



# CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS ENTES LOCALES EN IBEROAMÉRICA

Julio 2008

**UN**  **HABITAT**  
FOR A BETTER URBAN FUTURE



Esta publicación está disponible en formato electrónico en: <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=508>

#### CONTACTO

diana.lopez@unhabitat.org

#### RESPONSABILIDAD

Las designaciones empleadas y la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del Secretariado de las Naciones Unidas con respecto al estatuto legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus respectivas autoridades, o con respecto a la delimitación de fronteras o límites, ni aun al sistema económico o nivel de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones de la publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), del Consejo de Administración de UN-HABITAT o de sus Estados miembros.

Fragmentos de esta publicación pueden ser reproducidos libremente para beneficio del público general a condición de nombrar la fuente de procedencia.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO .....	7
OBJETIVOS DEL ENCUENTRO Y METODOLOGÍA.....	11
CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO .....	15
EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....	17
COMPETENCIAS LOCALES FRENTE A RECURSOS Y CAPACIDADES LOCALES .....	17
EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CALIDAD Y ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES .....	17
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	18
CONCLUSIONES FINALES .....	18
AUSENCIAS DETECTADAS EN LAS DIRECTRICES.....	19
RECOMENDACIONES.....	23
GLOSARIO .....	27
DE TÉRMINOS .....	29
DE DECLARACIONES .....	31
DE INSTITUCIONES.....	32
ANEXO I. PROGRAMA DEL ENCUENTRO .....	35
ANEXO II. CONTENIDOS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO .....	39
ANEXO III. LISTA DE PARTICIPANTES.....	43
ANEXO IV. CUESTIONARIO DE INDICADORES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LOS PAÍSES DE IBEROAMÉRICA .....	49
ANEXO V. RESULTADOS DEL CUESTIONARIO POR PAÍS.....	57
ARGENTINA .....	59
BELICE.....	60
BOLIVIA.....	61
BRASIL.....	63
CHILE.....	64
COLOMBIA.....	66
COSTA RICA.....	68
ECUADOR .....	69
ESPAÑA.....	71
HONDURAS .....	72
MÉXICO .....	74
NICARAGUA .....	75
ANEXO VI. DIRECTRICES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN APROBADAS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE UN-HABITAT. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	77



# INTRODUCCIÓN

Esta publicación tiene como propósito presentar las principales conclusiones y temas discutidos durante la Conferencia sobre Descentralización y Fortalecimiento de los Entes Locales, que tuvo lugar en Quito los días 6 a 8 de julio 2008, y en la que participaron 64 representantes de los gobiernos locales y centrales de 18 países iberoamericanos.

La idea de celebrar una conferencia de este tipo surge a raíz de la aprobación, en abril de 2007, por el Consejo de Administración de UN-HABITAT, de las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales. Éste es el primer documento aprobado por los 58 Estados miembros del Consejo de Gobierno, que da mandato a la organización para potenciar los procesos de descentralización del Estado como elemento fundamental en los procesos de desarrollo económico, social y de fortalecimiento de la democracia.

La conferencia propició un buen momento de reflexión e inventario sobre el estado de los procesos de descentralización en Iberoamérica así como de sus efectos. En este sentido, el propósito de la conferencia ha sido el de comparar procesos, identificar

consecuencias y aprender lecciones del contexto iberoamericano que pudieran servir de guía a otros continentes donde los procesos de descentralización política y administrativa están dando aún sus primeros pasos.

Nuestro agradecimiento se dirige en primer lugar a la Dirección General de Políticas para el Desarrollo, la Planificación y la Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, que ha financiado esta actividad. Del mismo modo, queremos agradecer a las asociaciones de municipios que integran la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (UCLG) y a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) por su colaboración en la organización y en el desarrollo de este evento. Finalmente, nuestro agradecimiento a todos los participantes que viajaron a Quito para tomar parte en esta conferencia y sin cuya valiosa contribución ésta no hubiera sido posible.

## CONTEXTO

En abril del año 2007, el Consejo de Administración de UN-HABITAT aprobó las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales. Este documento es el producto de 10 años de esfuerzos para alcanzar consensos y el reconocimiento formal de los principios de buena gobernanza urbana, como un medio efectivo para implementar la Agenda Hábitat y avanzar hacia asentamientos humanos más afines con los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente.

Elaboradas por un grupo de expertos en descentralización de 13 países (AGRED), las Directrices reconocen que las autoridades locales, conjuntamente con autoridades nacionales y regionales, son actores clave de la gobernanza y administración democrática. Se reconoce, además, que el proceso de descentralización requiere esfuerzos concertados de la construcción de capacidades y la reforma institucional asociada con el fortalecimiento de los entes locales.

UN-HABITAT viene trabajando en el desarrollo de instrumentos que faciliten la aplicación de las Directrices, el desarrollo de políticas públicas de apoyo a la descentralización y la efectiva aplicación del principio de subsidiariedad, con vistas a la mejora del acceso a los servicios públicos básicos. En este marco de

trabajo, la organización ha adoptado un enfoque regional, una aproximación particularmente justificada en el caso de los países de habla hispana y portuguesa que comparten aspectos comunes relativos a los procesos de fortalecimiento local y descentralización que se han venido desarrollando desde la década de los ochenta. Dicho enfoque permitirá, a los países iberoamericanos, no sólo compartir experiencias y afinar estrategias en el ámbito de la capacitación y la buena gobernanza urbana, sino también poner dicha experiencia en perspectiva en el contexto de los procesos de descentralización que se desarrollan en otros países y regiones del mundo.

Así, se ha planificado la celebración de varios eventos a fin de diseminar los contenidos relativos a las distintas políticas públicas implicadas, así como al establecimiento de mecanismos de consulta y evaluación de tendencias en el ámbito de los procesos de descentralización. En el caso de Iberoamérica, dichos procesos han sufrido una aceleración muy positiva en las últimas décadas, y su experiencia puede constituir un ejemplo para otros países, tanto en lo bueno como en lo malo, así como desde el punto de vista del camino que queda por completar.





## OBJETIVOS DEL ENCUENTRO

El objetivo general del encuentro era el de difundir las Directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales aprobadas por la Resolución 21/3 del Consejo de Gobierno de UN-HABITAT en abril de 2007.

Entre los objetivos específicos del encuentro se encontraban los siguientes:

- a. Identificar mecanismos específicos de aplicación de las Directrices que permitan potenciar las capacidades de los gobiernos locales de América Latina, pero también en países como

España y Portugal que, por su tradición administrativa e histórica, pueden contribuir al debate y la discusión técnica.

- b. Articular un espacio de discusión multinivel (incluyendo regiones, provincias, estados y otras formas de gobiernos territoriales, así como al Estado central) a fin de analizar las necesidades concretas para una descentralización efectiva capaz de producir una mejora de la calidad de vida para todos sus ciudadanos.
- c. Identificar las características de las buenas y malas prácticas que han tenido lugar en la región durante la pasada década.

## METODOLOGÍA

La conferencia estuvo dividida en tres partes: un primer momento estuvo dedicado a presentar las Directrices al más alto nivel político; a continuación se desarrolló, a lo largo de un día y medio, la discusión de diversas áreas temáticas, siendo el objetivo principal de dicho debate identificar la distancia entre las políticas públicas y la legislación existentes en la región y las recomendaciones establecidas por las Directrices; finalmente, se presentaron los resultados alcanzados y se efectuaron una serie de recomendaciones para completar las Directrices en un esfuerzo por adaptarlas a la realidad iberoamericana.

Además, como parte integrante de los trabajos preparatorios de la conferencia, se diseñó un cuestionario (Anexo IV) con el fin de medir, de forma cualitativa, el estado de los procesos de descentralización en la región iberoamericana. El cuestionario, bajo el título “Indicadores de descentralización para el desarrollo” fue diseñado por UN-HABITAT con la colaboración de FIIAPP y FLACMA, que fue la encargada de coordinar su distribución a las Asociaciones Nacionales de Municipios de América Latina que forman parte integrante de esta organización.

El objetivo de este cuestionario era doble: por una parte obtener un mínimo de información sobre el estado de la descentralización

en cada país para que pudiera ser consultada durante la conferencia (Anexo V); y, por otra, la de experimentar indicadores de medición de los procesos de descentralización que de manera específica resaltarán su contribución al desarrollo económico y social de los distintos territorios.

Ante la ausencia de indicadores específicos que permitan medir la “descentralización para el desarrollo”, se estableció un cuestionario cuyo objetivo era evaluar la información disponible y los procedimientos estadísticos que sería necesario adoptar en un futuro para el desarrollo de dichos indicadores. En este sentido, la intención de UN-HABITAT es que este documento pueda servir como contribución al trabajo (ya en marcha) de la Comisión sobre Descentralización y Autonomía Local de CGLU, en el marco de la elaboración del segundo Informe Global sobre Descentralización y Democracia Local, que prepara regularmente dicha Comisión<sup>1</sup>.

El resultado ha sido una primera batería de preguntas, respondidas a veces de forma parcial por las asociaciones de municipios, que quieren servir de fase experimental para el desarrollo futuro de indicadores fiables sobre los procesos de descentralización y su particular impacto en el desarrollo sostenible.

---

<sup>1</sup> La integración de los resultados de esta conferencia con el trabajo de la Comisión de Descentralización y Autonomía Local de CGLU ha sido uno de los objetivos de UN-HABITAT durante la organización de la misma, con la finalidad de integrar los esfuerzos de ambas organizaciones en apoyo a los gobiernos locales.



# CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

A continuación se exponen las principales conclusiones a las que se llegó en cada una de las diferentes mesas de trabajo:

## El marco institucional de la descentralización

Tanto la *gobernanza y la democracia en el nivel local* como las *relaciones administrativas entre las autoridades locales y las demás instancias de gobierno* fueron debatidas ampliamente.

Se propuso la redacción de un documento a nivel iberoamericano inspirado en las distintas secciones de las Directrices de UN-HABITAT con el objetivo de alcanzar una posible agenda común y convergente en los distintos países. Respecto a las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, se subrayaron las siguientes lagunas en el texto de las Directrices: insuficientes referencias al asociativismo municipal; ausencia de referencias a cooperaciones horizontales como mancomunidades y áreas metropolitanas; la exclusión de gobiernos intermedios como los estados federados. Se sugirió completar la participación ciudadana con mecanismos que eviten la exclusión de los estratos menos favorecidos de la sociedad. Los recursos financieros son esenciales para garantizar dicha participación, que debería ser formal y permanente; es decir, no ligada a situaciones específicas y debiera ser reforzada a través de las organizaciones de la sociedad civil e impulsada desde los partidos políticos. Asimismo, se propuso ampliar la participación ciudadana a la ejecución de las políticas públicas, a fin de aumentar la responsabilidad ciudadana. En relación con las relaciones entre la Administración local y la sociedad civil, hubo consenso en ampliar el código de conducta a las autoridades locales y no tan sólo a los empleados de la Administración pública. Sobre las relaciones administrativas entre las distintas instancias de gobierno, se hizo especial hincapié en la necesidad de incluir las relaciones tributarias entre niveles de gobierno, en la necesidad de incluir mecanismos jurisdiccionales constitucionales para garantizar el esquema de distribución de competencias e instancias independientes para resolver problemas técnicos y jurídicos derivados de la descentralización, así como la necesaria transferencia de recursos humanos y financieros al mismo tiempo que se transfieren las competencias.

## Competencias locales frente a recursos y capacidades locales

Se revisaron y debatieron las Directrices desde el punto de vista de las *facultades y responsabilidades de las autoridades locales* así como desde los *recursos y capacidades financieras de las autoridades locales*. Los participantes mostraron algunas discrepancias con el documento. Consideraron que las Directrices no satisfacen plenamente las necesidades de los países iberoamericanos. A nivel de forma, se detectaron errores en la terminología utilizada: como la mezcla de Directrices con principios, recomendaciones, diagnóstico y deberes; asimismo, se preferiría potenciar el concepto de “autonomía local” ante el de “subsidiariedad”; el de “institución” en lugar de “autoridad”; el de “gestionar el poder” a “compartir el poder”; el de “coordinar” a “depender” y la referencia a “autoridades locales” en lugar de “el municipio”. Se criticó que el documento tiene una redacción demasiado formal, centralista y basada en una relación vertical entre niveles, en lugar de en el desarrollo de una visión propiamente local. Se propuso un mayor énfasis en las relaciones interinstitucionales, una mayor coordinación, diálogo y distribución de responsabilidades entre los gobiernos locales y centrales y una definición clara y con valor constitucional de las competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, también se exigió diferenciar entre los tamaños y condiciones de los gobiernos locales y dar, en consecuencia, una respuesta adecuada en recursos financieros, humanos y técnicos. En relación con la autonomía financiera, se sugirió la posibilidad de crear tributos propios compatibles con las políticas tributarias nacionales y la necesidad de establecer figuras como un Fondo de Compensación para asegurar la solidaridad entre municipios. Los medios de comunicación serían un buen canal para acercar el Gobierno al ciudadano y conseguir mayor transparencia informativa.

## El impacto de la descentralización en la calidad y accesibilidad de los servicios públicos locales

El debate se concentró fundamentalmente en el impacto de los procesos de descentralización, en la calidad y accesibilidad de los servicios públicos locales (como parte de los Objetivos

de Desarrollo del Milenio) y en las condiciones de vida y la generación de empleo e ingreso (como parte de la Agenda Hábitat). En primer lugar, se expuso que deberían regularse las relaciones de poder entre los diferentes niveles de gobierno en base al principio de subsidiariedad y a la complementariedad entre ellos. Se concluyó que la descentralización debe potenciarse desde la perspectiva local; cambiando el paradigma de la planificación del territorio; por ejemplo, consiguiendo, a través de mecanismos de planificación participativa, planes de barrio, planes de gestión anual y quinquenal; pero además, insistiendo en la importancia de avanzar en la microterritorialización, el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y la potenciación de los sistemas de información y comunicación permanentes entre los diferentes niveles de gobierno; asimismo, los participantes enfatizaron la importancia de iniciativas regionales como la Agenda Local 21. Como lagunas importantes se destacaron los cambios de sistema político y del modelo de desarrollo en un número significativo de países latinoamericanos; las limitadas capacidades técnicas para poner en marcha los procesos de descentralización y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; así como, la desvinculación de las universidades de la generación de políticas públicas. Se recomendó a la FLACMA y a los organismos internacionales elaborar un documento que relacione “metas y directrices”, acompañado por un catálogo de buenas prácticas.

