



LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA EVALUACIÓN DESPUÉS DE CUARENTA AÑOS

Dr. Andrew Nickson
University of Birmingham
Reino Unido

Resumen:

Este estudio presenta una visión general de ese proceso de descentralización en América Latina en los últimos 40 años. Primero se traza brevemente la historia de centralismo en la región, subrayando el debilitamiento de los gobiernos locales y, para fines de los años sesenta, su caída en un estado de virtual abandono. Posteriormente, se examina la complejidad de factores de índole 'economía política' que marcaron el inicio del proceso en la década de ochenta y un esbozo del cambio en el perfil de los gobiernos locales. Luego se presenta algunas luces y sombras del proceso con un intento de balance y, finalmente, unas conclusiones positivas acerca de la descentralización en la región.

Palabras clave:

Descentralización. Gobierno local. Economía Política. Balance.

Abstract:

This study presents a general vision of this decentralization process in Latin America in the last 40 years. First, the history of centralism in the region is briefly traced, highlighting the weakening of local governments and, by the end of the 1960s, their fall into a state of virtual abandonment. Subsequently, the complexity of 'political economy' factors that marked the beginning of the process in the eighties and an outline of the change in the profile of local governments is examined. Then some lights and shadows of the process are presented with an attempt at balance and, finally, some positive conclusions about decentralization in the region.



**Key words:**

Decentralization. Local government. Political economy. Balance.

Sumario:

I. Introducción. II. La herencia del centralismo III. La ‘economía política’ del proceso de descentralización IV. El cambio en el perfil de los gobiernos locales en América Latina IV.1. La autonomía política IV.2. La autonomía fiscal V. Algunas luces en el proceso de descentralización V.1. El Presupuesto participativo V.2. El Desarrollo Económico Local V.3. El Asociativismo Intermunicipal VI. Algunas sombras en el proceso de descentralización VI.1 La falta de una estructura integral de carrera municipal VI.2. Un estilo de gestión personalizada VI.3 Promover una relación más estrecha con la ciudadanía VI.4. El fortalecimiento de los ingresos propios municipales VI. 5 La debilidad de las Asociaciones Nacionales de Municipios VII. La descentralización – un balance VIII. Conclusión. IX. Bibliografía.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen I.

I. INTRODUCCIÓN

Hace 40 años escribí el primer libro en idioma inglés sobre el gobierno local en América Latina (Nickson, 1995). En ese entonces también fueron muy escasos los trabajos sobre el tema en el idioma español. La tardanza en la aparición de trabajos sobre semejante tema fue reflejo de la larga historia de centralización en la región y el descuido durante mucho tiempo de investigar el papel de sus gobiernos sub-nacionales. Tan limitado fue la información disponible que en el caso de algunos países (notablemente Argentina) fue muy difícil contar con una cifra certera sobre algo tan básico como el número de municipios. El libro cubría la historia del gobierno local desde finales de la época colonial, su estatus legal, su estructura, los servicios locales, las finanzas locales, su sistema electoral, su organización administrativa, la participación ciudadana y las relaciones intermunicipales. Además, contaba con perfiles descriptivos del gobierno municipal en 18 países de la región. En las casi cuatro décadas desde su publicación, ha habido una explosión de publicaciones sobre el gobierno local en la región, reflejo de la gran transformación del gobierno sub-nacional en marcha a raíz del proceso de descentralización.¹ Este lapso de tiempo es más que suficiente como para reflexionar sobre esta transformación, con sus luces y sombras.

El momento de su publicación coincidía con el desarrollo de un proceso de descentralización en la región, que se había iniciado durante la primera mitad de la década anterior. Los ochenta se conocen en América Latina como la década de la democratización. La expresión más clara de ello fue el proceso de desmilitarización: la rápida disminución del papel de las fuerzas armadas en la toma de decisiones políticas en todo el sub-continente. Desde las naciones meridionales del Cono Sur hasta las repúblicas septentrionales centroamericanas, los regímenes militares autoritarios cedieron poco a poco el poder a nuevos gobiernos civiles que fueron electos libremente en los comicios. Como se pudo observar en muchos países, la transferencia formal del poder político de los gobernantes militares a los gobernantes civiles no acarrió, en sí misma, ningún “cambio democrático” en la distribución del ingreso en favor de la población mayoritariamente de bajos ingresos. Puesto que el municipio es el estrato del gobierno más cercano a la población, cada vez se pensaba más en ello como el mecanismo más adecuado para canalizar las exigencias de redistribución del ingreso. En resumen, la



desmilitarización y la municipalización fueron dos tendencias paralelas e interrelacionadas que conjuntamente representaban un importante cambio político hacia la democratización en América Latina a partir de la década de los ochenta.

En la región del mundo caracterizada por el mayor nivel de desigualdad de ingresos y por lo que Claudio Véliz (1980) llamó la “tradicción centralizada” se inició un proceso de descentralización - la gradual expansión del papel de los gobiernos locales en el sistema político en su totalidad.ⁱⁱ Asumió características importantes en términos históricos a tal punto que un estudioso del tema lo ha llamado “una revolución silenciosa” (Campbell, 2003). Impulsada por una variedad de influencias cuya importancia relativa varía según el contexto nacional no hay duda de que se puede identificarlo como una tendencia verdaderamente regional (Nickson, 1995:15). Con la puesta en marcha del proceso en años recientes en países ‘tardías’ tales como Costa Rica, Panamá, Paraguay República Dominicana y Uruguay, hoy en día no hay país latinoamericano no ha sido tocado por la descentralización.

Este capítulo presenta una visión general de ese proceso de descentralización en América Latina en los últimos 40 años. Primero se traza brevemente la historia de centralismo en la región, subrayando el debilitamiento de los gobiernos locales y, para fines de los años sesenta, su caída en un estado de virtual abandono. Posteriormente, se examina la complejidad de factores de índole ‘economía política’ que marcaron el inicio del proceso en la década de ochenta y un esbozo del cambio en el perfil de los gobiernos locales. Luego se presenta algunas luces y sombras del proceso con un intento de balance y, finalmente, unas conclusiones positivas acerca de la descentralización en la región.

II. LA HERENCIA DEL CENTRALISMO

La historia de los municipios en América Latina se ha idealizado en gran medida. A menudo, los autores contemporáneos atribuyen facultades y características que nunca tuvieron. Esta imagen tan exagerada ha servido para popularizar el apoyo a la descentralización. Un elemento crucial en este proceso de mitificación del sistema de gobierno local de la Colonia es el *cabildo*. Aunque en general se pinta como representante de una era de oro de la democracia, la realidad era muy distinta.

El auge del cabildo surgió inmediatamente después de la conquista, cuando la Corona española todavía no podía imponer el sistema extraordinariamente centralizado de administración imperial, el Consejo de las Indias. Durante este breve lapso, las nuevas posesiones coloniales se regulaban, de hecho, a través de grupos autogobernados de conquistadores. Pero esta situación pronto cambió con el nombramiento de los gobernadores reales, y su representante a nivel local, el *corregidor*. En lo sucesivo, toda ley que quisieran ser promulgada por los cabildos requería la ratificación de la Corona, lo cual condujo a su decadencia a lo largo de lo que restó del periodo colonial. La introducción en 1591 de la subasta pública de cargos municipales facilitó la corrupción y la formación de consejos oligárquicos, cuyos miembros pertenecían exclusivamente a la élite de los españoles peninsulares - dos herencias que han permanecido en los gobiernos locales en cierta medida hasta la actualidad.

El cabildo fracasó rotundamente como caldo de cultivo de valores democráticos en la sociedad latinoamericana durante la época colonial. Sin embargo, a finales del periodo colonial, recuperó brevemente su importancia como canal para la expresión de una creciente demanda local de independencia de España. La imagen generalmente positiva que se tiene hoy en día del cabildo se deriva en gran medida de una sobre énfasis exagerada en su rol en esta última fase de su existencia. Además, la imagen democrática del cabildo se acrecentó con su papel de apoyo a la lucha por la independencia. En Caracas, Santiago, Buenos Aires, Ciudad de México y Bogotá, los cabildos eligieron juntas revolucionarias en 1810. El *cabildo abierto*, introducido con el fin de conseguir apoyo para el movimiento independentista, ha adquirido una importante relevancia simbólica en la actualidad. Lo imitan las autoridades municipales en todo el subcontinente como mecanismo para fomentar la gobernabilidad local – con participación ciudadana y rendición de cuentas (*accountability*) a la ciudadanía por parte del alcalde y concejales.

Una vez disipada la euforia de la independencia, los gobiernos locales quedaron ahogados bajo el control de los nacientes Estados-nación, cuyos dirigentes invariablemente replicaban la tradición centralista y elitista de sus antecesores coloniales. En algunos casos – Argentina (1820-1853), Bolivia (1843-1861), Chile (1830-1861), México (1837-1857) y Paraguay (1824-1882) - se suprimió por completo al gobierno local. La tendencia centralista era tan fuerte que las capitales de la mayoría de las nuevas naciones

latinoamericanas fueron gobernadas directamente por el presidente de la república, situación que duró hasta la década de 1990 en el caso de la Ciudad de México y Buenos Aires.

