

**Descentralización del Estado y finanzas municipales en
América Latina**

FLACMA
2012

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 3, Granada, Noviembre, 2012
ISSN: 2173-8253

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y FINANZAS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA

Síntesis actualizada de los informes regionales
sobre Descentralización en América Latina, de CGLU y FLACMA

Mario Rosales



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Editorial **U**niversidad **B**olivariana
Colección Estudios Regionales



DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y FINANZAS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA

Este libro sintetiza los capítulos latinoamericanos de los informes mundiales sobre descentralización -GOLD 1 y GOLD 2- realizado con los auspicios de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, y de la Unión Europea. Los informes originales han sido enriquecidos y complementados con los aportes de autoridades locales, funcionarios municipales y asociaciones nacionales de gobiernos locales de América Latina, lo que ha permitido identificar prioridades para la Agenda Municipal de la Región.

Mario Rosales




United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Los contenidos de este libro son de responsabilidad de FLACMA y bajo ninguna circunstancia pueden ser interpretados como reflejos del posicionamiento de la Unión Europea que proporcionó el apoyo financiero de la publicación.



Colección Estudios Regionales



© Editorial Universidad Bolivariana S.A., Santiago de Chile, 2012.

Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina

Inscripción N° 214.474

ISBN 978-956-321-054-5

Primera Edición: Marzo 2012

Editorial Universidad Bolivariana.

Huérfanos 2917 - Santiago, Chile.

<http://www.ubolivariana.cl>


<http://www.revistapolis.cl>

aelizalde@ubolivariana.cl

Diseño y diagramación: Utopía diseñadores, elutopista@mi.cl

Impresión: CIPOD. 2-236 65 55 contacto@cipod.cl Santiago, Chile

Este estudio está protegido por el Registro de Propiedad Intelectual y su reproducción en cualquier medio, incluido electrónico, debe ser autorizada por los editores. El texto es de responsabilidad del autor y no compromete necesariamente la opinión de la Universidad Bolivariana.



Presentación

TRES DÉCADAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: HACIA EL BUEN GOBIERNO LOCAL

Los procesos de descentralización del Estado en América Latina se han desarrollado en los diversos países de la Región desde la década de 1980 en adelante.

Algunos países avanzaron más tempranamente y otros se quedaron relativamente rezagados. Aun así, el proceso de la descentralización latinoamericana ha dejado una huella profunda y ha proporcionado logros importantes: elección democrática de autoridades locales en los más de 16 mil gobiernos municipales de Latinoamérica y el Caribe; incremento en la participación de los gobiernos locales e intermedios en los recursos de los gobiernos nacionales a cerca del 20%, como promedio regional; aumento de la inversión local y ampliación y mejoramiento de los servicios que prestan los gobiernos locales a la comunidad; nuevos espacios de participación ciudadana e incorporación a la vida pública de importantes actores como nacionalidades indígenas, mujeres, grupos pobres de la población, minorías y grupos especiales; mayor transparencia, rendición de cuentas y vínculo más fluido de las autoridades locales con sus comunidades.

En lo cualitativo, los gobiernos locales han evolucionado progresivamente de las formas más tradicionales de administración a otras más modernas, que podríamos denominar de “buen gobierno local”.

Los alcaldes, prefeitos e intendentes municipales se han abierto a la comunidad y están generando nuevas formas de gestionar los servicios, como de impulsar el desarrollo. La participación ciudadana, las alianzas público privadas y, en general, formas más colaborativas de acción local han permitido sumar recursos y energías de los actores locales a la gestión de los territorios. De este modo, las gestiones municipales han avanzado en su transformación de administraciones municipales a gobiernos locales, profundizando la práctica de la democracia.

En suma, la descentralización muestra resultados destacables y positivos, pese a sus vacilaciones y límites. No obstante, no todo es positivo. Hay países en los que la descentralización partió tarde, es limitada o aún no se inicia del todo.

En este desarrollo, que no es homogéneo ni lineal, las sucesivas crisis que han afectado a la región también han limitado a los procesos de descentralización y en lugar de adoptar como estrategia de respuesta la de fortalecer a los gobiernos locales –como primera línea de las políticas públicas para contener las crisis y acudir en ayuda de los sectores sociales más afectados– algunos de los gobiernos nacionales optaron por actuar directamente desde el nivel central, la mayor parte de las veces a costa de los recursos de los gobiernos locales.

Del mismo modo, las luchas por el poder político ponen en riesgo los avances descentralizadores. Varios países cambiaron sus constituciones y también hicieron ajustes a la legislación, que a veces afectaron la autonomía y operación de los gobiernos locales generando temores ante una eventual recentralización.

También la cooperación internacional ha reducido el apoyo a los procesos de descentralización, en comparación con la fuerza y convicción con que lo hizo durante décadas anteriores. Influyen, por una parte, la menor provisión de recursos de ayuda al desarrollo, cuyo flujo en varios países de América Latina ha cesado casi del todo, y otros temas y urgencias surgen en las agendas de desarrollo

internacional como la exclusión social, los temas ambientales o, más actualmente, las crisis recurrentes del sistema económico mundial que acompañan a la globalización.

Tanto la cooperación internacional como los gobiernos nacionales parecen no aceptar que las políticas públicas nacionales e internacionales de ayuda al desarrollo necesitan de gobiernos locales fuertes y autónomos para involucrar efectivamente a la población y los actores locales tanto en la superación de las crisis como en los esfuerzos de desarrollo.

Igual que en los procesos de descentralización –en los que se observan grandes diferencias entre los países- el asociativismo municipal tiene diversos grados de fortaleza en las diferentes naciones.

Hay países con movimientos asociativos nacionales fuertes en los que la asociación nacional de municipios es un actor importante, que es considerado un interlocutor válido frente al gobierno nacional, que se autofinancia, presta diversos servicios y lidera a los gobiernos locales; y hay otros en que las asociaciones nacionales sobreviven con problemas, son dependientes de signos políticos o carecen de reconocimiento entre sus potenciales miembros.

Como se observa, los avances de la descentralización, el asociativismo municipal y la gestión municipal entregan buenas razones para alegrarse por los progresos alcanzados en estas últimas décadas. Pero sus beneficios no alcanzan del mismo modo a los diversos países y territorios y los peligros derivados de las crisis económicas o los cambios políticos continúan presentes o adquieren nuevas formas.

En este marco, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales, FLACMA, apoyó y coordinó estrechamente con la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, en la elaboración de los dos informes mundiales: uno sobre descentralización y democracia local en el mundo, en 2008, y otro sobre finanzas municipales, el

año 2010. Estos estudios son parte de los esfuerzos de las organizaciones municipalistas internacionales por seguir, comprender y difundir los resultados de los procesos de descentralización, gestión municipal y desarrollo local, tanto en el mundo como en América Latina. Ambos informes han sido impresos y difundidos por medios físicos y virtuales por parte de la CGLU.

No obstante, tanto FLACMA como la CGLU, han creído necesario realizar un nuevo esfuerzo de difusión de los resultados de los dos informes en América Latina. Con este objeto, se ha producido una síntesis de ambos documentos en lo relativo a nuestro continente, que tengo el agrado de presentar. Este esfuerzo ha sido posible por la colaboración de la Unión Europea, a quien agradecemos por su valiosa contribución.

Este libro de síntesis –realizado por Mario Rosales- ha contado con el apoyo y la colaboración del equipo técnico de FLACMA, de varios expertos asociados a la Federación y de autoridades que han realizado valiosas contribuciones en los diversos encuentros políticos y técnicos promovidos por nuestra Entidad.

Recomiendo la lectura y difusión de los contenidos, datos y conclusiones de este libro que nos permite una mejor comprensión tanto de los procesos de descentralización como de la buena gestión local, ayuda en nuestro entendimiento que es base del asociativismo y permite difundir el ideario municipalista que nos une.

Julio César Pereyra
Presidente de la Federación Latinoamericana de Ciudades,
Municipios y Asociaciones, FLACMA
Presidente de la Federación Argentina de Municipios, FAM
Intendente Municipal de Florencio Varela

Introducción

Este documento constituye una síntesis para América Latina de los Informes “Descentralización del Estado y Democracia Local en América Latina” (GOLD 1) y “Finanzas Municipales en América Latina” (GOLD 2) de la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, y de su sección regional: la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA. El primer informe fue elaborado por los expertos Mario Rosales y Salvador Valencia Carmona el año 2007 y el segundo por el consultor Jorge Martínez-Vázquez en el año 2010.

Ambos informes tratan de temas distintos, el primero da una visión de conjunto de la descentralización con un enfoque integral y una visión más bien política; el segundo se centra en los aspectos financieros y económicos de la descentralización y sus consecuencias fiscales. No obstante, ambos trabajos son complementarios, aunque hay un horizonte de 3 años que los separa, por lo que los datos con los que cada uno trabaja no son del todo coincidentes.

Este trabajo de síntesis ha sido realizado para colocar al alcance de los alcaldes, concejales y funcionarios municipales de América Latina –y de los expertos e interesados en el tema– lo esencial del contenido de ambos documentos. En esta síntesis nos hemos ceñido básicamente a los informes originales reduciendo su gran extensión y actualizando algunas cifras y datos, lo que se informa expresamente en los cuadros en que se integran las actualizaciones. Para mayor claridad en cada capítulo se menciona el nombre del autor o los autores originales.

Los créditos y la propiedad de esta síntesis de los informes GOLD 1 y 2 pertenecen a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos,

CGLU, la organización mundial de los gobiernos locales con sede en Barcelona, y a su sección regional: la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA, con asiento en Quito, Ecuador.

El texto consta de cuatro partes: “Panorama de la Descentralización en América Latina” proveniente de GOLD 1; “Las Finanzas de los Gobiernos Locales: una Visión de Conjunto”, extraída de GOLD 2; “Problemas y Soluciones para las Finanzas Locales”, también correspondiente a GOLD 2); y, “La Democracia Local en América Latina”, cuyos contenidos proviene más bien de GOLD 1. Se agrega un anexo con las “Conclusiones y Propuestas para las Finanzas Locales”, correspondientes a GOLD 2.

Las conclusiones finales constituyen una elaboración más libre del autor y editor del trabajo de síntesis, Mario Rosales, que integra los aportes de dos encuentros latinoamericanos de expertos de las asociaciones nacionales de municipalidades de América Latina. Estas reuniones se realizan al inicio del proceso de elaboración de los informes GOLD, en San Salvador el 2007, y al finalizarlo, en Medellín, Colombia el año 2010. Además se han tenido en consideración las fichas nacionales de la situación de los gobiernos locales en los diversos países elaboradas dentro del programa GOLD de CGLU y FLACMA.

Contenidos

Presentación	3
Introducción	7
Contenidos	9
Síntesis	13
1. PANORAMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	21
1.1. Una mirada de conjunto	21
1.2. Las distintas opciones descentralizadoras	22
1.3. Evolución general de los recursos municipales	26
1.4. Países, estados, regiones, departamentos y gobiernos locales	27
1.5. Descentralización en los países federales	27
1.6. Descentralización en los países unitarios de América del Sur	29
1.7. Descentralización en los países unitarios de América Central y El Caribe	33
1.8. Áreas metropolitanas, ciudades, pequeños municipios y mancomunidades municipales	36
2. LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES: UNA VISIÓN DE CONJUNTO	41
2.1. Competencias y tamaño del gasto municipal en los países de América Latina	41
2.2. Comparación del grado de descentralización en Europa y América Latina	43
2.3. Ingresos y potestades tributarias de los gobiernos locales	44
2.4. Transferencias intergubernamentales	47
2.5. Acceso al Crédito de los gobiernos locales	51

2.6. Proceso presupuestario deficiente y exceso de controles centrales	54
2.7. Una innovación interesante: el Presupuesto Participativo	55
2.8. Un aspecto destacable: la alta tasa de inversión local	57
2.9. Reorganización de los servicios públicos locales	55
2.10. Impacto positivo de la descentralización en los servicios	61
2.11. Personal de los gobiernos locales y Servicio Civil de Carrera	62
3. PROBLEMAS Y SOLUCIONES PARA LAS FINANZAS LOCALES	65
3.1. ¿Cómo equilibrar cantidad de municipios, economías de escala y representación política?	67
3.2. Asociaciones de municipios: una solución posible para los gobiernos locales pequeños	67
3.3. Más claridad para asignar responsabilidades de gasto a los gobiernos locales	69
3.4. Insuficiente autonomía financiera municipal y financiamiento de los gobiernos locales	71
3.5. Separar los ingresos por participación en los recursos nacionales	79
3.6. Necesidad de racionalizar el sistema de transferencias	80
3.7. Incrementar la responsabilidad local para el acceso al crédito	82
3.8. Mejorar los procesos presupuestarios a nivel local	87
3.9. ¿Qué hacer frente a la escasez de datos sobre las finanzas locales?	90
4. LA DEMOCRACIA LOCAL EN AMÉRICA LATINA	91
4.1. Municipalidad y regímenes electorales locales	91
4.2. Participación ciudadana	93
4.3. Mejorando los derechos de las minorías	97
4.4. Políticas de género en los gobiernos locales	98
4.5. Asociativismo municipal y defensa de la autonomía municipal	100

5. LOGROS, LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	103
5.1. Logros de la descentralización	103
5.2. Limitaciones de la descentralización	107
5.3. Una visión de conjunto	108
6. TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA AGENDA MUNICIPAL	111
6.1. Nuevas realidades de un Mundo Global	112
6.2. Hacia una nueva Agenda Municipalista y de los Gobiernos Locales	113
Anexo 1: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS SOBRE FINANZAS MUNICIPALES (GOLD 2)	119
a) Sugerencias sobre la estructura organizacional	119
b) Recomendaciones sobre el sistema fiscal intergubernamental	120
c) Acerca de los transferencias por participación en los ingresos nacionales	122



d) Sobre los créditos para los gobiernos subnacionales	123
e) Observaciones sobre el proceso presupuestario y la transparencia	124
Bibliografía	125



Síntesis

Los Informes sobre descentralización en América Latina - GOLD 1 y 2- de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, y su sección regional la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA, permiten reafirmar la validez de la descentralización y la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales para realizar las nuevas tareas que demandan los ciudadanos y que se generan por las nuevas condiciones existentes por la globalización de la economía, la política y las culturas.

Los Procesos de Descentralización en América Latina

A partir de la década de los ochenta en América Latina se inician y llevan a cabo procesos de descentralización en varios países de la región, tanto unitarios como federales. En algunos, la descentralización obtiene grandes logros fortaleciendo a los gobiernos locales, asignándoles nuevas competencias, dotándolos de mayores recursos financieros y ampliando su autonomía. Destacan Brasil y Colombia, cuyos indicadores acerca de la descentralización mejoran muy notablemente, constituyéndose en modelos a tener en consideración.

Durante la década de los 90 la descentralización se extiende por toda América Latina, aunque no siempre favorece a los gobiernos locales. En los países federales las políticas descentralizadoras



tienden a fortalecer a los gobiernos intermedios y no ayudan del mismo modo a los gobiernos municipales, como ocurre en México. Los procesos de descentralización continúan desarrollándose hasta hoy. Incluso en Perú, donde la descentralización se detiene en la década de los 90, debilitando a los municipios, el proceso se retoma y continúa hasta ahora. Otros países, como Ecuador o Bolivia, realizan ajustes a sus estructuras públicas a partir de nuevas Constituciones y leyes que reconocen y validan la descentralización como eje articulador de las nuevas estructuras del Estado.

Logros Cualitativos de la Descentralización

Los resultados financieros de la descentralización en A. Latina son importantes, pero desequilibrados. Países federales, como Brasil y Argentina, muestran una mejor distribución de recursos financieros y sus gobiernos intermedios y locales ya realizan la mitad o más del gasto general del Estado. Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador mejoran notablemente su grado de descentralización, pero el gobierno central continúa realizando la mayor parte del gasto. Chile y Uruguay se ubican en una situación intermedia, en tanto los países de Centroamérica y el Caribe siguen siendo muy centralizados, aunque en algunos la descentralización muestra sus primeros efectos positivos. No obstante, al considerar sólo cifras del gasto municipal, en las federales Argentina y México los municipios realizan menos del 10% del gasto gubernamental y en los países centroamericanos y del Caribe menos del 5%, excepto en El Salvador.

En América Latina en su conjunto, la descentralización fiscal es una tarea que se encuentra aún a medio camino. Si bien hay países que han avanzado, en otros queda mucho por hacer y el grado de descentralización está todavía lejos de la media del 19% del gasto total de todos los niveles de gobierno. Los avances de la descentralización no se limitan a los aspectos puramente financieros, donde los gobiernos centrales y parlamentos son, en general, muy reacios a transferir recursos con alegatos variados como falta de recursos, situaciones de crisis o debilidad de las administracio-



nes municipales.

La situación de los gobiernos locales en América Latina ha cambiado de manera sustancial desde la década de los 80 y los procesos de descentralización, pese a sus limitaciones, mucho han ayudado. La elección democrática de todas las autoridades en los más de 16 mil gobiernos locales de América Latina es un logro notable de la descentralización política, así como los grandes espacios de participación que se han abierto a las mujeres, los indígenas, las comunidades pobres y otros grupos sociales tradicionalmente ex-

Logros de la Descentralización en A. Latina entre 1980 y 2005

<i>Descentralización política:</i>	En 1980 en A. Latina se elige democráticamente a alcaldes y concejales en sólo 7 países. Ahora los más de 16 mil municipios latinoamericanos eligen sus autoridades locales mediante el voto popular;
<i>Descentralización administrativa:</i>	Las municipalidades reciben nuevas competencias y tareas, aunque la mayor parte de ellas son compartidas con otros niveles de gobierno;
<i>Descentralización fiscal:</i>	El gasto de los gobiernos subnacionales -gobiernos locales más gobiernos intermedios- sube de un promedio regional del 12% al 19% del gasto gubernamental total;
<i>Participación e inclusión social:</i>	Se abran nuevos espacios de participación social y ciudadana y se integra e incluye mejor a las mujeres, etnias indígenas, grupos pobres y sectores excluidos;
<i>Mayor inversión y mejores servicios:</i>	Se incrementa la inversión local, mejora la infraestructura, se extienden y mejora la calidad de los servicios, pero la situación es muy heterogénea entre los municipios;
<i>Modernización y buen gobierno local:</i>	Emergen formas nuevas de gestión: junto a administraciones municipales de operación vertical surgen estilos más abiertos, horizontales y participativos propios del buen gobierno;

Informe "Descentralización y Democracia Local en el Mundo"
Rosales y Carmona, CGLU, Barcelona, 2008.





cluidos. Los recursos financieros se incrementan de manera importante –aunque no suficiente- lo que permite mejorar notablemente la inversión municipal, lo que hace aparecer a los gobiernos locales en varios países como más efectivos que el gobierno central.

El logro cualitativo más notable de los municipios radica en el mejoramiento de la gestión. Aunque la situación no es pareja, dada la heterogeneidad de municipios y la pobreza de muchos de ellos, en general las municipalidades avanzan notablemente en el mejoramiento de calidad de su gestión y en un funcionamiento cada vez más abierto a la participación y el control ciudadano. Los casos exitosos de gestión municipal, o buenas prácticas, son comunes y en casi todos los países existen bancos de experiencias relevantes que ayudan a diseminar los aprendizajes realizados. Muchos municipios en América Latina operan hoy como reales gobiernos locales, superando en la práctica las limitaciones que les imponen las leyes, culturas institucionales y controles centrales.

Realidades de un Mundo Global

Muchos gobiernos locales de América Latina se han modernizado colocándose a la altura de las demandas de la sociedad actual, aunque aún falta que estos impulsos modernizadores lleguen al conjunto de ellos. La lejanía, aislamiento y, en especial, la falta de recursos humanos, técnicos y financieros impiden a la mayoría de las municipalidades operar de manera más efectiva. Los gobiernos centrales y parlamentos no deben exigir a los municipios más pequeños, pobres y lejanos que mejoren su gestión para transferirles competencias y recursos sino, por el contrario, deben profundizar la descentralización política y fiscal para estimular y apoyar ese fortalecimiento.

Los gobiernos, la banca internacional y las instituciones de ayuda al desarrollo demandan a los municipios mejorar la gobernanza local, entendida esta como una mayor colaboración de los gobiernos locales con la empresa privada y la sociedad civil, para prestar buenos servicios e impulsar el desarrollo de los territorios. Para superar




la tentación privatizadora -que está implícita en el concepto de gobernanza- el movimiento municipalista propone extender la práctica del buen gobierno local, como la institución pública que articula y lidera a los actores privados, de la sociedad civil y ciudadanos en el impulso al desarrollo.

La mayor información y cultura política de los ciudadanos se expresa en exigentes demandas hacia las municipalidades. De modo parecido, la globalización se traduce en tareas cada vez mayores para los gobiernos locales. El calentamiento global y las formas actuales de producción y consumo presionan y amenazan el medio ambiente. La masificación de las formas de consumo de los países desarrollados y el turismo masivo reducen el espacio de las culturas locales y colocan en jaque la identidad de los territorios. La producción ilegal, venta y consumo de drogas se internacionalizan y amenazan la seguridad y tranquilidad de las antes tranquilas comunidades locales. La mundialización de la economía permite que las crisis económicas que antes afectaban a los países centrales hoy día se extiendan por todo el orbe amenazando la estabilidad política, económica y social de los países y territorios.

Hacia una nueva Agenda Municipalista y de los Gobiernos Locales

La agenda del movimiento municipalista y de los gobiernos locales debe ajustarse a un mundo en cambio constante. Más que administraciones municipales condicionadas por las normas y controladas por el gobierno central, hacen falta buenos gobiernos locales que hagan lo que hay que hacer para servir los ciudadanos, hacerlos participar de modo responsable e impulsar un desarrollo humano y sustentable. Algunas de las principales tareas a llevar a cabo parecen ser las siguientes:

- a) Defensa de la Autonomía Municipal y el impulso constante de la descentralización política y fiscal constituyen tareas permanentes del movimiento municipalista nacional e internacional. En un mundo en cambio constante las tentaciones cen-



tralistas emergen regularmente y las crisis económicas son el chivo expiatorio de los gobiernos centrales.


b) Impulso del Desarrollo Local entendido tanto como extensión y mejoramiento de los servicios esenciales, como de facilitación e impulso del desarrollo económico territorial endógeno para la generación de empleo decente, de modo de reducir y eliminar la pobreza de modo definitivo.

c) Defensa permanente del Patrimonio Ambiental y Cultural Local, frente a los excesos productivistas y de consumo –que contaminan y destruyen- derivados de la globalización, tanto para impulsar el desarrollo endógeno como para proyectar los territorios locales en el mundo. Los gobiernos locales no pueden ser reemplazados en estas tareas, dado el conocimiento que tienen de sus territorios y su estrecho vínculo con los ciudadanos y sus organizaciones. Más que una función técnica la defensa del ambiente y el cuidado de las culturas locales constituye una tarea política, ya que necesita de la participación responsable y activa de los ciudadanos.

d) Ocuparse de la Seguridad Pública y Ciudadana, en especial de sus componentes de carácter preventivo, en coalición con otros niveles de gobierno. No es tarea propia de los gobiernos locales las acciones de represión de la delincuencia, pero sí el control y uso de los espacios locales, en conjunto con las organizaciones barriales y comunitarias.

e) Orientar el accionar de los Gobiernos Locales tras los Temas Estratégicos del Desarrollo Local, que van más allá de la simple prestación de servicios públicos, actuando como buenos gobiernos locales autónomos, capaces de responder a las necesidades y demandas propias y específicas de los territorios. Cada territorio o espacio local tiene sus particularidades únicas e irrepetibles, por tanto cada gobierno local debe desa-

¹ 25 años según la etnia Nasa de Colombia.




rollar en conjunto con los ciudadanos y actores locales una planificación estratégica de su propio y particular desarrollo. Como afirman sabiamente algunos municipios indígenas, debe haber un Plan de Vida, equivalente al tiempo que una generación demora en reemplazar a la siguiente¹.

f) Incorporar las nuevas tecnologías de gestión –en especial las denominadas TICs- aunque cuidando sus efectos secundarios centralizadores, los que suelen ser implementados a menudo por los gobiernos centrales. Las TICs no resuelven mágicamente los desfases en el desarrollo de los territorios, pero pueden ser muy útiles para acortar las brechas de información, extensión de los servicios y difusión de la cultura y la educación en los territorios más pobres y extensos.

g) Profundizar la Descentralización Fiscal –a los gobiernos y parlamentos- en especial mediante políticas de compensación financiera para las localidades y municipios más pobres urbanos o rurales, de modo de reducir las inequidades territoriales existentes. Las inequidades verticales –entre niveles de gobierno- y horizontales –entre territorios-constituyen una situación insostenible que incrementa la inestabilidad social y de la democracia. Los gobiernos locales de territorios de menor desarrollo, pequeños o aislados necesitan de un trato compensatorio para incrementar sus recursos mientras dure su situación de atraso.

h) Impulso y Modernización del Movimiento Asociativo Municipal, tanto nacional como internacional, para cumplir las tareas permanentes de defensa de la autonomía e intereses municipales como el apoyo al fortalecimiento institucional de los municipios desfavorecidos. Es necesario fortalecer el movimiento municipal en sus múltiples roles: nacional-gremial para la defensa de los intereses municipales y la descentralización; intermedio con énfasis en las tareas de apoyo entre municipios, intercambio técnico y capacitación; y de mancomunidad (o territorio) para promover el desarrollo local. En este sentido, el asociativismo municipal puede ser una eficaz ayuda al reunir a varios municipios pequeños y pobres en un conjunto territorial mayor.¹⁹







1. PANORAMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA¹

1.1. Una mirada de conjunto

En América Latina habitan 570 millones de personas, mestizaje de la población indígena originaria, colonizadores españoles y portugueses, antiguos esclavos africanos emancipados, varias oleadas posteriores de migrantes europeos y otros grupos diversos. Es la más urbanizada de las regiones en desarrollo: 77,8% de sus habitantes vive en ciudades, aunque el grado de urbanización varía entre el 92% en Uruguay o Venezuela y el 42% en Haití.

Los países latinoamericanos presentan grados de desarrollo muy diversos y se constatan grandes desigualdades en la distribución de la riqueza. Un tercio de la población vive aún en situación de pobreza, aunque se observan mejoras notables, ya que en los dos últimos decenios esta disminuye desde un 48,3 % en 1990 a un 32% el 2008 (CEPAL, 2011).

Las formas de los Estados son diversas y se observa una gran heterogeneidad en los 106 estados o provincias de los países federales; las 251 regiones o departamentos en las naciones unitarias y los más de 16 mil gobiernos locales –municipios, distritos, cantones o comunas- en todo el subcontinente. Los países más extensos -Brasil, México, Argentina y Venezuela- se han organizado según el sistema federal, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales, en

¹ Corresponde al informe “Descentralización y Democracia Local en América Latina”, GOLD1, de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, elaborado por Mario Rosales y Salvador Valencia Carmona.



tanto que las restantes naciones son estados unitarios, aunque a menudo poseen también más de dos niveles de gobierno y/o administración. No obstante, en todos los países prevalece el régimen presidencial con preeminencia del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado.

1.2. Las distintas opciones descentralizadoras

La tensión entre centralización y descentralización ha estado siempre presente en la región. Herencia colonial, el centralismo de las coronas española y portuguesa se resquebraja durante la época de la Independencia, cuando cabildos abiertos en las principales ciudades asumen posturas emancipadoras contra las autoridades coloniales. Durante el siglo XIX, en las nacientes naciones latinoamericanas se suceden guerras y conflictos, que confrontan a grupos federales contra otros unitarios.