### Indicadores de descentralización para el desarrollo

Se revisó y debatió una serie de cuestiones preliminares para la elaboración de indicadores capaces de medir los efectos de la descentralización en el desarrollo sostenible. Los participantes trabajaron con un cuestionario desarrollado por UN-HABITAT conjuntamente con FLACMA y FIIAPP, que contaba con cuestiones en torno a una Dimensión Temática (democracia, relaciones administrativas y descentralización económico-fiscal) y una Dimensión Territorial (cohesión y desarrollo territorial en Iberoamérica). Durante el debate se propuso elaborar un glosario de

términos para solventar la falta de unidad en los términos utilizados en el cuestionario. Otra de las sugerencias fue la supresión de algunos indicadores y su simplificación, ganando equilibrio entre las preguntas cuantitativas y cualitativas y contando con un sistema de corrección que midiera la veracidad de la información recopilada. Especialmente importante se consideró el incluir el contexto territorial en el que se recoge la información, en la que actualmente se producen grandes diferencias ya que muchas veces los municipios utilizan criterios de medición diferentes.

### Conclusiones finales

Los participantes coincidieron en algunos temas, como por ejemplo en la crítica sobre la forma y estructura del documento de Directrices, o la necesidad de diferenciar entre naturaleza desigual de los distintos tipos de gobiernos locales y municipios para evitar situaciones de exclusión y discriminación. En líneas generales, consideraron las Directrices demasiado urbanas y centralistas, con imprecisión en su terminología y con ausencia de referencia a los partidos políticos como fuerzas de la descentralización. También hubo consenso en la necesidad de aumentar la participación ciudadana, reordenar y coordinar las competencias, alcanzar una autonomía financiera permanente en el proceso de descentralización. Asimismo se resaltó la necesidad de reforzar el papel de las asociaciones y municipios como interlocutores de la descentralización. Al respecto, hubo una propuesta concreta de elaborar una “Carta Latinoamericana sobre la Autonomía Local” con las asociaciones de municipios latinoamericanas, los gobiernos locales y el apoyo de UN-HABITAT.

En general, se sugirió crear más canales de comunicación, diseñar una estrategia regional, y regularizar los asentamientos precarios, patrimonio inmobiliario construido no registrado, para beneficiar la sostenibilidad territorial y financiera. También se vio imprescindible establecer observatorios nacionales para informar sobre el avance del proceso de descentralización, difundir las Directrices de UN-HABITAT entre los ciudadanos y alentar un debate teórico de la descentralización creando conexiones con el mundo académico.



## AUSENCIAS DETECTADAS EN LAS DIRECTRICES

Como se aprecia en las conclusiones de las mesas de trabajo, a lo largo de la conferencia se identificaron un número de elementos que, en opinión de los participantes, no están suficientemente bien especificados en el texto de las Directrices. A continuación se recogen las principales ausencias observadas:

- La *parte introductoria de las Directrices podría estar mejor estructurada*. Debería comenzar enunciando los principios generales (como autonomía y subsidiariedad) y ser capaz de definirlos claramente para establecer un entendimiento común sobre sus implicaciones. Aunque se reconoce la importancia de su aprobación, se critican las deficiencias en la estructura del documento, en el que se mezclan principios y recomendaciones.
- El tono general del documento muestra una *percepción centralista*, descuidando una comprensión más profunda de lo local. Esto se hace patente en la conceptualización del *principio de subsidiariedad*, que generó un largo y complicado debate al ser considerado de una forma demasiado rígida y centralizada. En general, existió un desacuerdo total en la forma en la que viene enfocada la subsidiariedad, ya que así formulado no reconoce la división de responsabilidades entre entidades con legitimidad equivalente.
- Es necesaria una *revisión de los conceptos de referencia* de las Directrices, para consensuar su significado y entender de lo que se está hablando. La elaboración de un *glosario de términos* que acompañe a las Directrices tendría que ser prioritario. Un ejemplo ilustrativo en este sentido es el de la noción de “autoridades locales”, cuyo significado varía considerablemente de país en país.
- Es imprescindible un *debate político sobre la descentralización*. En este sentido, el texto no hace las suficientes referencias a la importancia de la voluntad política en el marco de los procesos de descentralización, ni como éstos pueden ser un elemento clave para enriquecer y profundizar la democracia.
- Las Directrices son *excesivamente urbanas*, faltan referencias al ámbito rural y a los municipios pequeños. En opinión de los participantes esto es el reflejo de una situación más generalizada en la que las políticas van dirigidas únicamente a los municipios de más de 10.000 habitantes, dejando fuera a las Administraciones locales más pequeñas y a amplios sectores de la población que vive en el ámbito rural.
- Las Directrices son un estímulo más para trabajar a favor de la descentralización. Es necesario sistematizar mejor las agendas de los diferentes actores que apoyan los procesos de descentralización a fin de evitar duplicidades. En este sentido, es vital *fortalecer las asociaciones de municipios*, cuyo papel fundamental no aparece bien reflejado en el texto.
- Las Directrices debieran *distinguir entre municipios grandes y pequeños*, así como entre *los diversos tipos de niveles intermedios existentes en la región*.
- Tanto los *partidos políticos* como el *diálogo interpartidista* están ausentes. La descentralización debe ser fruto de un consenso entre las distintas fuerzas políticas.
- Es necesaria una referencia expresa a la *participación ciudadana*.
- El tono del documento da a entender que los *recursos financieros* pertenecen al Estado central, y que éste los reparte entre otras esferas de gobierno. Falta una referencia al *ejercicio compartido del poder*.
- Sería positivo mencionar la posibilidad de crear *impuestos locales propios*, así como diferentes modalidades de *fondos de cohesión y de solidaridad interterritorial*.
- Debería existir un vínculo robusto entre las Directrices y las formas de lograr alcanzar los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.





## RECOMENDACIONES

Además de las ausencias previamente mencionadas, también se propusieron una serie de recomendaciones que abarcaron el tema general de la descentralización y el caso particular de los países latinoamericanos y que servirían de estímulo para continuar realizando actividades en este ámbito. Debido al gran número de propuestas, a continuación se recogen las más notorias:

- Se deberían hacer mayores esfuerzos por construir una *visión común* en términos conceptuales y promover un *debate político* más intenso sobre la descentralización.
- Las asociaciones de municipios tendrían que poder asegurarse una mayor capacidad de influencia a la hora de la elaboración de los *presupuestos generales del Estado*, sobre todo, en lo relativo a la repartición de recursos para la ejecución de las competencias debidamente asignadas a los municipios.
- La definición de los *indicadores de descentralización* para el desarrollo es crucial para conocer el efecto real que está teniendo la descentralización en el desarrollo sostenible y la calidad de vida de los ciudadanos. Se deberían aunar esfuerzos para consensuar un instrumento útil que permita un entendimiento más profundo de la descentralización en el mundo.
- El concepto de *gobernanza participativa* demanda una mayor atención. El presupuesto participativo es tan sólo uno de los instrumentos de la participación ciudadana, pero existen muchos otros como la planificación urbana participativa o la transparencia de la licitación pública que debieran ser incorporados a los procesos de decisión pública.
- Deberían existir mejores *canales de comunicación* para conectar estrategias novedosas que promuevan el desarrollo con los gobiernos locales y las alcaldías, y así promover procesos en los que se puedan aplicar, de una forma más efectiva, nuevas ideas y conocimientos. En este sentido, es esencial fomentar el intercambio de mejores prácticas.
- Deberían dedicarse mayores esfuerzos al *fortalecimiento de las capacidades institucionales*, tema que debiera ser afrontado a través del desarrollo de una estrategia regional.
- El proceso de descentralización tiene lugar a nivel del Estado, con una negociación política específica a cada caso. Sin embargo, sería positivo avanzar en la *capacidad asociativa y de diálogo entre los municipios*, para incrementar la eficacia y el impacto de la descentralización.
- Finalmente, en América Latina existe un patrimonio inmobiliario construido no registrado (urbanizaciones y edificaciones informales) estimado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) en un total de 3 billones de usd. La *regularización de los asentamientos precarios* debería ser un tema prioritario en cualquier estrategia de sostenibilidad territorial y financiera del municipio.



# GLOSARIO

## Glosario de términos

Nota: una de las principales conclusiones de Quito fue la necesidad de concertar algunos conceptos básicos debido a la gran disparidad de acepciones que tenían algunas definiciones en cada uno de los países de Iberoamérica. A continuación hemos recogido un pequeño glosario, aunque nos damos cuenta de que es necesario fomentar un debate continuo sobre los términos debido a la carga política que conllevan. Considérese pues este pequeño recopilatorio más como un incentivo a un debate posterior que como una definición oficial y definitiva de conceptos cambiantes en el tiempo y en los diferentes contextos culturales.

**Subsidiaridad:** principio que en los últimos años ha ganado trascendencia tras su aplicación en el contexto de la Unión Europea tal y como establece el artículo 3B del Tratado de Maastricht: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión Europea intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Este principio justifica la transferencia de las competencias de los países al ámbito europeo. A nivel local se aplica generalmente para justificar la transferencia de competencias desde el Estado central a los gobiernos locales, implicando que las decisiones se tomen en el nivel más próximo posible a los ciudadanos, a fin de garantizar la eficiencia de las mismas.

**Autonomía local:** capacidad de los gobiernos locales para auto-gobernarse dentro de las competencias que tienen atribuidas. La autonomía local puede ser política (capacidad de elegir los propios órganos de gobierno y tomar decisiones con independencia de cualquier otra esfera de gobierno), financiera (capacidad de acceso a recursos y a disponer libremente de ellos) o administrativa (capacidad de autoorganizarse internamente que normalmente implica un control únicamente *a posteriori* de la toma e implementación de decisiones locales).

**Competencias locales:** atribuciones de los gobiernos locales sobre distintos ámbitos de la gestión pública. Pueden ser exclusivas o compartidas con otras esferas de gobierno. En un modelo ideal de gestión de lo público las diferentes Administraciones locales, regionales y nacionales deberían repartirse de forma eficiente dentro de un continuo diálogo interinstitucional para un mejor funcionamiento del conjunto del Estado, en base al principio de subsidiariedad.

**Descentralización:** proceso de reorganización del Estado y transferencia gradual de competencias originalmente concentradas en Gobierno central a otras esferas territoriales de gobierno bien sean éstas Estados federales, gobiernos regionales, provinciales o municipales.

El principio fundamental detrás de los procesos de descentralización es la creencia de que la toma de decisiones y su ejecución es más eficiente cuanto más cerca de los ciudadanos se efectúe (principio de subsidiariedad).

**Desconcentración:** proceso por el que se transfiere al gobierno local la implementación de decisiones tomadas por el Gobierno central.

**Devolución:** proceso por el que se transfiere al gobierno local la capacidad de tomar decisiones y de ejecutarlas, siendo sólo responsable ante sus ciudadanos a través de las elecciones locales.

**Debate:** el principal problema originado por los conceptos de descentralización/devolución/desconcentración parte del presupuesto de que un principio el poder está en manos del Gobierno central y viene sólo después cedido a los gobiernos locales. En un concepto moderno de Estado eficiente y democrático, el poder debería ser entendido como compartido y legítimo de cualquier autoridad elegida a la que los ciudadanos transfieran mediante el voto la capacidad de decisión. El ámbito sobre lo que deciden cada uno de los distintos niveles de gobierno debiera ser establecido a través de un pacto constitucional, y no a través de un mecanismo devolutivo de cesión de poder que puede ser influenciado por factores del juego político o circunstancias del corto plazo.

**Gobernanza:** sistema de gobernar mediante redes de instituciones y actores. Este concepto, aún en evolución, surge de una

nueva percepción de gestión pública que intenta introducir conceptos de eficacia y de expansión de la democracia y la participación. La gobernanza implica que el sector público gobierne conjuntamente con otros actores al contrario que en una concepción tradicional de elaboración de las decisiones públicas (Administración y democracia representativa).

**Buena gobernanza (o gobernabilidad):** implica la gestión eficiente de este nuevo y más complejo método de funcionamiento de la sociedad moderna. Según el *Libro blanco sobre gobernanza europea* (Comisión Europea, 2001) los principios que constituyen una buena gobernanza son cinco: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Dichos principios pueden ser aplicados a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.

**Planes estratégico-locales:** un plan estratégico es un instrumento de planificación que, a través de un diálogo con los principales actores y representantes del sector productivo de un territorio, define las líneas estratégicas de desarrollo local y los objetivos a alcanzar en un plazo determinado de tiempo (generalmente de unos 10 años).

**Planes de ordenamiento territorial:** un plan de ordenamiento territorial o urbano es una herramienta técnica que poseen los municipios para planificar y ordenar su territorio, especificando en qué terrenos es posible construir y qué usos darles (vivienda, parques, comercial, industrial, etc.). En los últimos años se ha generado la tendencia de integrar en ellos la planificación socioeconómica y la sostenibilidad ambiental, siendo instrumentos esenciales para llevar a cabo el plan estratégico local.

**Planificación participativa:** viene siendo tendencia general de llevar a cabo los procesos de planificación previamente mencionados, tanto socioeconómicos (planificación estratégica) como físicos (planificación urbana) a través de procesos consultivos con los ciudadanos de un determinado territorio y sus representantes. La planificación participativa puede ser considerada como un elemento de ampliación de la democracia local, aunque también tiene sus críticos en quienes cuestionan la legitimidad de los grupos de interés consultados durante el proceso, contrariamente a lo que sucede en

mecanismos de referéndum donde se aplica el principio de “una persona, un voto”.

Los procesos de planificación participativa tienen generalmente la ventaja de ser eficientes, ya que al consultar a gran parte de los actores destinatarios de las acciones del gobierno local se les hace partícipes de las decisiones, lo que conlleva, generalmente, una mayor garantía de ejecución y una menor conflictividad posterior, lo que viene generalmente demostrado en el campo de la planificación urbana. (Por ejemplo, con un menor número de alegaciones a los planes de ordenamiento cuando los ciudadanos han sido previamente consultados lo que agiliza la ejecución del plan.)

**Presupuesto participativo local:** proceso mediante el cual el destino de un porcentaje de los recursos financieros de una municipalidad vienen asignados directamente por los ciudadanos o sus asociaciones. La experiencia de Porto Alegre (en Brasil) fue pionera en este sentido y actualmente numerosos gobiernos locales han implementado este tipo de procedimientos, que incrementan la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):** fueron adoptados por los líderes mundiales reunidos en la sede central de las Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2000 para reducir la pobreza extrema antes del 2015. Los ocho Objetivos del Milenio son un conjunto de metas establecidas por la comunidad internacional para promover la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la educación universal, la igualdad entre los géneros, la reducción de la mortalidad de los niños, la mejora de la salud materna, la lucha contra el VIH/SIDA, la sostenibilidad del medio ambiente y el fomento de una alianza mundial para el desarrollo.

**Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):** es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo). En América Latina es un método muy utilizado a raíz de su recomendación y utilización por la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de la década de los ochenta.

**Índice de Desarrollo Humano (IDH):** número resultante del cálculo de una fórmula que toma en cuenta una serie de indicadores que miden parámetros de progreso social y no meramente económico de cada uno de los países del mundo. Este índice viene calculado anualmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que comenzó a elaborarlo en 1992 con la finalidad de demostrar que el desarrollo para ser sostenible debía tener en cuenta factores sociales y no meramente económicos. Al indicador de PIB per cápita, el IDH añade la esperanza de vida y la alfabetización de la población. Además, el Informe Anual de Desarrollo Humano contempla otras estadísticas básicas como acceso a agua potable, número de médicos por habitante, mortalidad infantil, desnutrición, gasto público en salud y educación, etc.