Desde fines del siglo XIX, el relativo éxito del proceso de consolidación nacional y el creciente predominio estadounidense dieron lugar a que se introdujera la filosofía liberal anglosajona en la región. La obra clásica sobre el sistema político estadounidense, *La democracia en América*, escrito por Alexis de Tocqueville, apareció en una traducción español en Buenos Aires en 1864. Su vindicación de la importancia de un fuerte gobierno local tuvo resonancia en círculos intelectuales. Esta nueva influencia se reflejaba en la promulgación en muchos países de constituciones idealistas basadas en el modelo norteamericano. Se otorgaba una autonomía formal y amplias competencias al gobierno local, directamente en la misma constitución o mediante códigos municipales. Argentina fue el ejemplo más claro de esta influencia. Aquí las constituciones de varias provincias otorgaban a sus respectivos municipios la potestad para dictar sus propias leyes.

No obstante, con algunas notables excepciones, la prolongada tradición centralista provocó que los gobiernos locales carecieran de los recursos financieros necesarios para ejercer la amplia variedad de funciones que formalmente se les asignaba. La constante abrogación de las elecciones municipales por parte del gobierno central restringía su autonomía política, mientras que el “dedazo” y el clientelismo redujeron en alto grado su capacidad administrativa. Empezó abrirse una enorme brecha entre la retórica de autonomía política y la pobre realidad financiera de los gobiernos locales en América Latina. La cínica verborrea de los discursos en que se exaltaba la importancia de los municipios y su predecesor, el cabildo, en la tradición democrática latinoamericana, ocultaba una triste realidad llena de incompetencia, inmoralidad e impotencia en el quehacer municipal.

La introducción de estrategias de industrialización dirigidas por el Estado, para substituir las importaciones, así como el rápido proceso consecuente de urbanización a partir de la década de 1940, revelaron la naturaleza disfuncional de un sistema de gobierno local incapaz de responder a las necesidades del rápido flujo migratorio. Casi todos los gobiernos latinoamericanos reaccionaron de la misma manera, no fortaleciendo los

gobiernos locales, sino creando nuevos órganos paraestatales que despojaron a los gobiernos municipales de su rol legal como suministradores de servicios básicos en el ámbito local.

Esta forma de “resolver” el problema reflejó la atracción ideológica, originaria de la posguerra, de la planificación centralizada que encajaba convenientemente con la filosofía corporativista de los regímenes políticos que ostentaban el poder en aquel entonces. También reflejaba la influencia del programa de ayuda externa de Estados Unidos, USAID, cuyos tecnócratas administradores invariablemente preferían canalizar sus fondos a través de estos nuevos órganos paraestatales que podían “hacer las cosas rápidamente”, evitando las decrepitas estructuras municipales y su engorrosa burocracia. Como resultado, en los años cincuenta y sesenta se dio un amplio proceso de “desmunicipalización” en el subcontinente, a medida que la responsabilidad de la prestación de servicios tan importantes como el suministro de agua, el transporte público, la vivienda popular, la atención primaria de salud y la educación básica se transfirió a entidades paraestatales y ministerios del gobierno central.

Para la década de los sesenta, los gobiernos locales estaban en crisis en gran parte de América Latina. El municipio se había visto reducido a un anacronismo histórico, una reliquia de eras pasadas, con funciones a menudo puramente “testimoniales”. Un círculo vicioso de falta de financiación y de recursos humanos capacitados evitaba que se llevara a cabo incluso la limitada gama de competencias a que se le había reducido en la legislación municipal. En todo el subcontinente se había formado una imagen muy negativa de la administración municipal, una imagen caracterizada por el nepotismo, la corrupción, la ineficiencia, la falta de rendición de cuentas a la ciudadanía y la exigua cobertura y mala calidad de los servicios básicos.ⁱⁱⁱ

Las perspectivas de reforma tampoco eran muy halagüeñas. Un estudio de la problemática municipal en la región, publicado en 1968 por la Organización de Estados Americanos, concluyó que

...la dependencia económica que demuestran los gobiernos locales frente a los gobiernos nacionales, parece ser un hecho innegable que hace parecer utópica

cualquier tendencia por incrementar la autonomía política y administrativa de los gobiernos municipales.

El estudio advertía que, al proponer posibles soluciones, “... es necesario adoptar una posición realista que considere al gobierno municipal no como una entidad autónoma sino autárquica, con una descentralización en el sentido administrativo y no político” (Organization of American States: 11,21).

III. LA ‘ECONOMÍA POLÍTICA’ DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Dos factores interrelacionados y que se reforzaron mutuamente – la democratización y la crisis de la deuda externa – fueron los principales responsables de generar la voluntad política para la notable recuperación en el dinamismo de los gobiernos locales en la región. La dura experiencia con el autoritarismo de los gobiernos militares había obligado a los intelectuales a reevaluar la tradicional conceptualización latinoamericana de la democracia. Tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, este enfoque había tendido a definir la democracia en base a consideraciones externas más que nacionales. Para los izquierdistas, la liberación del imperialismo estadounidense era la base conceptual de una democracia ‘plena’, mientras que para los derechistas el derrotar el peligro del “comunismo soviético” se asumía de máxima importancia. No obstante, y a pesar de sus diferencias ideológicas, en su conceptualización ambos lados del espectro menospreciaban tácitamente el peso de la sociedad civil, al mismo tiempo que enaltecían la importancia de un Estado sumamente centralizado para “defender” la democracia. Debido a este enfoque centralista de la democracia, tanto la izquierda como la derecha fueron seducidas por la posible contribución de las fuerzas armadas a la “defensa de la democracia” – a causa de su inicial identificación con el movimiento independentista y el subsecuente papel que asumieron por sí mismas como guardianes del “interés nacional”. Como resultado, una sucesión de regímenes militares dominó el sistema político latinoamericano. Así, en los años setenta la mayoría de los países del subcontinente estaban gobernados directamente por fuerzas militares. De hecho, las fuerzas armadas pronto pasaron a personificar esta tradición centralista al mismo tiempo que procedían, en nombre de la democracia, a pisar los más básicos derechos democráticos de sus propios ciudadanos.

En un país tras otro, la oposición democrática al gobierno militar pasó por un período de autocritica. El resultado fue una estrategia política que subrayaba que la descentralización del Estado latinoamericano era una forma más efectiva para romper con la tradición centralista. Se creía que así se destruirían los mecanismos políticos, sociales y económicos sobre los cuales se había construido el poder militar. Puesto que el gobierno militar se había facilitado por las débiles estructuras de poder de la sociedad civil, heredadas de la tradición centralista, la construcción de un sistema fuerte y representativo de gobierno local se consideraba crucial para sostener la democracia en el futuro.

Esta reconceptualización de la democracia se notaba particularmente en la izquierda moderada del espectro ideológico. La creencia de que “el Estado todo lo puede” mediante la planificación central y el uso de directivas para estratos inferiores de gobierno, a pesar de estar fuertemente influida por la experiencia soviética, tenía sus propias raíces autóctonas en la tradición centralista de la región. Aunque el proceso de abandono gradual de este enfoque antecedió a la desaparición del comunismo soviético, lo aceleraron los sucesos acaecidos en la Europa del Este en los últimos años de la década. En su remplazo, se premiaba a las organizaciones vecinales en ciernes. Se consideraba tan importante su contribución a la desaparición de la tradición centralista como su contribución al desarrollo socioeconómico local. Una consideración más práctica era el papel de los gobiernos locales como laboratorios de resistencia al gobierno militar.

Sin embargo, esta creciente demanda popular de participación local no fue meramente una protesta en contra de los gobiernos militares. Fue más bien una manifestación de las nuevas fuerzas subyacentes del fuerte proceso de urbanización y avance educativo que se estaba gestando desde los años sesenta. Entre 1960 y 1987, el 90% del crecimiento demográfico total de América Latina tuvo lugar en las ciudades, y los niveles de analfabetismo funcional se redujeron drásticamente en la mayoría de los países durante el mismo periodo. El resurgir de clases sociales anteriormente marginadas o “excluidas” en el escenario político se manifestó primero a nivel local. De manera paulatina, el municipio se convirtió en punto de contraste y conflicto entre una sociedad civil cada vez más fortalecida y un Estado todavía excluyente. Por medio de la creación de organizaciones no gubernamentales, financiadas inicialmente con fondos del extranjero,

los activistas políticos de la izquierda moderada intentaron poner en marcha una estrategia para “reconstruir la democracia de abajo hacia arriba”, ofreciendo ayuda técnica a las nacientes organizaciones comunitarias.

El efecto de la crisis de la deuda externa también contribuyó al resurgimiento de los gobiernos locales. Desde el incumplimiento en el pago de la deuda mexicana en agosto de 1982, las naciones latinoamericanas lucharon para ajustarse a la combinación letal de aumento en las tasas de interés reales y marcado deterioro en sus balanzas comerciales, produciendo relaciones teóricas del servicio a la deuda que superaban el 100%. Uno tras otro, los países se vieron obligados a aceptar programas de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como precio para que la banca internacional aceptara la reprogramación de la deuda y los paquetes de refinanciación.

