizaron las elecciones nacionales, conjuntamente con las elecciones regionales y locales, correspondientes a los años 1963, 1968, 1973, 1978 (a partir de 1979 se separan las elecciones de concejales), 1983 y 1988 (Rachadell, 2007, pp. 229-230).

En 1978, la Ley Orgánica de Régimen Municipal no alcanzó la anhelada autonomía municipal, sin dar valor al Municipio como unidad política territorial primaria. Durante 1979, por primera vez, se celebraron elecciones separadas de las presidenciales en las que se votó por concejales. El mencionado centralismo seguía frenando la autonomía municipal; los actores políticos y los partidos carecían de voluntad política para realizar los cambios necesarios en el replanteamiento de los municipios.

En 1989, en cambio, hubo un gran avance, dado a que se reformó la Ley Orgánica de Régimen Municipal y nació un sistema administrativo local, con el que se estableció una clara diferencia entre la autoridad ejecutiva (presidida por el Alcalde) y la legislativa (dirigida por el Concejo Municipal), la cual es deliberante y de control. En este sentido, la figura del Alcalde es de data reciente si se compara con el establecimiento de la democracia, pues, anteriormente, había un prefecto o jefe civil designado por el Gobernador del estado, el cual no tenía competencias dentro del poder ejecutivo municipal, sus funciones eran más bien de orden público. Así, el Alcalde, se instaura treinta años después, con la ley del 15 de junio de 1989, que instituyó su elección directa, siendo el principal funcionario ejecutivo del Municipio y simultáneamente el Presidente del Concejo Municipal. Los ciudadanos tuvieron la oportunidad de escoger, de forma directa y secreta, a sus representantes locales: alcaldes y concejales. Anterior a la ley de 1989, no existía esta figura, cuya función era ejercida por el presidente del Concejo Municipal o el Distrito, como era llamado entonces, y era él (el presidente del Concejo Municipal) quien cubría las funciones ejecutivas y las legislativas.

Con el establecimiento de las Alcaldías se da un importante paso en materia de descentralización, dado que se separan el poder ejecutivo del legislativo y el Alcalde ahora pasa a ejercer el Gobierno Local, mientras que los Concejales legislan a nivel local por medio de las ordenanzas municipales. Con ello, se supera la imagen de un régimen municipal colegiado que atentaba contra la descentralización al confundir las funciones legislativa, deliberante, de control y administrativa con las del gobierno local (Mascareño, 2000, p. 24).

Con esta reforma, se planteó la aplicación del principio constitucional sobre el Municipio, pues al ser la unidad política primaria del Estado-nación venezolano tiene la potestad para reivindicar a esta estructura administrativa-territorial, que en la historia jurídica-política se le asigna un prominente espacio, dado a que es la primera forma de organización social y territorial del país. En este mismo orden de ideas, se evidencia en que desde el inicio del sistema democrático, al municipio se le ha otorgado fueros. Así, a partir de 1989, se viene estableciendo un sistema administrativo local de forma escalonada, el cual no ha sido únicamente desde las estructuras de poder altas hasta las bajas, sino de forma invertida, partiendo desde las parroquias hacia arriba por ser las primeras estructuras administrativas de cada municipio.

Con la CRBV, en sus artículos 173, 174 y 175, adquieren rango constitucional los cambios organizativos previstos de la LORM, en tal sentido la referida Carta Magna, establece la separación de la rama ejecutiva, bajo la responsabilidad del Alcalde, la legislativa en los Concejales y, la de control por el Contralor Municipal. Así mismo, se prevé la posibilidad de crear parroquias en el municipio, bajo la iniciativa vecinal o comunitaria a fin de viabilizar la desconcentración y la descentralización de la gestión municipal, con la participación activa del ciudadano en pro del mejoramiento de la calidad de vida (ANC, 1999). Actualmente, se promueve y afianza el rol preponderante de los espacios locales, a través de mecanismos institucionales que permiten la construcción de la democracia participativa, en la cual se legitima la descentralización como política de Estado (López Valladares, M y Finol Finol, A. 207, p, 3).

Los alcaldes y los concejales de los Concejos Municipales se eligen de forma libre, universal, directa y secreta mediante un sistema electoral mayoritario, mayoría relativa que designa un método uninominal por lista y por circuito electorales. El Alcalde será electo por la mayoría de los que votan en el municipio respectivo. La duración del período es de cuatro años, con reelección indefinida, según la enmienda N° 1 de la Constitución nacional, promulgada en 2009.

Desde la aprobación de dicha enmienda se han realizado dos elecciones municipales, con lo cual todavía ningún Alcalde se ha postulado a un tercer mandato dentro de la reelección indefinida, ya que la Constitución establecía anteriormente la reelección para un segundo periodo al igual que los Gobernadores de estado y el Presidente de la República. Sin embargo, el Concejo Municipal podrá diseñar una moción de censura o de confianza, la cual, dependiendo de su causal, podría terminar en los órganos jurisdiccionales competentes como la Contraloría General de República, o el Tribunal Supremo de Justicia para llevar a cabo la respectiva sanción e incluso destitución del Alcalde. Asimismo, está el referendo revocatorio, establecido en el artículo 72 de la Constitución nacional aplicable, conjuntamente, al Alcalde; en tal sentido, existe un mecanismo público de control ciudadano en que los cargos de elección popular son

revocables. Si existiese la moción de censura, y el Alcalde tiene la mitad de duración por la que fue elegido; los concejales, grupos sociales o partidos políticos podrían iniciar la recolección del 10% de las firmas de los electores inscritos en el registro electoral municipal y activarían el referéndum para revocar su mandato.

La Constitución nacional de 1999 es avanzada, en contraste con la de 1961, en lo referente al sistema de representación y en la forma cómo se elige a los alcaldes y concejales. En el texto constitucional de 1961, no existía la figura del Alcalde, solo se refería, de manera genérica, a la elección de sus autoridades; en la carta magna de 1999 sí se especifica el papel de este actor político. Por lo tanto, es una fortaleza significativa en torno a los gobiernos locales, pues destaca su rol democrático, mientras da oportunidad a los ciudadanos para expresarse libremente, cuando escogen a sus alcaldes y concejales.

A partir de 1999, en el marco de la CRBV, se avanza en la normativa que regula la materia municipal. Se aprobó en el 2005, la LOPPM y, a mediados del 2006 se aprobó su reforma por parte de la Asamblea Nacional, definiendo en el artículo 1, como su objeto, el desarrollo del municipio venezolano, de acuerdo al nuevo marco constitucional, cuyo eje fundamental es la participación de las comunidades en la gestión municipal, en función del bienestar de la sociedad. Esta nueva concepción del municipio venezolano, es un elemento clave para la consolidación de la democracia participativa, en base a principios de equidad y justicia social, la descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas, la participación ciudadana en todas sus formas, tienen que caracterizar la gestión local, independientemente del tamaño y población, el color político y de las urgencias urbanas (López Valladares, M y Finol Finol, A. 207, p, 6).