## Glosario de declaraciones

**Agenda Hábitat:** la Agenda Hábitat fue adoptada por 171 Gobiernos en la Conferencia Global sobre Asentamientos Humanos (HABITAT II) organizada por las Naciones Unidas en 1996 en Estambul (Turquía). La Agenda proporciona una hoja de ruta para conseguir un desarrollo sostenible de las áreas urbanas. En junio de 2001, la Asamblea General de la ONU la revisó y evaluó en una sesión especial.

**Agenda Local 21:** la Agenda Local 21 es una parte del exhaustivo plan de acción adoptado por 178 Gobiernos en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) en junio de 1992 en Río de Janeiro (Brasil). La Agenda 21 comprende los ámbitos local, nacional y global, y presenta una lista detallada de las actuaciones de los grupos y asociaciones principales, de Gobiernos y del sistema de las Naciones Unidas en aquellos ámbitos en los cuales la intervención humana impacta el medio ambiente. La implementación completa de la Agenda 21 y el programa para su implementación futura fueron reafirmados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo

Sostenible (WSSD) celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) entre el 26 de agosto y el 4 de septiembre de 2002.

**Carta Europea de Autonomía Local:** la Carta Europea de Autonomía Local fue adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985, coincidiendo con la celebración del 20ª sesión del Congreso de Poderes Locales y Regionales de las regiones de Europa (CPLRE), fórum de los representantes de las autoridades locales y regionales de los países miembros del Consejo de Europa. Establece artículos vinculantes relativos, por ejemplo, al concepto y alcance de la autonomía local, a la protección de los límites territoriales y al control administrativo de los actos de las entidades locales. La Carta se basa en la consideración que los entes locales son los principales fundamentos de un régimen democrático y que los ciudadanos tienen derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos.

**Declaración Mundial sobre la Autonomía Local:** la Unión Internacional de Autoridades Locales (en inglés, International Union of Local Authorities, IULA) adoptó y proclamó la primera Declaración Mundial sobre la Autonomía Local en su 27º Congreso Mundial en 1985 en Río de Janeiro. Debido a los cambios en la situación social, política y económica, como el colapso de los regímenes totalitarios, la IULA aprobó una nueva Declaración en su 31º Congreso Mundial en Toronto en 1993. Ambas Declaraciones quieren ser un modelo para que las naciones logren progresos democráticos más efectivos y mejoren el bienestar de sus pueblos.

**Líneas Directrices sobre Descentralización y Fortalecimiento de los Entes Locales:** documento elaborado por el grupo de expertos en descentralización (AGRED) y aprobado por el Consejo de Administración de UN-HABITAT en abril de 2007 para guiar los pasos a seguir en los procesos de descentralización y fortalecimiento de los entes locales.

**Planes Locales 2020:** en el marco de la Agenda Local 21, los Planes Locales 2020 son los instrumentos de planificación de las acciones que deben promover un desarrollo sostenible. En la lista cronológica de asuntos que requieren atención que presenta la Agenda 21, el 2020 es el plazo u horizonte límite que más se repite.

## Glosario de instituciones

**ACHM:** Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). Fundada el 10 de mayo de 1993, organización que agrupa las municipalidades chilenas con la misión de apoyar política y técnicamente a sus asociados en la profundización de la democracia, la descentralización, el mejoramiento y la modernización de la gestión local.

**AGRED:** el grupo de expertos en descentralización (en inglés, Advisory Group of Experts on Decentralization, AGRED) fue constituido por el director ejecutivo de UN-HABITAT, según lo acordado por la Resolución 19/12 de su Consejo de Gobierno. El mandato de AGRED es asesorar en el diálogo internacional sobre descentralización mediante el desarrollo de recomendaciones y documentos de buenas prácticas.

**AMMAC:** la Asociación de Municipios de México, AC (AMMAC) agrupa gobiernos municipales mexicanos comprometidos con el fortalecimiento del Municipio Libre, favorece el intercambio de experiencias, presta asistencia técnica a sus miembros y, entre otras funciones, es el interlocutor con los poderes federales y estatales. Fundada en 1994, su carácter de Asociación de Gobiernos le otorga una fortaleza institucional más allá de los cambios políticos y administrativos en los ayuntamientos. En febrero de 2009, AMMAC se fusionó con la Asociación de Autoridades Locales de México AC (AALMAC), y con la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, AC (ANAC), constituyendo una nueva asociación: la Conferencia Nacional de Municipios de México, Asociación Civil (CONAMM).

**CEPAL:** la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es la comisión económica regional de las Naciones Unidas que trabaja con 10 países de Latinoamérica: los cinco de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), Cuba, Haití, México, Panamá y la República Dominicana. Tiene su sede en Santiago de Chile. Desde 1948, la comisión asesora los Gobiernos, organismos de la empresa privada, medios académicos y organizaciones no gubernamentales (ONG) para promover

el desarrollo económico, social, agrícola e industrial, el comercio internacional y la energía.

**CGLU:** Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (en inglés, United Cities and Local Governments, UCGL) fue constituida en París, Francia, en 2004 constituyendo la mayor asociación de autoridades del mundo con más de 1.000 ciudades y 112 asociaciones en 95 países del mundo con el objetivo de ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la vasta comunidad internacional.

**CLAD:** el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo público internacional de carácter intergubernamental que se constituyó en 1972 bajo la iniciativa de los Gobiernos de México, Perú y Venezuela. La Asamblea de las Naciones Unidas recomendó su creación (Resolución 2802-XXVI) para establecer una entidad regional que tuviera como eje la modernización de las Administraciones públicas. El Centro promueve el análisis e intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración pública.

**CNM:** la Confederación Nacional de Municipios de Brasil (en Portugués, Confederação Nacional de Municípios, CNM) es una entidad municipalista fundada en 1980 por dirigentes de federaciones, asociaciones estatales y microrregionales que querían constituir una entidad representativa para defender los intereses institucionales de los entes municipales, principalmente a nivel nacional, y para promover el fortalecimiento de la autonomía local.

**Consejo de Europa:** el Consejo de Europa (no confundir con el Consejo Europeo) es una organización internacional de Estados europeos constituida en el Congreso de La Haya (Países Bajos) del 7 de mayo de 1948 para defender los derechos humanos, la democracia pluralista y la preeminencia del derecho, así como potenciar la identidad europea entre sus ciudadanos. 47 países, todos los de Europa, excepto Bielorrusia y Kosovo, pertenecen a él, y cinco tienen calidad de observadores: el Vaticano, los Estados Unidos, Canadá, Japón y México.

**DGPOLDE-Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, del Ministerio Español de Asuntos Exteriores:** bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Cooperación, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, corresponde a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política española de cooperación para el desarrollo internacional.

**FEMP:** la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una asociación de entidades locales que agrupa ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares en España desde 1985. Fomenta y defiende la autonomía de las entidades locales, les presta diversos servicios, representa y defiende los intereses generales de éstas ante otras Administraciones públicas. La FEMP es la Sección Española de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y sede oficial de la Organización Iberoamericana de Cooperación (OICI).

**FIIAPP:** la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas es una fundación pública, que desarrolla actividades relacionadas con la promoción o consolidación de las instituciones públicas en el ámbito de la gobernabilidad democrática, reforma del Estado y modernización de las Administraciones públicas en los países receptores de la ayuda al desarrollo, con el fin de contribuir a la transmisión de los valores de la democracia y del respeto a los derechos humanos, y a la implementación de políticas públicas que aumenten la cohesión social, reduzcan la pobreza y combatan la discriminación. La FIIAPP opera a través de diversas herramientas de gestión del conocimiento público existente en las Administraciones de los países del Norte y del Sur como pueden ser: la asistencia técnica pública, la formación o la investigación aplicada. Su patronato está presidido por la Vicepresidenta Primera del Gobierno de España y está constituido entre otros por los siguientes Ministerios: Asuntos Exteriores y Cooperación, Administraciones Públicas y Justicia.

**FLACMA:** la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) es una organización internacional, de Derecho privado y sin fines de

lucro, que desarrolla un intenso trabajo para fortalecer los gobiernos locales, ciudades y asociaciones nacionales de gobiernos locales latinoamericanos, representarlos, servir de interlocutora, y para establecer vínculos de cooperación con instituciones que trabajan para promover el desarrollo y la democracia local.

**Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR:** el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR es un órgano institucional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que reúne a los Estados subnacionales de los Estados parte. Creado en 2004, empezó a funcionar en junio de 2007 como ente consultivo para estimular el diálogo y la cooperación entre autoridades de nivel municipal, estatal, provincial y departamental.

**IDS:** el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (en inglés, Institute of Development Studies, IDS) es una organización de referencia mundial en la investigación, formación y comunicación sobre el desarrollo internacional. Fue fundada en 1966 en la Universidad de Sussex (Brighton, Reino Unido).

**IFAM:** el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal es una institución autónoma creada en Costa Rica en 1971 para fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la Administración pública municipal. Concede préstamos a las municipalidades del país, sirve de agente financiero para éstas y, entre otras funciones, actúa como organismo central de compras de materiales y equipo.

**INAFED:** el Instituto Federal para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) es una institución de la Secretaría de Gobernación del Gobierno federal de México que desde 2002 promueve el federalismo en el país e impulsa la descentralización y el desarrollo municipal, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y autonomía de los municipios.

**OEA:** la Organización de los Estados Americanos (OEA) es el principal foro multilateral de los países del hemisferio occidental para fortalecer la democracia, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra problemas compartidos como la pobreza, el terrorismo, las drogas y la corrupción.

Creada en Bogotá (Colombia) en 1948, la organización está ahora compuesta por 35 Estados miembros: las naciones independientes de Norte, Sur y Centroamérica y el Caribe.

**RIAD:** la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) promueve la democracia, la consolidación de la gobernabilidad democrática, el papel de la sociedad civil y de las organizaciones de los gobiernos locales en el seguimiento y fortalecimiento de estos temas. En la primera reunión de la RIAD, en 2002, se emitió la “Declaración de la Ciudad de la Paz sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Administraciones Municipales y Regionales y de la Participación de la Sociedad Civil”.

**ROLAC:** la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) es la subdivisión del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) en esta región.

**UN-HABITAT:** el Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (en inglés, United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT) es el encargado de promover pueblos y ciudades social y medioambientalmente sostenibles con el fin de proporcionar un cobijo adecuado a todos sus habitantes. Sus actuaciones están diseñadas para ayudar a políticos y comunidades locales a controlar los problemas en asentamientos humanos y urbanos y encontrar soluciones eficaces y duraderas.





# ANEXO I. PROGRAMA DEL ENCUENTRO

## Domingo 6 de julio

- 15:00 Inscripción de los participantes.
- 16:00-16:45 Bienvenida institucional.
- Cecilia Martínez Leal, Directora de la Oficina de UN-HABITAT para Latinoamérica-ROLAC.
  - Guillermo Tapia, Secretario Ejecutivo de FLACMA.
  - Teresa Godoy, Asesora para cooperación descentralizada de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, España.
  - Paco Moncayo, Alcalde de la ciudad de Quito, Ecuador.
- 16:45-17:45 Presentación de las líneas guías de UN-HABITAT sobre descentralización y fortalecimiento de los entes locales.
- Cecilia Martínez. Directora de UN-HABITAT ROLAC.
- 17:45-19:45 Panel de alcaldes: “Los efectos de la descentralización en la ciudad”.
- M<sup>a</sup> Elena Bastidas Bono, Alcira, España.
  - Gabriel Jaime Cadavid Bedoya, Itagui, Colombia.
  - Humberto Isabel Espinoza, Telica, Nicaragua.
  - Adrián Rojas Jaén, Santa Cruz, Costa Rica.
  - Fausto Ruiz, La Vega, República Dominicana.

## Lunes 7 de julio

- 09:00-09:45 Introducción a los grupos de trabajo: ponencias introductorias.
- Grupo A: “El marco institucional de la descentralización”.
- Gustavo de Lima Cezario, Asesor Internacional de la Confederação Nacional de Municípios-CNM, Brasil.

- Moderador: Edgardo Bilsky, Director de programas y estudios, Unión de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Relatoría: Alberto Paranhos, UN-HABITAT ROLAC.
- 09:45-10:30 Grupo B: “Competencias locales frente a recursos y capacidades locales”.
- Fabio Molina, Presidente Ejecutivo, IFAM Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Costa Rica.
- Moderadora: Cecilia Ramos, Subalcaldesa Distrito Central, Municipio de La Paz, Bolivia.
- Relatoría: Diana López, UN-HABITAT Sevilla.
- 10:30-11:00 Pausa café.
- 11:00-13:30 Trabajo en grupos (simultáneos).
- Grupo A-Los Shyris 1-4/ Grupo B-Los Shyris 2-3.
- 13:30-15:00 Almuerzo.
- 15:00-15:45 Grupo C: “El impacto de la descentralización en la calidad y accesibilidad de los servicios públicos locales”.
- Rubén Fernández Aceves, Director Ejecutivo, AMMAC-Asociación de Municipios de México.
- Moderador: Jorge Panay, Coordinador Programa de Desarrollo Municipal, Ministerio de Economía y Finanzas-Panamá.
- Relatoría: Mónica Dávila, UN-HABITAT Quito.
- 15:45-16:30 Grupo D: “Indicadores de descentralización para el desarrollo”.
- Néstor Vega, Asesor Técnico, FLACMA.
  - Dalia Moreno López, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-INA-FED, México.
- Moderador: Mery Szabo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Relatoría: Diana López, UN-HABITAT Sevilla.
- 16:30-17:00 Pausa café.
- 17:00-19:00 Trabajo en grupos (simultáneos).

## Martes 8 de julio de 2008

09:00-10:30	Presentación del primer informe de CGLU sobre “Descentralización y Democracia Local”:	10:30-11:00	Pausa café.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agustí Fernández de Losada, Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona.</li> <li>• Mario Rosales, autor del capítulo sobre América Latina.</li> </ul>	11:00-11:30	• Grupo A: Presentación de las conclusiones. Discusión en plenaria. Edgardo Blisky, UCGL.
	Debate de expertos:	11:30-12:00	• Grupo B: Presentación de las conclusiones. Discusión en plenaria. Cecilia Ramos, La Paz, Bolivia.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alberto Paranhos, Oficial Principal, UN-HABITAT ROLAC.</li> <li>• María Elena Diego Castellano, Federación Española de Municipios y Provincias y Alcaldesa de Villamayor.</li> <li>• Raquel Kismer de Olmos, Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior-Argentina.</li> </ul>	12:00-12:30	• Grupo C: Presentación de las conclusiones. Discusión en plenaria. Jorge Panay, Ministerio de Gobierno y Justicia-Panamá.
		12:30-13:00	• Grupo D: Presentación de las conclusiones. Discusión en plenaria. Mery Szabo, CLAD.
		13:00-14:30	Almuerzo.
		14:30-17:00	Conclusiones y pasos a seguir para una efectiva implementación de las Directrices sobre Descentralización. Recomendaciones. Cecilia Martínez, Néstor Vega, Diana López, Jaime Cadavid Bedoya.