Esta “crisis fiscal del Estado” tuvo consecuencias importantes para la prestación de servicios básicos en el ámbito local. Los órganos paraestatales que se crearon durante las décadas anteriores invariablemente habían operado sobre la base de préstamos internacionales obtenidos a través de la intermediación, como garantor, de un ministerio o de un banco de desarrollo estatal. Estos paraestatales, célebres por no cumplir con sus obligaciones de pago, sufrieron una crisis financiera a partir de los años ochenta, cuando los bancos centrales negaron a garantizar mayores préstamos extranjeros por temor a agravar la carga macroeconómica de la deuda.

Ante la creciente demanda de servicios básicos motivados, por un lado, por el flujo migratorio a las ciudades y por otro, por los factores macroeconómicos que se acaban de esbozar, los gobiernos centrales respondieron, devolviendo nuevamente la responsabilidad de la prestación de servicios de las entidades paraestatales a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la capacidad de los gobiernos locales para suministrar estas nuevas responsabilidades se fortaleció mediante importantes reformas en cuanto a su financiación. Esto implicó tanto el incremento del nivel real de transferencias fiscales del gobierno central como mayores facultades para generar ingresos propios. Esta segunda reforma reflejó el reconocimiento, por parte de los gobiernos centrales, del enorme potencial fiscal no explotado de los gobiernos locales latinoamericanos. Esto fue consecuencia de que el ingreso real del impuesto predial (el impuesto municipal más

importante) había caído a niveles ínfimos durante décadas anteriores en la mayoría de los países por las siguientes razones: imposibilidad de mantener el catastro municipal al día debido al rápido crecimiento urbano; la falta de ajuste de las tasas impositivas a la tasa de inflación; y una extensa corrupción administrativa derivada del sistema de auto-avalúo.

Estos pasos dados por los gobiernos centrales para fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos locales, como respuesta a la crisis de la deuda, fueron apoyados por las instituciones financieras internacionales (IFI). Después de dos décadas durante las cuales habían tratado de circunvalar a los gobiernos locales en sus préstamos a América Latina, tanto el Banco Mundial (BM) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de pronto redescubrieron las virtudes de la descentralización. Para mediados de los años noventa, tanto el BM como el BID estaban financiando proyectos de desarrollo municipal en casi todos los países de la región. Sin embargo, este cambio de ciento ochenta grados de las IFIs fue más bien el reflejo de su apoyo a las exigencias de las políticas de ajuste estructural del FMI que una repentina conversión paulina a la causa de la descentralización.

Además de contribuir al resurgimiento de los gobiernos locales “desde arriba” al influir en las políticas nacionales, la crisis de la deuda también contribuyó a su resurgimiento “desde abajo”. El recorte del gasto público, en general y en los subsidios para alimentos básicos y transporte público, en particular, consecuencia de los programas de ajuste estructural, tuvo su mayor impacto en los barrios más pobres, ubicados en la periferia de las grandes ciudades de América Latina. El dramático crecimiento de la extrema pobreza fomentó el auge de las organizaciones vecinales. Surgieron muchos grupos de autoayuda que organizaban “comedores populares”. Al ir extendiéndose el ámbito de estas iniciativas populares, en poco tiempo se sintió la necesidad de organizaciones municipales para coordinar y resguardar estos programas comunitarios.

En resumen, el empuje al proceso de descentralización política fue producto de una fuerte pero fortuita coalición de varios actores en el escenario de la ‘economía política’: neo-liberales que buscaban terminar con el déficit fiscal mediante el traspaso de funciones a los niveles sub-nacionales de gobierno; tecnócratas que buscaban superar la gran ineficiencia en el suministro de servicios básicos debida a los altos costos de transacción que eran producto de la necesidad de conseguir la aprobación de las sedes ministeriales

antes de tomar las decisiones más mínimas al nivel local; e izquierdistas que buscaban cerrar la enorme brecha entre el estado y la ciudadanía mediante nuevos mecanismos de participación que promoviera la democracia local. Cabe mencionar que, con la sola excepción del caso boliviano, la presión de estos grupos se manifestaba ‘desde arriba’.

En los años noventa, dos nuevos factores se combinarían para impulsar este proceso de descentralización en marcha. En primer lugar, estaban apareciendo las desastrosas consecuencias del descuido a los gobiernos locales durante décadas de rápida urbanización en las pujantes metrópolis de la región. La planificación urbana realizada por el gobierno central se había vuelto de naturaleza casi exclusivamente sectorial, con escasa coordinación entre los numerosos organismos estatales encargados de la provisión de los servicios básicos. Una de las principales razones del rápido deterioro en la calidad de la vida urbana fue la ausencia de una planificación urbana integral que abarcara diferentes sectores, lo que había conducido la contaminación ambiental, el caos en materia de tránsito, la falta de espacios verdes y una severa escasez de vivienda. En respuesta surgió una nueva preocupación por fortalecer la única institución - el gobierno local - capaz de proporcionar una planificación urbana que fuera a la vez integral, responsable y democrática.

En segundo lugar, el creciente fenómeno de la globalización en los años noventa puso de manifiesto la necesidad de que las ciudades mejoraran sus estructuras internas con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional. Surgió una creciente conciencia de que una infraestructura física deficiente – caminos, transporte público, comunicaciones - y una infraestructura social inadecuada – servicios de salud y educación, agua y alcantarillado y eliminación de desechos sólidos - estaban poniendo en peligro las perspectivas de que las ciudades latinoamericanas se convirtiera en “centros de crecimiento” a través de una mayor interacción económica con el resto del mundo. Nuevamente, ello condujo a una renovada preocupación por el gobierno local como la institución idealmente ubicada para estimular y coordinar los esfuerzos de innumerables instituciones del sector público y privado en el logro del desarrollo económico local en forma sostenible.



IV. EL CAMBIO EN EL PERFIL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

Ahora pasamos a analizar la envergadura de este proceso de descentralización sobre los gobiernos municipales y sus relaciones con el gobierno nacional. En el año 1994 había 13.951 gobiernos municipales en América Latina, número que subió a 14.895 en 2003 y a 16.261 en 2023.^{iv} En virtud de los factores que se acaban de esbozar, un número cada vez mayor de estos municipios han experimentado un incremento importante en la escala de sus operaciones y en la naturaleza de sus relaciones con los gobiernos centrales y con sus propios ciudadanos. En muchos países esto fue producto de una reforma de la base legal en la cual operaban los gobiernos locales. El ejemplo más notorio se dio en Perú, donde la Ley Orgánica de Municipalidades promulgada en 1984 sustituyó a un conjunto de leyes municipales vigentes desde 1892. Se promulgaron nuevos códigos municipales en Venezuela (1978), Bolivia (1985), Colombia (1986), Paraguay (1987) y Nicaragua (1988), mientras que en México (1983) y Guatemala (1986) se introdujeron profundas reformas a través de enmiendas de artículos en la constitución nacional. El resurgimiento de los gobiernos locales relacionados con estas reformas legales puede analizarse de acuerdo con dos aspectos fundamentales que determinan la actividad municipal: la autonomía política y la autonomía fiscal.

IV.1. La autonomía política

A partir de los años ochenta se constató un considerable aumento de la autonomía política de los gobiernos locales en América Latina. Se acabó con la prolongada tradición centralista bajo la cual el gobierno central nombraba a los alcaldes y fue sustituida por la elección directa de los alcaldes. Los casos más llamativos fueron Colombia (1988) cuando por primera vez en un siglo se eligió directamente a los alcaldes y en Paraguay (1991) cuando se les eligió por primera vez en la historia. Mientras tanto, en Perú (1980), Bolivia (1985) y Chile (1992) se llevaron a cabo elecciones municipales por primera vez desde 1968, 1950 y 1973 respectivamente. Al principio de la década de los ochenta en solo dos países latinoamericanos (Ecuador y Venezuela) existía la elección directa del ejecutivo municipal. Hoy en día no hay país latinoamericano donde los ciudadanos no

eligen su máxima autoridad municipal. Se ha extendido el periodo de gobierno municipal y hoy en día el mandato del consejo municipal varía entre cuatro y cinco años en todos los países de la región con la sola excepción de México donde permanece en tres años.