La elección de los alcaldes y concejales, se define por medio de un sistema de votación por circuito de representación mayoritaria; Pueden postular para Alcaldes de Municipios: Partidos políticos nacionales y regionales; Grupos de electores nacionales, regionales y municipales; Agrupaciones de ciudadanos nacionales, regionales y municipales; e Iniciativas propias, previos requisitos cumplidos ante el Consejo Nacional Electoral. Para ser candidato a Alcalde se requiere: Ser venezolano por nacimiento o por naturalización, para el caso de este último se requiere tener residencia ininterrumpida en el país no menor de quince años, y ser mayor de veinticinco años y de estado seglar, según lo establecen los artículos 41 y 174 de la Constitución nacional. El poder electoral por medio del Consejo Nacional Electoral, publicó el Reglamento de Postulaciones, el cual fue divulgado en la Resolución N. 000306-137 de fecha del 06 de Marzo de 2000, incorporando a partir de ese año como requisito para ser Alcalde

estar inscrito en el Registro Electoral, y tener un mínimo de residencia de tres años en el municipio respectivo.

En suma, con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en el 2005, se establece con precisión la separación de los poderes municipales: el Alcalde deja de ser presidente del Concejo Municipal y ahora es nombrado dentro del cuerpo de concejales electos. Estas acciones indican que aún se requiere maduración política en el país, especialmente en lo referente al fortalecimiento del Municipio, como entidad político-administrativo además, de una transferencia de las competencias legales, las cuales se encuentran todavía en manos del Gobierno central y de los estatales.

3. El perfil de los alcaldes y el liderazgo local en Venezuela

La necesidad de continuar reformando los gobiernos locales, se empieza a visualizar a partir de 1978, cuando aparece un ímpetu y apoyo de la sociedad civil en conjunto con las organizaciones de vecinos, al reflexionar sobre la trascendencia que estos tienen, mientras se apertura un nuevo escenario a futuros líderes que nacen del ámbito local y luego pasan al escenario regional y nacional. El proceso de descentralización desarrollado entre 1989 y 1999 trajo consigo el repunte de los liderazgos regionales y locales, a través del rescate de la unidad nacional por medio de los gobiernos locales, los cuales garantizan el respeto y la convivencia pacífica del país. Los liderazgos municipales, en este sentido, poseen la capacidad de influir determinantemente en su territorio.

Los antecedentes de la descentralización en nuestro país pueden ser útiles para comprender su situación actual e incentivar decisiones y acciones en esta materia. El proceso descentralizador se asumió como estrategia gubernamental para legitimar la participación política, mediante nuevos actores estatales y municipales, y como una oportunidad para profundizar la democracia. La descentralización se desarrolla a partir de diversos contenidos: políticos, administrativos y financieros, en el marco de la Constitución de 1961; el proceso está bien documentado hasta 1998. Alrededor de las experiencias descentralizadoras desarrolladas entre 1990 y 1998 se establecen orientaciones favorables a la participación ciudadana y gestiones positivas en las gobernaciones y alcaldías, reconocidas por la sociedad en general (Delgado, J G, 2008, p, 2).

Existen Alcaldes cuyos perfiles profesionales varían de acuerdo con su formación universitaria. Entre las principales profesiones, está la carrera de derecho primeramente,

luego economía, administración de empresas, educación, medicina, así como de las diferentes ramas de la ingeniería. En lo referente al porcentaje de alcaldes por sexo se cuantifica que, de las 335 alcaldías, 290 están ocupadas por alcaldes de género masculino; en cambio, la participación femenina es de apenas 45 alcaldesas, en este caso, es baja, dado que representa apenas un 13,4 %, según datos del Consejo Nacional Electoral (CNE). Es por ello, que a partir de 2015, el CNE aprobó una ley de igualdad de género, donde ahora los partidos, grupos y movimientos con fines políticos, deben escoger el 50% de mujeres para los cargos de elección popular.

Venezuela es un país con una fuerte tradición centralista, en tal sentido, los alcaldes que se han destacados y distinguidos por ser líderes políticos con proyección nacional son pocos, entre ellos podemos mencionar al Alcalde de Caracas Jorge Rodríguez. También está Manuel Rosales quien fue Alcalde de la ciudad de Maracaibo, capital del estado Zulia, luego Gobernador de la misma entidad estatal y, finalmente, candidato presidencial. Así mismo está Leopoldo López, quien por su desempeño como Alcalde del municipio Chacao, lo catapultó como uno de los representantes políticos de mayor proyección nacional. Así mismo se encuentra Henrique Capriles Radonski, siendo Alcalde del municipio Baruta por dos periodos, pasó después ser electo Gobernador del estado Miranda y candidato presidencial en las últimas elecciones (14 de abril de 2013).

También tenemos el caso de Henri Falcón quien inició su tránsito político como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, seguidamente fue electo y reelecto Alcalde del municipio Iribarren, en Barquisimeto capital del estado Lara, por su eficiente gestión, posteriormente, fue escogido como Gobernador de dicho estado. Y por último podemos mencionar a Freddy Bernal, quien fue Alcalde de Caracas por dos periodos y hoy es un líder de referencia nacional. Con esto queda demostrado que la buena gestión al frente de los gobiernos locales de estos actores como alcaldes, los han perfilados y catapultados como líderes con proyección nacional.

4. El asociacionismo municipal y las relaciones intergubernamentales

En Venezuela el asociacionismo municipal lo establece la propia Constitución nacional, y la ley orgánica del poder público municipal (2010), la cual faculta a los Municipios para asociarse en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales para fines de interés público determinados. En la Gran Caracas confluyen, para hacer referencia este modelo de cooperación, los municipios Libertador, Baruta, Chacao, Sucre y El Hatillo, se integran en torno a la mancomunidad metropolitana, donde se diseñan y se planifican las políticas públicas de la ciudad capital, por medio de un comité metropolitano de planificación de políticas públicas, con la finalidad de definir

y coordinar las obras en beneficio de todos los caraqueños. Los Municipios se agrupan en dos asociaciones, la asociación de alcalde por Venezuela (ADAVE), y la asociación de alcaldes bolivarianos (ADABO), sin embargo ambas asociaciones conforman y asisten al Consejo Federal de Gobierno, organismo que busca un mejor acercamiento entre los distintos municipios del país. Esta institución tiene como objetivos promover, apoyar y suministrar recursos financieros tanto a los gobiernos regionales como a los locales, para destinarlos, mediante inversión pública y optimizar las condiciones de vida de la población. Bajo un esquema denominado Instancia del Poder Popular, se regulan y se coordina las relaciones entre el gobierno central con el Gobierno Local a fin de determinar la ejecución, seguimiento y control administrativo municipal. Los planes del gobierno central, mediante la cooperación entre la presidencia de la República, los gobiernos regionales y locales, se debe establecer la coordinación, ejecución y difusión de las políticas destinadas a la inversión social. Estas políticas deben coadyuvar a solidificar la democracia participativa y protagónica, mediante mecanismos de respuestas eficientes y eficaces que fungan de apoyo a los entes federales y locales con la única intención de proteger los intereses de los ciudadanos.

En aras del fortalecimiento de la descentralización administrativa en Venezuela, se creó Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en el año 2000, y el cual estaba adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo. La misión del mencionado organismo era dar apoyo al proceso de descentralización y desarrollo regional, su creación tenía como finalidad promover la descentralización, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados, de los municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales. Así mismo, favorecer la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines. Para alcanzar estos objetivos el FIDES transfería a las entidades regionales, locales y consejos comunales los recursos en forma de dozavos, esta institución gubernamental desapareció en el año 2010, para dar paso al Consejo Federal de Gobierno.