Indicadores de Desarrollo en América Latina					
País	Tipo de Estado: Federal o Unitario	PIB per cápita 2007 en \$ US	PIB per cápita por poder real de compra 2008 en \$ US	% de población bajo la línea de pobreza 2008	% población urbana
Argentina	Fed.	6.645	14.603	21,0	91,8
Bolivia	Uni.	1.378	4.357	54,0	64,2
Brasil	Fed.	7.013	10.607	25,8	83,4
Chile	Uni.	9.851	13.561	13,7	86,6
Colombia	Uni.	4.684	8.589	46,1	76,6
Costa Rica	Uni.	5.891	10.870	16,4	62,6
Cuba	Uni.	2.797	-----	---	76,1
Ecuador	Uni.	3.432	7.931	39,0	62,8
El Salvador	Uni.	3.336	6.498	47,5	57,8
Guatemala	Uni.	2.548	4.694	54,8	50,0
Haití	Uni.	640	949	---	41,8
Honduras	Uni.	1.671	3.750	68,9	47,9
México	Fed.	9.715	13.971	34,8	76,5
Nicaragua	Uni.	1.023	2.567	61,9	56,9
Panamá	Uni.	5.828	13.347	27,7	65,8
Paraguay	Uni.	1.995	4.585	58,2	58,4
Perú	Uni.	3.771	8.424	36,2	72,6
R. Dominicana	Uni.	4.210	8.273	44,3	65,6
Uruguay	Uni.	7.297	13.808	14,0	91,9
Venezuela	Fed.	11.846	6.043	27,6	92,8
A. Latina		4.778	8.285,6	32,1	77,8

Fuentes: PIB per cápita: Banco Mundial, 2010. PIB per cápita ajustado: Informe de Desarrollo de Naciones Unidas, 2010. Pobreza y urbanización CEPAL, 2010. Elaboración: M. Rosales



A lo largo del siglo XX, las emergentes naciones refuerzan su opción por la centralización política y económica, en desmedro de las entidades intermedias y los municipios. Después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación nacional y las políticas de sustitución de importaciones refuerzan las tendencias centralistas, que sólo menguan el último tercio del siglo, por efecto de sucesivas crisis económicas, políticas y de emergentes procesos de democratización.

Durante las décadas de los 80 y los 90, la transición democrática en varios países se combina con las reformas del Estado y la descentralización, pues el centralismo se percibe agotado. También se liberalizan las economías y reduce el gasto estatal, considerado poco eficiente. Se puede distinguir dos opciones descentralizadoras: una más económica y neoliberal, otra que enfatiza los aspectos sociales y democráticos².

La primera tendencia surge a partir de los 80, en un contexto de crisis de la deuda y alta inflación y busca reducir en tamaño de la administración central, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado. Las economías enfrentan fuertes ajustes estructurales, se transfiere la prestación de algunos servicios a los gobiernos subnacionales y se privatizan otros, incluidas empresas estatales. Aunque la situación varía de un país a otro, este primer ciclo de políticas no genera los buenos resultados esperados aunque produce severos problemas sociales, económicos y políticos. Un ejemplo de esas políticas durante esa década es Chile.

La segunda opción descentralizadora se desarrolla desde fines de la década de los 90, en medio de severas crisis financieras y sociales que afectan a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Se integran estrategias correctoras del paradigma neoliberal, que incluyen políticas sociales, preocupación por el desarrollo democrático y la participación.

A partir de 1980, los regímenes autoritarios de la región son reemplazados paulatinamente por gobiernos nacionales democráticos, que estimulan la elección popular de las autoridades locales. Si

² Finot, Iván, 2001 y Wiesner, Eduardo 2003.

bien en 1980 en pocos países se elegía a alcaldes y concejales, en la actualidad todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. De este modo, la mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados mediante progresivas transformaciones institucionales, políticas y jurídicas de las cuales forman parte la descentralización³ y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales⁴.

No obstante, la profundidad de las reformas y su impacto difieren notablemente de un país a otro. Mientras que las federales Argentina, Brasil, México refuerzan a los gobiernos intermedios, los países unitarios amplían el rol de los municipios, aunque varios de ellos crean gobiernos intermedios electos en regiones o departamentos. En síntesis:

- En América del Sur, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador redistribuyen recursos e importantes competencias en favor de los gobiernos subnacionales⁵. En Perú, la descentralización de los años 80 se revierte bajo Fujimori, aunque se recupera desde el 2000. En Venezuela, la descentralización de los 90 es corregida por reformas que pueden afectar la institucionalidad local. En Uruguay se crean y eligen democráticamente 89 nuevos municipios, mientras en Paraguay la descentralización continúa siendo incipiente.
- México avanza en un “nuevo federalismo”, mediante la apertura del sistema político y una mayor alternancia democrática. Las reformas jurídicas y financieras favorecen a los go-

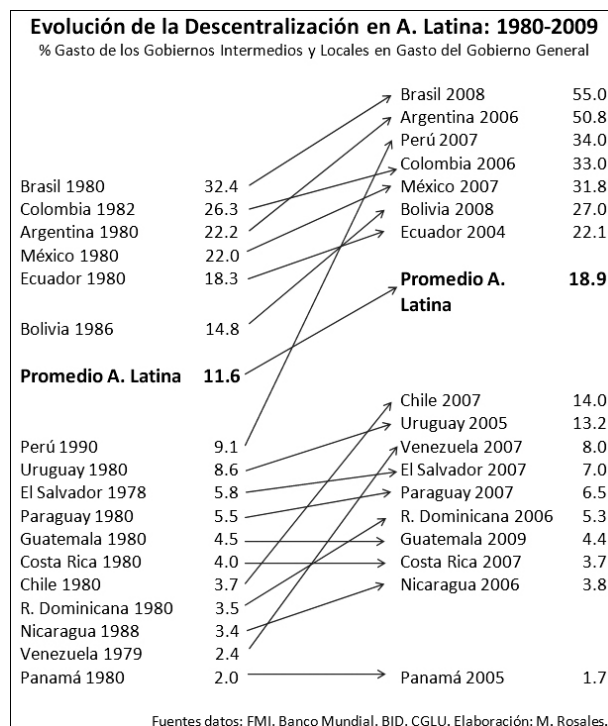
³ Entendemos por descentralización, en su sentido amplio, un proceso de traspaso de poder y competencias desde el Estado central a los niveles intermedios y locales de gobierno y administración. Distinguimos entre la descentralización política o devolución –con traspaso de competencias y recursos, en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

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

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

biernos estatales, pero los progresos prácticamente no alcanzan el nivel municipal.

- Los países centroamericanos evolucionan lentamente. Guatemala y Nicaragua aprueban leyes de descentralización en tanto en Honduras y El Salvador incrementan las transferencias financieras a los municipios. Costa Rica y Panamá registran avances menores: en la primera se introduce la elección popular de alcaldes (2002) pero no se transfieren nuevos recursos a los municipios, pese a que la ley así lo determina; y en la segunda se eleva a rango constitucional la descentralización, pero la ley que aplica la política no entra en vigencia.
- En República Dominicana la descentralización está en la agenda pública y la ley establece el incremento de los recursos municipales, pero este traspaso se realiza con lentitud. Cuba permanece centralizada y Haití confronta un severo problema de gobernabilidad.



1.3. Evolución general de los recursos municipales

La evolución de los procesos de descentralización se observa claramente en los cambios en el gasto total que favorecen a los gobiernos intermedios y locales en casi la totalidad de los países. Si bien la media de participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno general se incrementa del 11.6% en 1980, hasta casi el 19% en la actualidad, la situación de cada país es particular habiendo situaciones de alta, media, baja y nula descentralización en el periodo. Así:

- Brasil y Argentina –países federales- superan el 50% del gasto del gobierno general efectivamente descentralizado, lo que constituye un importante logro.
- Los gobiernos intermedios y locales de Perú, Colombia, México, Bolivia y Ecuador ejecutan entre el 32 y el 22% del gasto gubernamental total, mostrando avances interesantes.
- Chile y Uruguay han descentralizado en torno al 13 o 14% del gasto gubernamental total.
- Venezuela, Paraguay y las naciones de América Central y El Caribe varían entre el 8 y el 2% de su gasto descentralizado, ubicándose más bien en los inicios del proceso descentralizador.

Población, Gobiernos Intermedios y Gobiernos Locales en A. Latina					
País	Población (miles de habitantes 2010)	Promedio Población por Municipio	Estados, Provincias, Regiones, Departamentos	Municipios	Elecciones municipales luego de periodos autoritarios
Brasil	195.498	34.169	27	5.564	1986
México	110.675	42.902	32	2.454	1977
Colombia	46.299	40.253	32	1.102	1986
Argentina	40.738	18.804	23	2.223	1983
Perú	29.495	15.544	26	1.834	1981
Venezuela	29.043	82.038	24	335	1992
Chile	17.133	48.220	15	345	1992
Cuba	11.203	67.456	14	169	----
Ecuador	13.773	60.370	22	221	1935
Guatemala	14.376	40.101	22	333	1986
Bolivia	10.031	29.126	9	327	1987
R. Dominicana	9.899	63.314	32	155	1978
Honduras	7.621	24.074	18	298	1982
El Salvador	6.192	23.308	14	262	1984
Paraguay	6.460	29.989	17	231	1991
Nicaragua	5.822	38.052	15 y 2*	153	1990
Costa Rica	4.639	55.046	7	81	1948
Panamá	3.508	44.577	9	75	1996
Uruguay	3.372	37.349	19	89	1985
Total	565.777	33.616	357	16.451	

*Regiones autónomas.
Fuente: Informes Mundiales GOLD 1 y 2 de CGLU. Actualización: M. Rosales

1.4. Países, estados, regiones, departamentos y gobiernos locales

Las políticas y los impactos de la descentralización se expresan de modo diverso en cada subregión, tipo de nación, país y territorio. En América Latina coexisten situaciones muy diferentes por la amplia heterogeneidad presente en los 106 estados o provincias de los países federales; las 251 regiones o departamentos de las naciones unitarias y en los más de 16 mil gobiernos locales que existen en toda la región.

1.5. Descentralización en los países federales

Mayor precisión acerca de las características de la descentralización se logra al observar lo que acontece en cada país. Los países federales refuerzan principalmente los niveles intermedios de gobierno y no centran su accionar en el fortalecimiento municipal, aunque Brasil parece ser la excepción. A continuación se presenta una breve síntesis de la situación en cada país:

a) *Brasil*, el país relativamente más descentralizado de la región⁶, cuenta con una tradición federal que se remonta al nacimiento de la República a fines del siglo XIX. Las principales tentativas de reducir el federalismo en beneficio del Estado central se producen en la presidencia de Getulio Vargas (1937-45) y durante los gobiernos militares (1964-1985). Finalizado el período autoritario, se impulsa la descentralización para ayudar a superar la crisis del Estado. Así, la Constitución de 1988 define al Brasil como una “*Unión indisoluble de estados y municipios y del distrito federal*”, refuerzan la autonomía y aumenta las competencias y potestades locales. En 1993, la hiperinflación y el sobreendeudamiento del Estado empujan al gobierno nacional a una recentralización fiscal, saneando y privatizando bancos y servicios públicos de los estados. En el 2003, el gobierno de Lula promueve una mayor coordinación entre el nivel

⁶ Sobre el 40% del gasto público es realizado por los estados y municipios y la distribución de recursos entre los 3 niveles del Estado es la más equitativa de la región.

federal y los municipios a través de la Secretaría de Asuntos Federativos. También se crea el Ministerio de las Ciudades para establecer una política nacional de desarrollo urbano que garantice el “derecho a la ciudad”, apoyándose en los municipios para la ejecución de políticas de redistribución del ingreso y programas sociales, como “Hambre Cero”.

b) En *Argentina*, hay una histórica relación problemática entre el gobierno federal y las provincias. Ya la Constitución de 1853 intenta regular esas relaciones traspasando a las provincias el apoyo al régimen municipal. Luego de los gobiernos militares (1976-1983) se revisa la centralizada repartición de poderes y recursos. En la siguiente década, el gobierno nacional y las provincias redefinen las reglas de financiamiento mediante la coparticipación, que aumenta las transferencias a cambio de la disminución de la fiscalidad local y de privatizaciones de los servicios. La reforma constitucional de 1994 retoma aspectos esenciales de la coparticipación fiscal entre el gobierno central y las provincias. Asimismo se reconoce la autonomía municipal y se dota a la ciudad Buenos Aires, capital del país, de un gobierno local autónomo. No obstante, sigue siendo potestad de las provincias definir el régimen municipal, por lo que entre ellas se observa una gran diversidad de situaciones de los gobiernos locales⁷.

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

⁷ Muchas provincias suelen restringir la autonomía local de los pequeños municipios. Por ejemplo, en la provincia de Santiago del Estero solo cinco de 126 municipios gozan de plena autonomía.

1994, se aprueba el estatuto del Gobierno del Distrito Federal de México y en 1997 se elige por voto popular a su Jefe de Gobierno. Los municipios mexicanos son organizados por los Estados, pero siguen siendo dependientes del gobierno nacional. Sin embargo, surgen experiencias innovadoras en muchos municipios y se moderniza su gestión.

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

1.6. Descentralización en los países unitarios de América del Sur

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

Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay. La descentralización en los países andinos se realiza mediante profundas reformas constitucionales y legislativas, en procesos relativamente breves:

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

f) *Bolivia* realiza un original proceso descentralizador que reconoce su naturaleza multiétnica y pluricultural del país, mediante el fortalecimiento de los municipios y departamentos. Luego de décadas, en 1987 se realizan elecciones municipales. En 1994 se aprueba la Ley de Participación Popular, que fortalece política y financieramente a los municipios y estimula la participación de las comunidades de base. En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa beneficia a los departamentos intermedios, dotándolos de asambleas electas. En 1999, se promulga la nueva Ley de Municipalidades. El prefecto departamental es inicialmente designado por el gobierno nacional, pero en el 2006 se le elige por medio del sufragio popular. Ese año, luego de una larga crisis social y política, asume el gobierno de Evo Morales que convoca una Asamblea Constituyente, donde las cuestiones regionales, municipales y de las comunidades

indígenas tienen atención primordial, mientras los departamentos, en particular los de Oriente, reclaman una mayor autonomía. La nueva Constitución mantiene y refuerza el modelo descentralizado creando, además, los municipios indígenas.

g) *Ecuador*. En medio de una profunda crisis política y social, que lleva a la caída de varios presidentes y a la dolarización de la economía, la Constitución de 1998 ratifica la descentralización, desconcentración y participación. La ley de Juntas parroquiales (2000), el Plan de Descentralización y el reglamento de la Ley de Descentralización y Participación Social de 1997 (2001), y las reformas a la ley del Régimen Municipal (2004) enfatizan el mejoramiento de los servicios y la obligatoriedad de la transferencia de competencias. Se reconocen dos niveles principales de gobiernos autónomos: provincias y cantones (municipios). Sin embargo, el nivel provincial está limitado por sus escasas competencias y recursos y por la coexistencia de dos autoridades: una electa, el Prefecto; otra designada por el gobierno central, el Gobernador. Los alcaldes y presidentes de Concejo (en los municipios pequeños) son electos desde 1935; todos ellos son electos como alcaldes desde 1988. La nueva Constitución de 2010 –promulgada por el presidente Rafael Correa– reorganiza el Estado y los gobiernos seccionales, proceso que se encuentra en pleno desarrollo.

h) En *Perú*, la Reforma Constitucional de marzo de 2002 enfatiza en la creación de los gobiernos regionales, con lo que se reinicia la descentralización, primero congelada y luego revertida, durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori. Ese mismo año se aprueba la Ley de Bases de la Descentralización, a la que seguirán durante el periodo 2002 al 2005 diversas normas entre las que destacan la Ley de Gobiernos Regionales, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Descentralización Fiscal y Ley Marco de Presupuestos Participativos. En noviembre de 2006, se elige por primera vez mediante elección popular a los gobernadores regionales. En Perú coexisten varios niveles de gobierno y/o administración: el gobierno nacional, las regiones, las municipalidades provinciales (principales ciudades) y las municipalidades distritales.

i) *Chile* es una nación fuertemente centralizada desde mediados del siglo XIX. No obstante, en 1891, luego de una breve guerra civil, se promulga la “*Ley de la Comuna Autónoma*”, muy avanzada para la época. Sin embargo, la norma no logra operar y la Constitución de 1925 recentraliza el país. Durante la década de los 80 la dictadura militar aplica una descentralización administrativa que traspasa a los municipios la administración de la salud primaria, la educación básica y media y la gestión de los subsidios sociales. Con el retorno democrático de 1990, el país da pasos hacia una descentralización más política con la elección democrática de los alcaldes y concejales en 1992. En 1993, se crean 13 gobiernos regionales, aunque los intendentes regionales son designados por el gobierno nacional. En los años posteriores, se asigna a los municipios nuevas competencias, tareas y recursos (reformas a la Ley Orgánica Municipal de 1999 y 2000), pero la descentralización se estanca y los recursos de los gobiernos municipales tienden a disminuir.

j) *Uruguay* identificaba hasta hace poco el gobierno local con el nivel departamental, el que incluye varios centros poblados y posee una extensión y población muy superior a la media de los municipios latinoamericanos. Luego del retorno a la democracia en 1985, la reforma constitucional de 1996 consagra por primera vez la obligación del Estado de formular políticas de descentralización para “*promover el desarrollo regional y el bienestar social*” y se define que las elecciones departamentales debe realizarse en fecha diferente a las nacionales. Más adelante, mediante ley nacional, se distingue a las Juntas Locales del nivel departamental transformándolas en los nuevos municipios. Las elecciones de los 89 nuevos alcaldes y la organización de los municipios se inicia el año 2010.

k) *Paraguay*, luego de 35 años de dictadura (1954 a 1989), realizan las primeras elecciones de intendentes municipales (alcaldes) en 1991 y las primeras elecciones de gobernadores y consejos departamentales en 1992. La Constitución de 1992 reconoce la autonomía política municipal en el manejo de sus asuntos propios, en el cobro de impuestos y en la gestión de sus gastos. La autonomía de los departamentos es mucho más limitada. En el año 2000 se crea el

Consejo Nacional de Descentralización del Estado. Sin embargo, a pesar del nuevo marco constitucional y de la democratización, no se ha reformado aún el Código municipal y el gobierno nacional y el poder legislativo siguen ejerciendo un fuerte control sobre los municipios. La asociación nacional de municipalidades, OPACI, ha presentado una propuesta de ley de descentralización y reclama por la no entrega de parte de los ingresos que generan las empresas hidroeléctricas del Estado (que exportan a países vecinos) como dice la ley.

1.7. Descentralización en los países unitarios de América Central y El Caribe

Los países centroamericanos promulgan más recientemente sus legislaciones descentralizadoras, siendo su principal desafío lograr su plena implementación y, en especial, ampliar la escasa capacidad financiera de los municipios. El impulso a la descentralización ha sido favorecido por los Acuerdos de Paz que terminan con los conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, suscritos en agosto de 1987 por los presidentes de esos países, Costa Rica y Panamá.

l) *Costa Rica*. La reforma al Código Municipal de 1998, permite en el año 2002 la elección directa del recién creado cargo de alcalde, ya que antes había un ejecutivo municipal profesional que encabezaba el municipio. Mediante la reforma constitucional del 2001 se aprueba el aumento gradual de nuevas competencias y transferencias de recursos a los municipios, hasta alcanzar el 10% del presupuesto nacional. No obstante, surgen fuertes resistencias y no se legisla aún para su real implementación, argumentándose falta de recursos, debilidad municipal y peligro de inestabilidad fiscal.

m) *El Salvador*. En gran medida derivada de los Acuerdos de Paz suscritos nacionalmente en 1992, el país elabora una concertada Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) con lineamientos estratégicos para la descentralización, la que debe llevarse a cabo

durante el período 1999-2004. Se expide una ley que incrementa las transferencias financieras a las municipalidades (1998, revisada en 2005) y se realizan reformas al Código Municipal (2005). Si bien las metas financieras de estas reformas aún no se cumplen se ha desarrollado una buena relación entre los municipios –representados por su asociación nacional COMURES-, el parlamento y el gobierno nacional, que ha permitido desarrollar políticas e iniciativas de envergadura, como una política nacional de disposición de los residuos sólidos.

n) *Guatemala*. Después de los Acuerdos de Paz de 1996, el país entra en un proceso de normalización democrática. En 2002 se dicta la Ley General de Descentralización y también entran en vigencia en el 2002 el nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; se promulga la Ley del Catastro (2005); y se aprueba la Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo (2005). No obstante estas políticas han avanzado con lentitud –especialmente en los aspectos fiscales- aunque la creación de los Consejos de Desarrollo Municipales y Comunitarios ha permitido incrementar la participación de la ciudadanía en los asuntos locales, lo que favorece especialmente a la población indígena.

o) *Honduras* aprueba en 1994 el Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización, que elabora el Plan de Acción 1995-1998 que no se cumple. En 1998, la emergencia producida por el fuerte impacto del Huracán Mitch reactiva la descentralización y los temas locales en la agenda nacional. Se retoma el tema en el año 2000, vinculándolo con la erradicación de la pobreza. En el 2003 se expide una nueva Ley de Ordenamiento Territorial y en el 2004 la Ley de Descentralización del Servicio de Agua. Están en proceso otras reformas a la Ley de Municipalidades. La salida obligada del gobierno nacional del presidente Manuel Zelaya, en junio de 2009, cambia la agenda política nacional e impiden avanzar en la agenda de la descentralización. No obstante, en la actualidad se discute la transferencia de la educación a los municipios, lo que ha creado un debate nacional.

p) *Nicaragua*. Mediante las reformas constitucionales de principios de los 90 se fortalece el poder y financiamiento propio de los municipios y se reafirma la autonomía de las 2 regiones autónomas de la Costa Atlántica, creadas en 1987. En el 2003, se define una política de descentralización como eje de la Estrategia de Combate y Erradicación de la Pobreza (ERCERP). Entre el 2002 y el 2004 se promulgan la Ley de Régimen de Presupuesto Municipal, la Ley de Participación Ciudadana y las Leyes de Transferencias Financieras y de Solvencia Fiscal Municipal. Un logro determinante es la Ley de Transferencias del año 2003, que establece la transferencia del 4% de los ingresos presupuestarios del Estado a las municipalidades. Esta norma es reformada y se elevan las transferencias del presupuesto nacional al 6% el 2005 y 2006 y, desde 2007, estas deben crecer en un 1% anual, hasta llegar al 10% en el año 2010 programa que no se ha cumplido.

q) *Panamá* es el país con menor grado de descentralización de América Latina. No obstante, ha habido progresos elevando a rango constitucional la descentralización del Estado mediante la reforma constitucional de 2004 definiendo un nuevo marco legal para las provincias, municipios y corregimientos⁸. Lamentablemente, la Ley de Descentralización de la Administración Pública de inicios del 2009 ha sido suspendida por el gobierno del presidente Ricardo Martinelli, que ha asumido el gobierno en julio del 2009.

r) En *República Dominicana* el municipio es el único nivel de gobierno local electo. Dentro de las reformas recientes está la división del Distrito Nacional en varios municipios el 2001 y, en especial, la Ley 166-03 de octubre del 2003, que aumenta las transferencias a los municipios. Según esta las asignaciones del presupuesto nacional a los gobiernos locales irán progresivamente aumentando hasta que en 2005 se alcance el 10 % de los ingresos presupuestarios nacionales. Sin embargo, durante el 2004 el elevado déficit fiscal

⁸ Los corregimientos son entidades submunicipales que tienen carácter electivo. En efecto, la Constitución de Panamá dispone que debe haber un concejo municipal en cada distrito, en el cual se integran los representantes de corregimiento que hayan sido electos en su circunscripción.

sólo permite llegar al 7 % y en el 2005 y 2006 se alcanza apenas el 8 %, por debajo del 10 % planificado. Un hecho positivo es la aprobación de la Ley de Presupuestos Participativos en 2007, que permite introducir esta práctica en los gobiernos locales dominicanos.

s) En *Cuba*, la Constitución vigente desde mediados de los años 70 reconoce la existencia de 14 provincias y 169 municipios, dotados de personalidad jurídica. Son administrados como instituciones representativas, cuyos dirigentes son electos en las Asambleas del Poder Popular de su propia circunscripción. Estas se rigen según los principios de la “*democracia socialista*” y dependen de los órganos superiores de gobierno. Su autonomía es limitada.

1.8. Áreas metropolitanas, ciudades, pequeños municipios y mancomunidades municipales

Cómo se señaló, América Latina muestra situaciones municipales contrastadas: por un lado, existen grandes metrópolis con altos niveles de densidad de población, congestión y anillos de pobreza urbana y, por otro, lado, miles de municipios muy pequeños en zonas rurales con baja población, escasa capacidad administrativa y tamaño no siempre adecuada para la prestación de los servicios públicos básicos.

En 2010, funcionaban más de 16 mil gobiernos municipales sumamente heterogéneos entre sí. Su número varía considerablemente según el país, en función del tamaño de la población y el territorio, contando Brasil con 5.564 municipios y Costa Rica sólo con 81. Empero, pese a que una parte significativa de la población de los países latinoamericanos vive en la ciudad más grande -53% en Panamá, 49% en Uruguay, 40% en Perú y 35% en Argentina- la mayoría de los municipios de la región siguen siendo pequeños en tamaño y de carácter rural.

Casi el 90% de los municipios de América Latina tiene menos de 50 mil habitantes: algunos administran territorios muy amplios,

otros son de tamaño exiguo. La mayoría enfrenta grandes dificultades financieras y restricciones de recursos humanos y técnicos para ejercer plenamente sus competencias. Para que la autonomía local opere efectivamente, la legislación de varios países establece bases mínimas para crear un municipio: un territorio de tamaño razonable; población suficiente; y capacidades económicas, sociales y políticas que aseguren consistencia institucional. Pero es frecuente que haya municipios sin las bases económicas necesarias, siendo la mayoría existentes desde antes de las normas restrictivas,

- En Brasil del total de 5.562 municipios, 1.485 se crean entre 1990 y 2001. Ello motiva una enmienda constitucional –la 15/96-, para precisar los requisitos en la formación de dichas corporaciones.
- México tiene actualmente 2.438 municipios y en varios Estados los municipios no poseen los recursos adecuados para lograr un funcionamiento adecuado⁹.

Así como los municipios pequeños son la gran mayoría, más de la mitad de la población latinoamericana habita en ciudades con población de más de un millón de habitantes. Existen 50 ciudades de ese tamaño y cuatro de ellas están entre las 10 ciudades más grandes del mundo: Sao Paulo (17,8 millones de habitantes), Ciudad de México (16,7 millones), Buenos Aires (12,6 millones) y Rio de Janeiro (10,6 millones). Otras tres urbes poseen poblaciones de más de 5 millones (Bogotá, Lima y Santiago de Chile) y varias superan los 3 millones (Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre y Recife en Brasil; Caracas en Venezuela; Santo Domingo en República Dominicana; y Monterrey y Guadalajara en México). Hay también un gran número de ciudades de tamaño intermedio -entre 100 mil y un millón de habitantes- con un dinamismo demográfico y económico notables.

Dado su gran tamaño la mayoría de las grandes ciudades de

⁹ En Oaxaca existen 570 municipios; en Puebla 217; en Veracruz 212 y en el Estado de México 124.