IV.2. La autonomía fiscal

A partir de los años ochenta fue evidente un significativo fortalecimiento de las finanzas locales como parte de la vigorización general de los gobiernos locales en América Latina. Al igual que el producto interno bruto (PIB) per cápita es el indicador más común que se utiliza para comparar el nivel de ingreso entre los ciudadanos de diferentes países, el indicador más común para comparar el nivel de descentralización entre diferentes países es el gasto municipal en la totalidad de gasto del gobierno nacional. El gran salto en esta relación GM/GN en las últimas décadas, es quizás la evidencia más contundente del avance de la descentralización en América Latina. Su magnitud varió considerablemente de país a país, pero casi en todos ellos el gasto municipal per cápita creció rápidamente en términos reales, y la contribución de los gobiernos locales en el total del gasto público se incrementó. Con las notables excepciones de Costa Rica y Paraguay (donde la proporción se estancó), la participación aumentó típicamente de un 6% a 10% a principios de la década de ochenta a alrededor de un 15% a 20% a umbrales del siglo XXI. Los casos más llamativos fueron Colombia, donde esta participación superó el 25% para finales de siglo y Brasil, donde saltó de un 11% a alrededor de un 20%. De hecho, el promedio no ponderado del gasto de los gobiernos intermedios y locales en el gasto del gobierno nacional en los países latinoamericanos en su conjunto aumentó, de un 11,6% a principios de la década de 1980 a 17,8% hacia finales de la década de 2000, del cual el gasto municipal por sí solo fue del orden de 9,2% (Nickson, 2016). Hoy en día es casi seguro que esa cifra ya supera un promedio de por lo menos 12 a 13%.

En la mayoría de los países, los gobiernos centrales pusieron mayor énfasis en el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través del aumento del flujo de transferencias fiscales que en la concesión de mayores facultades para generar nuevas fuentes de ingresos propios. Como resultado, creció la proporción de transferencias en el total de los ingresos municipales. Este fenómeno fue especialmente notable en municipios pequeños. Con la notable excepción de Chile, estas mayores transferencias no fueron



diseñadas para financiar ninguna ampliación substancial de las responsabilidades de los gobiernos locales. Ni tampoco fueron usualmente “etiquetadas” para gastos sectoriales específicos. En consecuencia, la discrecionalidad municipal en la asignación de estos recursos financieros fue incrementando de forma significativa (Nickson, 1998).

V. ALGUNAS LUCES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Mirado de la óptica global, América Latina está considerada como una región del mundo notada por ser en la vanguardia de nuevas formas de gobernanza local. Las agencias multilaterales y ONGs internacionales han difundido información acerca de varios novedosos mecanismos nacidos en la región. Esto ha dado la impresión, quizás no justificada, de la existencia de una cultura vibrante de democracia local por toda América Latina. Entre ellos, figuran las novedosas formas colectivas de elección y gestión municipal que respetan las culturas indígenas de la región, tales como las cinco comarcas indígenas de la costa caribeña de Panamá y los tres municipios indígenas ya aprobados en Bolivia. Aquí se hace hincapié en tres aspectos positivos del proceso de descentralización que han atraído y que siguen atrayendo la atención mundial – el presupuesto participativo, el desarrollo económico local y el asociativismo intermunicipal.

V.1. El Presupuesto participativo

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

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

Sin embargo, en la actualidad no hay evidencia de que el nivel de participación ciudadana en la gestión local sea mayor en América Latina como en otras regiones del mundo. En este sentido, es instructivo revisar la experiencia del mecanismo del presupuesto participativo. La experiencia del PP en Porto Alegre tuvo evidentes beneficios en cuanto a la eficiencia, la equidad y efectividad del gasto municipal, a la vez rompiendo con el clientelismo y la falta de transparencia. Tanto fue el impacto internacional del *orçamento participativo* que fue ‘copiado’ en otros municipios brasileños, en otros países de América Latina, además en Europa, África y Asia. Sin embargo, sería prudente no exagerar su impacto. En su lugar de origen, Porto Alegre, nunca llegó a involucrar más de 20.000 ciudadanos por año en las reuniones barriales de las 16 zonas del municipio. La reforma se limitaba a influir en aproximadamente la mitad del plan de inversión municipal, y consecuentemente alcanzó un tope de alrededor de 7% del presupuesto total municipal (gasto de inversión más gasto corriente). En Brasil, para 2015 solo unos 482 municipios, el 8,6% del total, llegaron a introducirlo en algún momento. Aún más llamativo es la falta de continuidad en su lugar de origen, Porto Alegre, donde el experimento cayó en desuso desde 2004 en adelante. En su estudio de esta experiencia, Melgar (2014) resalta la importancia del ‘doble fila’ del sistema municipal brasilero, caracterizado por el ‘alcalde fuerte - consejo débil’, sobre todo el fuerte control

discrecional ejercido por el *prefeito* sobre el presupuesto local. Por un lado, esto permitió la rápida introducción de los mecanismos del PP por parte del Partido de los Trabajadores (PT) desde 1989 pero por otro lado facilitó su rápido desmantelamiento a partir de 2004 cuando PT perdió el control político de la municipalidad.

V.2. El Desarrollo Económico Local

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

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



La gran variedad de experiencias innovadoras y buenas prácticas presentadas en los Foros de Desarrollo Económico Local realizados en Cochabamba, Bolivia (2017), Barranquilla, Colombia (2019) y Córdoba, Argentina (2021) refleja el auge de DEL en la región. Estos eventos enfatizaron el enfoque de DEL en transformar las desigualdades territoriales en América Latina y como paradigma para localizar los ODS en una lógica integral y multidimensional. Entre los estudios de casos se destacaban la sinergia entre las universidades y su entorno, el trabajo decente, la agricultura urbana y la educación financiera. Cabe recalcar el círculo virtuoso del DEL, que al crear más empleo (sobre todo de jóvenes y mujeres), también produce más ingresos municipales.

V.3. El Asociativismo Intermunicipal

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

municipal en la región, que resaltó la falta de estudios sobre el ‘efecto’ o impacto de estas iniciativas en el desarrollo local.

VI. ALGUNAS SOMBRAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

A pesar del reciente auge en el panorama municipal, existen varios factores que, de permanecer sin respuesta, seguirán obstaculizando el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina. Entre ellas, se destacan cinco desafíos para las autoridades municipales de muchos países de la región en su afán de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios y su contribución al bienestar de sus respectivos ciudadanos: la falta de una estructura integral de carrera municipal, un estilo de gestión personalizada, promover una relación más estrecha con la ciudadanía, el fortalecimiento de los ingresos propios municipales y el fortalecimiento de las asociaciones nacionales de municipios.

VI.1. La falta de una estructura integral de carrera municipal

Sorprendentemente, el tema de la gestión de los recursos humanos - clave para una mejor administración municipal - por mucho tiempo ha estado ausente del debate sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina. Con frecuencia se le considera un aspecto puramente “técnico” que de alguna forma habrá de solucionarse a medida que se profundice la descentralización. La “municipalización” de la prestación de servicios básicos que se está dando incrementa la demanda de personal técnicamente calificado necesario para asegurar una eficiente gestión municipal. Sin embargo, la transferencia de nuevas competencias y recursos financieros a los gobiernos municipales no garantizará un incremento en la eficiencia o eficacia de los sistemas de provisión de servicios locales, si no mejoran las prácticas administrativas existentes.^v

De hecho, la ausencia de un sistema adecuado de carrera municipal constituye una notable característica de los gobiernos locales de América Latina, que la distingue de sus contrapartes de muchos otros países del mundo con niveles de vida similares. En la mayoría de los países de la región, los estatutos administrativos y los reglamentos municipales contienen los ingredientes básicos de un sistema de carrera municipal, tal

como un régimen de reclutamiento por concurso y una estructura de remuneraciones en base a una clasificación de cargos. Pero muchas veces estas disposiciones legales que garantizan un sistema de personal transparente raramente no se ponen en práctica debido al duradero legado del caudillismo, cuya vigencia se nutre de la falta de estabilidad laboral en los cargos gerenciales y de la rotación de una burocracia mal pagada y excesiva.^{vi}

A pesar de las disposiciones legales que establecen un sistema de reclutamiento basado en el mérito, los vínculos familiares y políticos conservan una importante influencia en la selección de los cargos municipales. Los cargos vacantes raramente se anuncian en la prensa y los intentos por introducir el reclutamiento de personal mediante concurso público se han visto obstaculizado por el reclutamiento de personal “temporario” que posteriormente es transferido a cargos permanentes. Aun cuando el reclutamiento se realiza mediante concurso abierto, las consideraciones clientelistas con frecuencia continúan desempeñando un papel en la decisión final, ocultando de esta manera la continuidad de las prácticas tradicionales de clientelismo. La sutil manipulación de las prácticas basadas en el mérito con objeto de disfrazar el clientelismo también se observa en los ascensos. Por lo general, los criterios de ascenso están definidos en forma rígida y se basan principalmente en el número de años de servicio y las calificaciones educacionales más que en el rendimiento en el trabajo. Aunque en muchos gobiernos locales se han introducido formas elementales de evaluación del personal periódico, la relación entre patrón y cliente que existe, así como la que existe entre el funcionario que prepara la evaluación y el funcionario objeto de esta, por lo general impide que esta sea significativa del rendimiento.