5. Forma de financiación

Para entender cómo funciona la administración financiera de los entes públicos es necesario hacer mención al Situado Constitucional, ingreso de dinero recibido por las gobernaciones y alcaldías, el cual está basado en las ganancias del Estado cuando exporta su principal fuente económica: el petróleo. Esta entrada monetaria es enviada por intermedio de las Gobernaciones de estado a cada municipio, de acuerdo con su número de habitantes (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 2003). En tal sentido, el Situado Constitucional representa la partida presupuestaria equivalente a un máximo de un 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el fisco nacional, el cual se calcula de acuerdo al número de habitantes en cada municipio.

Los gobiernos locales ubicados en la zona capital o en las principales ciudades del país se destacan por poseer una elevada población, empresas, industrias, comercios establecidos, zonas mineras o petroleras (razón para aumentar la cantidad de presupuesto y recursos por vía de los impuestos municipales), lo que conduce a que algunos municipios sean considerados más importantes que otros. En contraposición, hay municipios pobres, con muy baja capacidad de gestión administrativa y un alto déficit en el cumplimiento de sus competencias, sobre todo en lo relativo a servicios locales (agua, ornato, drenaje, salubridad, asfaltado de calles, obras de infraestructura, recolección y disposición de desechos sólidos, transporte y circulación, gasto de funcionamiento interno, entre otros), limitando de manera acusada la recaudación tributaria y creándose un círculo vicioso que hace más débil la gestión en un gran número de municipios en Venezuela.

Los Municipios con baja capacidad de ingresos propios, es decir ingresos distintos al Situado Constitucional, sobreviven únicamente por las transferencias de dicho situado, cuando no por otras transferencias provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (organismo creado por mandato constitucional, que obtiene sus ingresos del excedente impositivo de la actividad petrolera). A los municipios de cada estado independientemente de sus ingresos por otros conceptos, le corresponde una participación del 20% del situado constitucional en partes iguales.

Los Gobiernos Locales deprimidos económicamente, o con bajos ingresos, prácticamente agotan estos recursos en egreso corriente y una pequeña porción en gastos de inversión, manteniendo permanentemente un evidente déficit financiero. Del mismo modo, están aquellos que no son capitales de estado, pero su labor comercial e industrial (como por ejemplo, la zona franca de Paraguaná del estado Falcón) los convierte en un epicentro de recursos monetarios, al generar rentas municipales que superan, hasta el doble, del ingreso económico constitucional correspondiente por la renta petrolera. En Venezuela solo existe un tipo de Gobierno Local según la normativa vigente, por tanto, lo que determina sus diferencias son las caracterizaciones socioeconómicas de cada estado y municipio.

FIGURA 1

DIVISIÓN POLITICO-TERRITORIAL SEGÚN ACTIVIDAD SOCIOECONÓMICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La mayoría de los municipios venezolanos depende económicamente del Situado Constitucional para cubrir sus gastos, pero también se financian de diversas maneras, entre las que se destacan las transferencias intergubernamentales y los créditos públicos. Aparte del mencionado situado, los municipios generan ingresos propios con sus tributos, estos últimos varían dependiendo de las características geoeconómicas de cada municipio, dado que en algunos existen suficientes industrias y comercios, o explotación petrolera que hacen que los ingresos propios sean más altos e incluso superen los aportes del gobierno central. Existen otros casos de municipios, los que, por carecer de grandes comercios e industrias, únicamente subsisten gracias al aporte del gobierno nacional.

El municipio en Venezuela cuenta con una serie de ingresos reconocidos en la Constitución nacional y leyes correspondientes, los cuales van desde lo ordinario hasta lo extraordinario. Dichos recursos pueden proceder de la administración del patrimonio, de los bienes y servicios, de las tasas impositivas por negocios comerciales, de espectáculos públicos, de la publicidad comercial y demás recursos generados por catastros, servicio vehicular, multas, dividendos e intereses por suscripción del capital depositados en la banca, entre otros.

Las finanzas municipales, a fin de generar suficientes recursos, cuentan con normativas competentes para la obtención de ingresos propios, y así cumplir con los ciudadanos en la dotación de eficientes y eficaces servicios demandados por la misma sociedad. La autonomía del Gobierno Local yace en su capacidad de recaudar impuestos

(que generan recursos económicos) y de poseer presupuesto (que producen obras municipales), para no depender tanto de los recursos asignados por el gobierno central. El Gobierno Local, como lo establece la Constitución, posee autonomía legal, con relación a la gestión de sus propios recursos para desarrollar sus competencias, mientras constituye la primera instancia que establece contacto directo entre la Administración pública y los ciudadanos, pues se encarga de brindar los servicios públicos de requerimiento colectivo. Asimismo, los ingresos propios son otro rasgo constitucional de su autonomía financiera. Sin embargo, el municipio venezolano no conforma la mayor institución con capacidad tributaria, es el Poder Público nacional quien tiene esa facultad por intermedio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributario (SENIAT).

Existen notables diferencias entre los gobiernos locales en el país. Hay municipios ricos y con gran capacidad recaudadora. En contraste, hay otros más pobres y algunos que destinan sus pocos tributos al cobro de tasas relativamente insignificantes; su sostenimiento, entonces, recae en el establecimiento de ingresos producto de la renta del petróleo. Venezuela posee un Sistema de recaudación centralizado, que transfiere el Situado Constitucional a los estados y municipios, de acuerdo con los criterios establecidos por la Constitución y las leyes, especialmente la Ley de Presupuesto. El gobierno central posee otros mecanismos para transferir recursos hacia los estados y municipios, mediante las leyes especiales y el Consejo Federal de Gobierno, los cuales dotan a los municipios de recursos puntuales con ciertos programas de subsidio determinados.

Ahora bien, no se puede afirmar que Venezuela sea un estado descentralizado propiamente dicho, porque los únicos que generan sus propios ingresos son el Gobierno Nacional y el Gobierno Local, a diferencia del Gobierno estatal, que carece de esa condición. Sin embargo, las municipalidades no pueden acceder a créditos externos y los créditos internos deben ser autorizados por la Asamblea Nacional. Como país rentista, no se han fortalecido las haciendas municipales, las mismas podrían ser responsables en el establecimiento de un régimen recaudador eficiente y eficaz; por ende, no se ha instituido como país fiscal. El Estado y sus gobiernos locales tienen grandes falencias en lo referente a la administración del dinero recaudado, debido a que no poseen modernas estructuras administrativas recaudadoras ya que tampoco existe penalidad fiscal o tradición cultural tributaria en los ciudadanos.

En suma, los Gobiernos Locales dependen financieramente del Gobierno Central. Según lo establece la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cada municipio puede generar recursos a través de la instauración de tributos clasificados en tasas, impuestos, contribuciones, transferencias, patrimonios y recursos extraordinarios. Con el Consejo Federal de Gobierno se están presentando,

además, ciertos debates entre los diferentes gobernadores y alcaldes, tanto del ámbito oficialista como opositor, con la finalidad de entablar ciertos acuerdos de gobernabilidad mientras transfieren más recursos a los gobiernos estatales y locales. La negociación forma parte de la práctica cotidiana de la administración pública, aunque no esté plasmada en ninguna ley.