América Latina y el Caribe abarca varios territorios municipales y, en algunos casos, más de un Estado o provincia. La extensa zona metropolitana de Ciudad de México -definida en 1995- se extiende sobre 41 municipios ubicados en dos estados, además del Distrito Federal mismo. Buenos Aires cubre el territorio de la ciudad autónoma de Buenos Aires y 32 municipios más de la provincia de Buenos Aires; el Gran Santiago (Chile) integra 39 municipios y Sao Paulo (Brasil) cuenta con 39 *prefeituras*.

La gestión territorial de las grandes ciudades constituye un problema mayor. Si bien varias ciudades capitales de Latinoamérica poseen regímenes especiales –como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, México o Quito- son pocas las que tienen un gobierno metropolitano para gestionar de modo integrado el territorio urbano. Entre estas últimas está la Municipalidad Metropolitana de Lima, dotada de un régimen especial con facultades y competencias de gobierno regional de la Provincia de Lima¹⁰; el Distrito Metropolitano de Quito, creado por ley en 1993, y el Distrito Metropolitano de Caracas, en el 2000¹¹. En Montevideo, el gobierno nacional crea recientemente un Consorcio Metropolitano que integra a las intendencias municipales de Canelones, Montevideo y San José, con 2 millones de habitantes. En la mayoría de las áreas metropolitanas solo operan mecanismos de coordinación de incidencia limitada¹².

En América Central también existen algunas instituciones de

¹⁰ Región Metropolitana de Lima creada por Art. 33° Ley N° 27783 de Bases de la Descentralización; Art 65° y siguientes Ley Orgánica N° 27867 de Gobiernos Regionales; Art 151° Ley Orgánica N° 27972 de Municipalidades. El Alcalde de Lima Metropolitana ejerce como Presidente Regional, órgano ejecutivo, el Concejo Metropolitano de Lima ejerce como Consejo Regional, órgano normativo y fiscalizador y Asamblea Metropolitana de Lima -integrada por el alcalde metropolitano, alcaldes distritales, la sociedad civil y un Consejo de Coordinación Regional.

¹¹ Quito cuenta con una configuración desconcentrada, dotada de un consejo y un alcalde metropolitano con responsabilidad sobre la mayor parte del territorio. Caracas dispone de un sistema de gobierno municipal de dos niveles con un alcalde metropolitano y un consejo legislativo elegido, cubriendo las zonas del Libertador (el distrito federal de Caracas fue eliminado) y las municipalidades del vecino estado de Miranda.

¹² Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo en Buenos Aires o cooperación interinstitucional como la Cámara ABC de Sao Paulo (Santo André, Sao Bernardo, Sao Cayetano).

coordinación como la Corporación del Área Metropolitana de San Salvador –COAMSS- y la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José –FEMETROM-, aunque sus finalidades se limitan a la planificación y el ordenamiento territorial.

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

- En Bolivia funcionan 70 mancomunidades municipales de desarrollo y servicios.
- En Argentina hay 72 entes intermunicipales que agrupan a 770 gobiernos locales en 22 provincias para promover el desarrollo económico-turístico y preservar el ambiente.
- En Ecuador operan 20 mancomunidades con más de 100 municipios¹³ y se han establecido otro número similar de formas asociativas entre entes provinciales, regionales y micro regionales para impulsar el desarrollo.
- En Chile funcionan 60 asociaciones regionales, subregionales y sectoriales de municipios.
- En Colombia existen 44 asociaciones de municipios -que representan a 454 gobiernos locales- que trabajan conjuntamente en la prestación de servicios públicos, ejecutan obras o realizan funciones administrativas delegadas por los municipios asociados.

¹³ Ejemplo en Ecuador: la Mancomunidad de Municipalidades para la Rehabilitación del Ferrocarril Ecuatoriano, creada mediante convenio suscrito en junio del 2005, por 33 municipalidades.



2. LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES: UNA VISIÓN DE CONJUNTO¹

2.1. Competencias y tamaño del gasto municipal en los países de América Latina

Gasto Municipal en el PIB y en el Gasto del Gobierno General		
	% PIB	% GGG
Brasil 2007	8.3	26.3
Ecuador 2007	4.4	23.4
Colombia 2006	5.6	18.7
Bolivia 2008	7.3	16.8
Peru 2007	2.6	16.4
Chile 2007	2.4	12.8
Uruguay	3.8	12.3
Argentina 2006	2.9	8.8
Venezuela	2.0	8.0
El Salvador 2007	1.2	7.0
México 2007	2.0	6.5
Paraguay 2007	1.3	6.3
R Dominicana 2006	0.9	5.3
Honduras 2008	1.3	4.9
Guatemala 2009	0.7	4.4
Nicaragua	1.0	3.8
Costa Rica 2007	0.8	3.7
Panamá 2005	0.8	1.7

Actualizado con datos de fichas nacionales GOLD

Los gobiernos locales de América Latina tienen un conjunto amplio de competencias y tareas, siendo la más clara la entrega de

¹ Corresponde al Informe “Las Finanzas Municipales en América Latina, GOLD2 de Jorge Martínez-Vásquez, editado y sintetizado por Mario Rosales.

un conjunto de servicios públicos, los que por sus características de cercanía pueden ser mejor provistos por los gobiernos locales, de modo más efectivo que por otros niveles de gobiernos.

El principio de que los servicios sociales que cumplen una función redistributiva -seguridad social, seguro de desempleo, asistencia social, vivienda- deben ser responsabilidad del nivel central en general se respeta en América Latina. Sin embargo, en algunos países -como Bolivia y Chile- si bien los gobiernos centrales asumen la financiación de dichos servicios, han delegado a los gobiernos locales la gestión de los programas de bienestar social (servicios de asistencia social a la familia y otros) con el fin de aprovechar su proximidad y la información de que disponen gracias a su cercanía con la ciudadanía.²

Los gobiernos municipales latinoamericanos también desempeñan un papel importante en la inversión en infraestructuras, a menudo como socios de los niveles superiores del gobierno en términos similares a los observados en países europeos. Pero, en general, en A. Latina los recursos municipales son bajos en relación a los países desarrollados.

- El país que posee el mayor nivel de gasto de los gobiernos locales es Brasil, con 26.3% del gasto del gobierno general; seguido por Ecuador, con un 23.4%; Colombia con 18.7%; Bolivia: 16.8% y Perú con un 16.4% del gasto gubernamental total.
- Chile y Uruguay se ubican en un nivel intermedio de gasto municipal con el 12.8 y el 12.3% aunque la reciente creación de 89 nuevos municipios en Uruguay reordenará la cifras.
- En Argentina, Venezuela y México –países federales- los municipios realizan entre el 8.8 y el 6.5% del gasto del gobierno general, mostrando el claro predominio del nivel intermedio de gobierno: provincias y estados.

² Estas experiencias parecen ser positivas (Bolivia, Brasil, México y Perú). En el caso de México, se criticaron algunos programas en razón de la interferencia partidista de las autoridades centrales en el despliegue de financiamientos.

- Los países centroamericanos (El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Panamá), más Paraguay y República Dominicana poseen un grado de descentralización municipal menor que fluctúa entre el 7% (El Salvador) y menos del 2% (Panamá) del gasto gubernamental total realizado por los municipios.

Comparación de Indicadores de Descentralización Municipal entre Europa y América Latina							
<i>País, año y (fuente)</i>	Gobierno Central	Gobierno Inter-medio	Gobierno Local	<i>País, año y (fuente)</i>	Gobierno Central	Gobierno Inter-medio	Gobierno Local
1. Dinamarca 2006 (FMI)	49.5	-----	50.5	1. Brasil 2008 (CGLU)	45.0	28.7	26.3
2. Finlandia 2006 (FMI)	64.6	-----	35.4	2. Ecuador 2004 (CGLU)	70.8	5.8	23.4
3. Italia 2006 (FMI)	72.8	-----	27.2	3. Colombia 2006, (CGLU)	67.0	14.3	18.7
4. Holanda 2006 (FMI)	72.8	-----	27.2	4. Bolivia 2008 (CGLU)	73.0	10.2	16.8
5. Inglaterra 2006 (FMI)	76.6	-----	23.4	5. Perú 2007(CGLU)	79.7	17.6	16.4
6. Suiza 2006 (FMI)	48.2	31.1	20.7	6. Chile 2007 CGLU	87.2	-----	12.8
7. Noruega 2006 (FMI)	80.3	-----	19.7	7. Uruguay 2005, (CGLU)	87.7	-----	12.3
8. Francia 2006 (FMI)	81.6	-----	18.4	8. Argentina 2006 (CGLU)	50.1	42.0	8.8
9. Alemania 2007 (FMI)	59.7	25.2	15.1	9. El Salvador 2007 CGLU	93.0	-----	7.0
10. Austria 2006 (FMI)	70.7	15.8	13.5	10. Paraguay 2007 (CGLU)	93.7	-----	6.3
11. España 2006 (FMI)	56.3	30.9	12.7	11. México 2007 CGLU	69.3	25.3	6.5
12. Irlanda 2006 (FMI)	87.5	-----	12.5	12. R. Dominicana 2006 (CGLU)	94.7	-----	5.3
13. Portugal 2006 (FMI)	88.2	-----	11.8	13. Honduras 2006 (CGLU)	95.1	-----	4.9
14. Luxemburgo 2007 FMI)	89.2	-----	10.8	14. Costa Rica 2007(CGLU)	96.3	-----	3.7
15. Bélgica 2005 (FMI)	66.9	22.8	10.4	15. Panamá 2005 (CGLU)	98.3	-----	1.7
Promedio simple	54.2	25.2	20.6		66,1	20.6	11.3

Fuentes: CGLU, BID (Gasto intermedio en Ecuador) y Cuentas Nacionales (Venezuela).
Elaboración: Mario Rosales

2.2. Comparación del grado de descentralización en Europa y América Latina

Empero, si comparamos estas cifras con la de los países europeos, vemos la fragilidad actual de la descentralización latinoamericana. En efecto, mientras que en Europa, Dinamarca, el país de mayor grado de descentralización hacia los gobiernos locales, comparte en partes iguales el gasto público total con el gobierno central y la media de 15 países supera el 20% del gasto del gobierno general. El grado de descentralización mayor alcanzado en América Latina lo tienen Brasil, Ecuador y hasta hace poco Colombia con algo más del 20% del gasto gubernamental total y el promedio de descentralización hacia los municipios llega sólo al 11.3%.

2.3. Ingresos y potestades tributarias de los gobiernos locales

Para desarrollar sus competencias los municipios se financian con varias fuentes de ingreso, siendo las principales:

- *Tributos propios*, recolectados sea como impuestos, tasas por servicios efectivamente prestados o contribuciones de mejoras, aunque la capacidad de financiamiento municipal está muy ligada a la base económica del territorio, es decir a las capacidades productivas locales;
- *Transferencias* de los gobiernos centrales, sean estas condicionadas o no condicionadas, para complementar los recursos propios generalmente escaso y, en especial, permitir que los municipios más pequeños y de menores recursos posean recursos suficientes para funcionar adecuadamente y presten los servicios públicos que corresponde;
- *Créditos* otorgados por distintos sistemas de financiamiento, aunque este mecanismo no está al alcance de todos los gobiernos locales, sea porque hay países que no lo permitan, sea porque su tamaño pequeño no los hace sujetos reales de crédito;
- *Otros ingresos*, entre los que sobresalen las donaciones de distinto origen como las que hacen entidades de la cooperación internacional, fundaciones o, incluso, actores privados.

Prácticamente todos los países de la región asignan ciertos impuestos a los gobiernos locales. El más común es el *impuesto a la propiedad*, con diferentes nombres y ámbitos de aplicación según el país.³ Otros impuestos son el registro de vehículos y permisos de circulación, transferencias de bienes inmuebles y tierras, diferentes

³ Es particularmente importante notar que solo unos países permiten los impuestos sobre la propiedad urbana y rural. Los países que solo autorizan impuestos sobre la propiedad urbana dejan en cierta desventaja a los municipios rurales. Téngase en cuenta que el impuesto sobre la propiedad sigue asignado al gobierno central en El Salvador y que no parece haber ningún impuesto a la propiedad en la República Dominicana, excepto un impuesto de transferencia de propiedad.

Potestades tributarias de los Gobiernos Locales en América Latina						
País	Potestad para introducir nuevos impuestos	Potestad para definir el nivel de impuestos y tasas, según límites legales	Potestad para modificar bases de imposición	Control o poder de veto del presupuesto local de los gobiernos central o regional	Responsabilidad para coleccionar:	
					Tasas	Impuestos
Argentina	Si	Si	Si	No	Local	Local
Bolivia	No	No	No	Central	Central/Regional	Central
Brasil	Si	Si	Si	No	Local	Local
Chile	No	Si	Si	No	Local	Central/Local
Colombia	No	Si	No	No	Local	Central
Costa Rica	No	No	No	Central	SP*	SP*
R. Dominicana	No	No	No	No	Central	Central
Ecuador	Si	Si	No	No	Local	Local
El Salvador	Si	Si	No	No	Local	Local
Guatemala	No	Si	No	No	Local	Central/Local
Honduras	No	Si	No	No	Local	Local
México	No	No	No	Regional	Local	Local
Nicaragua	No	Si	Si	Central	Local	Local
Panamá	No	Si	No	Central	Local	Central/Local
Paraguay	No	No	No	Central	Local	Central/Local
Perú	No	No	No	No	Local	Local
Uruguay	Si	Si	No	Central	Local	Local
Venezuela	Si	Si	Si	No	Local	Local

Jorge Martínez-Vázquez, Informe Mundial GOLD 2, CGLU

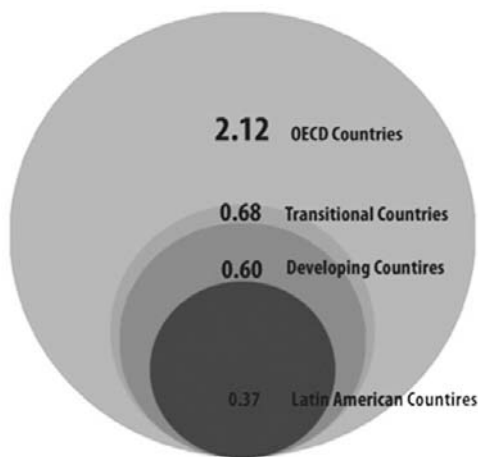
formas de impuestos a los negocios,⁴ impuestos sobre el juego y, en pocos países, algún impuestos sobre ventas o volumen de negocios.⁵ Prácticamente todos los gobiernos locales pueden cobrar tasas y tarifas por los servicios públicos, como permisos de construcción, recogida de basuras, mataderos, mercados públicos y similares.

⁴ Un buen ejemplo es la “patente municipal” de Chile que se paga anualmente con base en el capital declarado.

⁵ En el caso del ISS de Brasil (impuesto sobre servicios) y del ICA de Colombia (impuesto sobre el comercio y la industria), los montos recolectados exceden los del impuesto a la propiedad (IBI, impuesto sobre bienes inmuebles). Las experiencias de los dos países con estos impuestos también se analizarán más adelante.

Bajo rendimiento del impuesto a los bienes raíces

En la mayoría de los países latinoamericanos el rendimiento de los impuestos a la propiedad es muy inferior a su potencial. Mientras ese impuesto levanta, desde hace unos años, un promedio de 2,12% en los países de la 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 un 0,37% del PIB. 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, evaluaciones de valor obsoleto y poco frecuente de la propiedad, registros y catastros incompletos y la falta de voluntad y de medios para impulsar la colecta.⁶



⁶ Para más información, véase Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2009) y De Cesare y Lazo Marín (2008).



2.4. Transferencias intergubernamentales

Cuando hay desigualdades entre los distintos municipios o entre niveles de gobierno se suele hablar de inequidades horizontales o verticales y, por tanto, deben crearse transferencias de compensación. Prácticamente en todos los gobiernos locales de América Latina las necesidades de gasto para financiar sus competencias exceden sus capacidades de autofinanciamiento. Para hacer frente a estos desequilibrios verticales prácticamente todos los países poseen sistemas de transferencias, que incluyen diferentes formas de participación en los ingresos nacionales, como subvenciones específicas, condicionales y de compensación.

Además de las desigualdades de ingreso entre los niveles de gobierno (desequilibrios verticales), también existen en los países de la región importantes diferencia de ingreso entre los propios gobiernos locales (desequilibrios horizontales). Estas resultan, fundamentalmente, de las diferentes capacidades fiscales y bases económicas de los territorios, así como de los gastos derivados de las diferencias de costos de los servicios y diferencias de los perfiles y necesidades de las poblaciones residentes. Los desequilibrios son más pronunciados entre los municipios urbanos y rurales, y entre los centros urbanos más pequeños y más grandes.

En la región, el énfasis se ha puesto en solucionar los desequilibrios horizontales de ingreso entre municipios a través de diversas formas de participación en los recursos del gobierno central. Ha habido menos énfasis en el diseño de las subvenciones de estabilización explícita, aunque a menudo el reparto de los ingresos se aplica mediante fórmulas que ya integran estos mecanismos. Las subvenciones condicionales son menos comunes en América Latina que en otras partes del mundo, pero también hay excepciones importantes.

La mayoría de los países de la región permite la participación de los municipios en los ingresos nacionales. Los fondos para el reparto de esos ingresos suelen establecerse sobre la base de los ingre-



tos generales del gobierno central. Otras veces, las bases de la participación son impuestos específicos del gobierno central. Así:

- En México, el 20 % de los ingresos fiscales por la producción de petróleo obtenidos por los estados mexicanos debe ser transferido a los municipios;
- En Nicaragua el reparto del impuesto adicional para los municipios, basado en los ingresos de los recursos naturales;
- En Perú, algunos ingresos se basan en la distribución de los impuestos de ventas, de los ingresos del gas y la extracción de petróleo (canon, sobrecanon y canon petrolero). Empero, las transferencias efectivas pueden estar sujetas a amplias fluctuaciones por la variación de los niveles de precios de los recursos naturales.

En algunos casos, los ingresos participados se distribuyen en función de la región de origen, por ejemplo, el citado canon, sobrecanon y canon petrolero en el Perú. Lamentablemente, este enfoque tiende a incrementar los desequilibrios fiscales horizontales. A menudo, se utilizan fórmulas con variables que puedan tener algún rol compensador. Por ejemplo:

- El reparto de ingresos en Bolivia se realiza de acuerdo a la población;
- En Ecuador, en función de la población y la pobreza;
- En El Salvador, de acuerdo con la población, la equidad (importe fijo para cada municipio), la pobreza y la superficie terrestre;
- En Guatemala, mediante partes iguales (importes fijos), la población, el número de asentamientos y el ingreso per cápita;
- En Honduras, según la población y cantidades iguales para todos los municipios;
- En Nicaragua, de acuerdo a la población y otros criterios, y
- En el Perú, de acuerdo a la población y las tasas de mortalidad infantil.

No obstante, a menudo las fórmulas de distribución son em-

pleadas por los gobiernos centrales para lograr objetivos distintos a la redistribución como mejorar la gestión administrativa, cumplir las metas del plan nacional de desarrollo, incentivar el aumento de los ingresos del impuesto sobre la propiedad o una ejecución presupuestaria eficaz. Respecto de la utilización de los fondos de participación en los ingresos nacionales, algunos países dejan su uso a la discreción de los gobiernos locales –como en Bolivia, Ecuador, El Salvador y Honduras- pero en otros el uso está condicionado a usos específicos.

- En Colombia los fondos de participación están condicionados para su uso en educación básica, salud, agua y alcantarillado;
- En Guatemala a la educación, la salud y la infraestructura;
- En Nicaragua y Paraguay, una parte de los fondos (80% en Paraguay) debe ir a infraestructura de capital.

La práctica de la participación en los ingresos de los países federales tiene similitudes con la de los países unitarios, pero también posee particularidades.

- En Argentina, la distribución de los fondos participados para los gobiernos locales está a cargo de los gobiernos provinciales, que deciden cómo distribuir los ingresos que reciben del IVA y de los ingresos federales.
- Los estados del Brasil tienen un sistema de distribución de los fondos provenientes del 25% de los ingresos por IVA en cada estado: el 75% se redistribuye en base al valor agregado en cada municipio y el 25% aplicando una fórmula basada en la población, superficie y otras variables.
- En México, los Estados deben distribuir a sus municipios al menos el 20% de su participación en los fondos federales (Fondo de Fiscalización y Fondo General de Participaciones). México también tiene un subsidio federal de 1 % de los ingresos federales (Fondo de Fomento Municipal), distribuido en base de la recaudación de ingresos municipales.

Las transferencias condicionales o específicas son menos utilizadas en A. Latina que en otras regiones del mundo.⁷ Sin embargo su uso está en aumento en aquellos países donde los gobiernos centrales se asocian con los gobiernos locales para la prestación de determinados servicios y la ejecución de los programas nacionales.

- Bolivia ha introducido una transferencia condicional de la salud para un programa nacional en apoyo a los bebés y madres (Seguro Materno Infantil).
- En Brasil, hay varios subsidios condicionales para el transporte público, la educación primaria, y los servicios de salud, incluidos los hospitales del sistema nacional de salud financiados a través del reparto de cargas federales sobre el uso de combustibles.
- En Chile, subvenciones condicionadas financian –desde hace años- las actividades de los gobiernos locales en educación, salud y servicios sociales.

Un tipo particular de subvención condicionada se destina a la inversión en infraestructura de capital a nivel local:

- El Salvador cuenta con subvenciones para infraestructuras de capital municipal a partir de la presentación de propuestas de proyectos.
- En Guatemala el 12% de los ingresos del IVA va a la infraestructura en servicios sociales y básicos, mientras que una parte de los impuestos sobre vehículos se destina a mantener y mejoras las carreteras y el drenaje.
- En México, al menos el 20% de las subvenciones de capital de inversión (Fondo de Compensación) del gobierno federal a

⁷Nos referimos aquí a los fondos asignados a objetivos específicos y administrados separadamente por agencias del gobierno central. Esto no debe ser confundido con condicionar fondos de los ingresos participados. Como vimos antes, varios países de la región condicionan el uso de fondos de ingresos participados para la inversión en infraestructuras. Si las restricciones en el uso de fondos de ingresos participados fueran incluidas en la categoría general de las transferencias condicionadas, las prácticas en América Latina no serían muy diferentes de lo que se aplica en otras regiones del mundo.

los 10 estados más pobres del país son asignadas a los municipios de esos estados.

La práctica de abordar las desigualdades entre gobiernos locales a través de transferencias redistributivas o de nivelación aún no es frecuente en la región pero se está difundiendo. Un rasgo positivo de las subvenciones de nivelación es que introduce una herramienta especial para responder a las desigualdades horizontales que se desarrollan por las diferentes necesidades de gasto y de capacidad fiscal. Casos de transferencias de nivelación son:

- Bolivia (Iniciativa para los países pobres endeudados): las transferencias se inician en 1997 con fondos de organismos internacionales (B. Mundial y FMI) y son distribuidas a los gobiernos locales mediante una fórmula basada en el nivel de pobreza y en la población municipal.
- Brasil, donde con una transferencia de igualación federal a los municipios financiada con una cuota del Impuesto al Valor Agregado federal (IVA) y de ingresos del impuesto sobre la renta. El Fondo se divide en un 10% asignado a las capitales de los estados (distribuidos en relación directa a la población y relación inversa los ingresos per cápita) y el 90% para los municipios (distribuidos de acuerdo a un índice que favorece a los municipios con menor población).
- Chile, donde el Fondo Común Municipal está financiada por diferentes fuentes de los ingresos propios de los municipios con mayores recursos donde los municipios más ricos ayudan a financiar a los más pobres. La fórmula de asignación incluye población, pobreza, número de bienes raíces exentas del impuesto a la propiedad y montos recaudados años anteriores.

2.5. Acceso al Crédito de los gobiernos locales

La mayoría de los gobiernos locales necesita financiación a largo plazo para sus necesidades de infraestructura y capital y el

crédito es una fuente legítima y eficaz. Sin embargo, es conveniente que el endeudamiento local esté sujeto a normas y límites para garantizar un comportamiento local responsable y no afectar la estabilidad macroeconómica en el país.⁸ La “regla de oro” es que los créditos a largo plazo deben ser para inversiones de capital y que los créditos no deben superar ciertos límites presupuestarios. Debe haber normas para garantizar el equilibrio presupuestario, limitar el nivel de la deuda y la proporción del servicio de la misma en los ingresos presupuestarios o restricciones a los préstamos en el extranjero. Pero, por una variedad de razones que van desde el conservadurismo fiscal hasta experiencias históricas negativas, no todos los países permiten que sus gobiernos locales puedan endeudarse.

No obstante, la mayoría de los países latinoamericanos permite que los gobiernos locales accedan a créditos⁹ y prácticamente todos permiten los préstamos bajo ciertas normas y límites. En la mayoría de los casos, el endeudamiento externo no está permitido y en algunos países, el endeudamiento interno requiere la aprobación de las autoridades administrativas de nivel superior¹⁰.

⁸ En el pasado, este concepto no siempre fue aceptado por todos los países de la región. En ciertas décadas, hubo una acumulación de dificultades macroeconómicas asociadas con empréstitos subnacionales desencadenados en algunas de las federaciones y con bancos de desarrollo municipales influenciados por la política del gobierno.

⁹ Las excepciones incluyen Chile, la República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Jamaica y Trinidad y Tobago.

¹⁰ Por ejemplo, el préstamo extranjero de parte de los municipios de Argentina requiere una aprobación administrativa del nivel provincial y del ministerio de Economía para el nivel nacional. Se argumentó que este proceso era sujeto a unos criterios políticos que iban más allá de los aspectos técnicos.

Acceso al Crédito de los Gobiernos Locales en A. Latina			
<i>País</i>	<i>Acceso a los mercados financieros</i>	<i>Bancos de Préstamos Municipales</i>	<i>Restricciones</i>
Argentina	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	No	Sí
Brasil	Sí	No	Sí
Chile	No	No	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	---	---
R. Dominicana	No	Sí	Sí
Ecuador	No	No	Sí
El Salvador	No	Sí	Sí
Guatemala	Sí	---	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí
México	Sí	No	Sí
Nicaragua	Sí	---	Sí
Paraguay	Sí	No	---
Perú	Sí	No	Sí
Uruguay	Sí	No	Sí
Venezuela	Sí	Sí	---

Jorge Martínez-Vázquez, Informe Mundial GOLD 2, CGLU

- En Nicaragua, los municipios pueden contratar préstamos a corto o mediano plazo de bancos públicos y privados para obras públicas y préstamos a largo plazo para grandes obras públicas aprobados por la Asamblea nacional. Los préstamos se deben rembolsar dentro del periodo de mandato de los electos -alcaldes y consejos municipales no pueden dejar deudas a sus sucesores- con excepción de préstamos a largo plazo aprobados por la Asamblea nacional.
- En Colombia, la ley 358 de 1997 introduce el sistema de “semáforos” que restringe el nivel de endeudamiento local según la capacidad de las entidades locales. Si los pagos con interés se encuentran bajo el 40% y si el nivel de endeudamiento se encuentra bajo el 80% los gobiernos locales tienen libertad de pedir un préstamo. Sin embargo, deben obtener el permiso del ministerio de Finanzas si se excede cualquiera de estos límites. Con la ley 819, de 2003, se añade la necesidad de tener superávit suficiente para cubrir el servicio de la deuda.
- En El Salvador, los municipios pueden pedir préstamos a los bancos comerciales con la clasificación de calidad del minis-

terio de finanzas y cuando la entidad semioficial encargada de la distribución de los fondos de transferencia a los municipios haya establecido un acuerdo para que esas transferencias sean garantía de los préstamos bancarios.