El exceso de personal constituye una importante consecuencia de las prácticas clientelistas de reclutamiento en los gobiernos locales. Incluso en los municipios más grandes de la región, el nivel de personal es elevado en comparación con los estándares internacionales, especialmente considerando la variedad relativamente limitada de servicios que proveen en la actualidad. Chile es el único país de la región donde se han establecido límites al nivel del personal municipal en relación con el tamaño de la población, que actualmente es de un empleado por cada 500 habitantes. Debido al exceso de personal, sobre todo en los municipios de menor escala, el coste salarial generalmente absorbe más del 80 por ciento del presupuesto municipal, dejando muy poco para otros gastos operativos, y virtualmente nada para los gastos de inversión. La norma aceptada

en muchos países es que los ingresos propios se reservan de forma exclusiva para el pago de salarios, dejando los gastos de inversión dependientes enteramente de las transferencias fiscales del gobierno central. No obstante, en algunos países se ha intentado controlar el exceso de personal a través de coeficientes financieros. En Brasil, los salarios no deben exceder del 65 por ciento del total del presupuesto municipal, la relación entre los niveles mínimos y máximo de salarios también está fijada por ley, y ningún empleado puede ganar más que el alcalde. En Chile los gobiernos locales no pueden gastar más del 35 por ciento de su propio ingreso en pagos salariales (excluidos los maestros y los trabajadores de salud).

Debido en gran parte a la tradición clientelista, el sistema de personal está sumamente fragmentado. No existe integración entre los sistemas de personal de los gobiernos centrales y locales. El sistema de personal a nivel local tampoco está unificado horizontalmente entre sus respectivos municipios. En cambio, cada municipio tiene su propio sistema de personal. La falta de una integración vertical u horizontal obstaculiza notablemente la movilidad de personal de los gobiernos locales, y constituye un importante factor que impide la introducción de un sistema de carrera.

También se observa una falta de integración dentro del sistema de personal de cada gobierno local, ya que los empleados se dividen en dos categorías - los que ocupan cargos de confianza y los que ocupan cargos permanentes. El personal que ocupa cargos de confianza lo hace a discreción del alcalde, y tales funcionarios deben ofrecer su renuncia cuando asume el poder un nuevo alcalde. Los cargos de confianza por lo general incluyen a todos los funcionarios de alto nivel involucrados en la autorización del presupuesto y en la formulación de políticas. En su mayor parte son desempeñados por personal con calificación profesional.

La mayoría de los empleados municipales son permanentes y ocupan lo que inapropiadamente se denominan “cargos de carrera”. Estos cargos por lo general tienen un alto grado de estabilidad, ya sea en virtud de las leyes laborales generales o como resultado de contratos colectivos celebrados con los sindicatos de empleados municipales. En casi todos los países la carrera municipal en la práctica termina en el nivel de jefe de

departamento, ya que los cargos por encima de este son reservados para cargos de confianza.

El sistema de cargos de confianza ha sido ampliamente criticado por la discontinuidad y la falta de “memoria institucional” que crea dentro de la estructura administrativa de los gobiernos locales, así como por la forma altamente visible de clientelismo de la cual deriva. No obstante, la práctica tiene algunas características positivas que a veces no se tienen en cuenta. A diferencia de la rigidez de los nombramientos permanentes, los nombramientos de cargos de confianza son extremadamente flexibles y quienes no cumplen adecuadamente sus funciones pueden ser fácilmente despedidos por el alcalde. Aunque no están seleccionados por concurso, por lo menos en las grandes ciudades de Chile, Brasil y México quienes ocupan los cargos de confianza deben demostrar buen rendimiento personal, ya que corren el riesgo de perder el respaldo de su padrino, el alcalde.

La rápida rotación de los funcionarios de alto nivel entre los cargos municipales de confianza y otros cargos en los sectores público y privado es cada vez más común en Chile, Brasil y México, aunque aún no lo es tanto en los países más pequeños de la región. Cuando el personal es despedido de los cargos de confianza por los nuevos alcaldes, muchas veces es reemplazado por profesionales experimentados que provienen de otras organizaciones del sector público. Esta “circulación de elites” reduce la pérdida de talento gerencial en los gobiernos locales. También tiene la ventaja de reducir la insularidad de la administración municipal al exponerla a ideas nuevas que provienen desde afuera.

Hoy en día las nuevas administraciones municipales en las principales ciudades de Chile, Brasil y México no reemplazan necesariamente a quienes ocupan cargos de confianza y en general se solicita que continúen en sus cargos quienes ocupan cargos técnicos. Esta creciente tendencia a conservar al personal técnico de un periodo legislativo a otro constituye una señal de la gradual introducción de estabilidad en el empleo para el personal profesional de alto nivel de los gobiernos locales. En la medida en que aumente la complejidad de la administración municipal, es muy probable que esta tendencia se difunda. En algunos países existe un considerable intercambio entre los dos tipos de empleados municipales, en el que el personal permanente de mayor nivel se “promueve”

temporalmente a cargos de confianza, con el derecho de volver a su antiguo cargo. Ello contribuye a superar la pérdida de memoria institucional asociada con el sistema de cargos de confianza y constituye un factor de integración dentro del sistema bifurcado de personal.

VI.2. Un estilo de gestión personalizada

La gestión altamente personalizada en la figura del alcalde es un aspecto muy común de la cultura organizativa de los gobiernos locales en América Latina. Este estilo de gestión se refleja en la naturaleza de la estructura organizativa, que guarda escasa relación con el diseño *de jure* establecido en los organigramas y en la clasificación de cargos que los acompañan. La falta de normas y responsabilidades claras en materia de organización significa que la delegación funcional de autoridad no se cumple. En cambio, existe un sobre-concentración de la toma de decisiones al nivel más alto y una escasa delegación de las decisiones a los departamentos de línea. Ello produce una confusión general en las responsabilidades operativas, que conduce a duplicaciones y desacuerdos. Debido a que la delegación de responsabilidades es limitada, en general se encuentra ausencia de espíritu de gestión moderna. En cambio, las decisiones se adoptan en base a “órdenes” del alcalde. Ello, a su vez, genera una falta de iniciativa dentro de los departamentos de línea, los cuales tampoco cuentan con planes a largo plazo.

Este estilo de gestión altamente personalizado también genera un serio problema de discontinuidad administrativa. Con frecuencia los alcaldes se embarcan en nuevos y prestigiosos proyectos de inversión y rechazan continuar con los programas iniciados por sus predecesores, simplemente con el propósito de “dejar su huella” en el gobierno municipal. Esta falta de continuidad en la formulación de políticas entre sucesivas administraciones - común aun cuando pertenecen al mismo partido - obstaculiza una visión estratégica de la gestión municipal. Con frecuencia el alcalde suele estar más preocupado por las cuestiones diarias, debido a que el enfoque cortoplacista de “rápido rendimiento”, permite obtener los rápidos dividendos políticos que estimula la inmediata popularidad del alcalde.

En su libro pionero sobre el tema, Mario Rosales (1994) ya resaltó el crucial papel del ‘buen alcalde’ como ‘director de orquesta’ para fortalecer la gobernabilidad local. Tampoco requiere ‘saber latín’. Hacia “adentro” de la municipalidad requiere un compromiso ‘de corazón’ con el trabajo en equipo, mediante reuniones frecuentes convocadas entre el alcalde y sus propios directores de línea. Hacia “afuera” de la municipalidad requiere un compromiso ‘de corazón’ de colaboración con la sociedad civil, mediante reuniones periódicas convocadas con representantes de los actores territoriales (empresarios, universidades, ONGs, gremios, sindicatos, organizaciones vecinales). Además, recomienda que las arriba mencionadas asociaciones nacionales de municipios podrían jugar un importante papel en revolucionar la cultura gerencial municipal al promocionar estilos de liderazgo y de gestión que conforman a lo que el PNUD caracteriza como la Gobernabilidad Democrática Local (Rosales, 2017). Esto es un gran desafío frente a la cultura vigente de caudillismo y gestión unipersonal todavía vigente en tantos gobiernos locales de la región. Pero los potenciales beneficios de una gira en el estilo de liderazgo - más democrático, más transparente y participativo- sobre la gestión de políticas públicas locales son inmensos.

VI.3. Promover una relación más estrecha con la ciudadanía

Otro desafío para los gobiernos locales de América Latina es el promover una relación más estrecha con la ciudadanía a través del fortalecimiento de la democracia representativa y participativa. De hecho, en los últimos veinte años, las principales reformas electorales han fortalecido la democracia representativa a nivel municipal. La más importante de estas reformas incluye la elección directa de alcaldes, la extensión del período de su mandato, y la posibilidad de su reelección.

Pero aún existe una importante característica estructural del sistema electoral municipal que limita su *accountability* (rendición de cuentas) ante la ciudadanía. Ello es el número muy reducido de concejales, que va de un mínimo de cinco en la mayoría de los países a un máximo de sólo sesenta en el caso de la Municipalidad de Buenos Aires. Los gobiernos locales en Europa tienen un promedio de proporción mucho menor de ciudadanos por concejal (Francia, 110; Suecia, 270; Alemania, 400; España, 602; Japón, 1.600; Reino Unido, 1.800). En las ciudades más grandes del subcontinente la proporción de

ciudadanos por concejal típicamente oscila entre 20.000 y 80.000, cifras extremadamente elevadas en comparación con ciudades de tamaño similar en Europa.