## ANEXO II. CONTENIDOS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

### Grupo A: “El marco institucional de la descentralización”

#### Subtemas

- Instrumentos jurídicos para la aplicación nacional de las Directrices de UN-HABITAT sobre descentralización y fortalecimiento de entes locales: balance entre lo existente y lo necesario.
- Mecanismos de colaboración entre las distintas Administraciones: cooperación y conflicto entre las gobernanzas nacional y local.
- La cohesión territorial: supervisión y reducción de las desigualdades regionales.
- La protección de las competencias locales: protección jurídica de la autonomía local y acceso a la jurisdicción competente.

### Grupo B: “Competencias locales frente a recursos y capacidades locales”

#### Subtemas

- La aplicación de los principios de subsidiariedad y competencia general.
- Acción legislativa de los gobiernos locales e intermedios para la regulación de sus propias competencias.
- Los recursos humanos de los gobiernos locales: el ejercicio de la función pública local.
- La descentralización fiscal: impuestos, tasas y distribución de los recursos financieros.
- Responsabilidades frente a recursos: análisis de las necesidades financieras y de capacitación de los gobiernos locales

para poder llevar a cabo las nuevas responsabilidades derivadas de la descentralización.

### Grupo C: “El impacto de la descentralización en la calidad y accesibilidad de los servicios públicos locales”

#### Subtemas

- Impacto de los procesos de descentralización.
- El papel de los entes locales para una urbanización sostenible.
- La competencia local en materia de ordenación del territorio: prevención y regularización de asentamientos precarios.
- Los servicios públicos municipales y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Crecimiento económico, iniciativa y liderazgo local.
- Agua y saneamiento, transporte y asentamientos precarios.

### Grupo D: “Indicadores de descentralización para el desarrollo”

Grupo temático para la realización de un índice concertado para determinar el grado de descentralización y su impacto en la reducción de la pobreza. Un documento preliminar ha sido ya realizado para la preparación de esta conferencia, el objetivo de los trabajos de este grupo es el de valorar los indicadores propuestos y mejorarlos con vistas a la elaboración del informe de UCGL 2008. En colaboración con la Comisión de Descentralización de UCGL.



## ANEXO III. LISTA DE PARTICIPANTES

1. Marina Aguiluz Armas, miembro de la Junta Ejecutiva, Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (IFAM). Costa Rica. malinche22@hotmail.com
2. Carlos Alfaro, Coordinador Nacional de Programas de Cooperación en Gestión de Riesgo y Hábitat. Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC) CUBA. Tel. +53 7 202 4218. Fax: +53 7 204-3183 alfaro@minvec.cu
3. Mabel Artiga de Soundy, Viceministra Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo urbano. El Salvador. marta.roldan@mop.gob.sv
4. Florita Azofeifa Monge, Directora. Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE). Costa Rica. Apartado 10187-1000 San José, Edificio IFAM San José. Tel. +506 2507.1175/1157. fazofeifam@fomude.go.cr; fazofeifa@mideplan.go.cr
5. Elena María Bastidas Bono, Presidenta Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), Alcaldesa de Alzira. España. Ayuntamiento de Alzira, 46001-Valencia Cel. +34.680 389 553. Jferris@fvmp.org
6. Gustavo Bedon, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) ECUADOR. Agustín Guerrero E5-24 y José María Ayora, Quito. Tel. +593 2 246-9796 / 227-4949. gbedon@ame.gov.ec
7. Edgardo Bilski, Director de programas y estudios. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. UCLG Carrer Avinyó 15, 08002-Barcelona, España. Tel. +34 93 342 87 64. Fax. +34 93 342 87 60. e.bilsky@cities-localgovernments.org
8. Luis Alberto Rafael Bontempo, Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN). Argentina. Leandro N. Alem. 339 Buenos Aires-Argentina. Tel. +54.11.5776.0935. lbonte@minplan.gov.ar
9. Francisco Cáceres Mendoza, Subdirector Ejecutivo Técnico. Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). República Dominicana. Tel. +1.809 6861800. Ext. 225 / 240. Cel. +1.809 924 8189. francaceres@gmail.com; Fcaceres@conare.gov.do
10. Gabriel Jaime Cadavid Bedoya, Presidente Federación Colombiana de Municipios. Alcalde del Municipio de Itagui, Antioquia. Colombia. Cra. 7 No. 74-56, piso 18. Tel. +57 1 5934020. Ext. 1806-1807. Tel. +57 94 277 59 85 / 376 48 67. elisan@fcm.org.co ; alcaldía\_itagui@yahoo.es
11. Gonzalo Carambula, Coordinador General Programa Agenda Metropolitana. Uruguay. Luis A. de Herrera 3350, Edificio Libertad 11600. Montevideo. Tel. +598 2 1503-932. gcarambula@presidencia.gub.uy
12. Emeterio Carlon Acosta, Asesor del Subsecretario de Gobierno. Secretaría de Gobernación. México. Bucareli # 99. Col. Juárez. Delegación Cuauhtemoc. CP 06600. México DF. Tel. +572 87 300. Ext. 33173. ecarlon@segob.gob.mx
13. Nicolay Castellanos, Técnico en descentralización. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. FLACMA. Agustín Guerrero E5-24, y José María Ayora ZIP 1701-1109, Quito. Tel. +593 2 2469365. nicolaycas@yahoo.com
14. Víctor José D'aza, Director Ejecutivo Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). República Dominicana. Avda. Winston Churchill. Esq. Poncio Sabater, Plaza Paraíso. Santo Domingo, Distrito Nacional. Tel. +1.809 .683.5145. fedomudirector@yahoo.com; municipios@codetel.ned.do
15. Gustavo de Lima Cezario, Asesor Internacional Confederação Nacional de Municipios. Brasil SCRS 505, Bloco C Lote 01-3º andar CEP 70350-530-Brasília DF. Tel. +55 61 2101 6000. gustavo.cezario@cnm.org.br
16. María Elena Diego Castellanos, Alcaldesa de Villamayor y Diputada Provincial por Salamanca. Miembro de la Comisión de Educación-Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) España. C/ Plaza de España, 4-37185 Villamayor, Salamanca. Tel. +34 923 30 56 05. elenadi@terra.es
17. Gustavo Durán, Presidente Consejo Nacional de la Vivienda Argentina Alem 339-quinto piso-Oficina 534. Ciudad de Buenos Aires. Tel. 54.11.4343.4441. Cnvienda@ciudad.com.ar
18. Humberto Espinoza Meléndez, Alcalde. Alcaldía Municipal de Telica. Miembro Junta Directiva de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Nicaragua. Municipio de

- Telica. Contiguo a la Policía Nacional, Telica, León  
Tel. +505. 318-2290 /2269. Cel. + 505.6922677. Alca-  
telica2005@yahoo.es; Amunic@ideay.net.ni
19. Rubén Alfonso Fernández Aceves, Director Ejecutivo. Asocia-  
ción de Municipios de México, A.C. México Adolfo Prieto #  
1634, del Valle, Benito Juárez, C.P. 03100. México DF. Tel.  
+52 55 55244020. Ext. 112. rfernandez@ammac.org.mx
  20. Agustí Fernández de Losada Passols, Director de Relaciones  
Internacionales, Diputación de Barcelona España. Córcega,  
273-279, 2ª planta. Barcelona (08008). Tel. + 34 93 402 20  
55. d.relacionsint@diba.cat
  21. Enrique Gallicchio, Coordinador Programa de Desarrollo  
Local Art Uruguay PNUD. Uruguay. Javier Barrios Amor-  
rin 870. Piso 2. Montevideo. Tel. +598 2 4123357. enri-  
que.gallicchio@undp.org
  22. José León Garibay, Secretario General. Municipalidad  
de Rosario. Argentina. Buenos Aires 711. Rosario. jgari-  
bay@rosario.gov.ar
  23. Joaquín Gerónimo, Presidente Consejo Nacional de Asun-  
tos Urbanos. República Dominicana. Tel. +1.809-682-  
5170 / 696-9795. Jgeronimo12@hotmail.com
  24. Teresa Godoy Tapia, Responsable de Cooperación Descen-  
tralizada. Dirección General de Políticas para el Desarrollo  
(DGPOLDE). Ministerio de Asuntos Exteriores, España.  
Tel. +34 913791642. Cel.+34 666863912. colaborado-  
res.tgt@maec.es
  25. Arnau Gutiérrez Camps, Presidencia Ejecutiva Comisión  
de Descentralización y Autonomía Local (CGLU). Dipu-  
tación de Barcelona. España. Córcega, 273-279, 2ª planta  
Barcelona (08008). Tel. +34 93 402 20 55. d.relacion-  
sint@diba.cat
  26. Raquel Kisser de Olmos, Secretaria de Asuntos Municipa-  
les. Ministerio del Interior de la Nación. Argentina Leandro  
N. Alem 168, piso 6, ofic. 2. Buenos Aires Capital Federal.  
Tel. +54.1 143 461 765. kellyolmos@mininteior.gov.ar
  27. Juana López Pagán, Directora de Internacional y Cooperación.  
Federación Española de Municipios y Provincias-  
FEMP España. C/ Nuncio, 8-28005 Madrid. Tel. +34 91  
364 37 00. jlopez@femp.es
  28. Alejandro Luevano, Asesor de Presidencia. Municipio de Eca-  
tepec de Morelos. México. Avda. Juárez S/N, Col. San Cristó-  
bal Centro, Ecatepec de Morelos, Estado de México, C.P.  
55000. Tel. +57 58 36 16 96. luevano21@yahoo.com.mx
  29. Francisco J. Micó Micó, Jefe de Área Jurídica y Relaciones  
Internacionales. Federación Valenciana de Municipios y  
Provincias. España. Cel. +34 696 924 617. Tel. +34 902 24  
24 26. fmico@fvmp.org
  30. Fabio Molina Rojas, Presidente Ejecutivo. Instituto de  
Fomento y Asesoría Municipal. Costa Rica. 10187-1000,  
San José, Costa Rica. Tel. +506 25 07 10 12 / +506 25 07  
10 13. Cel. +506 88 17 41 58. fabiomolina@ifam.go.cr
  31. Antoni Montseny Domènech, Gerente del Área de  
Coordinación y Gobierno Local. Diputación de Barcelo-  
na. España. Rambla de Catalunya, 126, 5ª planta Bar-  
celona (08008). Tel. +34 93 402 20 55. d.relacion-  
sint@diba.cat
  32. Sonia Edith Morales Alonso, Coordinadora Hábitat y  
Vivienda. Agencia Presidencial para la Acción Social y la  
Cooperación Internacional. Colombia Calle 7 No 6-54  
Oficina 207-Bogotá. Tel. +571 5960800. Ext. 7500. smo-  
rales@accionsocial.gov.co
  33. Pedro Antonio Morales Mansilla, Gerente General. Asocia-  
ción de Municipalidades del Perú. Perú. Avda. de la Policía  
nº 627-Lima 11. Tel. +51.1 460 125 / +51.1. 999023042.  
pmm\_wanka@yahoo.es; ampe@ampeperu.gob.pe
  34. Dalia Moreno, Directora de Descentralización. Instituto  
Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal  
(INAFED). México Roma # 41, 2º piso, Col. Juárez, Dele-  
gación. Cuauhtémoc, México, DF, C. P. 06600. Tel. +52  
55 50 62 2000. Ext. 12118 y 12027. Fax. +52 55 50 62  
2000. Ext. 12117. dmoreno@segob.gob.mx
  35. José Luis Muñoz García, Jefe de la Asistencia Técnica Inter-  
nacional. Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descen-  
tralización (FOMUDE). Costa Rica. 4a. Planta del Edif.  
del IFAM, Los Colegios. Moravia, San José. Tel. +506  
2507 1170 / +506 8844 4224. jose.muniz@fomude.go.cr
  36. Francesc Osan Tort, Presidencia Ejecutiva Comisión Des-  
centralización de Autonomía Local CGLU. Diputación de



- Barcelona. España. Córcega, 273-279, 2ª planta Barcelona (08008). Tel. +34 93 402 20 55. d.relacionsint@diba.cat
37. Jorge Panay, Coordinador Programa de Desarrollo Municipal. Ministerio de Economía y Finanzas. Panamá. rsamaniego@mef.gob.pa
  38. José Luis Peralta, Secretario Técnico de las Coordinaciones Territoriales. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. México. Avda. Juárez S/N, Col. San Cristobal Centro, Ecatepec de Morelos, Estado de México, C.P. 55000. Tel. +57 58 36 16 96. coordinación\_st@yahoo.com.mx
  39. Julio A. Portieles Fleites, Coordinador Nacional. Programa ART/PNUD. Ecuador. PNUD Ecuador, Avda. Amazonas 2889 y La Granja. Quito. Tel. +593-2 2460330. Ext. 2119. Julio.portieles@undp.org
  40. Cecilia Ramos, Subalcaldesa Distrito Central. Municipio de La Paz. Bolivia. Tel. +591 2 72 031 373 / +591 2 233 6546. l.lugone@ci-lapaz.gob.bo; cecilia.ramos@lapaz.bo
  41. Adrián Rojas Jaén, Presidente. Unión Nacional de Gobiernos Locales. Costa Rica. Tel. + 506 8369 2164 / 2680 01 01. Ext. 201. benesolis@ungl.or.cr / adrian-prensa@hotmail.com
  42. Giorgio Romano Schutte, Coordinador General. Aliança de Cidades / Cities Alliance. Brasil Caixa Postal 26.657, CEP: 05116-970 São Paulo, SP, Brasil. Tel. +55 11 3474-9449. gschutte@citiesalliance.org
  43. Mario Rosales, Experto en Descentralización. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos UCLG. mrosales@munitel.cl
  44. Fausto Ramón Ruiz Valdez, Presidente Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU). República Dominicana. Avda. Winston Churchill Esq. Poncio Sabater, Plaza Paraiso. Santo Domingo, Distrito Nacional. Tel. +1.809 683 5145. fedomudirector@yahoo.com; municipios@codetel.ned.do
  45. Mercedes Sánchez Salido, Responsable de América Latina y Cooperación. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). España C/ Nuncio, 8-28005 Madrid. Tel. +34 91 364 37 00. msanchez@femp.es
  46. Juan Sotomayor García, Presidente de la Federación de Municipios Libres del Perú-FEMULP. Alcalde del Municipio de Bellavista, Callao. Perú. Jr. Camaná n° 780. Oficina 509. Lima 1. Tel. +511 4289626. Fax +511 4274753. femulp@speedy.com.pe
  47. Claudio Sule, Director Internacional. Asociación Chilena de Municipalidades. Chile.
  48. Mery Szabó, Coordinadora de proyectos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD Calle Herrera Toro, Qta. CLAD, Las Mercedes-Caracas-Venezuela. Tel. +58212 9925953 /9924064. mszabo@clad.org.ve / clad@clad.org.ve
  49. Guillermo Tapia, Secretario Ejecutivo. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. FLACMA. Tel. +593 2-246 93 65 / 469 355. gtapianicola@flacma.org
  50. Jessy Ximena Tovar Chiriboga, Concejala. Municipio de Latacunga. Ecuador. Tel. +593 32813680 +593 92742601. jessyxitovar@yahoo.es
  51. Guadalupe Valenzuela Lazo, Coordinadora de la Unidad de Descentralización. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Nicaragua. Carretera a la Refinería, entrada principal a Residencial “Los Arcos”. Managua. Tel. +505 2666 050 / 046. guadalupe.valenzuela@inifom.gob.ni
  52. Néstor Vega, Coordinador Académico. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones FLACMA. Agustín Guerrero 219 y José María Ayora. Tel. +593 2 2469365. nvega@flacma.org
  53. Paulino Villagra, Director General de Desarrollo Territorial e Integración Regional. Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social-Presidencia de la República. Paraguay. 1919. Estrella esq. 14 de mayo. Asunción. Tel. +585 21 49 72 69. Cel. +585.981682 912. pvillagra@stp.gov.py villagra\_p@yahoo.com
  54. Carlos Zúñiga Bolaños, Responsable Certificación Municipal. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Costa Rica. carlos.zuniga@mideplan.go.cr
- Observadores:
55. Laura Cedrés, Técnica de Programas UN-HABITAT Quito. Tel. +593. 2460 330. Ext. 1220. Laura.cedres@undp.org