- Es común establecer límites en el servicio de deuda como parte de los ingresos (el 20% en Argentina y Bolivia, el 40% en Ecuador) y/o bajo la forma del valor total de la deuda como porcentaje de los ingresos totales (120% en Brasil o menos de 100% en Ecuador y Perú).

El importe real de la deuda subnacional, que incluye la deuda local y la deuda provincial/estatal, es bajo en la mayoría de los países de la región. De este modo:

- Empero en Brasil y Argentina la deuda subnacional representa entre el 10 y el 15% del PIB.
- México, Colombia y Bolivia siguen con una deuda subnacional menor al 2% del PIB, en 2007.
- Respecto de los gobiernos municipales Bolivia está en primer lugar e servicio de la deuda (intereses y pago de capital) con alrededor del 9% los gastos municipales totales.
- Sigue Ecuador con un 8%, aproximadamente.
- Para los municipios argentinos y brasileños, el servicio de la deuda como porcentaje de los gastos municipales totales es de alrededor de un 4%.¹¹

2.6. Proceso presupuestario deficiente y exceso de controles centrales

En la mayoría de países de América Latina el proceso presupuestario sigue siendo muy tradicional. El énfasis se pone en la presupuestación -en función del incremento de la inflación y los costos- y los controles de auditoría financiera para el desembolso de fondos. Se presta menos atención a la planificación de los progra-

¹¹ Véase Porto (2009).

mas de gasto y a sistemas de evaluación ex post de la eficacia de los fondos gastados.¹²

Un aspecto positivo es que casi sin excepción, los presupuestos locales son aprobados por los consejos municipales elegidos democráticamente. No obstante, en algunos países -Bolivia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay-, algunos componentes de los presupuestos locales deben ser aprobados previamente por autoridades centrales o regionales. Es muy discutible que estas aprobaciones sean necesarias, es mejor confiar en los mecanismos de rendición de cuentas, la auditoria ex-post y la ley otorgando plena autonomía presupuestaria a los gobiernos locales.¹³

2.7. Una innovación interesante: el Presupuesto Participativo

Una innovación interesante en la región es el “presupuesto participativo”, al que presta atención la comunidad internacional. Su significado varía de país a país, aunque en general se trata de espacios institucionales adicionales para que los ciudadanos influyan en las decisiones presupuestarias locales, más allá de las elecciones democráticas de las autoridades.¹⁴ En general, la aplicación del presupuesto participativo depende de la voluntad de las autoridades locales y no es una herramienta permanente. En todo caso, contribuye a aumentar la eficiencia en la gestión del presupuesto y la rendición de cuentas. No siendo sinónimo de descentralización, el presupuesto participativo refuerza las instituciones descentralizadas.

¹² Un fuerte énfasis en los controles ex-ante no ha reducido la corrupción que, salvo algunas excepciones, parece todavía amplia dentro de los gobiernos locales (y en el resto del sector público) de la región. Las dificultades se encuentran más en la escasa implementación de los controles ex-ante que en un diseño deficiente de los mismos.

¹³ En algunos casos los controles para verificar la legalidad de las acciones pueden estar justificados cuando la transparencia y los mecanismos de auditoria son deficientes o están ausentes.

¹⁴ Vinculados a este concepto, existen otros mecanismos de participación ciudadana como los referendos, las “iniciativas populares” y la revocación de los electos, que son utilizados en otras regiones del mundo.

- En Bolivia, la ley de 1994 establece un mecanismo de participación ciudadana en el proceso presupuestario a través de comités ciudadanos locales (comités de vigilancia) y las organizaciones de base (OTB), que son las organizaciones sociales de las comunidades campesinas, indígenas, y también el vecindario y sus grupos organizados.
- La participación ciudadana local es importante en Brasil, pero varía entre los Estados y entre los municipios. Las experiencias participativas suelen empoderar a los ciudadanos en las reuniones sobre el presupuesto y ayudan a reducir las desigualdades sociales y políticas.
- Otros países adoptan formalmente el presupuesto participativo, incluso algunas provincias de Argentina.
- En la República Dominicana, la Ley 176 de 2007 introduce el presupuesto participativo, pero el nivel real de descentralización de los gobiernos locales en este país sigue siendo limitado.

2.8. Un aspecto destacable: la alta tasa de inversión local

La información disponible respecto de la composición de los presupuestos municipales es muy variable y sólo se dispone de datos preliminares basados en un número pequeño de países. Lo más notable es la alta proporción utilizada en inversión, es decir, en gastos en infraestructura de capital. Si bien hay grandes variaciones en las cifras, estas tienen que ver con la diferente asignación de responsabilidades de gasto en cada país. Es decir, qué niveles de gobierno son responsables de la infraestructura de capital junto a las restricciones legales impuestas a los gobiernos locales en la manera de gestionar los diversos fondos. De todos modos es evidente que los gobiernos locales de América Latina desempeñan un papel importante para proporcionar las necesarias infraestructuras. Esto pone de relieve la importancia de encontrar instrumentos aún más estables y potentes para la financiación de las infraestructuras locales.

Por falta de datos es aún más difícil obtener una visión general de la clasificación de los presupuestos locales en la región, inclu-

so para aquellos países cuyos datos están disponibles en cada municipio, las comparaciones son difíciles debido a los distintos métodos de clasificación usados en cada país. Los gastos de educación representan un importante elemento en los presupuestos locales de Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. Los gastos en servicios de salud son relativamente importantes en los presupuestos locales de Perú, Brasil, Colombia y Chile, con porcentajes del presupuesto que oscilan entre 16 y el 22%.

2.9. Reorganización de los servicios públicos locales

La capacidad financiera de los municipios se vincula de manera estrecha con la prestación de servicios públicos, pero estos han sido afectados en décadas pasadas por la fuerte centralización. La segunda mitad del siglo XX, los gobiernos nacionales e intermedios absorben varios servicios públicos que, según el principio de subsidiariedad, deben ser prestados por las municipalidades. Dicha tendencia centralizadora ha empezado a revertirse¹⁵ con la descentralización.

Los servicios públicos generalmente atribuidos a los municipios son: aseo urbano, recolección y tratamiento de desechos; agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público; urbanismo, parques, jardines y espacios para el deporte; mercados; cementerios y rastos; tránsito, vialidad y seguridad ciudadana; espectáculos públicos y cultura. Sin embargo Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y México han transferido a los niveles intermedios y locales diferentes responsabilidades de gestión de la salud primaria, la educación primaria y secundaria e, inclusive, las políticas de asistencia social¹⁶.

¹⁵ Martín, Juan y Juan y Martner, Ricardo (coordinadores), "Estado de las finanzas públicas: América Latina y El Caribe, cit. pp. 62 y siguientes, ver cuadro 9 sobre ingresos y gastos totales por nivel de gobierno.

¹⁶ Hay diferencias importantes entre países. En Chile las municipalidades administran integralmente la salud primaria y la educación primaria y secundaria. En Bolivia solo se ocupan de la administración y mantenimiento de la parte física de los diversos establecimientos. En Argentina, los municipios realizan acciones complementarias al mantener infraestructuras y en salud comparten la atención primaria.

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

Durante la década de los 90, en muchos países se privatizan, externalizan o reorganizan de distinta manera los servicios locales.

- Chile privatiza los servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad, gas y telefonía entregando estos a empresas regionales y/o nacionales y asigna parte de la gestión de la educación primaria y secundaria financiada por el Estado a la gestión privada: en la actualidad más de la mitad de los niños chilenos concurre a estos establecimientos privados.
- En Bolivia y Ecuador se “capitalizan”, concesionan o delegan¹⁷ la gestión del agua potable y el alcantarillado en los principales municipios: La Paz, Cochabamba, Guayaquil. No obstante, se observa el retorno de algunos servicios a la gestión municipal (Bolivia) o nacional (Buenos Aires).
- En Bolivia se aplica una estrategia de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, incluyendo salud, educación, caminos vecinales y microrriego, asignándose los principalmente a los municipios. Mientras que Ecuador opta desde 2001 por transferencias voluntarias de competencias mediante la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y los municipios interesados. El principal interés de los gobiernos locales por captar nuevas competencias se concentra en las áreas del ambiente, turismo, bienestar so-

¹⁷ El concepto de “privatización” genera fuertes resistencias por lo que se tiende a evitar. En Bolivia, por ejemplo, se opta por la “capitalización” donde los privados hacen aportes de capital a las empresas públicas asumiendo su control.

cial y, en grado menor, en educación, vivienda y salud ¹⁸

- En Brasil mientras se transfieren responsabilidades de educación y salud a los gobiernos intermedios y municipios con mayor capacidad, los pequeños municipios ceden parte de sus responsabilidades, como la construcción y mantenimiento de rutas, al nivel federal a cambio de una parte del impuesto sobre los combustibles. La repartición de competencias se suele acomodar a las lógicas sectoriales (agua y saneamiento y educación a cargo de los estados; financiamiento de la salud, vivienda y saneamiento a cargo del gobierno federal).

- En Argentina se transfieren a privados la totalidad de los servicios públicos del área metropolitana de Buenos Aires y en las provincias del interior el agua, el saneamiento y la energía principalmente. No obstante los municipios conservan los servicios a su cargo. Incluso, aquellos con mayor capacidad¹⁹ asumen nuevas responsabilidades²⁰. Incluso, por delegación de los niveles superiores de gobierno, algunos municipios se ocupan de la administración de políticas sociales y programas de empleo transitorio, de programas de asistencia a las microempresas, pequeñas y medianas empresas y a la promoción sanitaria, entre otras.

- En México, las instituciones estatales, y ocasionalmente las federales, intervienen regularmente en la prestación de servicios locales. El agua potable, la gestión del urbanismo, vialidad y recolección de impuestos han sido asumidos a menudo por los Estados. La participación de los gobiernos locales en la administración de la educación se limita al mantenimiento de algunas infraestructuras. Por el contrario, desde 1997 se ha

¹⁸ Fernando Carrión, "El proceso de descentralización en Ecuador", julio 2006. El interés por nuevas competencias para los gobiernos locales se centra en tres temas; ambiente 31.5%, turismo 24.6 % y bienestar social 23.3%. En menor proporción educación 7%, y vivienda y salud con el 4%.

¹⁹ El municipio de Río Cuarto, provincia de Córdoba recibe la empresa de agua potable –primero nacional, luego provincial- y realiza una excelente gestión que hace que esta se autofinancie por primera vez en muchos años.

²⁰ Entre las nuevas responsabilidades: medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, acceso a la justicia y resolución de conflictos familiares y/o vecinales mediante medios no judiciales; promoción social (juventud, tercera edad, igualdad de género, discapacidad), salud, promoción de la cultura y el deporte; y educación, de manera complementaria a otros niveles de gobierno.

descentralizado el financiamiento de programas sociales. La concesión de servicios al sector privado es menos usual que en otros países latinoamericanos.

- En Paraguay, los municipios proveen un número limitado de servicios básicos²¹. El gobierno central asegura provee la mayoría de los servicios, en particular el agua potable, la educación y el transporte público²². En Uruguay es el nivel departamental el que asume estos servicios, incluyendo cada vez más servicios sociales (atención primaria en salud), protección ambiental y desarrollo cultural.

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

- Los municipios asumen muchas veces responsabilidades no previstas en la legislación. El municipio de San Pedro Sula, en Honduras, destina recursos para el mantenimiento del hospital y el pago de salarios a médicos, enfermeras y maestros, además de prestar servicios de recolección de basura a los hospitales, sin cobro. En varios países los municipios participan en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras básicas de educación y salud. En Honduras, el 2003 se descentraliza la gestión del agua, desde una empresa estatal²³.

²¹ Aseo, gestión residuos, alumbrado público, mataderos, mercados, cementerios, terminales transporte.

²² A fines de los 90 se logran acuerdos entre el Ministerio de Salud, los departamentos y municipios para crear consejos departamentales y locales de salud con competencias limitadas en planificación y gestión. El 2005 solo el 25% de los municipios había firmado acuerdos con el Ministerio de Salud. En 1996 el Departamento de Itapúa crea un Fondo Rotatorio de Medicamentos para Farmacias Sociales, que administra 70 farmacias sociales en 30 municipios (2002).

²³ En El Salvador se impulsa una quincena de proyectos pilotos de traspaso de la gestión del agua a mancomunidades o empresas locales. En Nicaragua, hay empresas municipales o concesiones a nivel municipal o regional. También en El Salvador y Nicaragua, en las áreas sociales toma forma una desconcentración limitada directa hacia la comunidad diseñada centralmente (Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas) y otras agencias centrales (empresas nacionales de agua). También el programa EDUCO –“Educación con Participación de la Comunidad”- en zonas rurales de El Salvador y la Cogestión Educativa y de la Salud en Nicaragua.

2.10. Impacto positivo de la descentralización en los servicios

Son pocos los estudios para medir el impacto de los procesos de transferencia en el acceso y calidad de los servicios básicos. No obstante los datos existentes son interesantes:

- En Ecuador se calcula que desde el inicio de la descentralización el porcentaje de viviendas con alcantarillado por red pública pasa del 39,5% en 1990 al 48,5% en el 2001; las viviendas con electricidad del 78% al 91%, la conexión domiciliar de agua potable se incrementa en 10 puntos porcentuales, y la recolección de basura en 20 puntos porcentuales a nivel nacional²⁴.
- En Chile, el impacto favorable de la gestión local se expresa en la evolución muy positiva de los principales indicadores sociales y de desarrollo humano (educación, saneamiento básico, salud). Por su parte, el sistema de subsidios focalizados, aplicado desde los municipios, ha contribuido de modo determinante a la reducción de la pobreza, de un 38% en 1989 a un 13 % en el 2007²⁵.
- En Colombia, Planeación Nacional constata que la descentralización ha mejorado las tasas de escolaridad, alfabetización y la cobertura de los servicios de salud. Empero, según la misma fuente, los avances son insuficientes en infraestructuras sociales de base y la prestación de servicios, incrementándose las disparidades regionales. Las mejoras en la gestión han sido importantes, pero son aún insuficientes, aunque influyen en ello los desequilibrios preexistentes, además de las dificultades relacionadas con el conflicto armado y la falta de gobernabilidad en ciertos territorios.

²⁴ Ponce, Juan. La vivienda y la infraestructura básica en el Ecuador: 1990-2001. SIISE. Citado por F. Carrión, el proceso de descentralización en Ecuador, julio 2006.

²⁵ Ministerio de Planificación Nacional de Chile, MIDEPLAN.

2.11. Personal de los gobiernos locales y Servicio Civil de Carrera

Aunque no constituye un tema financiero la gestión de los recursos humanos locales incide de manera muy importante en el buen uso de los recursos y la afectividad municipal depende en gran medida de la calidad de su personal. En este sentido, las entidades subnacionales intermedias y los municipios muestran graves carencias respecto de los servicios civiles de carrera. En la mayoría de los países sigue primando en los gobiernos subnacionales el *spoils-system* o “sistema de despojo” que provoca una gran rotación de personal, en particular de cuadros superiores e intermedios, cada vez que cambios políticos afectan a la administración.

Los Estados que mejor califican por nivel de desarrollo e institucionalidad a nivel del Estado son Chile, Brasil y Costa Rica. Otro grupo de países -Venezuela, México, Uruguay, Colombia y Argentina- presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados. La situación es más crítica en el resto de países centro-americanos y en particular en Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es fuerte²⁶. Esta situación se agrava a nivel de los gobiernos subnacionales.

- En Brasil, Chile, Costa Rica, los funcionarios locales se hayan generalmente integrados en sistemas de carreras nacionales que comienzan a ser complementados con sistemas a nivel municipal. En Brasil la Constitución de 1988, permite a los gobiernos locales definir un estatuto propio para sus 3 millones de funcionarios, pero su aplicación es aún limitada.
- En Chile, los 185 mil empleados municipales (54% del personal público, incluyendo el personal docente y de salud municipalizadas) están integrados en su mayoría a diversos estatutos nacionales de personal, sistemas de evaluación y servicios de carrera²⁷.

²⁶ Véase el Informe de Servicio Civil en América Latina, BID, 2006.

²⁷ Departamento de Estudios de la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM.

- Costa Rica cuenta con 10.755 empleados municipales en el 2004 (4,7% del empleo público), de los cuales el 25% trabaja en San José²⁸. En 1998 se establece un sistema de carrera administrativa municipal, pero su implementación aún no se hace efectiva. Igualmente, Nicaragua adopta en el 2004 una Ley de Carrera Administrativa Municipal
- Ecuador y Colombia cuentan con un marco legal sobre el servicio civil de carrera para el conjunto del sector público. En Colombia, se estima que en los años 90 el personal municipal representa menos del 10% del personal público; y en México el 5%.
- En algunas provincias de Argentina el régimen de los empleados es uniforme entre el nivel provincial y municipal; en otras, los gobiernos locales tienen su régimen propio aunque lo más usual son las situaciones mixtas.

En general, en la mayoría de los países los funcionarios y empleados de los gobiernos subnacionales están cubiertos por la ley nacional de trabajo y por un estatuto como empleados públicos o municipales, aunque en la práctica estos pocas veces se cumplen. Lamentablemente, la mayor parte de los países carece de estadísticas precisas sobre el personal de los gobiernos intermedios y los municipios²⁹.

²⁸ Ministère des Affaires Étrangères-DGCID, Bilans politiques de Décentralisation en Amérique Latine, décembre 2005.

²⁹ En Paraguay cuenta con 13.250 empleados municipales (7,7% del empleo público), la mitad concentrado en la ciudad de Asunción (6500 empleados). En Nicaragua, el número de empleados municipales se elevaba a 8648 en el año 2000, 31% de ellos trabajaba en Managua.



3. PROBLEMAS Y SOLUCIONES PARA LAS FINANZAS LOCALES¹

América Latina ofrece una amplia gama de experiencias y enfoques de la financiación local. Los problemas que enfrentan los gobiernos locales de los países grandes como Argentina, Brasil o México son a menudo diferentes de los que afectan a los gobiernos locales de países pequeños como El Salvador, Nicaragua o Paraguay. Asimismo, existe gran diversidad de situaciones dentro de los grandes países federales y entre los países unitarios. La generalización en el diagnóstico de problemas y sus soluciones no es ni posible, ni deseable. Sin embargo, hay temas comunes para los países de la región que aparecen claramente en la descripción de las finanzas locales presentada en la primera sección del documento.

Criterios posibles para considerar el tamaño mínimo de los municipios

El debate sobre el tamaño mínimo deseable para los municipios es complejo y debe ser considerado dentro de los contextos históricos y políticos de cada país. Cuatro criterios se pueden servir de guías para las decisiones políticas:

1. *El criterio producción/eficacia de costos/población.* La experiencia internacional muestra que mientras que los costos unitarios de algunos servicios no se ven afectados por la escala o tamaño del gobierno local, en otros como el agua o el

¹ Texto correspondiente al Informe “Las Finanzas Municipales en América Latina” de Jorge Martínez-Vásquez (GOLD2), editado y sintetizado.

transporte público la escala tiene una gran incidencia sobre los costos. Para alcanzar el menor costo de producción se requiere poseer un tamaño de población mínimo. Se debe considerar que, sin imponer un tamaño mínimo a todos los gobiernos locales, existen otras maneras de proveer servicios con costos adecuados como comprar servicios a gobiernos locales de mayor tamaño o asociarse entre gobiernos locales pequeños para unir fuerzas o, incluso, adquirir los servicios a un productor privado. Es decir, el criterio del tamaño mínimo de la población se tiene que gestionar de modo inteligente y flexible considerando otras posibilidades de prestación de servicios.

2. El criterio de representación/responsabilidad política/transparencia. La idea general es que los gobiernos locales más pequeños tienden a ser más representativos y responsables frente a la población local, aunque también se debe considerar la diversidad étnica, la fragmentación de la población y la representación adecuada del interés de los grupos minoritarios. Se puede también evocar el concepto de densidad de población. Aparte de la responsabilidad y la representación, puede aplicarse una regla simple pero útil: el tiempo necesario para que cualquier habitante pueda ir hasta el lugar del municipio donde se encuentra la alcaldía.

3. El criterio financiero/de capacidad fiscal. Parece razonable exigir que todo nuevo gobierno local tenga un nivel mínimo de capacidad para financiar sus necesidades en servicios. La manera de medir esta capacidad no es siempre fácil pero debería considerarse sus “necesidades de gastos” y su “capacidad fiscal” potencial, así como establecimiento de un umbral que reduzca la diferencia entre necesidades y capacidad.

4. El criterio de capacidad administrativa. Este se puede medir de diferentes maneras, pero el requisito más importante es la disponibilidad de personal calificado para gestionar eficazmente los asuntos de los gobiernos locales.

3.1. ¿Cómo equilibrar cantidad de municipios, economías de escala y representación política?

En muchos países de la región se debate acerca del número y tamaño adecuado de los gobiernos locales y su incidencia sobre el financiamiento y las economías de escala en la prestación de servicios públicos, situación que mejora cuando aumenta el tamaño aunque entonces se deteriora la representación política. De este modo, cuando los ciudadanos que se sienten marginados demandan la creación de nuevos municipios. En algunos países, la legislación garantiza un ingreso mínimo para cada municipio, independientemente de su tamaño, lo que incentiva la creación de nuevos gobiernos locales². En respuesta a este problema, algunos países exigen una cantidad mínima de la población y ciertas características que aseguren la viabilidad fiscal a cualquier nuevo gobierno local. Esto evita la fragmentación, pero que no resuelve la situación de los pequeños municipios ya existentes.

La definición del tamaño más adecuado para la organización de los gobiernos locales en el territorio resulta de un equilibrio entre la representación política —que es mayor cuando más cerca está el gobierno local de la gente, lo que acontece cuando el municipio es pequeño— y el nivel de viabilidad fiscal, que tiende a ser más fuerte cuando mayor es el tamaño. Es necesario encontrar una solución de compromiso que garantice el equilibrio entre la mayor eficacia de los gobiernos pequeños para ajustarse a las preferencias y deseos de sus habitantes, y las economías de escala asociadas a los gobiernos de mayor tamaño que permiten reducir los costos de los servicios.

3.2. Asociaciones de municipios: una solución posible para los gobiernos locales pequeños

Más atractiva, eficiente y viable en el corto plazo es la promo-

² Por ejemplo, en El Salvador, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), la principal fuente de ingresos locales, garantiza que el 25 por ciento de los fondos se distribuyen a todos los municipios de manera equivalente.

ción de mancomunidades para la prestación conjunta de aquellos servicios públicos que requieren de una escala mínima determinada.³ Este es un enfoque que se está desarrollando en algunos algunas provincias de Argentina, en el sur de Brasil, en Ecuador y en Perú.⁴

Estrechamente asociada con el problema de tamaño está la débil capacidad administrativa de los gobiernos locales más pobres, pequeños o aislados. Los gobiernos centrales -o los gobiernos subnacionales en el caso de federaciones- no invierten suficiente tiempo y recursos para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales.⁵ Para responder a estas carencias, algunas asociaciones municipales ofrecen en algunos países andinos como Bolivia y también en Centroamérica, asistencia y formación a sus miembros. Sin embargo, estas asociaciones suelen carecer de los recursos necesarios. Los gobiernos nacionales, estatales y provinciales deberían jugar un rol de apoyo más activo hacia las asociaciones y mancomunidades.

³ Esta iniciativa puede ser difícil de implementar. En El Salvador, el Plan Nacional para la Organización y el Desarrollo Territorial (PNODT) buscaba promover las mancomunidades y la cooperación entre gobiernos locales para reducir costos administrativos y compartir iniciativas. No obstante, los gobiernos locales no han logrado coordinarse adecuadamente.

⁴ Otros enfoques para resolver el problema del tamaño son: contratar a empresas privadas especializadas, para que se beneficien de mayores escalas al ser proveedores de varios municipios o crear un distrito especial para asumir un servicio específico. La privatización de los servicios se utiliza en la región, pero la creación de distritos especiales dotados de una competencia única –comunes en Norteamérica- no se ha adoptado. Los distritos especiales funcionan como las mancomunidades pero son completamente voluntarios. Véase Martínez-Vázquez y Gómez (2008) para estos temas.

⁵ La región latinoamericana muestra un menor rol de los ministerios de Gobierno Local o de Interior cuyo peso es más fuerte en otras regiones del mundo. También existe una presencia importante de agencias especiales para responder a las necesidades de los gobiernos locales, como ISDEM y FISDL en El Salvador o INIFOM en Nicaragua. Es más fácil para estas agencias especializadas apoyar el desarrollo de capacidades locales que para los ministerios sectoriales; empero, las agencias especializadas tienen un rango inferior en los gobiernos lo que las perjudica al negociar recursos adicionales.

3.3. Más claridad para asignar responsabilidades de gasto a los gobiernos locales

Uno de los puntos más débiles de los esfuerzos de descentralización en América Latina es la poca atención dada a la asignación clara de responsabilidades de los gobiernos subnacionales. En cambio, el enfoque ha sido establecer algún sistema de financiación complementaria. En la actualidad sigue poniéndose énfasis en los procesos de descentralización entendidos «*como reparto de ingresos participados y transferencias*» a los gobiernos locales, sin considerar la regla fundamental de que «*la financiación debe seguir la función*». La asignación de responsabilidades en muchos casos sigue siendo demasiado general e imprecisa.

- En El Salvador, el Código Municipal les da autoridad a los municipios para realizar una lista de funciones que claramente se superpone con las que también se le asigna a la administración central.
- La Ley 66 de 1997 de la República Dominicana, establece que la educación primaria y secundaria forma parte de las responsabilidades de los gobiernos locales, pero el poder real y las decisiones corresponden a los comités regionales de educación y cultura, con fuertes lazos con el gobierno central.

La asignación de responsabilidades de gasto suele ser uniforme para todos los gobiernos locales en prácticamente toda América Latina, independiente de su tamaño y capacidad administrativa. Más allá de las ineficiencias de la asignación de competencias, una mala consecuencia es la excesiva presión generada sobre las autoridades locales. Una buena manera de responder a estos problemas es crear y fortalecer a las asociaciones de gobiernos locales, en especial a las mancomunidades. Alternativamente, puede haber una asignación diferenciada de competencias para grupos municipios de distinto tamaño y capacidad administrativa o el establecimiento de competencias y servicios mínimos obligatorios para todos los municipios. Sin embargo, una asignación asimétrica de responsabilidades de gasto puede llevar a situaciones confusas.

- En Ecuador, se estableció la obligación del gobierno central de transferir competencias a petición de los gobiernos subnacionales. Esto significa que cualquier gobierno subnacional puede solicitar una competencia total o parcial en un área determinada, lo que lleva a una realidad compleja que puede comprometer la eficacia de la coordinación intergubernamental.

Una mejor práctica es el diseño de dos o más de tres paquetes diferentes de responsabilidades de gastos que pueden delegarse a los gobiernos locales en función de su capacidad administrativa. Pero se necesita aplicar criterios comprobables, es decir, las asignaciones diferenciales no deben basarse en las conexiones y capacidades de negociación políticas.

Otro factor que contribuye a la confusión en la asignación de responsabilidades es la transferencia de competencias sin financiamiento adecuado. Con frecuencia los ministerios trasladan parte de sus competencias hacia los gobiernos locales sin proveer los recursos financieros necesarios para implementarlas. Esto genera, además, demandas de información sin coordinación adecuada entre las agencias del gobierno central no habiendo así claridad respecto de la provisión de los recursos técnicos y financieros correspondientes.