Para dejar de forma más clara las diferencias entre los Gobiernos Locales en Venezuela vamos a establecer tres tipos de municipios en los Gobiernos Locales: los autosustentables, los medianamente sustentables y los no sustentables.

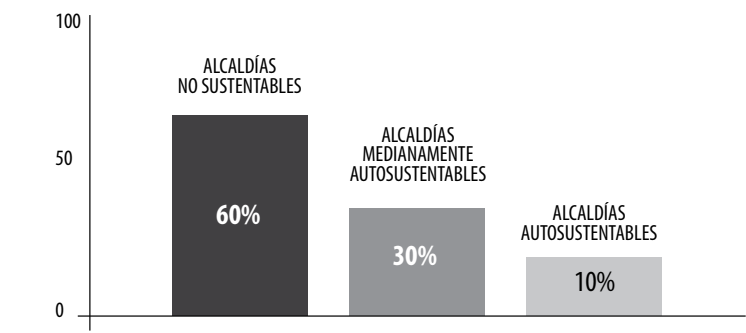
- Los municipios autosustentables dependen en un 70% de la recaudación y en un 30% del Situado Constitucional, distribución que hace que sean municipios ricos, logrando hacer obras y servicios de manera recurrente. Sus ingresos propios provienen de la patente de industrias y comercios o de la explotación petrolera. Entre estos municipios emblemáticos tenemos, en el estado Zulia, por explotación petrolera a los que forman parte de la costa oriental del lago de Maracaibo (Miranda, Santa Rita, Cabimas, Simón Bolívar, Lagunillas, Valmore Rodríguez y Baral), por pago de patente de industria y comercio a Maracaibo y San Francisco. En el oriente del país, tenemos a los municipios petroleros Simón Rodríguez, Anaco y Freites del estado Anzoátegui. En el centro está el estado Carabobo, donde se asienta la zona industrial más importante del país, con empresas cerveceras, fábricas de diversos productos y ensambladoras de autobuses y de vehículos, específicamente en los municipios San Diego y Valencia. En la región capital está el municipio Chacao, con poca población pero muchos establecimientos comerciales y bancos que hacen de este municipio el más rico del país. En suma, estos Gobiernos Locales tiene mayor autonomía en la recaudación de sus ingresos por el pago de industria y patente, sin embargo estos municipios solo colman el 10% de la geografía nacional.

- Los municipios medianamente sustentables, dependen en un 40% de la recaudación de impuestos y en un 60% del situado constitucional. Entre ellos se destacan los de las capitales y ciudades importantes de estados densamente poblados, como por ejemplo los de la región capital: el municipio Libertador que comprende el centro de Caracas, Baruta, Sucre y El Hatillo, que conforman la Gran Caracas; San Cristóbal del estado Táchira; Mérida del estado Mérida; Barinas del estado Barinas; Guanare y Acarigua del estado Portuguesa; Puerto Cabello del estado Carabobo; Puerto la Cruz y Barcelona del estado Anzoátegui; Cumana y Carúpano del estado Sucre; Porlamar del estado Nueva Esparta; Maracay del estado

Aragua; San Felipe del estado Yaracuy; y Barquisimeto del estado Lara, entre otros. Estos tipos de municipios pueden alcanzar un 30% de la geografía país.

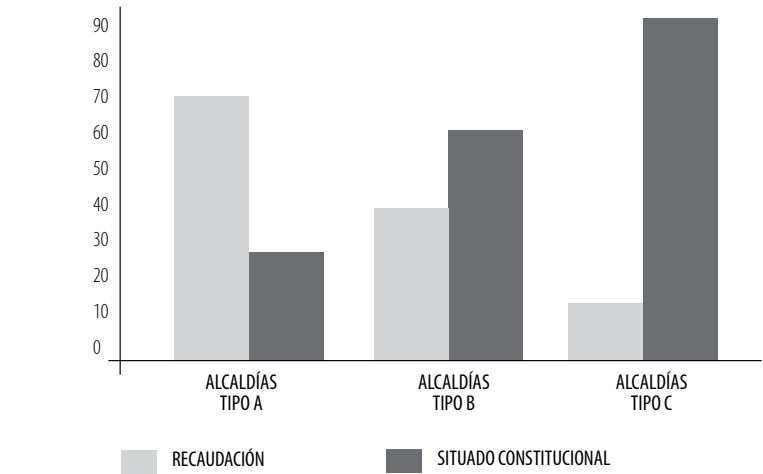
- Por último están los municipios no sustentables que dependen en un 10% de la recaudación y en un 90% del Situado Constitucional. Usualmente son capitales de estados pobres como Apure, Bolívar, Guárico, Trujillo, Amazonas y Delta Amacuro, y alcaldías de pueblos diseminados en todos los estados del país. Venezuela es una nación urbana, cuya población mayormente se encuentra en los estados occidentales, centrales y en la región capital. Otro dato importante que cabe resaltar, es que los estados de menor población y desarrollo socioeconómico, en los cuales su población vota mayoritariamente por el oficialismo, son entidades estatales que sobreviven gracias a los recursos que bajan del ejecutivo nacional; en cambio, los estados más desarrollados industrial o comercialmente, tienen sus capitales, en mayor número, en manos de la oposición. El porcentaje de este tipo de municipios no autosustentables alcanza un 60% del total de las 355 Alcaldías existentes en el país. Además se debe resaltar que toda esta información se obtuvo fue por medio de llamadas telefónicas y entrevistas en las diferentes alcaldías del país, dado que no aparece en estadísticas ni en ningún otro tipo de información compilada, tampoco existen registros, lo que demuestra el nivel de desorganización y la falta de una reforma administrativa en el país.

FIGURA 2
NIVELES DE SUSTENTABILIDAD DE LAS ALCALDÍAS EN VENEZUELA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

FIGURA 3
CLASIFICACIÓN DE LAS ALCALDÍAS SEGÚN SU FINANCIACIÓN ENTRE LOS INGRESOS PROPIO Y EL SITUADO CONSTITUCIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

6. Participación ciudadana en el ámbito local

La Constitución de Venezuela es clara sobre los mecanismos novedosos de participación ciudadana; fundamentalmente otorga mayor poder al ciudadano bajo la figura del referéndum consultivo, a través de la Junta Parroquial, Concejo Municipal o, al menos, el 10% de los ciudadanos inscritos en el Municipio. Con esta consulta se da conocer los tópicos respectivos de las necesidades ciudadanas en los ámbitos locales, este referéndum tiene su aval legal en el artículo 71 de la Constitución.

En Venezuela se ha desarrollado dos modelos de participación ciudadana basados en los lineamientos de índole ideológica que actualmente existe en el país. Por un lado está un sector, que preconizan los postulados de la municipalización como mecanismo directo de participación civil, donde toda propuesta de desarrollo local debe partir y ser impulsada desde las instituciones del poder público municipal. Y por el otro, están los que apuntan por el debilitamiento del poder público municipal tradicional, a través de los Consejos Comunales, que impulsan la participación popular directa, con los cuales, en principio, las decisiones deberían depender del mismo colectivo.