Por otro lado, en casi toda América Latina no existe un sistema de circunscripciones electorales más reducidas al interior del municipio, eligiéndose mayoritariamente todos los concejales por una sola circunscripción que es el municipio en su totalidad de acuerdo con el sistema de representación proporcional de d'Hondt.^{vii} La combinación de número muy reducido de concejales en las grandes ciudades, junto con inexistencia de ligazón directa entre los concejales elegidos y una zona territorial determinada al interior del municipio, disminuye notablemente la rendición de cuentas del gobierno local a los ciudadanos. Aunque con frecuencia esta situación es herencia de códigos electorales promulgados en una época en que la población urbana era mucho menor, es llamativo que este “déficit democrático” de la representación política local no se haya corregido.

Este déficit se acentúa por otras características estructurales del sistema electoral local. Por ejemplo, en varios países del subcontinente hasta ahora se realizan elecciones paralelas - el mismo día - para los cargos nacionales y locales, produciéndose el efecto “arrastré”, ya que en el momento de votar al ciudadano le preocupa más quien va a ser presidente del país que concejal. Otra falencia del sistema electoral es el predominio de listas cerradas y bloqueadas, lo cual permite que sean los líderes del partido, en lugar de los electores, quienes seleccionen efectivamente a los candidatos que ganan las elecciones municipales, en función de las luchas que se dan al interior del mismo partido.

Estas características estructurales se mantienen vigentes en la actualidad porque son fiel reflejo del desequilibrio de poder entre el poder ejecutivo y el concejo municipal. En la mayoría de los países latinoamericanos el poder del alcalde es muy superior al del concejo y existe una subvaloración implícita hacia el rol del concejal en el quehacer municipal. Según la división formal de responsabilidades establecida por la legislación municipal, el concejo municipal tiene dos importantes funciones: ratificar los estatutos municipales (ordenanzas) y los reglamentos administrativos internos, con frecuencia propuestos a iniciativa del alcalde; y monitorear la gestión municipal del ejecutivo. El concejo debe también aprobar el presupuesto *ex ante* y un informe de gestión *ex post*. Sin embargo, en la práctica el control legislativo sobre los aspectos financieros de la gestión municipal es

exiguo. En general los concejales en América Latina carecen de asesores personales en cuestiones financieras para poder evaluar la eficiencia de la gestión municipal. Por ende, con frecuencia su intervención se reduce a críticas acerca de la legalidad de las decisiones tomadas por alcalde.

En muchos gobiernos locales, el poder del concejo es tan débil que su actividad se limita a aspectos triviales, mientras los estratégicos, aquellos relacionados con la gestión municipal, quedan exclusivamente en manos del alcalde. Ello ha contribuido a que la imagen pública de los concejales sea relativamente peor a la del alcalde. La relación desigual de poder que existe entre el ejecutivo y el concejo se refleja también en el mismo comportamiento de los concejales. En vista de la relativa debilidad del concejo y de la prevalencia del clientelismo, el poder del concejal con frecuencia deriva principalmente de su rol como intermediario entre el alcalde y los grupos de presión. Su prestigio depende de la capacidad para canalizar los intereses de estos grupos y de la capacidad para obtener favores del alcalde.

Después del surgimiento de las organizaciones vecinales en oposición a los regímenes militares durante los años ochenta, los nuevos gobiernos civiles de la región consideraron inicialmente la participación ciudadana como un ingrediente esencial para el fortalecimiento de las perspectivas de la democracia a largo plazo a través de mecanismos de diálogo y de formación de consenso a nivel municipal. Los esfuerzos del gobierno central por estimular la participación ciudadana se llevaron a cabo principalmente a través de revisiones en la legislación de los gobiernos locales que estimulaban a los gobiernos municipales a otorgar reconocimiento oficial a las organizaciones vecinales, realizar referendos y plebiscitos locales, aceptar la posibilidad de revocar al alcalde, y aceptar las iniciativas locales. En muchos países también se obligó a los gobiernos municipales a realizar consultas directamente con la ciudadanía a través de los cabildos abiertos.

Sin embargo, la relación entre la democracia participativa y la democracia representativa a nivel municipal sigue siendo problemática en muchas partes de la región. Existe una opinión muy equivocada pero muy difundida de que hay un conflicto intrínseco entre estas dos expresiones de democracia local. Según esta visión, el asociarse con la democracia representativa conlleva a la “participación subordinada” y solo la democracia

participativa es capaz de realizar una “democracia plena”. Cualquier participación ciudadana que buscara coordinar actividades con los gobiernos locales para mejorar los suministros de servicios era tildada de “puro asistencialismo”. Aun cuando esta postura de rechazo y desprecio hacia la democracia representativa es sumamente destructiva, habría que reconocer que su amplia difusión y aceptación en gran parte refleja las grandes falencias de la democracia representativa, señaladas arriba. Por eso, la prioridad para asegurar la sostenibilidad de la democracia local en América Latina pasa por el desafío de fortalecer los mecanismos “tradicionales” de democracia representativa mediante profundas reformas al sistema electoral municipal.

VI.4. El fortalecimiento de los ingresos propios municipales

Un estudio reciente de Cibils y Ter-Minassian (2016), que abarcó a siete países, confirmó otra vez la sobre dependencia de los gobiernos municipales de América Latina en las transferencias fiscales. El estudio notó que los ingresos propios cubrían solo un promedio del 30% de gasto municipal total, comparado con el 60% en los países de la OECD y el 75% en las economías emergentes de Asia. Concluyó que la entrega de una mayor autonomía fiscal a los gobiernos municipales podría aumentar su capacidad de inversión en infraestructura pública, así produciendo una mejora apreciable en el desarrollo humano. Los autores pusieron mucho énfasis en la reticencia del gobierno central de transferir mayores poderes por temor de ‘perder el control fiscal’ y de reducir su capacidad de negociación política a través de las transferencias. Pero quizás los autores no dieron la importancia debida al ‘otro lado de la moneda’ – o sea, la “insuficiencia recaudatoria” - la larga tradición del gobierno municipal de sub-utilización de lo que constituye el principal ingreso propio en todos los países latinoamericanos menos Panamá – el impuesto inmobiliario o predial. En la mayoría de los países de la región el rendimiento del impuesto inmobiliario es muy inferior a su potencial. Mientras ese impuesto representa, desde hace unos años, un promedio de 2,12% del PIB en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un 0,68% en los países en transición y un 0,60% en los países en desarrollo, el promedio en América Latina es de tan solo 0,37% (Sepúlveda y Martínez - Vázquez, 2012).

Como nos señala Rosales (2012), las razones son múltiples: débil voluntad política del gobierno nacional, gobiernos locales y parlamento; mecanismos de transferencia y distribución que desincentivan la colecta local; y la débil capacidad y equipamiento de las administraciones. Esto se traduce en exenciones generosas y bajas tasas impositivas, evaluación de valor obsoleto y poco frecuente de las propiedades, registros y catastros incompletos y la falta de voluntad y medios para impulsar la colecta. Revertir esta situación no solo implica invertir en la construcción y el mantenimiento efectivo de catastros de propiedad, sino también evitar la erosión de su base tributaria a través de exenciones, subir las tasas legales hasta el límite superior de los rangos permitidos por el gobierno central y reforzar la fiscalización.

Existe otra fuente de ingresos propios, presente hace muchos años en la agenda de planificación urbana, pero que no recibe la atención que merece de parte de los gobiernos municipales de la región. La “captura de valor” se refiere a la utilización para el beneficio común de los incrementos en el valor de la tierra (plusvalía) generados por acciones no tomadas por los dueños de la misma tierra, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en la normativa sobre uso de la tierra (zonificación). A través de un impuesto a las mejoras, los gobiernos locales gravan aumentos en el valor de las propiedades privadas que se han beneficiado de la inversión pública realizada por ellos. Este tipo de impuesto es por lo general un solo pago durante un período específico de tiempo que cubre la totalidad o parte de la inversión pública.

Este gravamen ya está legalmente presente en la mayoría de los países de América Latina, pero poco se implementa debido a la resistencia de los dueños de tierra urbana y empresas inmobiliarios. Sin embargo, como se ha visto en Colombia, donde este instrumento tiene una larga historia de aplicación continua, puede ser una importante fuente de ingresos para los gobiernos locales. Smolka (2013) nos recuerda que aun cuando en la mayor parte de la región los ingresos por captura de valor son escasos, el uso de las contribuciones fiscales por mejoras en Bogotá y Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) en São Paulo han generado ingresos por encima de US\$1.000 millones.