Un sistema sostenible de asignaciones de gasto establecido en las leyes y regulaciones, requiere instituciones de coordinación y del diálogo permanente entre los diferentes niveles de gobiernos. En razón del gran número de municipios existente, es importante que la voz e intereses de los gobiernos locales sean representados por asociaciones de municipios. En esto se progresado y prácticamente todos los países poseen asociaciones municipales que representan los intereses municipales. Sin embargo, las autoridades centrales no siempre reconocen y aceptan a estas asociaciones como socios para lograr una mejor definición de las políticas de asignaciones de gastos y para reforzar el sistema de descentralización fiscal.

3.4. Insuficiente autonomía financiera municipal y financiamiento de los gobiernos locales

El nivel de autonomía fiscal de los gobiernos locales difiere considerablemente entre los países de América Latina. Brasil o Chile tienen una autonomía relativamente alta, mientras que en El Salvador, México o Perú, esta es limitada. En general, como en otras regiones del mundo -África, Asia y numerosos países europeos- la autonomía sobre los ingresos locales en América Latina siguen siendo inferior a lo deseable.

La parte más importante de la financiación para los gobiernos locales en la región proviene de diferentes transferencias del gobierno central. Las transferencias tienden a aumentar y vuelven a ser la forma más utilizada de financiamiento de las responsabilidades devueltas a los gobiernos locales.

Muchos países de América Latina han tomado medidas para aumentar la parte de los impuestos propios dentro los presupuestos locales y han asignado el impuesto a la propiedad al nivel local, ya que sus características lo hacen óptimo para el nivel local,⁶ sin embargo, este tributo sigue siendo subutilizado por varias razones.⁷ Otros impuestos han sido asignados a los gobiernos locales en varios países, incluidos los impuestos sobre los vehículos, impuestos por mejoras y diferentes formas de licencia comercial. Estas medidas podrían ser imitadas en países que aún poseen poca autonomía fiscal local. Otra buena práctica a difundir es permitir cierto grado de discrecionalidad a los municipios para fijar los niveles de cobro de sus impuestos, entre niveles máximos y mínimos establecidos en la ley.

⁶ El impuesto a la propiedad es muy visible. Por la inmovilidad geográfica de su base fiscal y la tendencia del valor de la propiedad a reflejar la calidad de los servicios locales, el impuesto a la propiedad se acerca al concepto de impuesto beneficioso a través del cual los habitantes pagan por los servicios que reciben (véase Sepúlveda y Martínez-Vazquez, 2009). Además aumenta la responsabilidad política de los electos locales. El impuesto a la propiedad es un impuesto eficiente en relación a con otros impuestos locales y permite cierta flexibilidad en su administración entre los niveles local y central. Véase Bahl, Martínez-Vazquez y Youngman (2008 y 2010).

⁷ Véase Sepúlveda y Martínez-Vazquez (2009) para una evaluación del rendimiento del impuesto a la propiedad.

Aumento de esfuerzo fiscal local de Bogotá y nueva administración fiscal en Lima

Bogotá es un ejemplo de un gobierno local con éxito su esfuerzo en la recaudación de recursos propios y la ciudad fue premiada por las Naciones Unidas en 2002 por ser el gobierno local que más ha mejorado. A partir de finales de 1980, Bogotá comenzó un período de educación cívica durante el cual destacó la importancia de pagar impuestos y los beneficios que acompañan a gobierno local fuerte con aumento significativo en el recaudo de impuestos de propiedad mediante mejoras administrativas, aplicando impuestos a las empresas y emitiendo sus propios bonos, que reciben calificación AAA. Es particularmente interesante notar que la ciudad de Bogotá recauda en 2006 el 42% de sus ingresos fiscales a partir del impuesto local de negocios (Impuesto de Industria y Comercio, ICA). La actualización del catastro fiscal en 2009 también produce un aumento considerable en los ingresos del impuesto a la propiedad. Se espera que la base fiscal evaluada para esta recaudación aumente de más de un 50% para el 2010, con US\$ 51 millones adicionales de ingreso y un aumento de un 13,3% sobre las recaudaciones antes de actualizar el catastro.

Lima introduce en 1996 un servicio especializado de administración tributaria (SAT) semiautónomo, para aumentar las recaudaciones de sus tributos locales, el cual se replica en otros municipios del Perú. El SAT es autónomo en la gestión de sus recursos financieros y humanos y se financia vía una comisión por los impuestos y tasas recolectados; no obstante, las autoridades locales siguen siendo responsables de regular y controlar el trabajo del SAT. El modelo trajo claros beneficios para los municipios peruanos que, como Lima, adoptaron el SAT. Por ejemplo, los municipios que adoptan el SAT aumentan sus ingresos propios en un 81%, con un promedio anual de 9% entre 1998 y 2007. En comparación, en el mismo

periodo los municipios que no adoptan el SAT, aumentan sus ingresos en un 61,2%, con un promedio anual de 6,8%. Los estudios empíricos muestran que aumentó la confianza en la administración fiscal de Lima y otros municipios que adoptan el SAT, lo que se puede atribuir a la reducción de la intervención política en los procesos administrativos, a una gestión enfocada sobre el cliente, a una mejora de las relaciones públicas y a una reducción de las prácticas de corrupción.

Pero no todo fue resultado positivo para la administración fiscal local. Las encuestas identifican problemas asociados con el SAT: de una parte los ciudadanos no vinculan la recaudación de ingresos y los servicios municipales y, además, la percepción del público es estar frente a una administración fiscal “insensible”. Este resultado no es una sorpresa dado que el SAT se desarrolla en contra de las usanzas tradicionales aprovechando la falta de definición de reglas, en particular en el caso de Lima. No obstante, recientemente el SAT de Lima desarrolla una nueva política de acercamiento a los ciudadanos para que estos vinculen mejor el pago de tributos con la calidad de los servicios públicos recibidos. En cualquier caso, una de las características de las agencias SAT es su impulso innovador, incluyendo los procesos internos, el uso de tecnologías modernas, el desarrollo de los recursos humanos, una gestión financiera mejorada y la cooperación entre las diversas administraciones fiscales.

En todo caso es difícil argumentar a favor de políticas con un mayor grado de autonomía fiscal de los gobiernos locales en América Latina cuando la mayoría de los estos no utiliza o aprovecha adecuadamente la autonomía fiscal establecida en la ley. Esto es claro en el caso de los impuestos de propiedad, ya que los ingresos reales recolectados constituyen una fracción del potencial de ingresos.⁸ Una

⁸ Véase Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2009)

mayor autonomía de ingresos para los gobiernos locales debe ir acompañada de una mejora significativa en el esfuerzo fiscal local.

Sin embargo, el bajo esfuerzo fiscal (pereza fiscal) es un problema complejo. Primero, hay a menudo una confusión entre la pereza fiscal y la baja capacidad fiscal o pobreza económica/fiscal de las jurisdicciones. Establecer la presencia real de una pereza fiscal requiere comparar entre las recaudaciones reales de tributos y las recaudaciones tributarias potencial de cada jurisdicción particular, tarea siempre difícil y compleja en todos los casos.

Además, la presencia de pereza fiscal se debe entender como un fenómeno de causas múltiples desde simples cuestiones de economía política (los electos locales pueden optar por gastar los fondos y no esforzarse para recogerlos) a la falta de recursos (la construcción de un catastro fiscal actualizado es caro), metodologías inadecuadas para la evaluación, falta de recursos humanos, o incluso de incentivos negativos para el esfuerzo fiscal local que proporciona el sistema del gobierno central de transferencias.

Impuestos por mejoras (contribución de valorización) en Colombia

En términos generales, un impuesto o contribución por mejora recupera algunos beneficios acumulados por propietarios como resultado de inversiones públicas que aumentan el valor de su propiedad. Dado que la mayoría de las propiedades inmobiliarias se ven favorecidas por las instalaciones públicas en su entorno, este impuesto tiene un potencial de ingreso considerable. En Colombia este se denomina *Contribución de Valorización* y tiene una larga historia desde el periodo colonial. La Constitución concede a los municipios y otras entidades públicas el derecho a compartir el valor agregado generado por inversiones realizadas en zonas urbanas como obras de infraestructura. Este impuesto es visto con interés por otros

países y Bogotá celebró la primera Conferencia Latinoamericana sobre Valorización (2009). La recaudación del impuesto requiere una serie de fases que incluyen la determinación de los costos y beneficios del proyecto, la zona geográfica y un método para distribuir los costos y beneficios del proyecto entre las diferentes propiedades. Esta distribución puede utilizar una selección de “factores de beneficios” (uso de la propiedad, proximidad, acceso) o simplemente el terreno y el tamaño lineal de la fachada de la propiedad. Bogotá también recauda un impuesto similar llamado *Participación en Plusvalía* definido como una contribución de los propietarios de bienes inmobiliarios como resultado de las modificaciones que aumentan el valor de su propiedad. Es similar al impuesto por mejora con la diferencia que se enfoca en los cambios en los códigos urbanos que afectan el uso de las propiedades o la intensidad de su utilización que también incrementa su valor.

Es necesario explorar qué otros impuestos con alto potencial de ingresos pueden ser asignados a los gobiernos locales para aumentar su autonomía financiera. La experiencia señala algunos como un porcentaje fijo sobre el impuesto a la renta de las personas o sobretasas locales sobre algunos impuestos, por ejemplo, sobre el combustible de los vehículos.

- El uso más intenso de las contribuciones por mejoras -basadas en la valorización de los bienes raíces cuando hay inversiones en infraestructura- pueden complementar los impuestos sobre los bienes inmuebles. Los impuestos por mejoras se utilizan con bastante éxito en Colombia.
- Adopción de alguna forma de impuesto sobre la venta como en el impuesto sobre los servicios en Brasil, ISS. Pero pese a que este tipo de impuestos se adecúa al sistema fiscal brasileño dado que los impuestos federales y estatales sobre el IVA excluyen de sus bases numerosos servicios importantes, su aplicación puede ser problemática en otros contextos porque

se corre el riesgo de ser redundante con el IVA nacional existente.⁹

- Una alternativa sin conflictos con el IVA nacional, es el impuesto local sobre la industria y el comercio (ICA) de Colombia. Se trata de un impuesto local “directo” sobre todas las actividades económicas (industria, comercio y servicios) que utiliza como base imponible el valor monetario de las transacciones anuales y que es recaudado con diferentes tasas, oscilando entre un 0,41% para la producción alimenticia, a un 1,38% para la venta de bebidas alcohólicas, tabaco y combustible, en tanto las transacciones financieras pagan un tasa de 1,1%. El ICA es una de las fuentes principales de ingresos municipales en Colombia con un promedio aproximado de 42% de los ingresos fiscales anuales municipales e incluso un 72% en el municipio de Cali.

- Otro impuesto local sobre los negocios con potencial significativo de ingresos es la patente municipal de Chile. Es una recaudación anual administrada por los municipios es aplicada a la actividad comercial con un local permanente- Los municipios seleccionan una tasa que varía de un 0,25 a un 0,5% sobre el capital declarado a la administración fiscal nacional. La patente municipal genera aproximadamente el mismo importe de ingresos municipales en Chile que el impuesto a la propiedad o impuesto territorial.

El impuesto sobre servicios ISS en Brasil

El ISS (Impuesto sobre Servicios) es un impuesto de nivel municipal recaudado por los servicios dejados de lado por el impuesto sobre el valor agregado del Estado central brasileño. Los servicios que pueden entrar en el ISS se definen por una ley federal pero los gobiernos estatales pueden decidir

⁹ Nicaragua eliminó un impuesto local a los negocios como parte de la condicionalidad política del Fondo Monetario Internacional, precisamente a causa del conflicto entre este impuesto y el IVA nacional ya existente.

acerca de recaudar o de liberar de impuestos algunos de estos servicios tales como: servicios informáticos; alquiler de locales; servicios médicos y veterinarios; servicios personales como peluquerías; servicios profesionales de ingeniería, arquitectura, justicia o contabilidad; educación y formación; hoteles y turismo; aparcamiento; ocio como películas y espectáculos; servicios de reparación; servicios financieros; transportes municipales; puertos, terminales y servicios de aeropuerto. La base fiscal es el ingreso generado por la prestación de servicios. La tasa que los municipios pueden aplicar para el ISS se establece a nivel local pero no puede exceder un 5%. Pese a que la tasa del impuesto aplicable es la tasa cobrada por el municipio en el que el negocio está establecido, existen excepciones para las que la tasa corresponda al municipio en el que se ofrece el servicio (servicios de construcción). Los productores de servicios deben pagar y guardar registro del ISS. Los compradores de servicios no perciben el impuesto porque está incluido en el precio final establecido por los vendedores.

Como el ISS se recauda a nivel municipal, su importancia cambia mucho según los gobiernos locales. Según la Receita Federal (administración fiscal nacional) en el 1% de los municipios (de más de 5.500) representan un 73% de las recaudaciones fiscales. El ISS ha recaudado alrededor de un 0,5% del PIB desde la mitad hasta el fin de los años 90. Más recientemente, recogió un total de 0,8% del PIB. Dado que las tasas máximas se redujeron durante los años 2000, el aumento que se observa ahora puede provenir de una base fiscal más amplia y/o de los esfuerzos mejorados para recaudarlo. Existen pruebas de la expansión de su base fiscal: cuando las tasas se redujeron en 2003, el ISS fue extendido a los servicios de las instituciones financieras y bancarias.

El ISS tiene sus problemas. Uno de ellos es el efecto de casca-

da del impuesto con respecto a los servicios producidos posteriormente, dado que los usuarios de los servicios no pueden identificar los importes del ISS pagados para equilibrar el ISS que van a recibir dado que el precio de los servicios incluye el ISS. Otro problema es el tratamiento dado a los artículos de exportación. La importación de servicios está sujeta al impuesto y, a pesar de que el impuesto no debe aplicarse a la exportación de servicios, en la realidad las exportaciones pueden ser objeto de imposición en ciertas circunstancias.

Respecto del futuro del ISS recientemente hubo propuestas en Brasil para simplificar el sistema fiscal que contemplaba, de una manera u otra, la eliminación del ISS. Este punto de vista enfatiza como deseable la integración del IPI con base federal y del ICMS con base estatal (ambos son impuestos al valor agregado) y el ISS con base local dentro de un IVA general cuyos ingresos se podrían compartir entre los tres niveles de gobierno. La importancia cada vez mayor del ISS en los presupuestos municipales, la pérdida potencial de autonomía local y las dificultades para coordinar los diferentes niveles de gobierno pesan contra el argumento.

En términos de cantidad de recaudo, en América Latina hay dos tipos de impuesto que comparten importancia: los impuestos a la propiedad (impuesto sobre los bienes inmuebles o IBI) y los diversos impuestos sobre las actividades de negocio y servicios. Con menor importancia, se encuentran los impuestos sobre uso de vehículos motorizados y existe espacio fiscal para aumentar los ingresos locales provenientes de esta fuente. También es el caso en varios países respecto a las tasas o facturación por servicios que, en algunos casos, pueden estar completamente desactualizados.¹⁰

¹⁰ Por ejemplo, en el caso del Salvador, los valores de las tasas por servicios son del año 1954.

3.5. Separar los ingresos por participación en los recursos nacionales



Los ingresos participados constituyen el instrumento de financiación más popular de los gobiernos subnacionales en América Latina y, en muchos países, las disposiciones para la distribución de estos ingresos están consagradas en la Constitución. A veces, la descentralización hacia los gobiernos locales y regionales se concibe como un reparto de los ingresos centrales sin que se asigne claramente a qué gastos de los gobiernos locales y regionales estos fondos están destinados.

Sin embargo, en América Latina se ha evitado que la transferencia de los ingresos a los gobiernos locales se haga considerando principalmente la localidad de origen de los ingresos, ya que se pueden originar importantes desequilibrios que conduzcan a fuertes disparidades horizontales entre los municipios y a algunos problemas importantes en la solidaridad nacional¹¹. En la mayoría de los países de América Latina los fondos de coparticipación se distribuyen de acuerdo a parámetros y fórmulas que buscan varios objetivos, uno de los cuales es cierto grado de equidad. Algunos de los aspectos positivos de la participación en los ingresos es que se ha mantenido el uso incondicional de los fondos y fuentes de ingreso.

El principal problema de los ingresos participados es que a veces se persigue varios objetivos mediante un solo instrumento, lo que genera confusión y no es claro que sea mejor dar a los gobiernos locales el uso incondicional de todos los fondos.¹² Las reformas que

¹¹ En el Perú, la evolución de los precios internacionales de las materias primas ha tenido un impacto significativo sobre el sistema de transferencias. El Ministerio de Economía y Finanzas transfiere el 50% de los ingresos por minería e hidrocarburos a los gobiernos locales. El nivel de las transferencias hacia los gobiernos regionales y locales se incrementó exponencialmente desde el año 2000, pero cayeron en el último año. Este hecho ha dado lugar a un fuerte desequilibrio horizontal entre municipios ya que los ingresos mineros se concentran en un 80% principalmente en siete departamentos, creando un problema por una creciente acumulación de recursos no gastados en los años de mayor auge dada la limitada capacidad para identificar y ejecutar proyectos de inversión productivos. Esto expuso a los gobiernos locales a un flujo de ingresos muy volátil.

¹² La idea aquí es alcanzar en un plazo lo más corto posible una combinación adecuada de



se contemplan en algunos países desagregan del sistema de distribución de ingresos a través de un sistema de transferencias separadas, incluyendo:

- Una transferencia de nivelación de uso incondicional, que se financia con recursos extraídos de ingresos participados y que persigue disminuir las disparidades fiscales horizontales, y
- Un sistema de subvenciones específicas o condicionadas para gastos corrientes y de capital financiados con el resto de los ingresos participados, cuyo uso es limitado a ciertos fines y a políticas sectoriales. Se hicieron progresos en esta dirección en Brasil y Chile, mientras que en Ecuador, El Salvador y Honduras siguen utilizando un esquema de ingresos participados sin discriminación como fuente principal de financiamientos para los gobiernos locales.

3.6. Necesidad de racionalizar el sistema de transferencias

- El sistema de transferencias debe dar coherencia al sistema fiscal intergubernamental compensando las brechas verticales y horizontales evitando eliminar los incentivos para que los municipios solventes accedan al crédito. Todo esto requiere de una estructura cuidadosa de transferencias, que utilice diversas herramientas para diferentes objetivos asegurándose que estas herramientas no trabajen las unas contra las otras.
- Con excepciones, los actuales sistemas de transferencias para los gobiernos locales de América Latina carecen de estructura clara. En la mayoría de los países se debería introducir en las fórmulas de asignación de subvenciones alguna variable que considere las necesidades de gasto y la capacidad

subvenciones condicionales e incondicionales, pero sin perder de vista el hecho de que, a largo plazo, es más deseable aumentar la incondicionalidad de los financiamientos para los gobiernos locales –evidentemente no para todo–, a medida que nuevas funciones sean asignadas y que el rendimiento local se mejora, etc.

fiscal¹³. Cuando el sistema de participación en los ingresos prioriza la nivelación, descuida las medidas para incentivar la capacidad fiscal y fomenta la “pereza fiscal”

- Los métodos utilizados para incorporar las diferentes necesidades de gasto en las fórmulas de participación de los ingresos son también problemáticos. Por ejemplo, la cantidad de población, es un indicador común que puede ser una buena aproximación a la necesidad de ciertos servicios, pero no permite incidencia precisa sobre otros aspectos. Por ejemplo, el número de hijos en edad escolar permite una mejor aproximación a las necesidades básicas de la población escolar y el porcentaje de lactantes y ancianos proporciona una mejor aproximación a las necesidades de atención médica. En algunos países de América Central, como El Salvador y Nicaragua, la distribución discrimina en favor de los municipios pequeños, lo que crea problemas de imparcialidad y de viabilidad económica en el desarrollo regional.

- Muchos países tienen subvenciones condicionadas, pero estas suelen carecer de estructura y previsibilidad, especialmente las subvenciones de capital. Cuando se utilizan subvenciones condicionadas la complejidad del sistema se torna un problema y se incrementan los costos administrativos de los gobiernos locales penalizándose las administraciones de menor capacidad administrativa. Un remedio es reunir diversos programas específicos o condicionados y crear subvenciones en bloque.

- Mientras que las subvenciones condicionadas para fines específicos establecen un uso limitado de los fondos (por ejemplo, fondos para comprar muebles para escuelas primarias), las subvenciones en bloque aun cuando son condicionadas, ofrecen parámetros mucho más amplios para el uso de los fondos (por ejemplo, los fondos deben destinarse a la educación primaria). De este modo, se simplifican y amplían las opciones para los gobiernos locales, con lo que la asignación final de recursos públicos se acerca más a las prioridades del go-

¹³ Las excepciones incluyen el ejemplo de Chile con las transferencias de compensación.

bierno local (por ejemplo, la reparación del edificio de la escuela en lugar de comprar nuevos muebles), sin comprometer los objetivos de las políticas de los gobiernos centrales (por ejemplo, la promoción de la calidad en la educación primaria del país).

3.7. Incrementar la responsabilidad local para el acceso al crédito

En su historia América Latina ha sufrido situaciones fuerte endeudamiento subnacional. Las experiencias negativas de hiperinflación en Argentina y Brasil conjugadas con el endeudamiento subnacional de los años 80 y 90, ejemplifican los riesgos de la financiación subnacional. Por ello, la política de endeudamiento municipal de muchos países se ha vuelto demasiado conservadora o restrictiva.

Bancos de Desarrollo Municipal y Fondos en América Latina

La experiencia con bancos de desarrollo municipal en América Latina ha sido desigual. A pesar de que algunos países han introducido intermediarios financieros especializados o fondos municipales de desarrollo para recoger financiamiento de capital para los gobiernos locales, pocas de estas instituciones fueron transformadas en instituciones financieras de mercado y controles para canalizar los ahorros privados destinados a financiar la infraestructura pública. Algunas experiencias en la región son:

Brasil. El Programa Integrado de Mejoras Estatales (PIMES) fue establecido como un fondo de desarrollo municipal administrado por BADESUL, el banco de desarrollo del Rio Grande do Sul. El programa tiene dos componentes: desarrollo de los recursos institucionales y humanos, e inversiones en in-

fraestructura. El primer componente comprende alrededor de un 10% de los costos totales del proyecto e incluye asistencia técnica, formación y equipamiento para los municipios, el Grupo CORSAN y otras agencias estatales. El segundo componente representa alrededor del 90% del presupuesto total e incluye financiamiento de proyectos de abastecimiento en agua y saneamiento, pavimento e iluminación de calles, desagüe y control de erosión.

El Programa de Acción Municipal (PRAM), establecido en 1991 por el banco del Estado de Paraná, BANESTADO, servía de agente financiero del banco. PRAM fue luego convertido en Fondo de Desarrollo Urbano del Estado (FDU), también administrado por BANESTADO con una asistencia técnica facilitada por una organización autónoma que, en la práctica, funciona como departamento del Secretariado de Planificación del Estado de Paraná.

PARANACIDADE fue creado en 1996 como entidad empresarial sin fines lucrativos para facilitar servicios institucionales y técnicos a los municipios de Paraná; esta institución también recoge e invierte recursos financieros de un programa de desarrollo regional y urbano proveniente del estado, gestionando el FDU, que concede préstamos a los municipios con una experiencia variando de 8 años para la infraestructura urbana a 10 años para la infraestructura social. Una de las explicaciones del éxito del PARANACIDADE es el apoyo que da al fortalecimiento de las capacidades municipales.

Colombia. La Institución de Financiamiento Territorial (FINDETER) inició su actividad en 1994 como una infraestructura de financiamiento dentro del Banco Nacional de Préstamo y evolucionó luego para ser un exitoso banco de desarrollo para los municipios, trabajando a través de los bancos comerciales. En esencia, FINDETER opera como una institu-

ción financiera de segundo nivel en la medida en que descuenta los préstamos de los bancos comerciales a los municipios. La buena experiencia de los bancos con los créditos concedidos a los municipios vía FINDETER los llevó a asignar sus propios recursos de modo que las ciudades y departamentos de tamaño intermedio toman ahora préstamo directamente en los bancos comerciales, mientras las pequeñas ciudades siguen acudiendo a FINDETER.

México. El banco federal de obras públicas, BANOBRAS, fue creado en 1933 bajo el nombre de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., y tuvo un programa de préstamos para el desarrollo municipal. Sin embargo, sus operaciones se volvieron complejas y burocráticas y la asignación de recursos financieros empezó a depender más de criterios políticos que de criterios financieros. El programa de préstamos del banco, que recibía muchas subvenciones, se enfocaba en el alojamiento social, los sistemas de abastecimiento en agua y en la construcción de mercados y mataderos. Desde el 1988, sus tasas de interés se habían vuelto muy cercanas a las tasas del Mercado y BANOBRAS cambió su enfoque para mejorar los registros territoriales.

- En Chile no se permite a los gobiernos locales adquirir créditos. Sin embargo, la prohibición no es ni necesaria, ni eficaz. En ese país, los contratos de leasing o el atraso en los pagos de los gastos corrientes constituyen una forma indirecta de crédito.
- En Uruguay, cualquier contratación de deuda nacional o extranjera, tiene que ser aprobada por el parlamento nacional.
- En Perú el gobierno central ha promovido dos leyes de endeudamiento (Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal) conservadoras. Además de limitar el servicio de la deuda y el nivel de endeudamiento, también limitan la tasa de crecimiento de los gastos

municipales hasta un máximo de 3% por año. Pero este marco legal no se ejecuta debido a la falta de supervisión y de sanciones: un buen número de gobiernos locales presentan atrasos presupuestarios.

- En el otro extremo, y más bien como una excepción, está Paraguay, donde no hay prácticamente ningún límite o restricción de los préstamos locales.

Un desafío pendiente en la región es cómo crear instituciones que regulen y controlen eficazmente los préstamos locales, sin ser excesivamente restrictivas. Muchos países todavía luchan para establecer un sistema creíble de sanciones por falta de cumplimiento de obligaciones. Hacen falta sistemas de información y seguimiento de los empréstitos,¹⁴ incluidos los atrasos presupuestarios con las instituciones oficiales y los proveedores privados y de los préstamos y garantías de las empresas municipales.

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil¹⁵



El presupuesto participativo ha funcionado con éxito en el municipio de Porto Alegre, Rio Grande do Sul (Brasil) durante las dos últimas décadas. El presupuesto participativo de Porto Alegre, llamado OPPA, es un proceso a través del cual los ciudadanos y un equipo de electos del gobierno local trabajan juntos para definir una lista de proyectos que se necesitan llevar a cabo dentro del presupuesto del gobierno local. Gracias a este mecanismo de decisión compartida de los recursos presupuestarios los habitantes participan en la identifi-

¹⁴ Los sistemas de control del endeudamiento local se han revelado a menudo poco útiles. Por ejemplo, en Ecuador y Perú, la información sobre la deuda se extrae directamente de los documentos financieros de los gobiernos sub-nacionales y no se comprueba con otras fuentes. En Argentina, el Consejo federal de responsabilidad fiscal creado por la ley de responsabilidad fiscal de 2004 está encargado de vigilar el cumplimiento de las normas y reglas fiscales y financieras pero no recibe informaciones actualizadas de la mayoría de los municipios.

¹⁵ Véase <http://www.internationalbudget.org/> para otras experiencias de presupuesto participativo y otras innovaciones a favor de prácticas presupuestarias más abiertas y transparentes.

cación de los proyectos y servicios necesarios. Más adelante, los ciudadanos contribuyen al control de la implementación de los proyectos. Por tanto, vía el OPPA, los habitantes están estrechamente asociados a la definición de las políticas públicas desde las etapas iniciales, incluyendo el diagnóstico y la evaluación de las necesidades, la fase intermediaria de seguimiento y de implementación y la fase final de control y responsabilidad.