56. Tomás de Leus, Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas (SENPLADES). Ecuador.
57. Ramón Roperero Mancera, Alcalde de Villafranca de los Barros. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). España. Plaza de España, 11 06220-Villafranca de los Barros (Badajoz). Tel. +34 924527822. rropero@villafrancadelosbarros.es
- Equipo organizador:
58. Mónica Dávila, Programme Manager Ecuador UN-HABITAT Quito. Avda. Amazonas 2889 y La Granja Ed. Naciones Unidas, Quito, Ecuador. Tel. +593 2 2460330. Fax +593 2 2461960. monica.davila@undp.org
59. Diana A. López Caramazana, Responsable Seville Centre for city-to-city co-operation. UN-HABITAT Sevilla. Edificio EXPO-C/ Inca Garcilaso s/n-41092 Sevilla, España. Tel. +34.954.48.02.23. Fax +34.954.48.03.55. diana.lopez@unhabitat.org
60. Cecilia Martínez, Directora Oficina para América Latina y el Caribe UN-HABITAT ROLAC Rúa Rumania 20-22240-140, Río de Janeiro, Brasil. Tel. +55.21 3235-8550. Fax. +55.21 3235-8557. martinez@habitat-lac.org
61. Alexandra Mathias, Secretariado Conferencia en Quito. UN-HABITAT Quito. Tel. +593.844.45905. Unhabitat.sevilla@gmail.com
62. Alberto Paranhos, Oficial Principal Oficina para América Latina y el Caribe. UN-HABITAT ROLAC. Rúa Rumania 20-22240-140, Río de Janeiro, Brasil. Tel. +55.21 3235-8550. Fax. +55.21 3235-8557. paranhos@habitat-lac.org
63. Ruth Pucheta, Asistente de Investigación. Oficina para América Latina y el Caribe. UN-HABITAT ROLAC. Rúa Rumania 20-22240-140, Río de Janeiro, Brasil. Tel. +55.21 3235-8550. Fax. +55.21 3235-8557. pucheta@habitat-lac.org
64. Mónica Rhon, Asistente Técnica de Programas. UN-HABITAT Quito. Avda. Amazonas 2889 y La Granja Ed. Naciones Unidas, Quito, Ecuador. Tel. +593 2 2460330. Ext. 1219. monica.rhon@undp.org



# ANEXO IV. CUESTIONARIO DE INDICADORES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LOS PAÍSES DE IBEROAMÉRICA

Documento elaborado en colaboración con:



Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios  
y Asociaciones de Gobiernos Locales



## Introducción y metodología

El objetivo primordial de este cuestionario es el de recopilar, con carácter eminentemente práctico, un estado del arte de la descentralización y capacidades de los entes locales en América Latina, a fin de que los participantes en la Conferencia Internacional que tendrá lugar en Quito los días 30 junio-2 julio puedan tener en sus manos un instrumento útil en el que apoyar sus recomendaciones y reflexiones en la materia. Se hace presente la dificultad objetiva de desarrollar un sistema de medición homogénea de un grado tan dispar de descentralización como existe entre los distintos países de Iberoamérica donde se sitúan Estados nominalmente federales como Brasil, o federales en la práctica como es el caso de España, frente a casos como Ecuador o Costa Rica que están viviendo en estos momentos un cambio fundamental en su estructura de estado cuyas consecuencias son aún desconocidas.

A esto se añade la diferencia de tamaño entre los países que no pueden, por obvias razones, tener un mismo modelo de distribución de las competencias de lo público por cuestiones meramente prácticas, por ejemplo Argentina frente a Panamá, por dar sólo un ejemplo.

Los indicadores desarrollados para llevar a cabo este estudio tienen un objetivo muy claro, concentrarse en el potencial que la descentralización puede tener para el desarrollo, y en concreto, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio,

en cuya aplicación tienen un papel fundamental los gobiernos locales en cuanto a responsables últimos de la calidad y acceso a los servicios públicos.

Debemos tener claro que concebimos la descentralización como un medio. Medir el medio es importante, pero debemos tener el terreno preparado para medir el impacto de la descentralización en los países de la región una vez el inevitable proceso de descentralización haya sido llevado a cabo. Esto nos lleva a enfatizar que no debemos perder de vista el fundamental aspecto de la cohesión territorial, de la que poco se habla cuando concentrados en iniciar el proceso de descentralización, pero cuyas consecuencias deben preverse con anticipación suficiente para evitar desigualdades crecientes entre regiones pobres y regiones ricas.

Teniendo en cuenta estos aspectos, y dado el tiempo y los recursos a disposición queremos que la presente investigación sirva como una primera reflexión preliminar al tema de la medición de los procesos de descentralización y sus efectos. Esta reflexión continuará durante la Conferencia ya que precisamente uno de los grupos de trabajo estará dedicado a evaluar los indicadores aquí elaborados a perfeccionarlos y sugerir otros en coordinación con el grupo de trabajo sobre la “Descentralización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”, presidido por la Diputación de Barcelona en España y que aprovechará el evento de Quito como sesión experimental para el desarrollo futuro de su “Informe Anual sobre Descentralización y Democracia Local a Nivel Mundial”.

## Estructura de la investigación

Considerando que lo realmente importante es llegar a obtener los datos, hemos intentado simplificar al máximo el número de indicadores, además observarán que éstos se estructuran en torno a una serie de niveles:

- Indicadores Básicos que consideramos esenciales obtener para la Conferencia de julio. Importancia alta.
- Indicadores Secundarios que esperamos la mayoría de los encuestados puedan obtener, a pesar de la dificultad que esto conlleva, algunos de ellos son de evidente dificultad pero que proponemos para un futuro desarrollo y perfeccionamiento del sistema y que esperamos los más atrevidos investigadores logren completar. Importancia media.

La estructuración de los indicadores tiene en cuenta tres aspectos fundamentales: el político, el jurídico-administrativo y el económico-fiscal, agrupados siguiendo el modelo determinado por las propias directrices de UN-HABITAT, definiendo dos dimensiones:

### Dimensión temática

1. Gobernanza y democracia a nivel local (nivel político).
2. Relaciones administrativas entre las autoridades locales y otras esferas de gobierno (nivel administrativo + nivel jurídico que regula los conflictos entre dichas esferas).
3. Poderes y responsabilidades de las autoridades locales + recursos financieros y humanos de los gobiernos locales (nivel económico y fiscal) que han sido fusionados en un solo grupo debido a la intrínseca relación entre la responsabilidad sobre una competencia específica y la disposición de recursos para llevarla a cabo.

### Dimensión territorial

Creemos importante reconocer que existe un avance heterogéneo en el grado de descentralización muy distinto entre el

alcanzado por los entes intermedios (estados, provincias o regiones dependiendo del país) y el alcanzado por los municipios propiamente dichos; por ello hemos creído importante aplicar ciertos indicadores a ambos para diferenciarlos.

## 1. Estructura del Estado

- Nombre oficial del país:
- Definición oficial del Estado:
- Numero y denominación de niveles de Administración territorial (en el idioma original):
- Número de gobiernos locales y gobiernos intermedios (regiones, provincias, distritos, etc.):
- Año de promulgación de la Constitución / Año de la reforma que introdujo una descentralización del Estado (si aplicable):
- Ley de bases del régimen local / Ley General de Funcionamiento de los gobiernos locales. Número y año de publicación:

## 2. Descentralización política

### 2.1. Subsidiariedad y acción incremental

- ¿Existe reconocimiento del principio de subsidiariedad a nivel constitucional? ¿En qué artículo? Si es posible adjunte el texto del artículo.
- ¿Existe reconocimiento de la autonomía local a nivel constitucional? ¿En qué artículo? Si es posible adjunte el texto del artículo.
- ¿Existe reconocimiento del principio de competencia general a nivel constitucional? ¿En qué artículo? Si es posible adjunte el texto.
- ¿Existe participación de los gobiernos territoriales en la elaboración de ciertas leyes nacionales que les competen? Ponga algún ejemplo.

- ¿Existe algún documento de acompañamiento al proceso de descentralización (ley o libro blanco sobre los entes locales)? Por favor indique título y fecha de publicación.

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Existe una ley específica de descentralización?

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

## 2.2. Democracia local (representativa y participativa)

- ¿Tienen potestad legislativa sobre las materias de su competencia las asambleas? Indique cuáles.

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Cuál es el sistema de elección del ejecutivo? (nominación, elección directa, indirecta, voto directo del alcalde o elección del partido más votado, etc.).

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Cuál es la periodicidad de las elecciones?
- ¿Hay límites de mandato del presidente/alcalde? ¿Cuál?
- ¿Cuántos partidos se presentan a las elecciones? Indique la media nacional.

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Cuántos partidos cuentan con representación en la asamblea? Indique la media nacional.

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Cuál fue el porcentaje de participación en las últimas elecciones locales? Indique la media nacional.

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Existe la posibilidad de ejercer la moción de censura en la asamblea local?

- ¿Cuál es la reglamentación electoral (ley electoral aplicable)?

- ¿Cuál es el sistema electoral (mayoritario, representación proporcional, minoritario, etc.)?

## 2.3. Indicadores de democracia participativa

- ¿Existen presupuestos participativos? ¿En qué nivel de Administración? Por favor, ponga algunos ejemplos.
- ¿Existe posibilidad de iniciativa para referéndum/iniciativas a nivel local o intermedio?
- ¿Existe alguna consulta con consejos o asociaciones en la toma de decisiones? ¿Cómo se articula?

## 3. Descentralización jurídico-administrativa

### 3.1. Cuadro jurídico para la acción de los gobiernos locales

- ¿Existe alguna regulación constitucional de las competencias locales/intermedias?
- ¿Existe cooperación centro-periferia (institucionalizada a través de consejos formales de consulta política centro-periferia)?

### 3.2. Función pública local

- ¿Existe contratación autónoma de los funcionarios públicos como cuerpo independiente del funcionariado estatal?
- ¿Cuál es el salario medio de un representante político?
- ¿Cuál es el salario medio de un funcionario?
- ¿El Código de conducta del funcionario local diferente del funcionariado nacional/intermedio?

## 4. Descentralización económico-fiscal

### 4.1. Gasto público local

- ¿Cuál es el porcentaje de gasto público local/intermedio respecto al gasto público total del Estado? (Índice de descentralización del Banco Mundial.)
- ¿Cuáles son los recursos totales por niveles de gobierno en porcentaje del PIB?

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Cuáles son los recursos totales en millones usd?

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Existe capacidad de influencia en la decisión sobre el gasto de las transferencias nacionales? ¿Cómo se articula?
- ¿Existe capacidad de decisión sobre el gasto proveniente de impuestos locales?

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Cuál es el gasto público de los niveles locales en función del PIB? Especifique el porcentaje de gasto de los gobiernos intermedios/locales en función de las siguientes categorías:
  - Gasto en bienes de consumo y servicios.
  - Gasto en inversiones de capital.
  - Gasto en políticas de bienestar:
    - Servicios públicos generales.
    - Educación.
    - Salud.
    - Bienestar.
    - Vivienda.
    - Cultura.

### 4.2. Recaudación de los tributos

- ¿Cuál es el volumen de recaudación directa de impuestos (en millones de dólares USA)?

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Qué porcentaje de los ingresos de los gobiernos locales proviene de las siguientes categorías:

Entes intermedios / entes locales (media nacional):

- Ingresos tributarios:
  - Ingresos y ganancias.
  - Propiedad y bienes inmuebles.
  - Bienes y servicios.
- Ingresos transferencias desde la Administración Central del Estado:
  - Vinculadas.
  - No vinculadas.
- Otros ingresos.

- ¿Los gobiernos intermedios/locales tienen capacidad normativa en la definición de los siguientes elementos del tributo (Sí / No)?

- Objeto.
- Base imponible.
- Cuota tributaria.
- Calendario de recaudación.

- Los gobiernos intermedios/locales tienen garantizado por ley un porcentaje fijo de la recaudación de los tributos:

- Sí / No.
- ¿Cuánto?:
  - Entre 1-10%
  - Entre 11-20%
  - Más del 20%

- ¿Existen estructuras institucionales permanentes para la articulación y definición del sistema de financiación de los entes territoriales?
  - Sí / No.
  - ¿Cuáles?:
    - Conferencias sectoriales.
    - Grupos de trabajo específicos en las Cámaras legislativas.
    - Otras.
- ¿Existe posibilidad de acceso a la deuda pública por parte de los entes locales? ¿Con qué condiciones?

Nivel nacional / Nivel intermedio / Nivel local

- ¿Pueden los entes locales/intermedios recibir directamente fondos provenientes de organismos internacionales u otras instituciones en el extranjero?

## 5. Indicadores para medir la cohesión y el desarrollo territorial en Iberoamérica

- ¿Cuáles son los indicadores de desempleo desagregados por tipología?
  - Larga duración: entes locales / entes intermedios.
  - Corta duración: entes locales / entes intermedios.
- ¿Qué porcentaje de la población tiene acceso a los siguientes bienes públicos (desagregados por tipologías de territorios)?
  - Protección social.
  - Servicio de salud.
  - Sistema educativo.
  - Servicios básicos (agua, alcantarillado, recogida de basuras, alumbrado etc.):
- ¿Cuál es el peso de la economía informal en la estructura productiva por región (porcentaje del total de la economía)?