VI.5. La debilidad de las Asociaciones Nacionales de Municipios



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

El proceso de descentralización revitalizó las asociaciones nacionales de municipios en muchos países de la región. Aunque muchas de estas asociaciones habían existido antes, no habían surtido ningún efecto debido a su dependencia política del gobierno central. No obstante, a medida que sus socios fueron elegidos en lugar de nombrados, estas asociaciones se convirtieron en una plataforma política importante en favor de una mayor descentralización hacia los gobiernos locales. Entre las asociaciones más sólidas que demuestran los atributos arriba mencionados se encuentra la Asociación Chilena de Municipalidades (AchM).^{viii}

Sin embargo, dado que los procesos descentralizadores en la región no siempre forman parte de las prioridades de los gobiernos nacionales, muchas veces las asociaciones nacionales de municipios siguen enfrentando obstáculos en su papel de portavoz de las inquietudes colectivas de sus miembros. Además, como nos recuerda Rosales (2017), a veces los gobiernos nacionales intentan cooptar a las asociaciones municipales con miras a neutralizar su programa descentralizador. En el peor de los casos esto deriva en generar inestabilidad institucional en las asociaciones, con rotación excesiva del personal

profesional y técnico. De hecho, las asociaciones nacionales de municipios son todavía débiles en varios países latinoamericanos. En algunos, existes asociaciones nacionales separadas de alcaldes y de concejales. En otros, existen varias asociaciones nacionales, divididas por afiliación partidaria.^{ix}

VII. LA DESCENTRALIZACIÓN – UN BALANCE

¿Hasta qué punto el proceso de descentralización ha sido beneficioso para América Latina? ¿O visto de otra forma, cómo hubiera sido la ‘cara’ de América Latina en 2023 si no se había realizado este proceso histórico? Por un lado, los medios de comunicación muchas veces demuestran su desencanto con el lamento de que “hemos descentralizado la corrupción” porque asume erróneamente que debe ser un cambio ‘fácil’. Al contrario, es un proceso de larga duración que representa cambios sísmicos y complicados tanto en la relación intra-gubernamentales (verticales) e inter-institucionales (horizontales). Por otro lado, los sectores progresistas expresan su desencanto porque la descentralización no ha cambiado la faz de la estructura política de América Latina y hasta lo tildan erróneamente como parte integral de la ola del neoliberalismo en la región.

Indudablemente, existen válidas críticas acerca de la actualidad municipal en muchos países de la región: la corrupción y clientelismo imperante todavía en la gestión de muchas municipalidades; la sobre dependencia en las transferencias fiscales intergubernamentales y la renuencia en aumentar el cobro de ingresos propios; la continua injerencia del gobierno central en frustrar la autonomía municipal; y la partidización de los mecanismos de participación ciudadana.

Hasta se escuchan voces advirtiendo de que, al delegar mayores competencias y recursos financieros a los gobiernos municipales, paradójicamente, la descentralización podría resultar adversa a la democracia, por dos razones. En primer lugar, se argumenta que existe el peligro de que la combinación de una mayor autonomía política para los gobiernos locales junto con mayores transferencias fiscales pueda fortalecer el caudillismo y así reducir aún más el nivel de eficiencia en la gestión municipal. En segundo lugar, se cuestiona la viabilidad financiera del proceso de descentralización, sugiriendo que podría amenazar la estabilidad macroeconómica. Esto en virtud de que en

varios países las transferencias financieras del gobierno central han superado a las transferencias de nuevas funciones a los gobiernos locales, violando así la ‘regla de buena práctica’ de que *finance follows functions* (el financiamiento sigue la función) – o sea que el flujo de transferencia fiscal debe ser acorde con el crecimiento de nuevas responsabilidades en el área de suministro de servicios locales.

Aquí es necesario mencionar la principal tendencia negativa en el ambiente municipal desde el inicio del proceso de descentralización - la extensión paulatina del flagelo del tráfico de narcóticos y su infiltración a las estructuras municipales, la narcopolítica. Hoy en día no hay país en América Latina donde no existe este fenómeno. La relación entre la descentralización y el creciente fenómeno de la narcopolítica es un tema controvertido. Un estudio de Perdomo & Uribe Burcher (2016) sugiere que el proceso de descentralización en Colombia desde la década de 1980 fue ‘culpable’ del auge de crimen organizado, al facilitar la emergencia del “autoritarismo regional”, un nexo entre políticos locales de élite y grupos paramilitares, quienes a la vez tomaron control del tráfico de narcóticos. Como evidencia notan que, luego de las elecciones municipales de 2015 uno de cada siete alcaldes estaba bajo investigación por supuestos vínculos con el crimen organizado. Otra supuesta consecuencia de la descentralización fue la emergencia del “clientelismo armado”, mediante lo cual grupos ilegales obtuvieron contratos públicos y desviaron a su beneficio las regalías de la minería mediante amenazas violentas. El estudio resalta el relacionamiento “simbiótico” entre el sistema judicial, los consejos municipales y los grupos paramilitares. Esta peligrosa mezcla de intereses privados y criminales, más la falta de rendición de cuentas, ha mermado el desempeño de los servicios públicos a la ciudadanía. Sin embargo, el problema de la narcopolítica en Colombia no fue “causado” por la descentralización misma sino por los intereses privados que habían dominado la política regional desde antaño, y que se fortalecieron gracias a la devolución del poder político, a partir de la primera elección de alcaldes en 1988.

Aquí tropezamos con un ejemplo emblemático del aporte del enfoque de *political economy analysis* (análisis de economía política - AEP) para desenmarañar estas críticas al proceso de descentralización. Este enfoque critica la ingenuidad de un análisis simplista, todavía muy presente en las consultorías e informes de las agencias internacionales, que asume que la descentralización es un proceso puramente técnico-



jurídico, y, por ende, que los problemas de su implementación son netamente la consecuencia de mala gestión. Al contrario, el AEP hace hincapié en algo muy obvio, pero muchas veces olvidado. Tanto la decisión de iniciar un proceso de descentralización como la forma de implementarlo son acciones explicadas por intereses políticos. Cabe recordar que, en América Latina, todas las decisiones de iniciar la descentralización - con la posible excepción de Bolivia - fueron “de arriba para abajo” – o sea provienen de las altas esferas del gobierno central y a veces influenciadas por ‘actores’ de afuera. Y esto ha sido la norma en el mundo entero (siendo Indonesia la gran excepción en las últimas décadas). Contamos ahora con varios ricos estudios pioneros del AEP aplicados al proceso de descentralización, tanto en Chile (Bland, 2004) como en Perú (O’Neill, 2005).

En su estudio regional, Willis et al (1999) nos recuerda que la dinámica y los “resultados” surgidos a raíz del proceso de descentralización solo son entendibles si analizamos la naturaleza de la negociación entre los varios actores involucrados en su diseño e implementación (presidencia, diputados, políticos nacionales y locales). Y aquí la estructura del control partidario es crucial. En los sistemas con partidos políticos centralizados, el gobierno central ejerce mayor control sobre recursos financieros y su uso que en los países caracterizados por estructuras partidarias en que políticos sub-nacionales ejercen una mayor influencia sobre los congresistas. Estos autores concluyeron que la naturaleza del sistema de partidos ha influido fuertemente en el ritmo y el alcance de la descentralización. El gobierno central mantendrá un mayor control sobre los recursos en aquellos países como México con partidos políticos centralizados que en aquellos con un sistema de partidos altamente fragmentado como Brasil. La evidencia de Perú sugiere que el apoyo a la descentralización también es más fuerte cuando los partidos en el gobierno nacional creen que el apoyo a nivel sub-nacional es más prometedor que sus perspectivas en las elecciones nacionales (O’Neill 2005).

Aquí cabe mencionar que uno de los estudios más influyentes en refutar los argumentos contra la descentralización, llevado a cabo en América Latina, también emplea el concepto de AEP. La obra de Faguet (2012) ofrece un detallado análisis cuantitativo y cualitativo del proceso de descentralización boliviana en marcha desde la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, respaldado por un extensivo trabajo de campo durante más de dos décadas. El autor emplea un análisis econométrico por un

periodo de 15 años para demostrar como la combinación de reformas institucionales formales y mecanismos para fomentar la sociedad civil en la LPP produjeron un círculo virtuoso de grandes mejoras en la equidad horizontal de las transferencias fiscales y a la vez en la eficiencia del gasto municipal gracias al fortalecimiento de la ‘responsabilidad’ y rendición de cuentas de sus autoridades. Resalta el viraje de la inversión pública hacia la formación de capital humano y servicios básicos, y con prioridad en los municipios con menores niveles de desarrollo humano. De hecho, los montos invertidos en la construcción de escuelas y sistemas de agua y saneamiento han aumentado más en los municipios con mayores niveles de carencia – o sea, en los pequeños municipios rurales con las tasas más altas de analfabetismo y las tasas más bajas de conexión de agua potable. Segundo, resalta el ‘acercamiento’ entre las decisiones municipales y las necesidades sentidas de la ciudadanía a través de la creación por la LPP de las Comités de Vigilancia, organismos ciudadanos de monitoreo de la gestión de las autoridades municipales, compuestos de representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Para resumir, el análisis de Faguet demuestra que la gobernabilidad democrática local ha mejorado en forma sustancial en Bolivia en los veinte años luego de la promulgación de la LPP, principalmente debido a que el gobierno municipal se volvió más receptivo a las necesidades sentidas y expresadas de la ciudadanía.