Desde su inicio, el OPPA contribuye a mejorar la vida de los habitantes y el número de participantes del proceso aumenta cada año, pasando de alrededor de 1.000 en 1990 a casi 15.000 en 2004. El proceso ha permitido integrar mejor grupos de la población tradicionalmente excluidos del desarrollo. En 2002, había un predominio de mujeres entre los líderes de las asociaciones de vecindarios, los delegados y los consejeros, además la mayoría de los participantes provienen de grupos con ingresos bajos. Otros grupos, como la población negra o los trabajadores manuales no calificados, aumentan su participación en el proceso (City, 2003). Según Abers (2000), que estudió el perfil de los participantes al OPPA, al contrario de lo que se esperaba el proceso aumentó la influencia de la elite con más educación e ingresos más altos. Además, Santos (2003) ha subrayado que el OPPA resultó en un aumento de la provisión de servicios públicos básicos. En 1999, el volumen de basura recogida y el número de iluminaciones instaladas en las calles se duplicó en comparación con el promedio anual del periodo anterior a la existencia del OPPA (1985-1988). En 1996, el alcantarillado se extendió hasta cubrir el 98% de los hogares (en comparación con el 50% en 1989). El Banco Mundial (1999) atribuyó al OPPA el pavimento de la mitad de las calles del municipio y la multiplicación por dos del número de estudiantes matriculados en las escuelas primarias y secundarias.



Un reto adicional en todos los países es cómo poner más crédito a disposición de los gobiernos locales. En la práctica, el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales en América Latina es, de hecho, demasiado bajo para las necesidades en infraestructura pública. Las grandes ciudades son la excepción ya que tienen amplio acceso a los mercados de crédito nacionales y en muchos casos a los mercados internacionales. Así, en países como Bolivia o Perú, la situación de sus ciudades capitales, La Paz y Lima, es muy diferente que de la mayoría de los municipios.

La falta real de acceso a préstamos para los municipios medianos en la región es un problema complejo con múltiples causas que van desde la falta de autonomía fiscal de los gobiernos locales a la falta de desarrollo de los mercados financieros. Una solución potencial para la escasez de crédito local es la creación de instituciones oficiales o para-oficiales de intermediación financiera o bancos municipales.¹⁶ Como puede verse en el recuadro hay países en América Latina que han creado este tipo de institución para facilitar el crédito a largo plazo a los gobiernos locales. Sin embargo, las experiencias con estas instituciones han sido desiguales, debido a la dificultad para mantener su independencia de los funcionarios del gobierno central y operar con criterios bancarios estrictos.

3.8. Mejorar los procesos presupuestarios a nivel local

Los procesos presupuestarios a nivel local en América Latina han mejorado en los últimos tiempos con una innovación considerable como es el presupuesto participativo. Sin embargo, en varios países de la región existen aún numerosos problemas por resolver. Existen varios países donde los gobiernos locales deben someter sus presupuestos, o algunos de sus componentes, a la aprobación de otros niveles de gobierno¹⁷. El control ex-ante y la aprobación de los pre-

¹⁶ Los gobiernos centrales también garantizan el préstamo a gobiernos locales por parte de organizaciones internacionales multilaterales como el Banco Mundial, el BID y el CAF.

¹⁷ Por ejemplo: Bolivia, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay

¹⁸ Por ejemplo en Perú todos los proyectos de inversión pública deben ser aprobados por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) controlado por el Ministerio de Economía

supuestos locales por autoridades superiores no son necesarios, cuando se cuenta con consejos locales electos más sistemas de auditoría ex-post y tribunales para hacer frente a las irregularidades.

Asimismo, la autonomía presupuestaria local puede verse limitada en el caso de proyectos de inversión¹⁸. Otra cuestión en la fase de preparación es la falta de vínculos entre la planificación y la presupuestación. Es frecuente ver a muchos planes de desarrollo a nivel local, regional y nacional que carecen de coordinación y que no se refieren a los presupuestos reales en términos de costes de las actividades para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

En términos de ejecución presupuestaria, la apropiación indebida o la falta de la consignación de los fondos sigue siendo un problema en una serie de países seleccionados.

- En Haití, el 90% de los ingresos del gobierno local proviene supuestamente de transferencias de los Fondos para el funcionamiento y desarrollo de las colectividades territoriales (FGDCT), administrado por el Departamento del Interior. Sin embargo, estudios recientes muestran que estos fondos no se distribuyen como se estipula y que una parte significativa es conservada por el Departamento del Interior para financiar sus propios proyectos. Los presupuestos de los municipios en Haití son los afectados, ya que solo reciben el 33% de lo presupuestado.
- En Honduras, las autoridades centrales tampoco cumplen la ley: el Código Municipal establece que el gobierno central debería asignar el 5% de sus ingresos fiscales a los municipios, de hecho, sólo el 3% parece haber sido asignado en los años más recientes.¹⁹
- República Dominicana está experimentando una situación similar: un 10% del presupuesto nacional debe ser destinado

y Finanzas. A través de la Dirección General de Programación Multisectorial (DGPM), el Ministerio tiene el poder de cancelar iniciativas aprobadas por los gobiernos locales o regionales si la DGPM considera que no se aplicaron los criterios definidos en el SNIP.

¹⁹ Véase Cardona (2006). <http://www.diba.es/innovacio/fitxers/centroamerica.pdf>

a los gobiernos locales (según Ley 166-03), pero las transferencias reales nunca han alcanzado este nivel y, recientemente, han disminuido del 8% al 6% del presupuesto nacional.

En cuanto a la evaluación ex-post de los presupuestos locales aún existen deficiencias en algunos países de la región.²⁰ Por ejemplo, en Paraguay, muchos municipios no parecen cumplir con el requisito de enviar sus informes financieros anuales a la Contraloría General de la República.

Publicación anual de los presupuestos ejecutados en Colombia

La Ley 617 /2000 en Colombia encarga al Departamento Nacional de Planeación (DNP), la publicación anual de los resultados del presupuesto (ingresos, gastos y los indicadores financieros) para todos los departamentos y municipios con una explicación donde se analizan los problemas y avances realizados. Esto incluye un registro detallado de los resultados fiscales de los municipios e información sobre todos los ingresos y gastos durante el año anterior. La publicación es de alta calidad y es producida anualmente. El DNP reúne cada año los datos sobre ingresos y gastos, así como los niveles de la deuda de todos los gobiernos locales. Cada gobierno local informa y certifica sobre sus presupuestos ejecutados a la DNP a través de un sistema automatizado denominado “Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal de Departamentos y Municipios (SICEP). El DNP también recibe información sobre los niveles de deuda de la Contraloría General de la República (CGR) Estos datos son regularmente utilizados por las instituciones de gobierno y ONGs para monitorear el desempeño de los gobiernos subnacionales. Las

²⁰ En El Salvador y otros países de la región, los municipios deberían pasar por una auditoría completa independiente una vez cada año para determinar las eventuales presencias de corrupción y de malo uso de los fondos públicos. Esta práctica no elimina la corrupción pero funciona bien para mantenerla bajo control.

comparaciones de rendimiento permiten alguna forma de competencia de referencia entre los gobiernos locales ya que permite determinar cuáles funcionan mejor y cuáles tienen problemas.

3.9. ¿Qué hacer frente a la escasez de datos sobre las finanzas locales?

La falta de datos adecuados sobre las finanzas locales es un problema muy extendido en la región. En realidad, sólo un puñado de países de la región disponen de datos municipales accesibles al público. Países, como Brasil, Perú y Ecuador constituyen ejemplos de buenas prácticas en este ámbito.



4. LA DEMOCRACIA LOCAL EN AMÉRICA LATINA¹

4.1. Municipalidad y regímenes electorales locales

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

Predomina en la región la elección directa de alcaldes, generalmente por sistema de mayoría, en fechas diferentes a las elecciones nacionales (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay). En los países federales, las elecciones locales tienden a coincidir con las elecciones provinciales o estatales (Argentina, Brasil, México). En Bolivia, el alcalde es elegido indirectamente entre los miembros del Consejo Municipal, los cuales son elegidos por sufragio universal directo. El método de elección cambia de indirecto a directo en Chile (2001); Costa Rica (2002), Nicaragua (1995); Venezuela (1989). Para los concejales se establece por lo regular la representación proporcional o los sistemas mixtos (ejemplo: uninominal y por listas en Venezuela). En los diversos países hay especificidades según las normas y tradición.

¹ Texto correspondiente al Informe Mundial “Descentralización y Democracia Local en América Latina” (GOLD1) de Mario Rosales y Salvador Valencia Carmona, editado, sintetizado y actualizado.



La duración del mandato de los alcaldes y concejales representativos varía según los países. La mayoría se inclina por mandatos de 4 años (países de Centroamérica, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Venezuela), pero también los hay con de 3 años (México), de dos y medio (Cuba) y de 5 (Bolivia, Perú, Uruguay y Paraguay, Panamá). La reelección del alcalde está por regla general permitida, con algunas excepciones como México y Colombia, donde se aplica el principio de no reelección a los cargos de elección popular.

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

Las grandes metrópolis latinoamericanas han impulsado procesos de descentralización parcial (15 comunas en Buenos Aires) o de desconcentración en delegaciones, subalcaldías o sub prefecturas (16 en ciudad de México, 31 en Sao Paulo). En la ciudad de México, los jefes de delegación se eligen por sufragio directo y en Buenos Aires los consejos comunales se elegirán por primera vez en el 2007.



En los países unitarios el proceso de elección de las autoridades de los gobiernos intermedios ha sido lento. En el 2004 sólo la mitad de los departamentos y regiones tenía elecciones (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay). En los países federales la duración de los mandatos de los gobernadores no siempre coincide con las de las autoridades municipales. En México, por ejemplo, los gobernadores tienen un mandato de 6 años, contra 3 de los alcaldes.

4.2. Participación ciudadana

La democracia latinoamericana ha realizado progresos. Según el Índice de Democracia Electoral (IDE) -cuyo valor varía entre 0 y 1-, la región pasa de 0,28 en 1977 a 0,93 en 2002. Además, el 89,3% de los potenciales votantes están inscritos en los registros electorales, el 62,7% vota y 56,1% emite voto válido. Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los países europeos, pero están por encima de los Estados Unidos². Pero aún son necesarios progresos significativos en numerosos aspectos: transparencia del financiamiento de los partidos, lucha contra la corrupción, superación del clientelismo. En el nivel local, la participación electoral es elevada, aunque en algunos países tiende a decaer.

- En Argentina, Brasil y Uruguay la participación supera el 80%, pero el voto tiene carácter obligatorio.
- En Bolivia la participación en las elecciones locales ha oscilado entre el 59 y el 63% desde mediados de los 90 a la fecha.
- En Paraguay, la participación decae del 80% entre 1991 y 1996, luego del primer periodo de las autoridades locales democráticas, al 50% entre 2001 y 2006.
- En las elecciones locales del 2005 en Venezuela la abstención alcanza el 69% de los votantes, por la coyuntura política y el llamado de sectores de la oposición a abstenerse, aunque históricamente la abstención en las elecciones municipales en este último país ha sido alta.
- En Centroamérica el promedio general de participación se sitúa alrededor del 50% de la población en edad de votar, salvo en Nicaragua donde la participación supera el 70%.
- En Guatemala en la elección del 2003 vota el 58% de los inscritos en las elecciones municipales y generales. En Costa Rica, en las primeras elecciones locales de alcalde el 2002, el abstencionismo llega al 48% en algunos cantones municipales.

² La democracia en América Latina, PNUD, 2004, pp. 77 y siguientes.



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

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

Múltiples procedimientos de participación ciudadana se han implantado formalmente en casi todos los países, aunque estos no siempre son efectivos y realmente utilizados. Las constituciones y reformas legales definen un amplio abanico de formas de participación.

- En Brasil, la Constitución de 1988 menciona: el plebiscito, referéndum, tribuna popular, consejos populares, o el derecho de iniciativa popular con el apoyo de 5% de los electores. Pero es el “presupuesto participativo” el que alcanza reconocimiento mundial como expresión de democracia directa en virtud del cual la comunidad se involucra en la formulación del plan de inversiones municipal. Este procedimiento se aplica en Porto Alegre desde 1989 y se utiliza en más de 100 ciudades brasileñas. También se ha extendido a municipios de Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay, República Dominicana, Paraguay o Chile, aunque a menudo de manera simplificada. En República Dominicana, en el año 2006, más de 110 municipios aplicaban el Presupuesto Participativo.
- En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 genera nuevas prácticas participativas municipales a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Por su intermedio, las comunidades participan en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal y de los Planes Operativos Anuales, re-

queridos para acceder a los fondos de coparticipación. El Comité de Vigilancia elegido por las OTB monitorea, junto con los subalcaldes y síndicos sociales, la realización de los planes de desarrollo. El resultado ha sido muy alentador en la mayor parte de las municipalidades, sobre todo en la zona del Chapare y Santa Cruz. Pero en muchos casos, las exigencias legales han derivado en prácticas burocráticas que alienan la participación real, reforzando el clientelismo y la corrupción.

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

- En Ecuador, la participación ciudadana se canaliza hacia los gobiernos locales a través de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales, cantonales (más de 100) y presupuestos participativos, mediante comités sectoriales locales para realizar obras y prestar servicios. Uno de cuyos ejemplos sobresalientes ha sido la experiencia de la Asamblea Cantonal que canaliza la participación en el municipio de Cotacachi³.

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

³ Ver “La Asamblea Cantonal de Cotacachi” en “El Buen Gobierno Local” Universidad Bolivariana, Santiago, 2005.

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

- En Chile, existen más de 65 mil organizaciones locales vinculadas a los municipios, para gestionar demandas y proyectos⁴. Lamentablemente, el nivel de participación en las elecciones vecinales y en la vida de las organizaciones locales tiende a disminuir.
- En Uruguay, los consejos vecinales de Montevideo son electos y tienen un rol consultivo. Se ha creado además “defensores del pueblo” (Ombudsman), función que también está prevista en la reforma constitucional argentina (1994).

La iniciativa popular y la consulta están legalmente previstas en varios países latinoamericanos. Por su parte, el cabildo abierto - cesión abierta del Consejo Municipal- con una participación más amplia de la comunidad, sirve para auscultar a la comunidad en la toma de ciertas decisiones. Esta última modalidad se ha difundido en particular en Centroamérica (Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) junto con la consulta popular de los vecinos y consulta de pueblos indígenas en Guatemala desde el 2004, aunque son procesos incipientes⁵. Existe asimismo la revocación del mandato municipal.

- En Colombia, se contempla el voto programático, el alcalde somete su programa y si no lo cumple puede producirse la revocación.
- En Venezuela, la legislación prevé un referéndum revocatorio para los alcaldes. En otros países la revocación está prevista en casos de corrupción o de incumplimiento del plan de desarrollo municipal (Ecuador, Costa Rica).

⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Mapa del Capital Social en Chile.

⁵ También se han instituido procedimientos de participación social en planificación local: los consejos comunitarios de desarrollo, COCODES, y los consejos municipales de desarrollo, COMUDES, en Guatemala; los Consejos de Desarrollo Municipal, CODEM, en Honduras, etc.

- En Bolivia, el alcalde es destituido por el voto de censura constructiva del 60% de los concejales quienes eligen entre ellos al reemplazante. Lamentablemente, a veces esto responde más a intereses partidarios, que a problemas reales de gestión.
- Para favorecer la transparencia algunos países –como Brasil- han legislado para obligar los gobiernos locales a publicar sus cuentas públicas, entre otros mecanismos de difusión de información de la gestión.
- En Cuba, la democracia socialista establece el principio de rendición de cuentas, una vez al año, y de revocación de mandato de los delegados elegidos a la Asamblea del Poder Popular.

4.3. Mejorando los derechos de las minorías

Los pueblos originarios son una parte importante de la población en numerosos países latinoamericanos. En Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú, algunas regiones de México, constituyen entre el 12% y el 70% de la población. En otros países constituyen grupos humanos significativos -10% o más de la población- concentrados a veces en regiones específicas de Belice, Chile, Paraguay, El Salvador, Honduras, Nicaragua o Panamá. Los derechos de los pueblos indígenas y otras minorías se abren paso bajo distintas opciones, aunque el proceso es incipiente y no se aplica adecuadamente en todos los países.

- En Bolivia, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Grupos Indígenas (2004) da garantías electorales, derecho a presentar candidatos y reconocimiento a las autoridades tradicionales. La práctica de antiguas formas de democracia directa heredadas de los *ayllus*, sindicatos agrarios, juntas vecinales y diferentes formas de participación comunitaria- es muy usual en la vida local.
- Brasil reconoce constitucionalmente los derechos indígenas.

- En Colombia se puede formar entidades territoriales indígenas con su Concejo y se prevé una circunscripción especial para grupos étnicos, minorías políticas y colombianos en el exterior, que puede tener 5 representantes en el Congreso.
- Guatemala reconoce el carácter pluriétnico y pluricultural del municipio así como las alcaldías indígenas, los concejos de asesores mayas y la ley de idiomas nacionales.
- Resultado del levantamiento de Chiapas, en México se recogen en la Constitución los derechos indígenas. En las legislaciones estatales sobresale Oaxaca, donde 480 municipios eligen a sus autoridades por usos y costumbres.
- Nicaragua concede autonomía constitucional a las dos regiones de la Costa Atlántica, con un Estatuto de Autonomía y su propia Ley de Propiedad. Así conviven pueblos indígenas originarios, con afrodescendientes y otros grupos sociales.
- En Panamá, la Comarca de San Blas posee autonomía constitucional, ya que allí habita el pueblo Kuna, con su propia carta orgánica y cuya máxima autoridad es el congreso de la cultura Kuna. Tienen derecho a 2 legisladores en el parlamento.
- En Venezuela, la ley reconoce que en los municipios donde existan comunidades indígenas deben respetarse sus valores, identidad étnica y tradiciones. Se instituye la figura del municipio indígena como régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública.

4.4. Políticas de género en los gobiernos locales

Según un informe de Naciones Unidas⁶, en América Latina

⁶“Participar es llegar”, Alejandra Massolo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, INSTRAW. República Dominicana, 2006.

“durante las últimas tres décadas han obtenido logros significativos relacionados con la políticas y la legislación de los derechos de la mujer, la discriminación, violencia familiar, derechos reproductivos y acciones afirmativas”. No obstante, la participación de la mujer en los municipios latinoamericanos es todavía muy baja. Entre 1999 y el 2002 había solo 842 alcaldesas en 16 países latinoamericanos, lo que representa apenas un 5.3% del total⁷. La proporción mejora levemente cuando se trata de mujeres concejales.

	<i>País</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
1.	Panamá 1999	11	14.8
2.	Costa Rica 1998	10	12.3
3.	Chile 2000	39	11.4
4.	Honduras 2002	29	9.7
5.	El Salvador 2000	22	8.3
6.	Nicaragua 2000	11	7.2
7.	Colombia 2002	76	7.0
8.	Argentina 1999	136	6.4
9.	Bolivia 2002	19	6.0
10.	Brasil 2000	317	5.7
11.	Paraguay 2002	12	5.6
12.	Venezuela 2000	16	4.7
13.	México 2002	80	3.3
14.	Perú 2002	52	2.6
15.	Ecuador 2000	5	2.3
16.	Guatemala 1999	3	0.9
	<i>América Latina</i>		5.3
<small>"Participar es llegar", Alejandra Massolo, INSTRAW. Naciones Unidas. R. Dominicana, 2006</small>			

En todos los países de la región se han abierto debates y realizados acciones para aumentar la proporción de mujeres que acceden a cargos de elección democrática en los gobiernos locales. Un mecanismo muy utilizado para incrementar las posibilidades de las mujeres son las cuotas.

- En Argentina, la ley plantea que haya candidatas en proporción suficiente para ser elegidas.
- En Bolivia una de cada tres candidatos debe ser mujer;
- En Paraguay se exige que uno de cada cinco candidatos sea mujer.

⁷ Ibid.

- En México las candidaturas de un mismo género no deben exceder el 70% de los postulantes;
- En Perú, al menos el 25% de los postulantes deben ser mujeres;
- Existen también sistemas de cuotas electorales en Ecuador y en República Dominicana.

Otro paso importante en materia de equidad de género es la constitución de organizaciones de mujeres municipalistas. En Bolivia funciona la Asociación de Concejalas de Bolivia, ACOBOL, miembro de la Federación Nacional de las Asociaciones de Municipios, FAM. En El Salvador opera la Asociación Nacional de Regidoras, Síndicas y Alcaldesas Salvadoreñas, ANDRYSAS. En Ecuador la Asociación de Mujeres Municipalistas, AMUME. En Paraguay funciona la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay, RMMP. En otros países hay organizaciones subregionales como la Red de Regidoras de Ayacucho, en Perú. Dentro del marco organizativo de la Asociación Chilena de Municipalidades, se realiza un Congreso bianual de alcaldesas y concejalas. En 1998 se constituye la Federación de Mujeres Municipalistas de A. Latina y el Caribe, FEMUM-ALC, ligada a FLACMA.

4.5. Asociativismo municipal y defensa de la autonomía municipal

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

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

cios de asesoría, información y capacitación, mantienen contacto con los gobiernos y canalizan recursos de la cooperación internacional. Muchas de ellas cuentan con estructuras institucionales incipientes.

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

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

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

(Cuadro "Asociaciones de Municipalidades en América Latina, página siguiente).

Asociaciones de Municipalidades en América Latina			
<i>País / Región</i>	<i>Nombre de la Asociación</i>	<i>Sigla</i>	<i>Año creación</i>
	Asociaciones Regionales:		
América Latina	Federación Latinoamericana Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales	FLACMA	2000
	Asociaciones Subregionales:		
Centroamérica	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	FEMICA	1991
MERCOSUR	MERCOCIUDADES		1995
Latinoamérica	Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe,	FEMUM-ALC	1998
	Asociaciones Nacionales:		
Argentina	Federación Argentina de Municipios	FAM	1997
Bolivia	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia	FAM	1999
Brasil	Asociación Brasileira de Municipios, Confederación Nacional de Municipios Frente Nacional de Prefeitos	ABM CNM FNP	1946 1980 2001
Colombia	Federación Colombiana de Municipios	FCM	1989
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales	UNGL	1977
Chile	Asociación Chilena de Municipalidades	ACHM	1993
Ecuador	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	AME	1940
El Salvador	Corporación Municipal de la Republica de El Salvador	COMURES	1941
Guatemala	Asociación Nacional de Municipios de Guatemala	ANAM	1960
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras	AMHON	1962
México	Asociación de Autoridades Locales de México, Asociación Mexicana de Municipios Federación Nacional de Municipios de México	AALMAC AMMAC FENAMM	1997 1994 1997
Nicaragua	Asociación de Municipios de Nicaragua	AMUNIC	1993
Panamá	Asociación de Municipios de Panamá	AMUPA	1995
Paraguay	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal	OPACI	1964
Perú	Asociación de Municipalidades del Perú Asociación Nacional de Alcaldes Distritales Red de Municipalidades Rurales del Perú	AMPE ANADIS REMURPE	1982 2003 1997
R. Dominicana	Federación Dominicana de Municipios	FEDOMU	2001
Uruguay	Congreso Nacional de Intendentes	CNI	1959
Venezuela	Asociación de Alcaldes Venezolanos Asociación de Alcaldes Bolivarianos	ADAVE ADABOVE	1996



5. LOGROS, LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

5.1. Logros de la descentralización

Aunque progresiva y a veces contradictoria, los procesos de descentralización y fortalecimiento de los municipios y gobiernos intermedios de América Latina constituyen una realidad. En tres décadas –desde 1980 hasta el 2010- se han alcanzado logros importantes, tales como:

a. *Se generaliza la elección popular de las autoridades locales*, que se realizaba sólo en algunos países latinoamericanos, ahora en la totalidad de estos. En la actualidad más de 16 mil gobiernos locales en toda América Latina eligen democráticamente a sus alcaldes y concejales, lo que ubica a nuestro continente en el primer lugar del mundo en cuanto al origen democrático de sus autoridades locales. De este modo, las municipalidades se constituyen en espacio de práctica de la democracia local y en verdaderas escuelas de formación de líderes políticos. En Colombia, Paraguay, Perú, Paraguay -y otros países unitarios- se opta además por la elección democrática de las autoridades de los gobiernos intermedios.

b. *Se aprueban leyes generales de descentralización* -que enmarcan el proceso de transferencias de competencias, recursos y autonomía- tomando los periodos de varios gobiernos nacionales haciendo factible la descentralización, al transformarse esta en una política de Estado. Las reformas constitucionales y legales descentralizadoras han mejorado la orga-

nización institucional en diversas naciones, incrementándose los espacios de participación de los ciudadanos y organizaciones territoriales y sociales. Muchos gobiernos nacionales han traspasado importantes competencias y recursos a los gobiernos subnacionales.

c. No obstante, *la profundidad de las reformas descentralizadoras varía mucho de país a país*. Brasil, Colombia, Bolivia y Perú han avanzado de manera importante; Chile, Uruguay y Argentina se encuentran en una situación intermedia, en tanto que los países de América Central y República Dominicana inician recientemente el proceso descentralizador. Venezuela y México constituyen casos especiales sea porque los gobiernos locales están siendo debilitados (Venezuela) o porque la descentralización favorece claramente a los niveles intermedios (México).

d. *Los recursos subnacionales se incrementan de manera importante*, aunque disímil, y el gasto descentralizado promedio continental sube del 12% en 1980 al 19% alrededor del 2010. No obstante hay situaciones nacionales diferentes. En tanto en Colombia, Brasil o Perú los municipios disponen de alrededor del 20% de los recursos gubernamentales en varios países de América Central esos recursos giran en torno al 5% del total del gasto gubernamental. La descentralización fiscal permite que los países más descentralizados -como Brasil, Colombia, Ecuador o Bolivia- los gobiernos subnacionales dispongan de entre el 25% y el 50% de los recursos gubernamentales totales, si se considera la suma de los recursos de los gobiernos intermedios y locales. Los mayores recursos provienen de un mayor recaudo local –aunque ello no ocurre en todos los países y territorios- y de mayores transferencias nacionales tanto para gasto corriente como para la inversión y el desarrollo local. Parte importante de los recursos para la inversión vienen de los excedentes generados por la exportación de petróleo, gas y otros minerales básicos, como lo muestran los casos de Perú y Bolivia.

e. *Las nuevas competencias de los gobiernos locales se traducen en un desarrollo institucional progresivo* –aunque siempre muy diverso– donde muchos municipios grandes se destacan por su capacidad de iniciativa e innovación, mientras que los más pequeños mantienen muchas de sus estructuras y prácticas de gestión tradicionales. La heterogeneidad de los gobiernos locales en América Latina es muy grande, aunque no hay que olvidar que esta es la razón de ser principal de las municipalidades: ante las diferencias de todo tipo existentes entre los diversos territorios la existencia de gobiernos locales autónomos permite adaptar las políticas públicas a esas particularidades. Por definición todos los territorios son diversos y las necesidades, prioridades y visión de futuro de sus comunidades también lo son. *La diversidad territorial es una de las razones de ser de los municipios.*

f. *Los espacios de democracia local han estimulado novedosas y variadas experiencias de participación ciudadana* como el plan estratégico participativo, los presupuestos participativos y diversas modalidades de proyectos, diseñados y ejecutados con aportes de la comunidad. También se han creado modalidades de participación como las consultas, plebiscitos y cabildos abiertos; o formas de control, como los comités de vigilancia o, incluso, la revocación de mandato. En algunos países los espacios de participación abiertos por la descentralización han sido tan grandes que han permitido a sectores sociales tradicionalmente marginados integrarse, participar y gobernar. En Bolivia, la descentralización iniciada en 1994 fortalece a los municipios rurales y permite incluir a las comunidades campesinas e indígenas. Hoy, Bolivia posee el primer Presidente de la República de origen indígena de América Latina.

g. *Los espacios de participación en los municipios han permitido mejorar las políticas sociales y la atención a grupos de la población desatendidos.* Especial mención merecen las políticas de género que han permitido a las mujeres contar

con nuevos espacios de involucramiento y programas de atención. El número de concejales y alcaldesas ha tendido a aumentar y en varios países se han creado y funcionan redes o asociaciones de alcaldesas y concejales. También se han desarrollado experiencias de desconcentración o descentralización submunicipal, para compartir la gestión con las comunidades locales y abrir espacios a grupos tradicionalmente marginados (indígenas, minorías étnicas, minorías sexuales, enfermos crónicos, minusválidos, poblaciones en situación de pobreza).

h. *Asociativismo municipal fortalecido*. Las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales y la transformación de las relaciones con los gobiernos nacionales se expresa también en la creación y fortalecimiento de las asociaciones nacionales y regionales de autoridades locales. De este modo, el movimiento asociativo municipal se robustece habiendo hoy asociaciones nacionales de municipalidades en todos los países; asociaciones regionales o subnacionales en varios; y un número creciente de mancomunidades o asociaciones de municipios en territorios colindantes con fines de desarrollo.

i. En varios países de la región –Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú o Ecuador- *los logros de la descentralización se expresan en aumentos de la inversión local, extensión de los servicios básicos, mejora de los indicadores de desarrollo humano, disminución de la pobreza y ampliación de la participación ciudadana*. En general, se observa mayor capacidad de inversión de los gobiernos municipales, dados los mayores recursos de que disponen los municipios en varios países como por la favorable evaluación que las comunidades locales hacen de la realización de obras públicas.

j. Muchos gobiernos municipales están aplicando técnicas modernas de administración para mejorar la eficiencia interna de su gestión. *Surgen formas de gestión participativa, o*

“*buen gobierno local*” con estilos más horizontales que utilizan medios colaborativos para sumar recursos humanos, técnicos y financieros, como mejor coordinación pública-pública, alianzas público-privadas, participación ciudadana e involucramiento ciudadano más individual y permanente (mediante más y mejor cultura cívica).

k. Se asumen *nuevas tareas o competencias como el desarrollo económico local* (para generar empleos), la *defensa del patrimonio cultural y medio ambiental* (frente a la presión de la globalización) y la *seguridad pública o ciudadana* (aspectos preventivos). En algunos países, los gobiernos locales juegan roles importantes en la *gestión y/o apoyo de la educación primaria y secundaria* y de la salud básica, aunque en estos sectores hay todavía polémica (como ahora en Honduras).