## ANEXO V. RESULTADOS DEL CUESTIONARIO POR PAÍS

A continuación se presenta *una síntesis por país de la información recibida en los cuestionarios*:

### Argentina

La República Argentina se define como una forma de gobierno representativa, republicana y federal, según el artículo I de la Constitución Nacional; promulgada en 1853, fue la última reforma constitucional, 1994, la que estableció la *autonomía municipal*, creando el principio de subsidiariedad. No obstante, las Constituciones Provinciales de Buenos Aires (1994), Entre Ríos (1933), Mendoza (1916) y Santa Fe (1962) no acogen la autonomía municipal. Argentina se divide en 24 jurisdicciones, que corresponden a las 23 provincias y la Capital Federal, localizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y cuenta con *tres niveles de administración territorial*: federal, provincial y municipal (1151 municipios). Dependiendo del régimen municipal previsto por cada Constitución Provincial, dentro del nivel municipal existen entre una y seis categorías de gobiernos locales (comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento o comunas, etc.); por ejemplo, Buenos Aires tiene una, Córdoba tiene cuatro y San Luis, seis. En todo el territorio hay 1.101 gobiernos locales. Centro y periferia no poseen de consejos formales de consulta política.

Las fuentes normativas del régimen local están comprendidas en el artículo quinto de la Constitución Nacional y en las Constituciones y leyes reglamentarias provinciales. Específicamente *no existe ninguna ley ni documento de acompañamiento al proceso de descentralización*. En el artículo 121 de la Constitución Nacional se establece que las provincias conservan “todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. 16 provincias utilizan un sistema mixto que fija competencias concretas y generales, dos utilizan el sistema de cláusula o competencia general (Formosa y Santa Fe) y sólo cinco de las 23 Constituciones Provinciales utilizan el sistema de enumeración concreta de competencias de los gobiernos locales

(Buenos Aires, Jujuy, Mendoza, Misiones y Neuquen). Ejemplos de *competencias del poder legislativo nacional* son el presupuesto, la moneda, la minería, Correos, la Justicia y el Desarrollo Humano; de los *poderes legislativos provinciales*, el presupuesto, impuestos y contribuciones, obra pública, Educación, Justicia, Educación y Medio ambiente; de los *poderes legislativos locales*, el presupuesto, los tributos municipales, el planeamiento urbano, el transporte público. Por otro lado, los gobiernos territoriales no participan en la elaboración de ciertas leyes nacionales que les competen.

Argentina tiene un *sistema de gobierno presidencialista*. El ejecutivo nacional se elige cada cuatro años de manera directa por mayoría absoluta atenuada: entre un promedio de 27 partidos, gana quien obtiene el 45% o el 40% con una diferencia de 10% respecto de la segunda minoría; sino, Balotaje. Quien ha sido reelecto puede volver a presentarse como candidato sino con el intervalo de un periodo corriente. Cada provincia determina el sistema de elección del poder ejecutivo, que se vota cada cuatro años: en la mayoría de las jurisdicciones es por mayoría simple (20 casos); en tres, por mayoría absoluta y en una, por mayoría absoluta atenuada. En estos cuatro últimos casos, se prevé Balotaje. En la mayoría de las provincias, donde se presentan un promedio de 17,28 partidos, la opción de un político a repetir candidatura es como en el ámbito nacional. La elección del ejecutivo local varía en función de cada Constitución Provincial, de cada Ley Orgánica de Municipios y/o en cada Ley Electoral para las autoridades locales. Sin embargo, predomina la mayoría simple y las autoridades gobiernan un máximo de cuatro años; sólo en Tierra del Fuego duran dos años. *En todos los casos se prevé la reelección de candidatos, bien de manera definida o indefinida*. En los comicios locales hay una media de 9,10 partidos. En la asamblea legislativa, 32 bloques partidarios están representados a nivel nacional, ocho partidos a nivel intermedio y tres partidos a nivel local. Las figuras de la *interpelación y la moción de censura existen en la Constitución Nacional* desde 2004, pero no se recogen ni en las Constituciones Provinciales (a excepción de la de Santiago del Estero) ni en las Leyes Provinciales Orgánicas de Municipalidades. En cambio, provincias y municipalidades recogen la *posibilidad de pedir informes y explicaciones*. En las elecciones locales de

2007, hubo una participación del 74,7% en el ámbito nacional, del 76,35% en el intermedio y del 76,35% en el local. Los funcionarios locales se contratan con independencia del Gobierno federal y se rigen de acuerdo con un código de conducta autónomo.

La democracia participativa en Argentina se observa en la *práctica de presupuestos participativos*, sobre todo en los locales y en la jurisdicción Capital Federal; y en la existencia de instituciones de democracia semidirecta, como *la iniciativa y el referéndum en las provincias* (en algunas jurisdicciones, también la revocatoria) y *la iniciativa, el referéndum y la revocatoria en la mayoría de Leyes Orgánicas de Municipalidades*. A pesar de que desde 2002, el Gobierno nacional articuló un plan nacional de desarrollo local y economía social a través del Ministerio de Desarrollo Social para aumentar la participación de los gobiernos locales en articulación con la sociedad civil, a través de *Consejos Consultivos Económicos y Sociales*, el 57% de los municipios argentinos siguen sin incorporar de manera sistemática organizaciones sociales y económicas locales en la gestión local; el resto utilizan fórmulas de cooperación como la delegación y la gestión asociada.

Según el Ministerio de Economía y Producción argentino, el *porcentaje de gasto público del conjunto de los municipios en 2006 respecto al gasto público total del Estado fue del 9,7%*. En porcentajes del PIB, el nivel nacional dispone del 18,8%, el intermedio del 9,8% y el local del 2,5% de los recursos totales. Los gobiernos locales tienen capacidad de decisión sobre el gasto proveniente de impuestos locales, pero no sobre el gasto de las transferencias nacionales. El 53% de los ingresos locales proviene de ingresos como tasas y cargos, el 44% de transferencias desde la Administración Central del Estado y el 3% de ingresos tributarios. La mayoría del gasto público local se destina a bienes de consumo y servicios, seguido de inversiones de capital y políticas de bienestar. Con relación a los tributos, *los gobiernos intermedios/locales tienen capacidad normativa en la definición de los tributos en su competencia territorial*; por ley, las provincias tienen asegurada una participación del 42,3% de los impuestos coparticipables y éstas determinan los porcentajes de coparticipación de los gobiernos locales, según la fuente de los recursos. Los entes locales/intermedios *pueden acceder a la deuda pública* de acuerdo

con las condiciones establecidas por las constituciones y leyes provinciales. Asimismo, estos entes pueden recibir recursos de organismos internacionales u otras instituciones extranjeras.

*El país tiene 39,7 millones de habitantes*. De acuerdo con los datos del primer trimestre del 2008 del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, el área geográfica de Gran Buenos Aires es la que concentra las mayores tasas de actividad (48%) y empleo (43,8), pero también de desocupación (9,0%) y subocupación (8,9%); el área del Noreste tiene las tasas de actividad (37,6%) y empleo (35,5%) menores, Cuyo la tasa de desocupación más baja (4,9%) y Patagónica sólo un 3,3% de subocupación. *El sector informal* tiene un peso del 25,4% y el empleo informal, tanto en el sector formal como informal, del 54,6% en la economía de cada región argentina, según datos aproximativos del Banco Mundial (2003) y de Luis Beccaria en *Informalidad y Pobreza en Argentina* (Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2006). *El acceso a los bienes públicos en el conjunto del país* es de casi un 100% para la electricidad de red y la Educación, y de poco más del 50% para el desagüe de red y Salud. Los niveles más elevados son en Capital Federal; los más bajos, en Formosa.

## Belice

Belice es una monarquía constitucional de *sistema parlamentario* que se independizó del Reino Unido en 1981. Es el único país de los que contestaron el cuestionario de UN-HABITAT cuya *Constitución no establece la autonomía local ni reconoce el principio de subsidiariedad*. Belice se estructura en *tres niveles administrativos*: nacional, seis distritos administrativos (Belice, Cayo, Corozal, Orange Walk, Stann Creek, Toledo) y 201 gobiernos locales, divididos entre dos ciudades y 192 pueblos. La ley constitucional no regula las competencias locales o intermedias. Son las asambleas locales de las municipalidades las que tienen cierta potestad legislativa sobre las materias de su competencia.

El ejecutivo beliceño es elegido de manera directa cada tres años. *Un mismo candidato puede volver a presentarse en los comicios sin límite de reelección*. En el ámbito nacional concurren dos

partidos, que tienen representación en la asamblea, mientras que en el ámbito local, entre dos y tres; de estos, uno está representado en la asamblea, a excepción de Punta Gorda, donde hay dos partidos. Las leyes electorales locales (de la ciudad de Belmopan, de la ciudad de Belice, las actas de los Consejos del Pueblo y el Acta de la Representación de los Pueblos –ROPA–) son las que regulan este proceso, que utiliza la mayoría absoluta; también la posibilidad de moción de censura. Las últimas elecciones contaron con una participación del 70% de los electores. Los funcionarios locales se contratan de manera autónoma y están sometidos a códigos de conducta diferentes.

Los indicadores de participación democrática son relativamente limitados: *no se dan casos de presupuestos participativos ni es posible iniciar un referéndum en los niveles locales o intermedios*. Sin embargo, a través del Ministerio del Gobierno local, sí que se pueden presentar consultas a los consejos locales. Gobierno central y periférico cooperan mediante formas políticas institucionalizadas.

Belice en conjunto destina el 58,6% a bienes y servicios de consumo, el 15,7% a inversiones de capital y el 25,6% a políticas de bienestar. Dentro de las *políticas de bienestar, la educación ocupa el primer lugar (67%)*, seguida de salud (30,6%), cultura (1,5%) y vivienda (0,4%). El porcentaje de gasto público local e intermedio es de cerca del 0,20% con relación al gasto total estatal. Mediante *lobby* político articulado en el nivel local, existe capacidad de influencia en la decisión sobre el gasto de las transferencias nacionales. En todo el país, el Gobierno central recauda 296 millones de dólares. *Los gobiernos intermedios y locales no tienen garantizado un porcentaje fijo de la recaudación de tributos*, pero sí que existen estructuras institucionales permanentes para la articulación y definición del sistema de financiación de los entes territoriales: grupos de trabajo específicos en la cámara legislativa. Por otro lado, *las autoridades locales pueden acceder a la deuda pública*, bajo aprobación del Ministerio de Finanzas, que estipula un sistema de disposiciones de préstamos con instituciones privadas. Además, los gobiernos intermedios y locales también pueden recibir directamente fondos provenientes de organismos internacionales u otras instituciones extranjeras.

Este país de unos 281.000 habitantes registra una tasa de desempleo de entre el 10 y el 11%. Más del 85% de la población tiene acceso a los siguientes bienes y servicios públicos: protección social, Salud, Educación y servicios básicos (agua de red, desagüe de red, alumbrado público, etc.).

## Bolivia

Bolivia es un Estado “libre, independiente, soberano, multiétnico, pluricultural, constituido en República Unitaria que adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”, según el Artículo I de la Constitución Política del Estado Boliviano (CPE). El texto constitucional fue aprobado en 1967 y revisado en 1994, 2004 y está pendiente de una nueva revisión o redacción; la primera Constitución fecha de 1826. La CPE *no reconoce el principio de subsidiariedad, pero sí la autonomía local* en su artículo 200 (“la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales”). El país se divide en *tres niveles de Administración territorial*: nacional, nueve Administraciones Departamentales y 329 municipios, de los cuales sólo 327 con gobierno municipal. Dentro de los niveles intermedios y locales, Bolivia cuenta con 112 provincias, 327 secciones de provincia o municipios y 1834 cantones.

Las fuentes normativas del régimen local están comprendidas en varias leyes; la primera, la Ley 696 de 10 de enero de 1985 “Ley Orgánica de Municipalidades”, que es la que de manera explícita reconoce el principio de subsidiariedad en sus Principios Rectores. Otros ejemplos son la Ley 1178 de 20 de julio de 1990 “Ley de Administración y Control Gubernamentales”, la Ley 1551 del 20 de 1994 “Participación Popular”, el Decreto Supremo n° 23949 de 1 de febrero de 1995 “Regulación de los órganos de Participación Popular” o, ya más recientes, el Decreto Supremo n° 26564 de 2 de abril de 2002 “Reglamento a los mecanismos de Participación y Control Social” y el Decreto Supremo n° 28421 de 21 de octubre de 2005 “Recursos de IDH”; todos *estos documentos legales*

*acompañan al proceso de descentralización, que de manera específica se contempla en la Ley 1654 de 28 de Julio de 1995 “Descentralización Administrativa”. Las diferentes leyes determinan las competencias municipales, no las intermedias. Las asambleas tienen potestad legislativa sobre las materias de su competencia, pero sólo en el ámbito nacional; en el nivel intermedio, los Consejos Departamentales son órganos colegiados de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto, y en el nivel local, los Concejos Municipales se constituyen en el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal. Cualquier ciudadano puede proponer directamente al Poder Legislativo proyectos de Ley en cualquier materia, de acuerdo con los requisitos y procedimientos legales.*

*Bolivia tiene un sistema de gobierno presidencialista. El Presidente y el Vicepresidente de la República se eligen por sufragio directo. El ejecutivo de los Departamentos, los Prefectos, es designado por el Presidente de la República, después de la elección departamental de los mismos. Los alcaldes encabezan la lista en la cual figuran los concejales y son elegidos por votación universal, directa y secreta; en caso de empate, los dos con mayor número de sufragios válidos son elegidos por los miembros del Concejo de manera oral y nominal. Cada cinco años se convocan nuevos comicios en todos los niveles y sólo los alcaldes pueden ser reelectos. Partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas optan a presentar candidaturas; según el Corte Nacional Electoral, ocho partidos compitieron en las últimas elecciones presidenciales (2005) que, por primera vez, ganó un partido político por mayoría absoluta. Tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados están representados tres partidos políticos (dos con el 90% de la representación en la de Senadores) y una agrupación ciudadana. La Ley 1984 “Código Electoral”, la Ley 1983 de 25 de junio de 1999 “Partidos Políticos” y la Ley 2771 de Julio de 2004 “Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas” regulan los procesos electorales bolivianos y su sistema de representación proporcional que garantiza los derechos de las mayorías y minorías. Sólo en el ámbito local se permite el voto constructivo de censura que, permite censurar y remover al alcalde si se consiguen tres quintos del total de sus miembros*

mediante voto constructivo de censura, una vez pasado un mínimo de un año desde su elección y siempre y cuando se elija simultáneamente al sucesor. Cada gobierno municipal contrata a sus funcionarios en el marco del Sistema de Administración de Personal y quedan sujetos a las disposiciones de la Ley de Municipalidades y al Estatuto del Funcionario Público (Ley de 27 de octubre de 1999).

Con referencia al grado de democracia participativa en Bolivia, *existe la planificación participativa* como mecanismo de gestión pública aplicada en los distritos y cantones, de manera concertada entre el gobierno municipal y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). En los tres niveles (nacional, departamental, municipal) es posible la consulta vía *referéndum* (Ley del Referéndum n° 2769); y en el ámbito municipal, las OTB participan en la toma de decisiones a través de los *Comités de Vigilancia* de cada municipio.