Existe un debate bastante estéril sobre hasta qué punto la 'agencia' (es decir, el liderazgo político) o la 'estructura' (es decir, niveles preexistentes de confianza social y/o desarrollo económico) es el principal factor explicativo del grado de éxito en los procesos de descentralización. En este sentido, el proceso en América Latina ofrece evidencia que respalda un argumento más complejo pero realista: que las motivaciones y los resultados son, ante todo, el resultado de esta dinámica de la interacción entre la ‘economía política’ local y nacional (Angell, Lowden y Thorp, 2001; Bossuyt, 2013; Eaton, 2004; Goldfrank, 2007; Montero y Samuels, 2003; Nickson, 2014). Esto no significa subestimar la importancia de los dramáticos cambios estructurales diseñados desde arriba que están alterando profundamente las relaciones intra-gubernamentales a través de la devolución fiscal, política y funcional. Tampoco se debe menospreciar la importancia de los avances diseñados por el carisma de alcaldes individuales. Más bien es un reconocimiento del hecho obvio de que la descentralización “empodera” a los actores locales (políticos, líderes empresariales y sociedad civil) cuyo impacto colectivo en la gobernanza local había permanecido sofocado bajo el anterior sistema centralizado de gobernanza. Por lo

tanto, a medida que estos actores locales comienzan a ejercer una mayor ‘voz’ a través de estructuras fortalecidas de gobierno local, los resultados necesariamente dependen, más que cualquier otra cosa, de sus respectivos intereses y objetivos, así como de la "correlación de fuerzas" entre ellos. Dado que las diferencias en el carácter de esta 'economía política local' son tan inmensas entre los municipios del mismo país, no es de extrañar que encontremos tanta variedad en los resultados de la descentralización en términos de la calidad de la gobernanza local, aun cuando todos han estado sujetos a las mismas profundas reformas estructurales (jurídicas, financieras y funcionales).

Es interesante notar que, a pesar de las críticas, no existe en la actualidad - ni en círculos intelectuales ni en la esfera política - una fuerte corriente de opinión que aboga por una sistemática estrategia regional de recentralización del sistema gubernamental en América Latina. No es de sorprender que los casos nacionales de recentralización se hayan ocurrido en dos países – Nicaragua y Venezuela – con liderazgos clavados en la tradición centralista de la década de sesenta. Aun así, luego de la euforia de la década de noventa cuando se convirtió en una especie de “moda” de desarrollo en la región, es importante reconocer la advertencia de varios autores acerca de la pérdida de fuerza del proceso de descentralización en la década de 2010 (Bossuyt, 2013; Carrera, 2013; Cravacoure, 2017; Rosales, 2017; Tulchin 2012).

VIII. CONCLUSIÓN

Existe evidencia suficiente para demostrar que el balance del proceso de descentralización en marcha desde hace más de cuarenta años en América Latina es positivo. A pesar de los tropiezos y obstáculos, los avances sobrepasan a los reveses. Sus logros han contribuido en cierta medida a contrarrestar las profundas desigualdades estructurales en la dirección de una mayor inclusión territorial y social. La democratización política a nivel municipal ha sido el eje del proceso. Esto está ayudando a introducir políticas programáticas en partidos que eran principalmente clientelistas. Las nuevas competencias transferidas a los gobiernos sub-nacionales se traducen en un desarrollo institucional progresivo, aunque desigual, en el que algunos municipios se destacan por su capacidad de innovación, mientras que otros aún se aferran a sus prácticas tradicionales.



Tampoco la aparente lentitud actual del proceso debería dar motivo para el pesimismo. La devolución de una mayor autonomía con nuevas funciones, atribuciones y finanzas representa un enorme cambio en las relaciones entre el gobierno central y el gobierno subnacional. Y como señalamos arriba, esto tiene un sinnúmero de consecuencias y reacciones cuando choca con la variante realidad de la “economía política” de cada municipio. Existen razones para mostrarse optimista en lo que respecta a la futura dirección del proceso. La fuerza crucial subyacente que impulsa los procesos paralelos de democratización y descentralización sigue siendo la presión de la sociedad civil. Estas fuerzas sociales están profundamente arraigadas, y su gestación es lenta, pero son poderosas a largo plazo.

Finalmente, no se debe olvidar que la descentralización – ese profundo proceso de reconfiguración y reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales - no es un fin en sí mismo. Es un medio para contribuir a alcanzar un fin superior que todos deseamos – una sociedad incluyente de desarrollo humano, de bienestar decente, de ‘Vivir Bien’. Aun cuando ha habido un evidente progreso en cuanto a la contribución del proceso de descentralización, hay todavía un largo camino para recorrer en alcanzar esta meta y hemos identificados algunos de los principales retos pendientes. No debemos olvidarnos de la necesidad constante de evaluar cualquier proceso de descentralización, y, por ende, cualquier gestión municipal, por su impacto en contribuir a lograr ese fin superior.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Angell, A., Lowden, P. & Thorp, R. (2001), “Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Reform in Colombia and Chile”. Oxford: Oxford University Press.

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

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

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



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

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

Cravacoure, D. (2017), “La recentralización municipal en América Latina”. En Ziccardi, A. & Cravacoure, D. (eds.) *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. Ciudad de México: UNAM.

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

Eaton, K. (2004), *Politics Beyond the Capital: “The Design of Subnational Institutions in South America”*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Faguet, J.P. (2012), “Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia”. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Goldfrank, B. (2007), “The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization and Participation”. *Comparative Politics* 39(2): 147–167.

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

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

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

Nickson, Andrew (1998), “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina”. *Reforma y Democracia* (Caracas) 12:71-88.

Nickson, Andrew (2005), *La Descentralización Política*. En Crespo, I. & Martínez, A. (eds.) *Política y gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 169-202.

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

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

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



Organization of American States (1968), *The financial situation of the municipalities and the role of the central government in Latin America*. Washington DC: Public Administration Unit.

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

Rosales, M. (1994), *Los secretos el buen alcalde: una guía para el ejecutivo local*. Santiago: IULA/SACDEL.

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

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

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

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

Tulchin, J. (2012), “Decentralization and its Discontents”. *Latin American Research Review* 47(2): 191–199.

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

Willis, E., Garman, C. & Haggard, S. (1999), “The Politics of Decentralization in Latin America”. *Latin American Research Review* 34(1): 7–56.

-
- ⁱ Existen varios excelentes estudios sobre el tema. Cabe mencionar solo tres de ellos - Carrera (2013), Bossuyt (2013) y Montecinos (2005). Todos concuerdan en que se ha dado un salto significativo en el nivel de la descentralización en América Latina.
 - ⁱⁱ La descentralización tiene cuatro formas distintas: políticas que traspasan la toma de decisiones a las oficinas subnacionales del ministerio del gobierno central (desconcentración); políticas que delegan la toma de decisiones a entidades públicas autónomas (delegación); políticas que traspasan la toma de decisiones al sector privado (tercerización); y políticas que traspasan la toma de decisiones a los gobiernos locales (devolución) (Rondinelli et al). En este capítulo por descentralización se entiende la devolución de autonomía política a los gobiernos locales.
 - ⁱⁱⁱ En varios países, tales como Perú y Bolivia, el calificativo “funcionario municipal” se había convertido en un término peyorativo.
 - ^{iv} Costa Rica (81) y El Salvador (262) son los únicos países que no han experimentado un aumento en el número de municipios. Cabe mencionar que ningún país latinoamericano ha reducido el número de municipios.

-
- v Las principales debilidades incluyen una deficiente planificación y presupuestación, la existencia de sistemas contables que no generan una información gerencial adecuada, un deficiente sistema para asegurar el mantenimiento de la nueva infraestructura, controles ineficaces para las compras y el control de inventarios, y una selección ineficiente de proyectos de inversión.
- vi Bajo la óptica clientelista, el empleo municipal no es considerado como un insumo requerido para producir un producto para la comunidad local en la provisión de servicios. Por el contrario, el empleo municipal es considerado como un producto en sí mismo: una justa recompensa por favores prestados o a prestarse.
- vii Las únicas excepciones son Panamá, donde se practica un sistema electoral basado en distritos electorales sub municipales, y Venezuela, donde la reforma de 1992 introdujo un sistema mixto en el cual las dos terceras partes de los concejales son elegidos en base a los distritos electorales sub municipales y la tercera parte restante de acuerdo con listas partidarias.
- viii Se demostró la fortaleza de la AChM en ocasión de su XII congreso nacional, realizado en agosto de 2015, que reunió a los representantes políticos de todas las comunas de Chile. Contaba con la presencia de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, y los ministros de Interior, de Salud, de Educación y de Desarrollo Social, además de la presidenta del Consejo para la Transparencia y la Contraloría General de la República. Las temáticas más importantes discutidas fueron la probidad y la transparencia, la educación pública, la salud municipal, la seguridad ciudadana y el desarrollo social.
- ix Por ejemplo, en Brasil hay tres asociaciones municipales: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional de Municípios (CNM) y Frente Nacional de Prefeitos (FNP). En México, el proceso de unificación logró en 2014 el acto constitutivo de la Confederación Nacional de Municipios de México (CONAMM), conformada por asociaciones de alcaldes del PRI, PAN y PRD, respectivamente la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC). Sin embargo, la CONAMM no ha logrado consolidarse como entidad aglutinadora.