5.2. Limitaciones de la descentralización

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

a. *Relaciones desiguales y frecuente subordinación de los municipios*, en especial los urbano pobres, rurales y pequeños, ante los gobiernos centrales (o ante los gobiernos intermedios en algunos países federales), amplificadas por la gran cantidad de competencias compartidas, el incremento del número de municipios y la heterogeneidad municipal;

b. *Desfase entre la profusión de nueva legislación y la debilidad en su aplicación*, atribuible en gran parte a las tradicionales culturas políticas e institucionales legalistas que asignan a los cambios normativos un poder de cambio cultural y social excesivo.

c. *Limitada capacidad financiera de la mayoría de los gobiernos locales*, por resistencias centrales a traspasar recursos en contextos de inestabilidad macroeconómica, falta de



políticas de financiamiento y crédito adecuadas, baja cultura de pago de ciudadanos habituados a servicios subsidiados; pero también por la falta de voluntad política para fortalecer la capacidad local de recaudación tributaria. Del mismo modo, donde ha habido un incremento importante de los recursos financieros municipales se tienden a producir fenómenos de “pereza fiscal” o tendencia de los municipios a bajar la presión de cobro de tributos locales en la medida en que cuentan con nuevos recursos de transferencia.

d. *Baja eficiencia de muchas administraciones subnacionales en la prestación de servicios*, por la falta de número, calificación y especialización de su personal, los bajos salarios (en relación a los del gobierno central) y la ausencia de políticas efectivas de gestión de los recursos humanos y el mal manejo del personal (rotación excesiva, ausencia de sistemas de carrera), lo que incide en un bajo nivel de eficiencia y profesionalismo del personal.

e. *Limitaciones de la participación ciudadana en la gestión del desarrollo*, por falta de recursos financieros y humanos locales suficientes (para aplicar modalidades de gestión participativa), por inadaptación de las leyes y políticas centrales, además de dificultades en la organización y movilización de las propias comunidades.

5.3. Una visión de conjunto

Desde la década de los 80 hasta ahora, en Latinoamérica se han llevado a cabo procesos de descentralización política en casi todos los países de América Latina, expresados en la elección democrática de la totalidad de las autoridades locales, descentralización fiscal mediante mayores recursos financieros para los gobiernos subnacionales (cerca del 20% del gasto gubernamental total como promedio regional, sumando los recursos de los niveles intermedios y municipales). También ha habido un fuerte desarrollo del





asociativismo municipal, mayor inversión y mejoramiento de los servicios públicos municipales, más espacios de participación ciudadana (especialmente favorables para las mujeres, las nacionalidades indígenas y los diversos grupos pobres) y surgido mejores gobiernos locales.

En la actualidad, la descentralización ha llegado prácticamente a todos los países de América Latina. En algunos –como Colombia o Brasil- los gobiernos locales movilizan importantes recursos, gozan de bastante autonomía y juegan un rol determinante en la prestación de servicios y la promoción del desarrollo. En otros –como Argentina y México, ambos países federales- la descentralización se ha centrado en los gobiernos intermedios y los municipios están quedando al margen. Uruguay progresa, creando el nuevo nivel municipal, que se separa de los antiguos departamentos dando lugar a tres niveles de gobierno. En Chile y Paraguay se viven situaciones de estancamiento.

En Centroamérica la descentralización se inicia después que en el resto de la región. Hoy es un tema importante en Costa Rica, Honduras y El Salvador y, en grado menor, en República Dominicana. En Panamá, la ley de descentralización ha sido suspendida por el nuevo gobierno nacional. En Guatemala el tema no parece ser prioridad de la agenda pública nacional.

Perú es un caso original de descentralización que se inicia a fines de la década de los 80, prosigue con la recentralización de los 90 y se retorna a la descentralización en la década del 2000. Colombia, uno de los países pioneros, enfrenta ahora políticas de recentralización presionada por la crisis fiscal y el conflicto armado (situación que podría ser revertida por el nuevo gobierno nacional). En Bolivia y Ecuador la descentralización ha logrado avances importantes en los años recientes, pero los gobiernos locales deben adecuarse ahora a las nuevas Constituciones vigentes, al igual que otros niveles de gobierno intermedios y locales. Venezuela arriesga la recentralización, dada la menor autonomía y recursos que poseen sus municipios en la actualidad.



Estos hechos se dan en el contexto de la postcrisis económica mundial, donde muchos gobiernos nacionales intentan sortear las dificultades económicas y políticas reduciendo los recursos municipales. La opción adecuada habría sido fortalecer a los municipios para que estos se constituyan en la primera línea de contención de la crisis, mejorando sus servicios, distribuyendo subsidios sociales y ayudando a fortalecer las economías locales.

Como resultado de su desarrollo, el movimiento municipalista juega hoy un rol clave en la defensa de los intereses y autonomía municipal en varias naciones. En este sentido, Brasil, Colombia, Bolivia y El Salvador –por ejemplo- poseen movimientos asociativos proactivos, con buena capacidad de negociación y propuesta. Lamentablemente, no en todos los países ocurre lo mismo y hay naciones donde el movimiento municipalista es aún débil o está atomizado, como ocurre en México. No obstante, el movimiento asociativo municipal latinoamericano debe fortalecerse mucho más y para ello es importante tanto el trabajo de fortalecimiento institucional nacional, como la cooperación internacional, la cual ha reducido su apoyo al movimiento asociativo municipal durante los últimos años.

En este contexto global favorable, la situación de los diversos tipos de municipios es muy dispar. La descentralización ha sido más favorable para los gobiernos locales de las grandes ciudades y ciudades intermedias, pero no lo ha sido del mismo modo para los municipios urbanos compuestos por barrios pobres. Igualmente, la descentralización y modernización municipal han sido más efectivas en las ciudades que en los territorios rurales. En este sentido, los mayores recursos y autonomía de muchos gobiernos locales contrastan con la situación de los municipios pobres, rurales y de localidades alejadas.

La descentralización –aunque favorable para la mayor parte de los territorios- refleja aún las inequidades territoriales existentes en los países, lo que hace indispensables políticas nacionales de compensación que no siempre existen.

6. TEMAS ESTRATÉGICOS DE LA AGENDA MUNICIPAL

Pese a los avances de la descentralización, Latinoamérica es aún un continente con un alto nivel de centralización política, territorial y económica, un exacerbado fenómeno de concentración metropolitana e inmensas disparidades sociales y territoriales. Se prevén nuevos debates y situaciones problemáticas y también emergen nuevas modalidades centralizadoras que cercenan la autonomía, como la acreditación o certificación previa de las capacidades locales como condición previa exigida para traspasar competencias y recursos en Costa Rica, donde se ha detenido la descentralización. También aparecen sistemas nacionales de adquisiciones¹, información y monitoreo que -mediante distintos mecanismos administrativos- controlan, condicionan y limitan la autonomía municipal.

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

A fin de cuentas, la descentralización sigue siendo un asunto eminentemente político, que implica la decisión de transferir competencias y recursos desde el nivel central hacia los gobiernos inter-

¹ En Chile, el portal único de adquisiciones del sector público “Chile Compras”, se presenta como un ejemplo de transparencia y racionalización de las adquisiciones del Estado central y los municipios, pero es muy poco funcional para estos últimos ya que desplaza a los proveedores locales, favorece a las empresas nacionales y ralentiza los procesos administrativos, en perjuicio de la atención municipal a las demandas de la comunidad.

medios, locales y hacia la sociedad civil para prestar mejores servicios, atender las demandas ciudadanas e impulsar el desarrollo. Sin embargo, la descentralización necesita también del fortalecimiento de las capacidades locales de gestión, del cobro de tributos, de prácticas de participación y de probidad. Ambos procesos deben darse de modo simultáneo, ayudando a generar culturas de servicio público, transparencia y conductas éticas extendidas² puestas al servicio del desarrollo.

6.1. Nuevas realidades de un Mundo Global

Muchos gobiernos locales de América Latina se han modernizado colocándose a la altura de las demandas de la sociedad actual, aunque aún falta que estos impulsos modernizadores lleguen al conjunto de ellos. La lejanía, aislamiento y, en especial, la falta de recursos humanos, técnicos y financieros impiden a la mayoría de las municipalidades operar de manera más efectiva. Los gobiernos centrales y parlamentos no deben exigir a los municipios más pequeños, pobres y lejanos que mejoren su gestión para transferirles competencias y recursos sino, por el contrario, deben profundizar la descentralización políticas y fiscal para estimular y apoyar ese fortalecimiento.

Los gobiernos, la banca internacional y las instituciones de ayuda al desarrollo demandan a los municipios mejorar la gobernanza local, entendida esta como una mayor colaboración de los gobiernos locales con la empresa privada y la sociedad civil, para prestar buenos servicios e impulsar el desarrollo de los territorios. Para ir más allá de la propuesta privatizadora -implícita en el concepto de gobernanza- el movimiento municipalista desea extender la práctica del buen gobierno local, como la institución pública que articula y lidera a los actores privados, de la sociedad civil y ciudadanos en el impulso al desarrollo.

La mayor información y cultura política de los ciudadanos

² Ver “Más ética, más desarrollo” de Bernardo Kliksberg, Editorial Temas. Buenos Aires, 2004.

se expresa en exigentes demandas hacia las municipalidades. De modo parecido, la globalización se traduce en tareas cada vez mayores para los gobiernos locales. El calentamiento global y las formas actuales de producción y consumo presionan y amenazan el medio ambiente. La masificación de las formas de consumo de los países desarrollados y el turismo masivo reducen el espacio de las culturas locales y colocan en jaque la identidad de los territorios. La producción ilegal, venta y consumo de drogas se internacionalizan y amenazan la seguridad y tranquilidad de las antes tranquilas comunidades locales. La mundialización de la economía permite que las crisis económicas que antes afectaban a los países centrales hoy día se extiendan por todo el orbe amenazando la estabilidad política, económica y social de los países y territorios.

De todo lo dicho, se desprende que algunos de los principales temas estratégicos de la agenda municipal.

6.2. Hacia una nueva Agenda Municipalista y de los Gobiernos Locales³

La agenda del movimiento municipalista y de los gobiernos locales se ajusta dinámicamente a un mundo en cambio constante.

Un enfoque permanente del movimiento asociativo que sostiene esta agenda, es que más que administraciones municipales regu-

³ Bajo este título, figuran los resultados de los esfuerzos realizados por FLACMA, durante los años 2010 y 2011, para obtener un criterio calificado sobre las prioridades de la agenda regional latinoamericana del movimiento municipal. Se realizó un persistente esfuerzo de consulta a autoridades electas, en los foros, talleres, reuniones de las instancias directivas de FLACMA y en encuentros municipales, en los que se compiló resultados de deliberaciones políticas y propuestas técnicas sobre el quehacer de las instancias asociativas de la Región, para desarrollar la incidencia en los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales, de inserción de innovaciones tecnológicas en la gestión y administración y en particular en la descentralización política, administrativa y financiera de los países. Este prolongado ejercicio democrático contó con el respaldo técnico y financiero de CGLU y de agencias de cooperación diversas, entre las que se destaca especialmente la Comisión Europea. Fue procesado por expertos asociados a FLACMA y se someterá a consideración del Congreso de la Federación en Santiago de Chile en marzo de 2012.

ladas y controladas dependientemente por el gobierno central para el acatamiento frío de las normas, hacen falta buenos gobiernos locales que hagan lo necesario para servir con mejor calidad y mayor eficacia a los ciudadanos y para animarlos a participar crecientemente, de modo corresponsable en el gobierno local, para impulsar un desarrollo humano equitativo y sustentable de sus municipios.

En este enfoque democrático, está la esencia en la que radica la unidad sobre las variaciones de la agenda.

En los congresos nacionales de las asociaciones nacionales de gobiernos locales, en las reuniones técnicas y talleres de capacitación, en las instancias organizativas de FLACMA y en encuentros diversos, realizados entre 2010 y 2011, entre los cuales se destacan la Cumbre Mundial de Autoridades Locales y Líderes Regionales de CGLU realizado en México, en los Comités y Burós Ejecutivos de FLACMA de República Dominicana, Puerto Rico y Costa Rica, el Foro Iberoamericano de Alcaldes en Asunción, Paraguay y el Encuentro de alcaldesas y alcaldes en Milagro, Ecuador, han nutrido la selección de algunos campos de interés y tareas que reflejan el sentido del quehacer asociativo.

A continuación se enumeran algunos de los principales temas abordados para someterlos a consideración del Congreso de FLACMA:

a) Defensa y Desarrollo de la Autonomía Municipal: autonomía para proveerse un estatuto de gobierno local regular su propia administración, en sujeción a los intereses ciudadanos y en empatía, adhesión y estrecha colaboración con los estados nacionales, sus leyes e instituciones.

b) Impulso constante de la Descentralización Política, Administrativa y Fiscal: entendido como un proceso de profundización de la democracia y el fortalecimiento del Estado

constitucional de derecho y la unidad del territorio nacional, orientados a la amplia y equitativa inclusión social y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, constituyen tareas permanentes del movimiento municipalista nacional e internacional. Los temas de pobreza, inequidades de género, raciales, étnicas, culturales, de credo y políticas, las responsabilidades ambientales, los derechos de migración y movilidad humana, siguen siendo de prioritaria atención. En un mundo en cambio constante las tentaciones centralistas emergen regularmente y las crisis económicas hacen de los gobiernos locales el chivo expiatorio de los gobiernos centrales.

c) Impulso del Desarrollo Local, entendido tanto como extensión y mejoramiento de los servicios esenciales, como de facilitación e impulso del desarrollo económico territorial endógeno para la generación de empleo digno, de modo de reducir o eliminar la pobreza de modo definitivo y de facilitar el acceso a las oportunidades.

d) Soberanía Alimentaria. Las crisis económicas y el acelerado proceso de deterioro ambiental incrementan el riesgo alimentario de amplios segmentos de la población. La priorización de los intereses comerciales y lucrativos sobre la salud y la nutrición y la falta de educación e identificación de los ancestros culturales, demandan compromisos de los gobiernos locales con la Soberanía Alimentaria, en esfuerzos compartidos con los gobiernos nacionales.

e) Defensa permanente del Patrimonio Ambiental y Cultural Local, frente a los excesos productivistas y de consumo –que contaminan y destruyen- derivados de la globalización, tanto para impulsar el desarrollo endógeno como para proyectar los territorios locales en el mundo. Los gobiernos locales no pueden ser reemplazados en estas tareas, dado el conocimiento que tienen de sus territorios y su estrecho vínculo con los ciudadanos y sus organizaciones. Más que una función técnica la defensa del ambiente y el cuidado de las culturas locales constituye una tarea

política, ya que necesita de la participación responsable y activa de los ciudadanos.

f) Ocuparse de la Seguridad Pública y Ciudadana y de la Gestión de los Riesgos, en especial de sus componentes de carácter educativo y preventivo, en coalición con otros niveles de gobierno. No es tarea propia de los gobiernos locales la acción de represión de la delincuencia, pero sí la gestión y uso de los espacios públicos locales, contribuyendo en su control con los otros niveles de gobierno y con las organizaciones barriales y comunitarias.

g) Orientar el accionar de los Gobiernos tras los Temas Estratégicos del Desarrollo Local, como preservación de recursos ambientales, la promoción de la competitividad territorial y la orientación prioritaria hacia la satisfacción de la demanda interna de los territorios. Cada territorio o espacio local tiene sus particularidades únicas e irrepetibles, por tanto cada gobierno local debe desarrollar en conjunto con los ciudadanos y actores locales una planificación estratégica de su propio y particular desarrollo. Como afirman sabiamente algunos municipios indígenas, debe haber un “plan de vida”, equivalente al tiempo que una generación demora en reemplazar a la siguiente⁴.

h) Mayor Incidencia Política de los Gobiernos Locales en los Temas Estratégicos Nacionales, para lo cual se debe trabajar por su efectiva participación en la la planificación económica nacional, en el ordenamiento territorial, en la iniciativa legislativa sobre temas sociales, políticos, culturales, en el manejo (enfrentamiento y administración de efectos) de las crisis económicas mundiales y nacionales y en los temas del desarrollo nacional en general como son los de educación, salud, fomento del empleo y de entendimientos comerciales internacionales.

i) Incorporar las nuevas Tecnologías de Gestión –en espe-

⁴ 25 años según la etnia Nasa de Colombia.

cial las denominadas TICs– aunque cuidando sus efectos secundarios centralizadores, los que suelen ser implementados a menudo por los gobiernos centrales. Las TICs no resuelven por sí mismas los desfases en el desarrollo de los territorios, pero pueden ser muy útiles para acortar las brechas de información, extensión de los servicios y difusión de la cultura y la educación en los territorios más pobres y extensos.

j) Bases Mínimas de la Gobernanza Local. Los municipios y sus asociaciones deben trabajar en la incidencia política en los cuerpos legislativos nacionales para que adopten los acuerdos entre la FLACMA y el PARLATINO (el Parlamento Latinoamericano) sobre “Bases Mínimas de la Gobernanza Local” que tiendan a fortalecer la autoridad constituida en todos los niveles de gobierno, mejorar la participación social en esos niveles de gobierno y aunar esfuerzos para las tareas básicas de desarrollo y equidad.

k) Nuevo impulso a la Descentralización Fiscal con énfasis no solo en los montos y proporciones de participación en los presupuestos del Estado -que se están estancando o reduciendo – sino en la gestión tributaria y la generación de ingresos propios. A los gobiernos y parlamentos, se debe sensibilizar sobre la función sistémica de los espacios locales en el desarrollo nacional y procurar el emprendimiento en políticas de compensación financiera para las localidades y municipios más pobres urbanos o rurales, de modo de reducir las inequidades territoriales existentes. Las inequidades verticales –entre niveles de gobierno– y horizontales –entre territorios– constituyen una situación insostenible que incrementa la inestabilidad social y de la democracia. Los gobiernos locales de territorios de menor desarrollo, pequeños o aislados necesitan de un trato compensatorio para incrementar sus recursos mientras dure su situación de atraso.

l) Impulso y Modernización del Movimiento Asociativo Municipal, tanto nacional como internacional, para cumplir las tareas permanentes de defensa de la autonomía e intereses municipi-

pales como el apoyo al fortalecimiento institucional de los municipios desfavorecidos. Es necesario fortalecer el movimiento municipal en sus múltiples roles: para la defensa de los intereses municipales y la descentralización; para impulsar la coordinación de acciones y recursos en las relaciones multi nivel entre gobiernos (locales, intermedios, regionales, nacional) con énfasis en las tareas de apoyo e intercambio técnico y capacitación; y de mancomunidad (o territorio) para promover el desarrollo local. En este sentido, el asociativismo municipal puede ser una eficaz ayuda al reunir a varios municipios pequeños y pobres en un conjunto territorial mayor.

América Latina, febrero 2012

Anexo 1

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS SOBRE FINANZAS MUNICIPALES (de GOLD 2)¹

América Latina posee una rica variedad de experiencias y aporta muchas lecciones acerca de la descentralización y las finanzas municipales, empero, la extraordinaria variedad de experiencias dificultan el análisis. Sin embargo, hay muchos temas y desafíos comunes que enfrentan los gobiernos municipales en América Latina que los diferentes países han sido capaces enfrentar con mayor o menor éxito. La baja fiabilidad de las finanzas locales es un problema importante en la región latinoamericana y afectan la calidad de las políticas definidas y del trabajo analítico.

a) Sugerencias sobre la estructura organizacional

- Los países con gran cantidad de pequeños municipios deberían promover una legislación y entregar mayor apoyo para la creación de mancomunidades municipales para la prestación de servicios públicos que requieren de economías de escala.
- También se pueden incentivar acuerdos de cooperación entre municipios grandes y pequeños o contratar con empresas privadas la prestación de ciertos servicios.
- En algunos países se debería considerar la creación de nuevos niveles intermedios de gobierno como solución a ciertas debilidades observadas en los gobiernos locales existentes.

¹ Corresponde al Informe “Las Finanzas Municipales en América Latina” de Jorge Martínez Vázquez, editado y sintetizado.

- Una solución barata y eficaz puede ser el fortalecimiento de los gobiernos existentes por medio de asistencia técnica y financiamientos adicionales.
- Se debería remover los incentivos que favorecen la división de municipios en los países donde se aplican sistemas de transferencias que otorgan la misma cantidad de fondos a todos los municipios, independiente de su tamaño.
- Se debería impulsar una legislación que tome en consideración criterios de población y requisitos mínimos de viabilidad fiscal, para evitar la división de los actuales gobiernos locales.
- La mayoría de los gobiernos centrales, provinciales o estatales (en los sistemas federales) deben consagrar más tiempo y recursos al desarrollo de la capacidad de gestión de los gobiernos locales pequeños y rurales.
- Parte de la asistencia técnica y la capacitación puede ser proporcionada por las asociaciones de los gobiernos municipales o promover la asesoría a los gobiernos locales mediante contratos con universidades regionales.

b) Recomendaciones sobre el sistema fiscal intergubernamental:

- Sin asignaciones claras de competencias y responsabilidades de gasto a los gobiernos locales no es posible establecer si el financiamiento de estos es el adecuado.
- Es necesario realizar esfuerzos para mejorar la distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno e identificar mejor las competencias exclusivas de los gobiernos locales.
- En el caso de competencias concurrentes o compartidas entre el nivel central y local (o intermedio), hace falta identificar cuáles componentes de una competencia (regulación, financiación y ejecución) son responsabilidad de los gobiernos locales, intermedios o nacional. No habrá claridad sobre las competencias en el caso de competencias simultáneas, hasta que no esté claro que nivel es exclusivamente responsable de las diferentes subareas.

- La implementación de los servicios se puede realizar directamente desde la jurisdicción local o este nivel puede disponer que la provisión de los servicios sea hecha vía una empresa privada o por otra jurisdicción.
- Si hay diferencias significativas en la capacidad administrativa de los gobiernos locales puede ser conveniente introducir dos o más grupos de responsabilidades de gastos que sean delegadas a los gobiernos locales en función de sus capacidades administrativas o a medida que adquieren nuevas capacidades para acceder a mayores responsabilidades.
- Es conveniente la adopción de metodologías que permitan traducir las competencias y funciones en necesidades de gasto, con el fin de tener una idea clara de las necesidades de financiación de los gobiernos locales.
- La mayor autonomía de los ingresos locales es un desafío sin respuesta clara en la mayoría de los países de la región, existe necesidad de encontrar un mejor equilibrio entre la descentralización de las responsabilidades de gasto y la autoridad que recauda los impuestos locales entre los habitantes que se benefician de los servicios locales. Este equilibrio permitirá encontrar formas de descentralización más responsables a nivel fiscal y político.
- Existen varias opciones: asignar el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles a los gobiernos locales que no lo tienen. El impuesto sobre la propiedad presenta una serie de características que lo hacen ideal como impuesto local.
- Otros impuestos que deben ser asignados a los gobiernos locales son los impuestos sobre vehículos, impuestos sobre licencias de negocios e impuestos (contribuciones) sobre la propiedad por mejoras en las infraestructuras urbanas.
- En los países que no lo han hecho se debe conceder mayor autonomía para ajustar los niveles a cobrar de los impuestos, dentro de parámetros máximos y mínimos legislados.
- Deben coordinarse mejor los esfuerzos de los gobiernos locales y centrales para aumentar el rendimiento de los ingresos del impuesto predial y otros impuestos asignados a los gobiernos locales.

- En el caso del impuesto a la propiedad se podría mejorar y actualizar los catastros, optar por mejores métodos de evaluación del valor fiscal de la propiedad, aumentar la eficacia en el cobro de facturas y eliminar los incentivos negativos para los aumentos en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales (como la reducción en las transferencias cuando los ingresos recaudados localmente se incrementan).
- Es posible considerar la introducción de nuevos impuestos locales, como el uso de los impuestos sobre licencias de negocios, como el impuesto de industria y comercio en Colombia o la patente municipal de Chile.
- Una etapa adicional en la autonomía fiscal local sería la introducción de un porcentaje fijo al impuesto a la renta de las personas recaudado al mismo tiempo que el impuesto nacional. Esta última forma de impuesto local es común en Europa del Norte y del Centro, pero todavía no se ha probado en América Latina.
- Existe la posibilidad de introducir de impuestos medioambientales, acordados por la legislación nacional para regular el uso del medio ambiente. Este tipo de impuesto no se ha arraigado en América Latina pese a varias ventajas como el “dividendo doble” de recaudar recursos y contribuir a un medio ambiente más limpio. Estos impuestos son posibles de aplicar en los niveles regionales y locales y pueden incluir tributos sobre la emisión de residuos sólidos y la contaminación del agua.

c) Acerca de los transferencias por participación en los ingresos nacionales

- En los países donde hay un predominio de los ingresos participados como principal fuente de financiación, sería deseable desagregar estos fondos en transferencias separadas, incluyendo: una transferencia de nivelación de uso incondicional, y un sistema de subvenciones específicas o condicionadas para gastos corrientes y de capital.
- Se necesita una subvención de nivelación explícita e incon-

dicional para reducir las cada vez mayores disparidades fiscales regionales basadas en la capacidad fiscal o en la base económica para cubrir las diferencias las necesidades de gastos mayores en razón de la geografía o de la cantidad y distribución de la población.