En porcentajes del PIB, el nivel nacional dispone del 22%, el intermedio del 9% y *el local del 11% de los recursos totales*. Los ingresos estatales representan alrededor del 42% del PIB y los niveles subnacionales, el 18%; sólo Gobierno central y municipios tienen capacidad de recaudar impuestos directos. Ni las autoridades intermedias ni las locales gozan de capacidad normativa sobre los tributos, pero más del 20% de los tributos recaudados por el nivel nacional están garantizados por ley de manera fija para los niveles intermedios / locales. Del conjunto de ingresos de los gobiernos locales, un 80% son transferencias desde la Administración Central (60% vinculadas) y el resto son propiedad y bienes inmuebles (15%), ingresos y ganancias (3%) y bienes y servicios (2%). Existen *conferencias sectoriales e instituciones del nivel nacional para articular y definir el sistema de financiación de los entes territoriales*. Además, todos los niveles pueden acceder a la deuda pública, a través del nivel nacional: es común en los departamentos y son pocos los gobiernos locales sujetos de créditos. Lo mismo pasa con los fondos directos de organismos internacionales: generalmente se canalizan a nivel nacional, no local. *Alrededor del 45% del gasto público total del Estado es el porcentaje de gasto público local/intermedio*, según datos del Índice de descentralización del Banco Mundial. La capacidad de decisión sobre el gasto proveniente de impuestos locales varía en cada

nivel: es plena en el estatal, muy condicionada a trámites administrativos con el nivel nacional en el intermedio y es plena por Ley en el local. Los municipios destinan un 19% a gasto en bienes de consumo y servicios, un 28% en inversiones de capital y el resto en políticas de bienestar (8% en servicios públicos generales, 18% en educación, 13% en salud, 9% en bienestar, 2% en vivienda y 0,5% en cultura). Son *responsabilidades exclusivas de los municipios* en materia de Servicios públicos y equipamientos sociales la recolección de desechos sólidos, el alumbrado público urbano, la pavimentación de las vías urbanas, las normas relativas a las edificaciones y urbanizaciones y la preservación de las áreas verdes, entre otras; ejemplos de competencias compartidas son la red de agua potable, la circulación y tráfico urbano y el transporte público.

Bolivia no dispone de datos de desempleo a nivel local, sólo a nivel regional; la mayoría indican desempleo de corta duración. Con relación a los bienes públicos, cerca del 32% de sus casi *diez millones de habitantes* disfruta de educación gratuita, alrededor del 35% se beneficia de políticas de atención gratuita en servicios de salud a ancianos, niños y mujeres gestantes y un 6% de la población utiliza la protección social a ancianos mayores de 60 años.

## Brasil

La República Federativa do Brasil está formada por la unión indisoluble de estados (26), municipios (más de 5.562) y el Distrito Federal, que constituyen un Estado Democrático de Derecho, según el artículo 1º de la Constitución Federal de 1988. La forma federativa fue instituida por primera vez en la Constitución de 1891. *La Constitución actual reconoce la autonomía de los municipios* en el artículo 18 y recoge sus competencias en el artículo 30; en los artículos 21 y 22 nombra las competencias de la Unión, en el 24 establece una concurrencia vertical legislativa entre la Unión, los estados y el Distrito Federal y no enuncia expresamente las competencias de los estados-miembros, reservándoles las que no son vedadas en la Constitución, las llamadas competencias residuales, en el artículo 25. De esta manera, a

pesar de que *no se reconoce el principio de subsidiariedad*, sí que reparte las competencias de acuerdo con el denominado principio de la predominancia de interés, aunque no se define qué significa interés local.

Cada asamblea en cada uno de los *tres niveles* tiene potestad legislativa sobre las materias de su competencia: por ejemplo, el Congreso Nacional sobre el sistema tributario, las divisiones territoriales del Estado, las telecomunicaciones y radiodifusión; las Asambleas legislativas de los estados federados, sobre su régimen interno, policía, servicios administrativos; y las Cámaras de Vereadores sobre las competencias establecidas en el artículo constitucional nº 30. No existe una ley específica de descentralización. El sistema de gobierno brasileño es *presidencialista* con un sistema de elección del ejecutivo directo en todos los niveles y cada cuatro años. Mientras que *sólo una reelección continua es posible para el presidente, los gobernadores y los alcaldes*, el legislativo puede ser reelegido de manera ilimitada. Un promedio de 27 partidos se presentan a las elecciones, 20 de los cuales tienen representación en la asamblea nacional. En las últimas elecciones locales, en 2004, fue un 86% de la población la que compareció a las urnas. Desde 1997, la Ley 9504 rige el sistema electoral en Brasil, que es mayoritario para las figuras de presidente, gobernador, alcalde y senadores, y es proporcional de acuerdo al número de habitantes por estado y municipio para los diputados y vereadores. Los artículos 29 y 31 de la Constitución rigen el derecho a presentar una *moción de censura* en cualquiera de los niveles. Los funcionarios locales son contratados de manera autónoma y éstos se rigen por leyes locales propias de los municipios o estados federados; los funcionarios públicos de la Unión se rigen por el código de conducta de la ley 8.112.

Brasil, con 188,6 millones de habitantes, lleva a cabo algunos mecanismos de democracia participativa. Existen medios constitucionales de participación popular como el Estatuto de las Ciudades, que condiciona a la evaluación popular los instrumentos de planeamiento urbano y organización de ocupación del suelo; la *consulta popular* para la formulación de las leyes de planeamiento presupuestario prevista en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Al margen, se añaden otros medios construidos espontáneamente por legítima presión del pueblo o concesión espontánea



de los poderes constituidos, como los *presupuestos participativos*. La Constitución también garantiza el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, en el artículo 14, y en la Ley 9.709 de 1998. Finalmente, en Brasil funciona el *Comité de Articulación Federativa (CAF)*, que compone las Asociaciones Municipalistas además de representantes de 19 Ministerios de Estado. Este órgano de consulta de la presidencia de la República trata cuestiones del federalismo y de los gobiernos locales. Además, existen Consejos en otros temas que están directamente relacionados al ejecutivo nacional y cuentan con la participación de municipios e Estados federados; es el caso del Consejo Nacional de las Ciudades, del Consejo Nacional de los Dirigentes de Regímenes Propios de Seguridad Social y el Consejo Nacional de Medio Ambiente. Al margen de los consejos del poder ejecutivo federal en el que participan los municipios y estados federados, existe la ley 11.107 de 2005 que trata de los consorcios públicos, pero no tiene gran amplitud.

En porcentajes del PIB, los recursos totales federales representan alrededor del 25%, después de haberse mantenido alrededor del 22% en los últimos ocho años; son cerca del 9,5% en los estados federados, cifra estable en los últimos años; y del 1,78% en los *municipios*, que han estado siempre alrededor del 1,6%. Existen tres tipos de transferencias: constitucionales, legales y voluntarias. Es la Constitución, en su artículo 153, la que define que es la Unión la responsable de recaudar los impuestos y la que, en su artículo 159, atribuye el porcentaje a ser distribuido a los estados y municipios; este porcentaje se sitúa entre el 15% y el 16% en los gobiernos locales y entre el 25% y el 26% en los gobiernos estatales. Las transferencias voluntarias son las realizadas por la Unión sin que la Constitución obligue a ello; es el caso de las obras y servicios de interés común a la nación. Y las transferencias legales equivalen a aquellas que la ley, generalmente por medio de decisiones parlamentarias y no de la Constitución, decide la cantidad a ser repasada a los demás entes a determinadas inversiones. *Los gobiernos locales tienen entonces cierta autonomía para administrar su propia recaudación*. Con relación al gasto público de los niveles locales en función del PIB, es de un 30,17% para educación y de un 19,14% para salud; el resto de partidas no se especifican. Hay diversas instancias de articulación

y definición del sistema de financiación de los entes territoriales. La Secretaría del Tesoro Nacional (STN), vinculada al Ministerio de la Economía, verifica la recaudación de la Unión, los estados y municipios y los gastos de los tres entes; cada año se publican y pueden ser consultados por todos los ciudadanos. En esta publicación también constan los *accesos a la deuda pública por parte de los entes locales* y las donaciones o préstamos externos que reciben de organismos en el extranjero. Es la STN la que, por ejemplo, autoriza los fondos del extranjero si se trata de préstamos externos.

Entre *las responsabilidades de los municipios* en materia de servicios públicos y equipamientos sociales constan: el alumbrado público urbano, la apertura de vías urbanas, la circulación y el tráfico, el transporte público, la aprobación de las urbanizaciones, la aprobación de edificaciones. Además, comparten responsabilidades con otros niveles: educación primaria, secundaria y especial, las redes de agua potable y alcantarillado, la protección del aire, la policía de tráfico y circulación con los estados; salud preventiva y correctiva, la telefonía fija, las normas de las urbanizaciones, la seguridad social, la preservación de áreas verdes, el control de ruidos con los estados y el Gobierno federal.

## Chile

La República de Chile es un Estado unitario que se rige por la Constitución de 1981. Su artículo tercero reconoce la descentralización funcional y territorial, en conformidad con la ley, y su artículo 118, *la autonomía de las municipalidades*. *Ni el principio de subsidiariedad ni el principio de competencia general están reconocidos a nivel constitucional*. Chile está dividido en tres niveles de gobierno: central, regionales (15 regiones) y municipalidades (345).

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (nº 18.695) del 31 de marzo de 1981 es a ley que regula los entes locales. *Faltan un documento de acompañamiento al proceso de descentralización y una ley específica de descentralización*. Cuando alguna norma afecta a los municipios, como las leyes de rentas municipales, el Gobierno y el Parlamento consultan a la Asociación Chilena de

Municipalidades. Éste es el único mecanismo de consulta que conlleva la participación de los gobiernos territoriales en la elaboración de leyes nacionales que les competen. Cada una de las asambleas tiene potestad legislativa para aprobar o modificar los presupuestos propuestos respectivamente por el Gobierno central, el intendente regional y el alcalde; sólo el Parlamento nacional puede rechazarlos.

Chile tiene *un sistema de gobierno presidencialista* regulado por una normativa electoral única para todos los niveles. El Presidente de la República es elegido por mayoría absoluta entre el censo electoral cada cuatro años; si no se alcanza una mayoría absoluta, las dos primeras mayorías compiten en una segunda vuelta. El intendente regional es designado libremente por el Presidente de la República, que es también quien decide hasta cuando esta persona ocupa el cargo. El alcalde es elegido por sufragio universal por cuatro años, al igual que el Concejo Municipal. Los diputados también son elegidos cada cuatro años, mientras que los senadores de la República cada ocho; tanto estos dos como los senadores y concejales pueden ser reelectos un número indefinido de periodos, *sólo el Presidente de la República no puede ser reelecto*. Tres alianzas de partidos se presentan en todas las elecciones nacionales y locales; dos de ellas, excepto la izquierda, están representadas en el parlamento bicameral y todas lo están en el ámbito municipal. El sistema electoral binominal vigente asegura que las dos grandes alianzas tengan representación en el parlamento y limita las posibilidades de los partidos pequeños, que no acostumbran a estar representados; se eligen dos diputados o senadores por circunscripción y una alianza consigue los dos si más que duplica a la que se ubica en segundo lugar. No existe posibilidad de realizar una moción de censura. Las últimas elecciones locales, 2004, contaron con una participación del 82% de los ciudadanos.

*Las leyes orgánicas regionales y municipales establecen las competencias respectivas de cada nivel.* Aunque la noción de centro periferia no se utiliza en la legislación chilena, el artículo 123 de la Constitución sí que establece que se deben establecer formas de coordinación entre los municipios y los otros organismos del Estado. Con relación a los funcionarios locales, a pesar de que la Constitución señala que las municipalidades podrán

crear, suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer los órganos y unidades internas (artículo 121), pero la falta de reglamentación de esta norma impide su aplicación. De hecho, la determinación de las plantas de las municipalidades debe ser aprobada por la Subsecretaría Nacional de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del Gobierno central. Más allá de las normas establecidas en la Ley 18.883 del 15 de diciembre 1989 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, no hay códigos de conducta específicos para los funcionarios.

Son *pocas y menguantes las prácticas de democracia participativa* en Chile. El canal de participación local chilena más tradicional son las Juntas de Vecinos, que tienen personalidad jurídica y actúan en representación de los habitantes de su territorio y que, a su vez, suelen conformar las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos en cada municipalidad. No obstante, el sistema ha ido perdiendo importancia, la participación de los vecinos no supera el 10% y nuevas formas como los proyectos participativos, que distribuyen recursos de diversos fondos de inversión local (pavimentos participativos, plazas participativas) las han sustituido. Asimismo, *los presupuestos participativos son más una tendencia de moda que una práctica democrática* esencial en diversas municipalidades, ya que los recursos son escasos. Finalmente, a pesar de que se prevé la posibilidad de convocar un plebiscito por parte del alcalde o dos tercios de los concejales, éste no es vinculante y se utiliza raramente.

El gasto público en Chile se distribuye: 85% a nivel nacional, 1,8% a nivel intermedio y 13,2% a nivel local, según los datos entre 2001 y 2005. *Los gobiernos regionales sólo se financian con transferencias centrales*; el resto de niveles: el Gobierno central tiene un 20,7% del PIB de ingresos propios y los municipios un 1,3%; el 18,9% del PIB es el volumen de recaudación directa de impuestos del Gobierno central y el 1,3% del PIB el de las municipalidades. Los gastos con relación al PIB se distribuyen: un 19,4% del PIB para los gastos del Gobierno central, un 0,4% del PIB para el regional y un 3,2% del PIB para los municipios. Estos últimos se reparten en: 47,4% para personal, 25,1% para bienes y servicios de consumo y producción, 9% para subsidios y transferencias y 13,2% para inversiones y consumo de capital



fijo. El mecanismo que normalmente se emplea para que las municipalidades incidan en la determinación de los ingresos y gastos es el diálogo y las negociaciones entre la Asociación Chilena de Municipalidades y el Gobierno central, representado por el Ministerio del Interior y por su Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), responsable de los temas regionales y locales. *Los tributos municipales son fijados por el Parlamento*, por iniciativa exclusiva del Gobierno central; pero el 100% del recaudo de los tributos municipales es utilizado totalmente por los gobiernos locales. Sobre los ingresos por impuestos locales, las municipalidades tienen capacidad de decisión autónoma, y representan entre el 45% y el 50% de los recursos municipales totales. El resto de recursos locales corresponde a transferencias del Gobierno central con un destino específico: educación básica y media, salud primaria, subsidios sociales. *Ningún tipo de deuda crediticia de modo directo* pueden contraer las municipalidades o, en caso de hacerlo, deben contar con la autorización y aval explícito del Ministerio de Hacienda. El único endeudamiento posible es la llamada “deuda flotante” por atrasos en el pago a sus proveedores. Donaciones de la cooperación internacional pueden recibir, siempre y cuando no sean créditos ni empréstitos.