Institucionalidad paralela: a partir de estos lineamientos estratégicos se resalta, por una parte, la nueva institucionalidad democrática, Consejo Federal de Gobierno, Consejo de Planificación, gobernadores, alcaldes y juntas parroquiales. A partir de leyes pendientes, sin embargo, vía decretos y discursos a favor de las “misiones” y bajo el argumento de la lucha contra el burocratismo y la simplificación de los procedimientos legales o decisiones gubernamentales orientadas a la lucha contra la pobreza, se gesta una institucionalidad paralela. Este paralelismo se evidencia desde el año 2007, cuando se incrementaron los Ministerios del Poder Ejecutivo con el agregado del poder popular pero, al mismo tiempo se incrementan las denominadas “misiones” con financiamientos y proyectos en diferentes áreas de interés para las comunidades. Otra manifestación de ese paralelismo se percibe en la disolución de la Asociación de Gobernadores de Venezuela, al incrementarse el número de gobernadores partidarios del Gobierno; igualmente en la división de los alcaldes en dos asociaciones sin espacios de encuentro: La Asociación de Alcaldes de Venezuela y la Asociación Bolivariana de Alcaldes (Delgado, J G. 2008, p, 7).

El gobierno central, en este sentido, hace un llamado civil mediante el plan de la patria, con el cual postula preceptos humanísticos, holísticos y ecológicos, opuestos a cualquier modelo de corte neoliberal. Cuando dicho plan es llevado al ámbito municipal, se presentan agendas de trabajos y diagnósticos de la realidad local, que luego pasan a la fase de municipalización, cuya finalidad consiste en construir un Estado comunal, que parta del ámbito local. La idea central del gobierno nacional es establecer decisivamente un autogobierno comunal, ideado desde la profusa formación política

e ideológica socialista de sus ciudadanos, así como desde las técnicas de consolidación de las comunas en participación y producción. Con la creación del Poder Popular y los Consejos Comunales, impulsado por el gobierno nacional desde el Ministerio de la Comunas, los alcaldes deben alinearse a este mecanismo de participación popular.

Recientemente, las declaraciones de la ministra del Poder Popular para la Participación y Protección Social, Erika Farías, dadas en un acto en el Teatro Teresa Carreño señalaba que: "A partir de este momento, cada consejo comunal se constituye en un comité por el Sí. Es un órgano del poder. Todos deben ser organizaciones para la Batalla del Sí. El luchador social Santiago Arconada señalaba que muchos consejos comunales los están convirtiendo en apéndices del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y que esto constituye la mejor forma de aniquilar esta experiencia organizativa. Por su extensión y su vinculación con los fondos públicos, además de ser el Estado el principal impulsor de estas formas de organización social, están fuertemente sometidos a manipulaciones, chantajes, prácticas clientelares, centralización y cooptación de diversas fuerzas políticas, lo que conllevaría, por un lado, a asfixiar esta interesante experiencia organizativa social en Venezuela y, por otra, impedir la construcción real y efectiva de un poder popular (Machado M, J E 2009, P, 11).

Otro componente que garantiza la participación ciudadana en el ámbito municipal, es el Consejo Local de Planificación Pública, el cual es un dispositivo legal de participación expresado en el artículo 182 del texto constitucional que da, al ciudadano, instrumentos de protagonismo y autonomía en la toma de decisiones locales. Este organismo está integrado por el Alcalde, concejales, presidentes de las juntas parroquiales, representantes de organizaciones vecinales y demás instituciones de la sociedad civil organizada. Los Consejos Locales de Planificación Pública, es el órgano planificador del Municipio y está vinculado con el Sistema Nacional de Planificación Participativa.

Según la ley, los Consejos Locales de Planificación Pública del 2002, es el órgano encargado de la planificación integral del Municipio, de diseñar el Plan de Desarrollo Municipal y los demás planes municipales, para garantizar la participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes municipales, así como su articulación con el Sistema Nacional de Planificación. De conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes. En este mismo sentido, los Consejo Locales de Planificación Pública responderá a las características propias de cada Municipio.

La Constitución de Venezuela, en materia de participación ciudadana, constituye una figura de pensamiento avanzado, específicamente en lo referente al Municipio, al

integrar las comunidades organizadas y los grupos vecinales en el protagonismo de su propia planificación integral del Gobierno Local. Respecto a las consultas populares, los gobiernos locales recurren a las asambleas ciudadanas para discutir los planes de gestión y el presupuesto. La mayoría de los alcaldes se reúne con organizaciones sociales para debatir las prioridades de las comunidades y diseñar el presupuesto público. Este dinero destinado a una colectividad es discutido en asambleas ciudadanas y lo hacen frecuentemente los alcaldes, ahora con el componente que necesariamente tienen que incluir en dicha discusión a los Consejos Comunales.

7. Innovación y modernización local

Las nuevas Tecnologías de la Información han hecho del mundo una aldea global vinculada con cambios sociales de carácter progresista, innovador e ininterrumpido sobre los procesos político-administrativos. En la esfera gubernamental, en este sentido, el acceso a la información es cada vez más acelerado, especialmente en los gobiernos locales (Cotarelo, 2010). La vanguardia permite, en teoría, que los procesos gubernamentales den respuesta con prontitud y de manera agilizada a sus ciudadanos. La era de la información y las tecnologías adquiere diferentes matices, según cada nación, por lo que su efecto en la sociedad tiende a variar. A pesar de la brecha digital existente entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, en los territorios latinoamericanos, hay un número cada vez mayor de organizaciones decididas a hacer un uso intensivo de dichas tecnologías para mejorar la comunicación entre los entes públicos internos y externos. Estas organizaciones no se han detenido frente a un contexto global que congrega, cada vez más, la potencialidad de los datos electrónicos, virtuales y tecnológicos.

De esta forma, se ha percibido una necesidad por automatizar los procesos gubernamentales, a fin de economizar espacios, tiempo y energías, así por ejemplo, con la inclusión de algunos servicios en línea, se ambiciona incrementar la eficacia y eficiencia del sector público. Además, la demanda de mayor disciplina fiscal para poder insertarse en una economía cada vez más globalizada, se ha mezclado con la exigencia de sujetos proclives y participativos, quienes exigen tener una gestión pública pertinente, transparente y responsable con relación a la prestación de servicios públicos y la accesibilidad social.

En Latinoamérica, el gobierno electrónico está dando paso al gobierno abierto, como instrumento adecuado para impulsar el buen gobierno (Mariñez & Valenzuela, 2013). Si esto se logra en estos países, se estaría impulsando un rebote en la organización y participación de las comunidades alejadas actualmente del ejercicio de la ciudadanía, por no existir los canales idóneos; en otros términos, habría accesibilidad a los entes públicos, sin importar el lugar donde se halle cada comunidad.

Las nuevas tecnologías y el asombroso desarrollo de las ciencias de la información suministran opciones sobre la proporción y reorientación de la gobernanza, inimaginables cincuenta años atrás. Establecer un gobierno digital o electrónico, que apuesta por la mejor calidad de vida, implica la reestructuración total de las administraciones públicas, adaptación de prácticas alternativas y concienciación sobre dicha gestión en los ciudadanos.