- Las subvenciones condicionales explícitas son indispensables para asegurar los estándares y objetivos nacionales en la provisión de algunos servicios importantes descentralizados como educación y salud.

d) Sobre los créditos para los gobiernos subnacionales

- En los países donde el endeudamiento local no está permitido, la nueva legislación debería introducir la posibilidad de endeudamiento local responsable.

- En muchos países en que ya se permiten los empréstitos municipales, sería deseable que se examinara la normativa, simplificándola para que no sea demasiado restrictiva.



- Esta revisión debería mejorar la capacidad de vigilancia del gobierno central (incluida la «deuda flotante» o los atrasos presupuestarios con las instituciones oficiales y los proveedores privados de los gobiernos locales y las garantías a través de empresas municipales) y la introducción de un sistema creíble de sanciones por incumplimiento.

- Más allá de la regulación y la supervisión del endeudamiento, es importante lograr un aumento significativo de la disponibilidad de crédito para endeudamiento responsable de los gobiernos locales, especialmente para los municipios más pequeños

- La respuesta puede ser, a veces, la creación de intermediarios financieros oficiales o bancos municipales.

- Es necesario establecer cuáles son las condiciones positivas necesarias (que funcionen con criterios bancarios) y cuáles son los que deben evitarse (que su funcionamiento dependa directamente de las autoridades políticas).

- También deben fomentarse políticas para favorecer el desarrollo de los mercados privados de crédito locales, aunque



hay que reconocer que el acceso al crédito local a través de fuentes privadas no es fácil si no se otorga mayor autonomía en los ingresos y una mayor transparencia de los presupuestos locales.

e) Observaciones sobre el proceso presupuestario y la transparencia:

- Los países que aún requieren aprobación ex ante de los presupuestos municipales por parte de las autoridades superiores deberían poner fin a esa práctica y promover una mayor responsabilidad local, una mayor eficacia de las auditorías ex post y la aplicación de la legislación para mantener un control sobre los presupuestos locales.
- Para superar el manejo inadecuado de los fondos, en ciertos países se deben asegurar el respeto de las normas de auditoría ex post.
- La eficacia última de los gastos públicos depende de la adopción de prácticas modernas de evaluación presupuestaria, tema pendiente en varios países de la región.
 - Las mejores prácticas de transparencia presupuestaria y difusión de datos (Colombia y Perú) pueden ser imitadas por otros países de la región, en especial por los que no disponen de datos públicos sobre presupuestos anuales y otros aspectos de las finanzas locales.
- Una manera eficaz de fomentar y difundir las buenas prácticas en finanzas consiste en publicar informes presupuestarios y estimular la buena utilización de estos datos, utilizándolos para mejorar la información a expertos y ciudadanos acerca de la efectividad de la gestión local y crear una competencia de referencia municipios.
- Es necesario reconocer que durante la última década, se realizaron progresos constantes con las instituciones y la práctica de las finanzas municipales en la región latinoamericana. Sin embargo, un largo camino es aún necesario para mejorar la eficacia, la igualdad y la responsabilidad generales de las finanzas municipales de la región.

BIBLIOGRAFÍA
PRIMER INFORME MUNDIAL
SOBRE GOBIERNOS LOCALES (GOLD 1)

Aghón, Gabriel y otros. Descentralización Fiscal en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

Aghón, Gabriel, 2000, Los retos pendientes de la descentralización fiscales América Latina y el Caribe.

Albuquerque, Francisco, Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Revista de la CEPAL, núm. 82, abril de 2004. Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico, 2006. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Sobre la Situación del Servicio en América Latina, Washington, BID.

Banco Mundial, Descentralización del Estado en América Latina, Washington, 2000.

Brito, Morelia. Universidad de Zulia. Ponencia “Buen Gobierno Local y Calidad de la Democracia” presentada al Primer Congreso de Ciencia Política, Salamanca, España, 2002.

Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo y Dillinger, William. “*La Descentralización del Estado*”. Banco Mundial. 1999, Washington D.C.

Carbonell, Miguel (coordinador), 2004, Derecho constitucional (Memoria del Congreso

Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados), México, UNAM.

Cetrangolo, Oscar, 2006, Descentralización y Federalismo Fiscal: aspectos teóricos y prácticos en América Latina. Arequipa, Perú.

CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos: “Local Governments in the World: Basic Facts on 82 selected Countries”. DEXIA. 2007, Barcelona.

Conam GTZ Ecuador, 2000. Línea de Referencia Descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Quito.

Comisión Europea, abril 2002, Informe Estratégico Regional Sobre América Latina (programación 2002-2006).

Daughters, Robert y Harper, Leslie: "Fiscal and Political Decentralization Reforms". En "The State of State Reform in Latin America" BID y Stanford University Press, 2007, Washington.

DEXIA, Las Finanzas Locales en 15 Países de la Unión Europea, Bruselas, 1998.

Espitia, Gonzalo, Octubre 2004, Descentralización Fiscal en América Latina. El Salvador.

CONFEDELCA, Diputación de Barcelona, GTZ Alemana.

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones: "Agenda Municipal Latinoamericana". FLACMA, Quito, 2002.

Finot, Iván, 2001, Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Santiago de Chile, CEPAL-ILPES;

— Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, Revista de la CEPAL, núm. 86, agosto de 2005;

— La descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en América Latina, CEPAL-ILPES, 2004;

— Teoría económica de la descentralización y procesos latinoamericanos, octubre de 2006.

Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, 2005, Derecho constitucional y comparado, 4a ed. México, Porrúa.

Foschiatto, Paola y Stumpo, Giovanni (Comp.), 2006, Políticas municipales de micro crédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL-Cooperazione Italiana.

Jessop, Bob. "El Ascenso del "Buen Gobierno" y los riesgos de fracaso: el Caso del Desarrollo Económico".. Universidad de Lancaster, Reino Unido.

Klikhsberg, Bernardo y Sen, Amartya "Primero la Gente". DEUSTO, 2007. Barcelona.

Klikhsberg, Bernardo, 2004, Más Ética, Más Desarrollo. Editorial Temas,

Buenos Aires.

Licha, Isabel (ed.), 2004, *Citizens in charge. Managing local budgets in East Asia and Latin America*, Inter-American Development Bank.

Lora, Eduardo, y Cárdenas, Mauricio, 2006, *Reforma de las instituciones fiscales en América Latina*, BID.

María Hernández, Antonio, 2003, *Derecho municipal*, México, UNAM.

Martín, Juan, y Martner, Ricardo (coordinadores), 2004, *El estado de las finanzas públicas: América Latina y El Caribe*, CEPAL-ILPES.

Naciones Unidas (PNUD), 2005, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2005*, Ediciones Multiprensa.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Nickson, Andrew: "Local Government in Latin America". LYENNE RIENNER PUBLISHERS, Londres, 1996.

Palomino Manchego, José, 2005, «Regiones y municipios del Perú. Marco constitucional actual», en *El municipio en México y el mundo*, México, UNAM.

Piazzze, Ada, y Flaño, Nicolás, 2005, *Diálogo Social en América Latina*, BID.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004. <http://democracia.undp.org/default.asp>

Quintero, Rafael: "Asociativismo Municipal en América Latina: Gobiernos Locales y Sociedad Civil". FLACMA-DIFD-GTZ. Quito, 2006.

Rodlauer, Marqus y Schipke, Alfred, 2005, *América Central: Integración mundial y cooperación regional*, Washington, FMI.

Rojas, Eduardo, Cuadrado, Juan y Fernández, José Miguel, 2005, *Gobernar las metrópolis*, BID-Universidad de Alcalá de Henares.

Rosales, Mario. "Los Secretos del Buen Alcalde", IULA, Quito, 1993; TEC de Monterrey, México, 2000.

—El Buen Gobierno Local, Universidad Bolivariana de Chile. Santiago, 2005.

Rosas Aispuro, José, y Cienfuegos, David (coordinador), 2003, *El Muni-*

cipio en Iberoamérica,

México, Ed. Laguna.

Rousset, Michel, 1998, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. EJA.

Ruiz Rico, Gerardo, Pegoraro, Lucio, Anguita Susi, Alberto, Pavani, Georgia (eds.), 2004, *Los procesos de descentralización política en Europa y Latinoamérica*, Librería Bonomo, Bolonia.

Serna de la Garza, José María, 1998, *La reforma del estado en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil y México*, México, UNAM.

Stocker, Gerry. "El Buen Gobierno como Teoría: Cinco propuestas". Departamento de Administración Pública de la Universidad de Glasgow, Reino Unido.

Valadés, Diego, y Serna, José María (coord.), 2000, *El gobierno en América latina*, México, UNAM.

Valencia Carmona, Salvador, 2003, *Derecho Municipal*, México, Porrúa;

— *El Municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2005;

— Varios autores, 1992, *Los sistemas constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, Dykinson.

Vásquez Baquero, Antonio, 2000, *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

Wiesner, Eduardo, 2003, *La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: Enlaces de política y mecanismos de transmisión*, Bogotá BID-Instituto para la Integración de la América y El Caribe.

Páginas web:

Constituciones latinoamericanas recopiladas en el Departamento de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM: www.juridicas.unam.mx

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos <http://www.cities-ocalgovernments.org/uclg/index.asp?L=ES>

Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre la

Gobernabilidad <http://www.e-local.gob.mx/wb2/>

Base de datos políticos de las Américas <http://pdba.georgetown.edu/spanish.htm>

Transparencia Internacional http://www.transparency.org/regional_páginas/americas/introduccion

Nickson, Andrew, Tendencias actuales de las finanzas en América Latina, <http://www.lagniks.net/lagniks/c.php?e=FILEFRAME&id=436155651668.mht&action>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA <http://www.sela.org/sela/index.asp>

UCLG, Global Observatory on Local Democracy and Decentralisation <http://www.citieslocalgovernments.org/gold/list.asp?region=8&L=en>;

PNUD Mx, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo en México <http://www.undp.org.mx>

Informes sobre el Desarrollo Humano <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/-espanol/>

Federación de mujeres municipalistas de América Latina y el Caribe www.femum.org

Observatorio Latinoamericano de la descentralización <http://www.observatorio.flacma.org/>

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones <http://www.flacma.org/>



Municipium / Servicio de Asistencia y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) <http://www.municipium.cl/>

Red de Investigación y Acción para el Desarrollo Local (RIADEL) <http://www.riadel.cl/default.asp>

United States Agency for International Development (USAID) - Latin America United States Agency for International Development (USAID) - Latin America, <http://www.usaid.gov/espanol/>

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de

Centroamérica y el Caribe (DEMUCA) <http://www.demuca.or.cr/>



Latinobarómetro <http://www.latinobarometro.org/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <http://www.eclac.cl/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) <http://www.clad.org.ve/>

Zevallos V., Emilio, Micro, pequeñas y medianas empresas América Latina <http://www.cepal.org/>

Zovatto, Daniel, y Burdman, julio, Balance Electoral Latinoamericano 2003–2004, Documento de trabajo del Observatorio Electoral <http://www.observatorioelectoral.org/>

BIBLIOGRAFIA
SEGUNDO INFORME MUNDIAL
SOBRE GOBIERNOS LOCALES (GOLD 2)

Abers, R. N. (2000): *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Arze, F. y J. Martínez-Vázquez (2004). “Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”. *Gestión y Política Pública*, 13, 3: 619-661.

Afonso, José Roberto (2006). *Decentralization and Budget Management of local Government in Brazil*.

Afonso, José Roberto, Érika Amorim Araújo, and Geraldo Biasoto Jr. 2005. *Fiscal Space and Public Investments in Infrastructure: A Brazil Case Study*. Texto para Discussão n. 1141. Brasília: Institute of Applied Economic Research. http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1141.pdf

Bahl, Roy, and Johannes Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington, D.C. World Bank and Oxford University Press.

Bahl, Roy, and Jorge Martinez-Vazquez (2006). “Sequencing Fiscal Decentralization Reform” in R. Ebel and G. Peteri (eds.) *Decentralization Briefing Notes*. Open Society Institute. Budapest.

Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazquez. 2008. “The Determinants of Revenue Performance.” In *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*; Bahl, Roy, Martinez-Vazquez and Youngman (Eds.) Lincoln Institute of Land Policies, Cambridge, Massachusetts.

Bahl, Roy, and Jorge Martinez-Vazquez and Joan Youngman (2008). *Making the Property Tax Work*. Lincoln institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts

Bahl, Roy, and Jorge Martinez-Vazquez and Joan Youngman (2010). *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Lincoln institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

Banco Central do Brasil. 2000 – Focus (February 6),

<http://www4.bcb.gov.br/Pec/Gci/Ingl/Focus/F20000605-Tax%20Reform.pdf>

Banco Mundial. Informe No. 37456-PA. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe. Paraguay - Impuesto Inmobiliario: Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra Volumen I: Informe Principal. Abril de 2007.

Banco Mundial. Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal. 2004.

Batista Domínguez, Abel A. Panamá. Régimen Jurídico del Municipio. In *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad nacional Autónoma de México, 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/20.pdf>

BID, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), Fondo Suizo de Cooperación Técnica/BID. Departamento Regional de Operaciones para el Istmo Centroamericano, México, República Dominicana y Haití. La Modernización De Las Finanzas Municipales Un Paso Esencial Para La Consolidación Institucional. Editores Huáscar Eguino y Fabrice Henry. Seminario Red Centroamericana para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal. Antigua, Guatemala 18-20 de septiembre de 1998.

BID. Proyecto Regional RG-P1186 Aportes para el Desarrollo del Sistema Financiero Municipal: El Papel de los Ingresos Propios Municipales Estudio para los países del Cono Sur País: Uruguay. Estudio preparado por: Daniel Sureda, Consultor Coordinador del Proyecto: Huáscar Eguino Especialista en Desarrollo Urbano y Municipal Agosto, 2007.

Bird, Richard M. 2003. "Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency," International Tax Program Papers 0306, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.

Bird, Richard M. and Enid Slack. The Role of the Property Tax in Financing Rural Local Governments in Developing Countries. ITP Paper 0608, <http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0608.pdf>

Caribbean Update, June 1, 2002.

Castaneda, Tarsicio. 1986. "Innovations in the Financing of Education: The Case of Chile." A World Bank Discussion Paper, Education and Training Series. Washington, DC.

Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales (IULA). Autonomía Local, Descentralización y Desarrollo Municipal en Latinoamérica. Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL.

CEPAL. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman. División Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, diciembre del 2005.

Constitución de la Provincia de Córdoba (Argentina), <http://www.mininterior.gov.ar/municipales/regimen/archivos/cordoba.doc>

Constitución de la nación Argentina, http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf

Constitución de la República (Uruguay), <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

<http://www.venezuela-oas.org/Constitucion%20de%20Venezuela.htm>

Constitución Política de Colombia, <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>

Constitución Política de Nicaragua y sus reformas, <http://www.bcn.gob.ni/banco/legislacion/constitucion.pdf>

CSIS Center For Strategic & International Studies. Documentos de Política sobre las Américas. Volumen XX Estudio 1. Katherine Bliss Peter DeShazo. El Control de la Corrupción en los Gobiernos Locales de A. Latina. Enero de 2009.

Daughters, R. and L. Harper. 2007. "Fiscal and Political Decentralization Reforms," in E. Lora (ed.) *The State of State Reform in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

De Cesare, Claudia, and José Francisco Lazo Marín. 2008. "Impuestos a los Patrimonios en América Latina." Serie Macroeconomía del Desarrollo No.66, CEPAL, Naciones Unidas.

Deloitte Touche Tohmatsu. 2010. "International Tax Business Guide Brazil 2010."

http://www.deloitte.com/assets/DcomGlobal/Local%20Assets/Documents/Tax/Intl%20Tax%20and%20Business%20Guides/2010/dtt_tax_guide_2010_Brazil.pdf

Dunin, Lubomir Ficinski. 2000. "Decentralizing City Management: A Successful Experiment." World Bank, Washington, D.C.

Eaton, Kent. 2004. "Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile." *Comparative Political*

Studies, Vol. 37, No. 2, March 2004, pp. 218-44.

Faguet, Jean-Paul and Fabio Sanchez, 2006. "Decentralization's Effects On Educational Outcomes In Bolivia And Colombia," STICERD - Development Economics Papers 47, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE

Faguet, Jean-Paul, 2004. "Does decentralization increase government responsiveness to local needs?: Evidence from Bolivia," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 88(3-4), pages 867-893, March.

French Ministry of Foreign Affairs. 2005. "Decentralization Policies in Latin America."

Gamba Ladino, Julio C. Colombia. Régimen municipal. In *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad nacional Autónoma de México, 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/9.pdf>

Goldfrank, Benjamin (2006). "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: Exito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política* (Political Science Journal), Political Science Institute, Catholic University of Chile, 26:2 (December).

Government of Brazil. 2009. "Taxes on Consumption of Goods and Services in Brazil," <https://www.receita.gov.br/publico/estudotributarios/Eventos/EspecialistasPoliticaTributaria/Taxes%20on%20Consumption%20of%20Goods%20and%20Services%20in%20Brazil%20-%20Raimundo%20Carvalho.pdf>

Gustafson, Lowell S., 1990, "Factionalism, Centralism and Federalism in Argentina" *Publius: The Journal of Federalism* 20 (Summer): 163-176.

GPC, Grupo Propuesta Ciudadana. Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional Nro. 11, Balance 2003-2006. Participa Perú, Vigila Perú. Abril de 2007.

Imansyah, Muhammad Handry and Jorge Martinez-Vazquez

2010. *Understanding Sub-National Government Fragmentation in Indonesia*. Asian Development Bank and University of Indonesia. 102009. *Understanding*

International Budget Partnership (2005) "The Latin American Index of Budget Transparency" <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA05.htm>

KMPG. 2006. "International Corporate Tax Brazil #16," (November), <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/ITB/>

KPMG_ITB_16_Recent_Changes.pdf

International Monetary Fund. IMF Country Report No. 06/14. Paraguay: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module. January 2006.

Letelier, Leonardo. 2003. “La Descentralización Fiscal en el Contexto de los Gobiernos Regionales Chilenos.” In *A Diez Años de la Creación de los Gobiernos Regionales: Evaluaciones y Proyecciones*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Ley 136 de 1994 (ley municipal), Colombia, <http://www.medellin.gov.co/ManualContratacion/Normatividad/LEY%20136%20de%201994.doc>

Ley Nro. 40 Ley de los Municipios, Nicaragua, <http://www.femica.org/archivos/codigonicaragua.pdf>

Ley Orgánica de las Municipalidades, Prov. De Buenos Aires-Argentina, http://www.tribctas.gba.gov.ar/secciones/inf_especifica/informacionlegal/leyOrganicaMunicipales/LEY%20ORGANICA%20DE%20LAS%20MUNICIPALIDADES.doc

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Venezuela. <http://www.fides.gob.ve/DOCS/LOPPM.doc>

Ley Orgánica Municipal, Prov. De Córdoba-Argentina, http://www.villasantarosa.gov.ar/bajando_legislacion.php?id=ley_8102.pdf

Ley Orgánica Municipal 9515. Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=09515&Anchor>

López Ghio, María C. Argentina. Algunos Aspectos del Régimen Municipal. In *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/5.pdf>

Martínez-Vázquez, Jorge y Juan Luis Gómez Reino. 2008. “El Tamaño Importa: La Estructura Vertical de Gobierno y la Gestión del Gasto Público Local.” Presentado en la conferencia del CAF : “*Las Promesas y las Realidades de la Descentralización Fiscal en América Latina*” Lima 4 de Diciembre 2008

Martínez-Vázquez, Jorge and Bob Searle (eds.). 2007. *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer.

Martínez-Vázquez, Jorge and Andrey Timofeev (2005) “Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration,” in *Financiación, Solidaridad interterritorial y Políticas Tributarias de las*

Comunidades Autonomas, N. Bosch and J.M. Duran (eds.) Edicions I Publicacions de la Universitat de Barcelona : Barcelona (in Spanish) and Internacional Studies Working Paper #05-2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta (in English).

Martínez-Vázquez, Jorge and Juan Luis Gomez (2008) "El Tamaño Importa: La Estructura Vertical de Gobierno y la Gestión del Gasto Público Local," preparado para la CAF-GSU Conferencia sobre Descentralización Fiscal y Desarrollo Regional, Lima

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. Glosario del SIAF – MEF. Perú.

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. Boletín De Transparencia Fiscal - Informe Especial Procesos De Descentralización En Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú. Perú.

Ministerio de la Presidencia. Ecuador: Los presupuestos de los gobiernos seccionales y la Asamblea Constituyente de 1997-8 Silke Lechner. Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente - Componente Descentralización y Administración Pública. La Paz, Julio 2004.

Ministry of Finance. n.d. "The Brazilian Tax System." Ministry of Finance, Brasília. <http://www.receita.fazenda.gov.br/principal/Ingles/SistemaTributarioBR/BrazilianTaxSystem/default.htm>.

Nassuno, M (2006) BUROCRACIA E PARTICIPAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE. Tese de doutorado. Universidade de Brasília

Nickson, R. Andrew (1995), *Local Government in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Oxford Analytica. Peru Fiscal Transparency. Country Report 2006. December 2006.

Oxford Analytica. Venezuela Fiscal Transparency. Country Report 2006. December 2006.

Parry, Taryn Rounds. 1997. "Achieving Balance in Decentralization: A Case Study of Education Decentralization in Chile." *World Development*, Vol. 25, No. 2, pp. 211-25.

Peterson, George. 1996. "Building Local Credit Systems.", UNDP/UNCHS (Habitat)/World.

Porto, Alberto. 2009. "Perfiles del Sector Público Municipal en Países del Cono Sur y de la Región Andina," Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Purohit , Mahesh C. 1997. "Value Added Tax in a Federal Structure: A Case Study of Brazil." *Economic and Political Weekly*, Vol. 32, No. 7 (Feb. 15-21, 1997), pp. 357-362 *Economic and Political Weekly Bank Urban Management Programme Urban Management and Municipal Finance*, World Bank, Washington, D.C.

Rezende, Fernando, and José Roberto Afonso. 2006. "The Brazilian Federation: Facts, Challenges, and Prospects." In *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*, ed. Jessica Wallack and T. N. Srinivasan, 143–88. New York: Cambridge University Press.

Rotondo Tornaría, Felipe. Uruguay. El municipio. En *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/23.pdf>

Santos, B. (org.): *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Saravia Aldana, Mario Danilo. Nicaragua. Régimen del municipio. In *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad nacional Autónoma de México, 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/19.pdf>

Sepulveda, Cristián and Jorge Martínez-Vázquez (2009). "Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America." Paper prepared for CEPAL.

Shah, Anwar (editor) 2006. *Public expenditure analysis for citizen-centered governance* World Bank Washington D.C. 2006

Shah, Anwar (editor) 2006. *Local public financial management*. The World Bank Washington D.C. 2006

Shah, Anwar (editor) 2006. *Local governance in developing countries*. The World Bank Washington D.C.

Shah, Anwar (editor) 2007. *Participatory Budgeting*, Washington, DC: World Bank Institute, Public Sector Governance and Accountability Series, 2007.

Sirtaine, S. 2005. "Financing Sources for Infrastructure Projects in LAC." World Bank, Washington, D.C.

Smoke, Paul, Eduardo J. Gomez, and George E. Peterson (Editors). 2006. *Decentralization In Asia And Latin America: A Comparative Interdisciplinary Perspective*. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Edgard Elgar

Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo. 2007. “Memoria de la Descentralización.” Gobierno de Chile.

Tulchin, Joseph S. and Andrew Selee. 2004. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center Report on the Americas #12. Washington, D.C.

United Cities and Local Governments. 2008. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*.

Uribe, Maria C. Bogota’s Betterment Levy. Conference on Unlocking Urban Land Values for Infrastructure Finance, Bangalore (India) September 14th, 2009. <http://indiausp.org/brookings/Bogota-Betterment-Levy.pdf>
Villegas Moreno, José L. Venezuela. El municipio. Aproximación a su configuración en el nuevo ordenamiento constitucional y legal. In *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. Cienfuegos Salgado, David (coordinador). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/24.pdf>

Von Haldenwang, Christian; Elke Büsing ; Katharina Földi ; Tabea Goldboom ; Ferdinand Jenrich and Jens Pulkowski (2009) “Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú” Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

World Bank. 1998. “Impact Evaluation Report, Building Institutions and Financing Local Development: Lessons from Brazil and the Philippines.”

World Bank (1999): World Development Report 1998/99. Knowledge for Development. Summary. Washington: Oxford University Press.



El experto chileno **Mario Rosales** –quien realizó esta compilación y síntesis– estudió sociología y economía del desarrollo en las Facultés Catholiques de Lyon, Francia, y en la Ecole Pratique de Hautes Etudes de París, y posee un Magister en Ciencias Sociales de FLACSO. Desde 1985 se vincula activamente al movimiento municipalista de América Latina, primero como experto del Capítulo Latinoamericano de la Unión Internacional de Municipalidades, IULA, entidad predecesora de FLACMA, luego como secretario ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades, y más adelante, como consultor del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA. En estos 25 años ha realizado estudios, asesorías y actividades de formación en la casi totalidad de los países latinoamericanos. También ha publicado varios libros, algunos de ellos con la Editorial Universidad Bolivariana de Chile.
mariorosaleschile@gmail.com

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y FINANZAS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Asociación
Chilena de
Municipalidades



UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA

Este libro contiene una síntesis de los estudios “Descentralización del Estado y Democracia Local en América Latina” y “Finanzas Municipales en América Latina”, que son parte de los informes mundiales GOLD 1 y GOLD 2 sobre los mismos temas, realizados y publicados por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, al que se han incorporado los aportes recientes de autoridades locales, funcionarios y de las asociaciones nacionales de municipalidades.

El primer informe fue elaborado en el año 2007 y proporciona una visión de conjunto de la descentralización desde una perspectiva política como enfoque principal. El segundo informe se centra en los aspectos financieros de la descentralización, y en sus consecuencias fiscales, y fue elaborado en el año 2010.

Ambos estudios son complementarios, aunque hay un periodo de 3 años que los separa, por lo que los datos con los que cada uno trabaja no son del todo coincidentes. No obstante, se ha incorporado una “Síntesis” de los contenidos al inicio del libro, así como el acápite “Logros, Limitaciones y Perspectivas de la Descentralización” al final, que introduce propuestas políticas más actuales avaladas por reuniones de autoridades locales.

Esta versión resumida de los dos informes ha sido realizada por encargo de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA, –con el apoyo de CGLU y de la Unión Europea– para colocar al alcance de los alcaldes, concejales y funcionarios municipales de América Latina y de expertos e interesados en el tema, lo esencial del contenido de los estudios originales.

Los créditos y la propiedad de esta síntesis de los informes GOLD 1 y GOLD 2 pertenecen a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, la organización mundial de los gobiernos locales y a su sección regional: la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA (www.flacma.org).