Esta situación no es tan prominente en Venezuela como en el resto de países del continente, lo que indica que, hasta ahora, el esfuerzo por modernizar el sector público es muy atenuado, por lo que hacer mención de la innovación tecnológica dentro del Gobierno Local no requiere de mucho énfasis. Las municipalidades han desarrollado sitios web (específicamente las alcaldías capitalinas) y las principales ciudades han ejecutado ciertos procesos internos de operatividad administrativa, sin embargo, este esfuerzo no es suficiente porque las actividades realizadas no son de acceso al público por este medio, ni tampoco son palpables en la agilización de los trámites administrativos.

En síntesis, Venezuela carece en la actualidad de un debate abierto, de propuestas modernizadoras de la administración pública local. Algunas alcaldías con raras excepciones han aplicado tecnologías en el ámbito local, entre ellas las que conforman la Gran Caracas (Chacao, Baruta y Sucre). Sus sitios web declaran los ingresos generales que entran al Municipio, certifican actas y efectúan otros trámites. Específicamente el Municipio Chacao ha hecho algunos avances en el área comunitaria llevándose a cabo un proceso de formación en materia de alfabetización digital que se lleva adelante desde el año 2009, a través del cual se ha beneficiado a casi dos mil vecinos y se ha logrado reducir la brecha digital. Sin embargo esto no es suficiente, dado que es necesario superar la materia informativa y diseñar plataformas que contribuyan a implementar gobiernos abiertos y totalmente democráticos, donde todos los ciudadanos tengan accesos a la información de rendición de cuentas, así como realizar trámites en líneas para agilizar los procedimientos administrativos.

8. Principales políticas urbanas y sus retos

Los gobiernos locales venezolanos están transitando dificultades que abarcan la economía informal, acaparadora de los cascos históricos de las principales ciudades, mientras restan movilidad peatonal, así como embotellamientos vehiculares, que se originan por tres razones fundamentales: (a) se carece de vías de circulación acordes con el crecimiento citadino, (b) no existe un sistema de transporte moderno prestador de un servicio público de calidad y (c) al ser la gasolina esencialmente subsidiada y donde su pago es simbólico, las personas usan sus vehículos particulares como medio de transporte público, lo que genera su uso indiscriminado y mayor congestión vehicular.

El auge del medio de desplazamiento denominado moto-taxi, por ejemplo, implica un reto a nivel de la ejecución de normativas urbanas por parte de los entes municipales y estatales, pues han invadido casi todos los espacios públicos, sin preocuparse por proseguir las normas básicas de convivencia dentro de una sociedad. Estos vehículos tienden, en su mayoría, a saltarse los semáforos, a no advertir los rayados peatonales, a invadir con descuido los canales de transporte y vehículos, lo que puede generar accidentes fatales, entre otros inconvenientes.

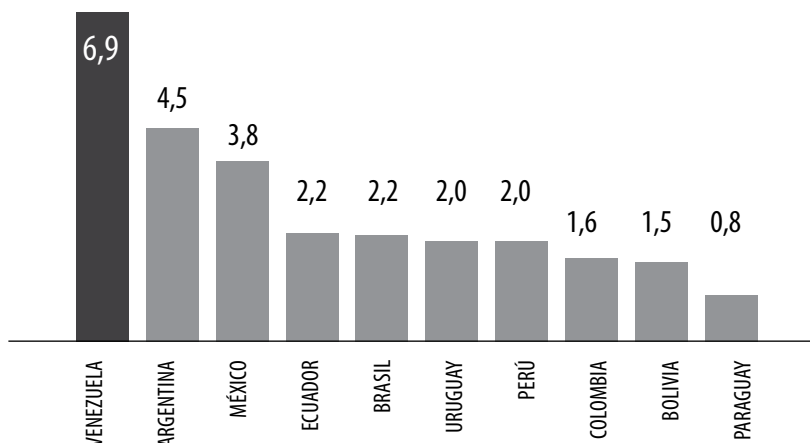
Venezuela tiene una de las tasas más elevada de contaminación ambiental, dado que posee uno de los parques automotores más antiguo del continente, son vehículos viejos que generan excesos de gases tóxicos, asociada a la ineficiencia en el uso de la energía, a diferencia con los vehículos fabricados en los últimos tiempos, que emiten menos CO₂.

“sólo por el consumo de combustibles fósiles, Venezuela registra las más altas emisiones de CO₂ por habitante de América Latina: 6.9 toneladas por habitante, muy superiores a las de Argentina (4.5), México (3.8), Brasil (2.2), Perú (2.0), Colombia (1.6). Para explicar, de inmediato, que las emisiones de CO₂ por unidad del Producto Interno Bruto (PIB) son también las más altas de la región, lo que implica la menor eficiencia económica por unidad de CO₂ emitido por el consumo de energía: 0.47 kg de CO₂ por dólar del PTBPPP, muy superiores a las de Argentina (0.27), Brasil (0.2), Colombia (0.15), Perú (0.2)”.¹

1. (<http://ecologicas21.blogspot.com/2016/04/julio-cesar-centeno-venezuela-registra.html>)

FIGURA 4

EMISIONES DE CO₂ 2010 / COMBUSTIBLES FÓSILES, TON/HABITANTE



FUENTE: BANCO MUNDIAL 2013.

En síntesis, todo esto permite afirmar que, en Venezuela, los gobiernos locales están alejados de los problemas auténticos de los ciudadanos, los Alcaldes muchas veces carecen de autoridad frente al gobierno central, y de recursos para solventar los problemas más apremiantes; como por ejemplo, desalojar a los miembros de la economía informal, quienes se han adueñado de las aceras peatonales o solventar a cabalidad la situación del tráfico vehicular y la contaminación de desechos tóxicos. En este sentido, no existen gestiones de políticas públicas relacionales (Mariñez, 2011), que canalicen una conciencia ciudadana, ni alianzas entre los sectores públicos y privados, para dejar atrás los niveles de desgobierno quienes solo velan por los intereses del partido de gobierno.

9. Conclusiones

Es indispensable que los gobiernos locales aseguren la prestación de servicios públicos con altos niveles de calidad, eficiencia y eficacia, para que a sus ciudadanos se les garantice mejores niveles de vida con lo que se requieren; asimismo, hacer frente al centralismo a través de la toma de decisiones mientras se acercan, sinceramente, al ciudadano. En un país donde existen altos niveles de violencia, los municipios deben trabajar mancomunadamente con el gobierno nacional y estatal, más allá de su posición ideológica. Sin embargo, ya hay ciertos casos de alcaldes trabajando directamente con comunidades organizadas, a fin de atenuar los niveles de violencia., muchos alcaldes del país, de forma anónima y poco mediática, están tratando de hacer de sus municipios comunidades donde se garanticen las oportunidades laborales, la seguridad ciudadana, la sumministrazione de una educación de calidad, en relación a la importancia de esta, a diferencia de otros tópicos que se deben “solventar”, en esta Venezuela en tiempos de crisis.

Con la Constitución de 1999, la participación ciudadana en el ámbito local dejó de ser un imaginario colectivo, ahora existen mecanismos institucionales que garantizan esos derechos, el texto constitucional prevé también la iniciativa popular de las propuestas de cambios constitucionales correspondiendo las mismas a un porcentaje de ciudadanos que oscila entre el 15 y el 30% de los inscritos en el registro Electoral. La descentralización administrativa de los gobiernos locales, y con ello las posibilidades de participación política de los ciudadanos; y en cuanto al derecho a la participación política en los aspectos directamente establecidos en la Constitución, están plenamente garantizados. Y no podía ser de otra forma, dado que los sistemas políticos que promueven la democracia participativa y protagónica, favorecen y estimulan la descentralización y, por ende, la participación política de los ciudadanos, porque ellas siempre implican una limitación del poder. Es decir, un régimen democrático garantista es inconcebible sin la descentralización y la desconcentración del poder del Estado. La descentralización político territorial en Venezuela, por tanto, sigue siendo el principal derrotero del protagonismo ciudadano, y en el futuro seguirá siendo el instrumento político fundamental para, en su momento, profundizar más el proceso de democratización del país.

Por otra parte, la inclusión del concepto amplio de participación ciudadana, que establece el artículo 168 de la Constitución, se debe desarrollar aún más en los municipios, y en concordancia conforme al artículo 62 de la Constitución, sostiene que todos los ciudadanos, tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas, refiriéndose aquí a la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de

la gestión pública, como el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo, y a través de los mecanismos de participación enumerados en el artículo 70, son razones para profundizar la democracia participativa desde el ámbito de lo local.

10. Bibliografía

- Brító, M. (2005). Buen gobierno local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 249-275.
- Ceballos, E. (2009). Participación Ciudadana en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los Consejos Comunales. *Revista Provincia*, 21, 43-60. Mérida (Venezuela): CIEPROL-ULA
- Centeno, J C (2016). "Venezuela registra las más altas emisiones de CO2 por habitante de América Latina. Encontrado en: <http://ecologicas21.blogspot.com/2016/04/julio-cesar-centeno-venezuela-registra.html>
- Consejo Nacional Electoral. (2000). Resolución N. 000306-137 de fecha 06 de Marzo.
- Constitución de la República de Venezuela (1961, 16 de enero). *Gaceta Oficial de la República*. 23 de enero de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, 30 de diciembre). *Gaceta Oficial de la República*, N° 36.860. [Extraordinaria], 24 de marzo de 2000.
- Cotarelo, R. (2010). La política en la era del internet. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Delgado, J G. (2008). Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: Ideas para su profundización. Caracas: ILDIS
- Diccionario de Historia de Venezuela (1997). Caracas: Fundación Polar.
- Gonzales, F. (2000). El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999. Mérida (Venezuela): Ediciones del CIEPROL-ULA.
- Ley N° 6.017. Reforma parcial de la ley de los Consejos Locales de planificación pública. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. 30 de diciembre de 2010.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. 18 de agosto de 1978.
- Ley N° 38.204. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. 8 de junio de 2005.
- López Valladares, M y Finol Finol, A. (2007). Marco institucional venezolano para la información y capacitación al ciudadano. *Revista Enlace* v.4 n.1 mes de abril. Maracaibo (Venezuela).
- Machado M, J E. (2009). Participación social y consejos comunales en Venezuela. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v.15 n.1 mes de abril: Caracas.
- Manzano M., Osmel E.; Méndez M., Rodolfo J.; Pineda S., José G.; Ríos M., Germán R. (2008). *Macroeconomía y petróleo*. México: Pearson Prentice Hall.

Mariñez, F. (2011). Hagamos entre todos la política pública: una reflexión sobre la visión relacional de la política pública. México: Miguel Ángel Porrúa- Tecnológico de Monterrey.

Mariñez F. & Valenzuela, R. (2013). Gobierno abierto: ¿Más innovación? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consisten? Propuestas para los gobiernos locales. México: Miguel Ángel Porrúa-EGAP.

Mascareño, C. (2000). Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas. Caracas: Nueva Sociedad.

Molina, J.E., y Baralt, C. (1999). Los Procesos Electorales y la Evolución del Sistema de Partidos en Venezuela en Revista Cuestiones Políticas N. 22: Maracaibo (Venezuela).

Ornés, S. (2009). Caracas fragmentada y segregada: Una construcción desde la normativa y política urbana. Caracas: Universidad Simón Bolívar.

Promulgación de la enmienda n° 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009, 19 de febrero). Gaceta Oficial de la República, N° 5.908. [Extraordinaria].

Rachadell, M. (2007). Consagración, auge y declinación del principio de representación proporcional en el derecho electoral venezolano. Revista Politeia, 30(39), 223-271.

Wollmann, H. (2005). Libro blanco para la reforma del gobierno local. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

SOBRE LOS AUTORES

Antonio Roberto Bono Olenski

Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Departamento de Administração Pública/Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público.

Cientista político, mestre e doutor em Administração Pública e Governo, com experiência em pesquisa, ensino e extensão nas áreas de gestão estratégica no setor público, finanças públicas e gestão pública de maneira geral.

Cristian Castillo Peñaherrera

Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Desarrollo y Comportamiento Organizacional de la Universidad Diego Portales, Diplomado Superior en Asociatividad de la Universidad del Azuay, Licenciado en Comunicación Social de la Universidad del Azuay.

A la fecha es Ministro de la Presidencia del Ecuador. Además, fue Consejero de Gobierno, Ministro de la Administración Pública, Asesor Presidencial, Asesor Ministerial, Gerente de Recursos Humanos de la Aduana del Ecuador.

En lo docente, fue director de la maestría en Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional de la Universidad del Azuay, profesor de pre y post grado en asignaturas de gestión organizativa en universidades de Cuenca y Guayaquil.

Daniel Cravacuore

Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén, España. Director de la Unidad de Gobiernos Locales del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. Distinguished Senior Research Scholar del Instituto de Gerencia Pública y Servicios Comunitarios de la Escuela Steven J. Green School de Asuntos Internacionales y Públicos de Universidad Internacional de la Florida, Estados Unidos. Director de la Sede Argentina del Instituto de Investigación Urbana y Territorial de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Director de la Maestría en Gobierno Local y de la Carrera de Especialización en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes. Director de la RED-UNI de Centros Académicos Municipalistas. Asesor del presidente de la Federación Argentina de Municipios. Ex Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales.

Iván Finot

Nació en La Paz, Bolivia (1945). Estudió economía en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz), y obtuvo su maestría en la Universidad de Los Andes (Bogotá, Colombia). Se especializó en Planificación Económica y Social en el Institute International d'Administration Publique de Francia, y obtuvo el Diplôme d'Etudes Approfondies en la Universidad de París VIII.

Se ha desempeñado como Subsecretario (Viceministro) de Planificación de Bolivia (1982-1983 y 1985); Presidente y Director General de Finot Asociados S.R.L. (consultores); y, entre 1993 y 2007, como experto principal y profesor de Descentralización en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la ONU.

Es autor de numerosas publicaciones entre ellas "Descentralización en América Latina, teoría y práctica" (CEPAL 2001).

María José García Ascolani

Abogada por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, LL.M. en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá de Henares.

Especialista en mediación y negociación por la Universidad Iberoamericana de Asunción. Especialista en Bioética por la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Asunción.

Especialista en Gestión, Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos Sociales de VIA Pro Desarrollo de Asunción, Paraguay; y Especialista en Protección Jurisdiccional de los derechos del niño por la Universidad Diego Portales y UNICEF. En setiembre de 2011 fue seleccionada para representar a Paraguay en la Sexta Capacitación del proyecto "Innovación y Cohesión Social" de la Red Mercociudades, con el proyecto "Observatorio Local Antitrata" (OLA).

Con experiencia de once años de trabajo en políticas públicas de derechos humanos en el sector gubernamental, representa al Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH) en Paraguay.

Actualmente es miembro de la Comisión de Derechos Humanos de Mercociudades desde donde trabaja temas como Derecho a la ciudad, Derechos Humanos y municipalización; es Consultora del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Asunción en calidad de Investigadora local del Mecanismo de Evaluación Independiente de la

Alianza de Gobierno Abierto (OGP); es Asesora del Ministerio de Justicia de la República de Paraguay en Acceso a la Información Pública y Derechos Humanos.

En el ámbito académico, es Docente de la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Asunción”.

José Andrés Hernández Bonivento

Politólogo y literato de la Universidad de los Andes de Bogotá, Colombia; Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, España; y Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Es miembro fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración Políticas Públicas (GIGAPP) de Madrid, España. Actualmente es investigador principal del área de Gobernanza Local y Regional del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile.

Altair Jesica Magri

Doctora en Ciencias Sociales. Magíster en Ciencia Política. Docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total de Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Coordinadora docente del módulo en Desarrollo Territorial de la Licenciatura en Desarrollo-FCS. Co-coordinadora del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (NIE-DT) Espacio Interdisciplinario de Udelar. Coordinadora del Sistema de Egreso por pasantías profesionales en Ciencia Política/Udelar. Integrante de Redes Regionales e Internacionales de Estudios del Desarrollo Territorial.

Bruno Mancini

Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Departamento de Administração Pública/Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público.

Administrador Público, trabalha com planejamento governamental e possui pesquisas e publicações na análise de finanças, orçamento públicos, federalismo fiscal no Brasil e planejamento e gestão orientada para resultados.

Fernanda Maldonado Pesántez

Estudiante de la Maestría en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, Especialista en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid, Abogada de la Universidad del Azuay.

Ha sido Viceministra de Inclusión Económica, Directora Ejecutiva de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Subsecretaria de Asuntos Territoriales, Viceministra de Migrantes.

Wladimir Pérez Parra

Wladimir Pérez Parra Politólogo y Magíster en Ciencias Políticas (Universidad de Los Andes Mérida-Venezuela). Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política y de la Administración y Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Es Profesor Titular de la Cátedra de Administración Pública en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Los Andes (ULA), además fue Jefe del Departamento de Políticas Públicas. Coordinó el Proyecto de creación del Doctorado en Estudios Políticos y de la Especialización en Gestión y Políticas Públicas de la misma Universidad. Fue el responsable del rediseño curricular de la Licenciatura en Administración Pública, y del proyecto de creación de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC- Ecuador). En la actualidad es el Director de dicha carrera y su vez, dicta las cátedras de Ciencia Política, Historia de la Administración Pública y Estado, Gobierno y Política Pública.

Valdemir Pires

Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Departamento de Administração Pública/Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público.

Economista, professor e pesquisador, com diversos livros, capítulos e artigos científicos, na área de Finanças Públicas e Orçamento.

Edgar Quispe

Dr. Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, España; Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú; y Lic. Sociología por la Universidad Nacional del Altiplano Puno. Ha realizado estancias de investigación y docencia en la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Universidad

Complutense de Madrid, en la Universidad Nacional de General San Martín de Argentina y en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Ha sido y es consultor de varios organismos públicos y privados a nivel nacional e internacional, también ha dirigido organismos públicos y privados en su país; y actualmente, además de ser Gerente General del Consorcio Internacional de Investigaciones y Desarrollo Sostenible (CINDES-PERÚ), se desempeña como Docente de Pregrado y Postgrado de la Universidad Nacional del Altiplano y de la Universidad Privada San Carlos de Puno, Perú. Entre sus publicaciones se destacan: los libros “Gobernanza Local en Red y Desarrollo Socioeconómico Local: las redes de cooperación intermunicipal en el Perú”, “El sistema político local en el Perú: participación y liderazgo político”, entre otros.

Jarumy Rosas Arellano

Doctora en Ciencias Económico Administrativas y Maestra en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, ambas por la Universidad de Guadalajara. Es candidata a investigadora nacional por el Sistema Nacional de Investigadores de México y actualmente labora como Profesora en el Departamento de Estudios Regionales INESER de la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación se encuentran relacionadas con los gobiernos municipales, la política social y la evaluación de política pública. Actualmente es miembro y tesorera de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Adicionalmente participa en actividades de docencia y ha colaborado en proyectos de consultoría en materia de gobiernos locales.

José Manuel Ruano

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) desde 1995. Actualmente imparte docencia como profesor titular de Universidad en los estudios de grado y postgrado de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM y ha impartido docencia en diferentes Universidades europeas y americanas. Su ámbito principal de investigación es la descentralización, los gobiernos locales y las políticas de reforma del Estado. Ha desempeñado varios cargos de gestión académica universitaria, entre ellos el de Vicedecano de la Facultad de CC. Políticas y Sociología. En la actualidad es Coordinador del Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública y Director del Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación (CSEG) de la UCM.

Antonio Sánchez Bernal

Maestro en Economía por el CIDE, Doctor en Ciencias Sociales especialidad Desarrollo Regional por la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Realiza investigación en finanzas públicas municipales, instituciones y desarrollo municipal. Es miembro del Comité Técnico del Premio Gobierno y Gestión Local que coordina el CIDE y otras instancias de educación superior. Ha impartido cursos y conferencias en México, Estados Unidos, España, Ecuador, Chile, Perú y Bolivia en el campo del desarrollo municipal y local. Autor de un amplio número de libros y artículos especializados en temas de desarrollo municipal. Ex presidente de la Academia Jalisciense de Ciencias, así como de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Actualmente es Jefe del Departamento de Estudios Regionales-INESER de la Universidad de Guadalajara.

Filipe Teles

Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales, Políticas y Territoriales de la Universidad de Aveiro, Portugal. Actualmente, está actuando como Pro-Rector de Desarrollo Regional y Políticas Urbanas en la misma Universidad.

Es doctor en Ciencias Políticas y miembro de la Unidad de Investigación de Gobierno, Competitividad y Políticas Públicas (GOVCOPP), donde trabaja temas de investigación sobre el gobierno y la administración local, la reforma territorial, el liderazgo político y la innovación. Participa en varios proyectos nacionales e internacionales y es autor y co-autor de varios artículos en revistas internacionales de referencia. Es miembro de la Asociación Portuguesa de Ciencias Políticas, Political Studies Association (Reino Unido), International Political Science Association, y en este momento está miembro del Governing Board de la European Urban Research Association y de Steering Committee of the Standing Group on Local Government and Politics of the European Consortium for Political Research.

Camilo Vial Cossani

Doctor en Ciencias Políticas y Máster en Gobierno y Administración Pública, ambos por la Universidad Complutense de Madrid, España. Periodista, por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile, en el que además co-dirige el Magíster en Gestión Pública Local y Desarrollo Local. Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios

Municipales (RIEM). Ex jefe de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere, del Ministerio del Interior. Sus principales líneas de investigación son descentralización en Chile y América Latina, diseño político administrativo multinivel y políticas públicas de desarrollo territorial.