Hablando de *competencias municipales*, más del 46% de los recursos municipales proviene de transferencias centrales para la salud primaria y la educación básica y media, un 10% de los recursos municipales se destina a servicios y subsidios sociales, como familia, ficha familia o catastro municipal de familias pobres, trabajo con organizaciones de la comunidad; un 10%, proveniente de ingresos propios, va a servicios a la comunidad (alumbrado público, parques y jardines, tránsito y señalización); alrededor de un 20% de los recursos municipales van a cultura, seguridad y desarrollo local; entre el 10% y el 15% de los recursos propios junto con fondos nacionales de inversión se destinan a calles, parques, plazas, etc.; finalmente, las municipalidades proporcionan los servicios de recolección de residuos sólidos y limpieza de lugares públicos a través de empresas privadas, y sólo 2,2% de los ingresos municipales es la tasa de basura. Los servicios básicos de electricidad, agua, alcantarillado, gas y telefonía fija eran realizados por empresas públicas

nacionales que fueron privatizadas durante la dictadura militar (1973-1990).

Alrededor de la mitad de la población escolar total va a establecimientos municipales escolares, dos tercios de los chilenos atienden el sistema público de salud primaria. La principal modalidad de participación son las 65 mil organizaciones sociales que trabajan con los municipios, donde *viven un total de 16,7 millones de personas*. La tasa de desempleo ha disminuido en los últimos años, después de haberse mantenido elevada en los primeros años del 2000; según el Instituto Nacional de Estadística, en 2006 era del 6%, con la región de Aysén con la tasa más baja (1,8%) y Bio-Bio con la más alta (8,6%). A pesar de que falta información precisa sobre la *economía informal*, según Schneider, citado en *Ideas y Propuestas* de Jaime Guzmán (2008) representaría un 20,9% en el conjunto del país y se ubicaría en microempresas en los sectores de comercio, agricultura y servicios. En América Latina, la economía informal supone un promedio del 43,4%.

## Colombia

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. El país se rige por la Constitución de 1886 que ha sido reformada en diversas ocasiones; la última reforma constitucional, el 1991, profundizó en las reformas constitucionales y disposiciones legales precedentes de la constitución y *estableció el principio de subsidiariedad* (artículo 288: “La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. *Con 44,6 millones de habitantes, el país se divide en tres niveles*: nacional, 32 departamentos y 1.102 municipios.

El artículo primero de *la Constitución reconoce la autonomía local*, y las bases amplias de la descentralización política, fiscal y administrativa del país se asentaron en la reforma constitucional de 1991. Fruto de ésta, en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, se establecen los criterios para distribuir los recursos y competencias, por ejemplo, aumentan las responsabilidades territoriales en materia de educación y salud; la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001, reforma de la anterior, distribuyen recursos según estos dos artículos. Además, el texto constitucional reformado fortalece la figura del departamento como entidad territorial intermedia entre el Gobierno central, que define las políticas, y el municipio, que expresa las necesidades de la ciudadanía. En anterioridad, *la descentralización del Estado colombiano había ido agudizándose* desde la promulgación de la Constitución en 1886: primero, un Estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, en 1968 una reforma acuñó el término de descentralización técnica o por servicios y creó el “situado fiscal” o la transferencia de recursos a los departamentos para financiar Salud y Educación; en los ochenta se introdujo la descentralización fiscal, que fue incrementando dando más autonomía tributaria a los municipios. La participación de los gobiernos territoriales en las leyes nacionales es restringida. El Congreso de la República es la única instancia nacional que tiene competencias para elaborar, interpretar, reformar y derogar las Leyes y Códigos en todos los ramos; las asambleas departamentales expiden disposiciones relacionadas con planeación, desarrollo económico y social y el turismo, entre otras; y los concejos municipales reglamentan en la jurisdicción municipal los tributos y la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial, entre otras regulaciones.

Para avanzar en el proceso de descentralización, Colombia cuenta con el marco técnico-político del documento guía “Visión Colombia II Centenario 2019”, publicado en 2005, que establece las metas del país para lograr la paz, la justicia social, la infraestructura, la calidad de vida, la productividad, la competitividad, la consolidación de la democracia y la descentralización; de un Estado local con grandes niveles de participación ciudadana y la profundización de las competencias basadas en el ordenamiento territorial del país. Ahora, no existe una

instancia institucionalizada para coordinar la cooperación entre centro y periferia.

En este *sistema de gobierno presidencialista*, la elección popular por mayoría, cada cuatro años, es el sistema de elección del ejecutivo nacional, intermedio y local; sólo el presidente de la República puede ser reelegido, hasta por una vez de manera consecutiva. Tiene un sistema presidencialista. El Decreto 2241 de 1986 “Código Electoral” es la normativa general electoral, que fue modificado con importantes documentos como el Acto Legislativo 01 de 2003 o el Acto Legislativo 02 de 2004. *En los tres niveles territoriales se prevé la moción de censura*, dentro del marco constitucional (nivel nacional), de las disposiciones del Decreto 695 de 2007 (nivel intermedio) y las del Acto Legislativo nº 01 de 2007 (nivel local); por ejemplo, en las Asambleas Departamentales se requiere la aprobación de la mitad más uno, mientras que en los Concejos Municipales, de las dos terceras partes. La contratación de los funcionarios públicos es autónoma cuando los cargos no están vinculados a las plantas de personal de los municipios; si lo están, las decisiones deben ser sometidas a concurso y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Tanto el funcionario municipal, como departamental y nacional están cobijados por el régimen disciplinario marcado por la Ley 734 de 2002 “Código Único Disciplinario”.

Indicadores de democracia participativa son *la práctica de presupuestos participativos en el ámbito local*, donde los municipios han impulsado su utilización. No se realiza de manera generalizada ni con obligatoriedad legal, sino más bien fruto de la cooperación internacional como parte de las estrategias locales de intervención para ampliar la participación democrática de la ciudadanía en el desarrollo de sus comunidades y fortalecer la transparencia de los recursos municipales. Importantes casos son el segundo municipio en importancia en Colombia, Medellín, una ciudad intermedia, Manizales, y municipios pequeños como María La Baja. La normativa colombiana también recoge la iniciativa del *referéndum nacional, departamental, distrital, municipal o local*: se requiere inscribir la solicitud en el Registro del Estado Civil y conseguir en 6 meses el apoyo del 10% del censo electoral; después, la decisión se adopta por el voto de la mayoría absoluta del censo electoral. Al margen, la figura de los *Consejos de Planeación*

—en el ámbito nacional, departamental y local— se encarga, entre otros aspectos, de organizar y coordinar una amplia discusión con la comunidad y las localidades respecto al proyecto de Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el departamento o el municipio; y de formular recomendaciones y concepciones sobre el proyecto de acuerdo que la Administración le presente para su consulta. En especial en el ámbito local, estos Consejos a veces continúan acompañando el desarrollo de la gestión de los planes de desarrollo y otros ejercicios democráticos como el presupuesto participativo y la rendición pública de cuentas.

Son *responsabilidades del nivel local* en materia de servicios públicos y equipamientos sociales la educación primaria, secundaria y especial, la salud preventiva, la red de agua potable y de alcantarillado, el drenaje pluvial, la recolección de residuos sólidos, el alumbrado público urbano, la pavimentación de las vías urbanas, la circulación y el tráfico urbanos, el control y ejecución de obras, etc. Son competencias compartidas el Programa de Vivienda Social, la preservación de áreas verdes, la contaminación, la policía de tráfico, etc. La Constitución Política de 1991 diferencia claramente entre los niveles de gobierno y establece las competencias de los departamentos (artículos 298, 302 y 305, bajo el Título XI, “De la Organización Territorial”, Capítulo 2) y las de los municipios (en el mismo Título, Capítulo 3, los artículos 312 y del 315 al 321).

## Costa Rica

Costa Rica es un Estado unitario que se rige por la Constitución de 1949. Está dividido en *tres niveles territoriales*: nacional, provincial y municipal. Anteriormente el nivel provincial era también un nivel de administración, pero por inoperancia se suprimieron los presupuestos y administraciones de sus siete provincias. Se mantienen sus 81 cantones o municipalidades, 469 concejos de distritos y ocho concejos municipales de distrito. *El principio de subsidiariedad no está reconocido* a nivel constitucional, pero es el artículo 170 de la Constitución el que *reconoce la autonomía local*: “Las corporaciones municipales son

autónomas...”; y el artículo 169 el que indica que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, “estará a cargo del gobierno municipal”.

La Ley 7794 del 30 de abril de 1998 “Código Municipal” es la que regula el funcionamiento de los gobiernos locales, pero *falta un documento legal que acompañe el proceso de descentralización*. Sólo el 31 de agosto de 2007, el Gobierno costarricense publicó su política de descentralización a través del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y, por su parte, algunos partidos políticos suscribieron un recuento de compromisos, que el actual Gobierno se negó a suscribir. Formalmente, los gobiernos territoriales no participan en la elaboración de las leyes nacionales y es sólo la asamblea nacional la que tiene potestad legislativa sobre las materias de su competencia. La cooperación centro-periferia no está institucionalizada a través de consejos formales de consulta política, y, a pesar de que en 2001 se estableció un mecanismo para regular las competencias locales, en el artículo 170 de la Constitución, en su párrafo segundo y transitorio, no se aplicó por falta de la legislación correspondiente.

Costa Rica tiene *un sistema presidencial de gobierno*, que es elegido cada cuatro años mediante votación popular directa y sistema electoral mayoritario. El mismo método es utilizado desde 1998 para elegir los alcaldes de las 81 municipalidades, donde la candidatura debe ser vía uno de los ocho partidos político —igual número en el ámbito nacional y local—. Actualmente, los ocho partidos están representados en la asamblea nacional y cuatro en la local. *El Presidente de la República no puede ser reelegido consecutivamente, el alcalde sí, de forma indefinida*. El Código Electoral *no recoge la posibilidad de ejercer la moción de censura*. En las últimas elecciones locales, un 75,73% del censo electoral se abstuvo, con lo cual, sólo un 24,27% sufragó. Los funcionarios municipales se contratan de forma autónoma de acuerdo con el Código Municipal y se atañen al Código de conducta del funcionario nacional.

Como ejemplo de indicador de democracia participativa, existe *la posibilidad de iniciativa para referéndum*. Por el contrario, *no se llevan a cabo experiencias de presupuestos participativos* ni existen consultas con consejos o asociaciones en la toma de decisiones:

solamente en los concejos de distrito se desarrollan consultas, pero no vinculantes.

*El porcentaje de gasto público del conjunto de los municipios respecto al gasto público total del Estado es de alrededor del 2%, incluyendo Gobierno central, instituciones descentralizadas no empresariales, instituciones públicas financieras, órganos descentralizados y empresas públicas no financieras. No se puede influir en la decisión sobre el gasto de las transferencias nacionales y sí que hay capacidad de decisión sobre el gasto proveniente de impuestos locales. Según las estadísticas oficiales del Gobierno costarricense del 2006, dentro del gasto social de los gobiernos locales, un 30,6% se destinó a asistencia social, un 29,8% a educación, un 28,9% a salud, un 9,9% a vivienda y un 0,76% a servicios recreativos, culturales y religiosos. Ninguna de las responsabilidades en materia de servicios públicos y equipamientos sociales son exclusivas de los gobiernos locales, que, por ejemplo, comparten la red de agua potable y alcantarillado, el drenaje pluvial, el alumbrado público urbano, la circulación y el tráfico urbano, la protección del aire y la preservación de áreas verdes con el primer nivel de gobierno. En el conjunto del Estado, el volumen de recaudación directa de impuestos se ha mantenido relativamente estable en los últimos diez años, alrededor de los 26,03 millones de dólares anuales. Para los entes locales, la mayor parte de los ingresos provienen de los ingresos tributarios, seguidos de los ingresos de transferencias desde la Administración Central del Estado. Los gobiernos municipales no gozan de capacidad normativa para definir los elementos del tributo, pero tienen garantizado por ley un porcentaje sobre el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles de los impuestos nacionales, cuyo porcentaje varía en función del valor de la propiedad. No se dan estructuras institucionales permanentes para articular y definir el sistema de financiación de los entes territoriales. Con relación a la deuda pública, los entes locales pueden acceder a ella, pero esta opción no está regulada, cosa que lleva a un endeudamiento local casi inexistente, con la excepción de los créditos provenientes del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Igualmente posible es recibir fondos de organismos internacionales u otras instituciones en el extranjero.*

Costa Rica tiene *poco más de cuatro millones de habitantes*. Los distritos que ostentan los mejores niveles de desarrollo social se localizan del área metropolitana hacia el oeste del país, mientras que los de menor desarrollo, que tienden a ser muy rurales, extensos y poco poblados, principalmente en las zonas fronterizas.

## Ecuador

La República del Ecuador es un Estado unitario que se rige por la Constitución Política de 1998. Los *cuatro niveles territoriales*: central, provincial (24 provincias), cantonal o municipal (221 cantones) y parroquial o submunicipal (795 Juntas Parroquiales) dividen el país. El artículo 228 de la Constitución, en el capítulo tercero “De los gobiernos seccionales autónomos”, reconoce la autonomía local: “(...) *Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía* y, en su uso de su facultad legislativa, podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”. Constitucionalmente, *no se reconoce el principio de subsidiariedad*.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal (1996), reformada en 2004 con la participación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y codificada en 2005, la Ley de Régimen Provincial (2002) y la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales (2000) son la base legal de funcionamiento de los diferentes subgobiernos estatales. Además, *existe una ley específica de descentralización*: la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (1997). En la Constitución, el artículo 226 reconoce el principio de competencia general y acepta la descentralización de las competencias del Gobierno central, “a excepción de la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo (...)”. Estas competencias se refieren a los municipios y las provincias; las de las juntas parroquiales quedan definidas por “la ley”, según recoge el texto constitucional. Esta descentralización de responsabilidades debe ir acompañada por ley de una transferencia de recursos equivalentes y es obligatoria “cuando una entidad seccional la

solicite y tenga capacidad operativa para asumirla”. Los artículos constitucionales 233 y 234 regulan los órganos y figuras administrativas en las provincias y cantones. *El proceso de descentralización va acompañado del Plan Nacional de Descentralización (2004)*. Cada asamblea tiene potestad legislativa, a excepción de las Juntas parroquiales: el Congreso Nacional dicta las leyes nacionales; el Consejo Provincial, las ordenanzas provinciales; el Consejo Municipal, las ordenanzas municipales. La cooperación centro-periferia está institucionalizada por ley con Consejos consultivos sobre diversos temas en los ámbitos municipal y provincial, pero, además, algunos consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales han institucionalizado *Asambleas*, que son instancias más amplias de consulta a la ciudadanía.

Ecuador tiene un sistema de gobierno presidencialista con elecciones directas cada cuatro años. *El Presidente no puede ser reelecto, los prefectos (provincia) y alcaldes (municipios) pueden serlo indefinidamente*. De media, se presentan 13 partidos políticos para el puesto de presidente del Gobierno, 30 para el Congreso nacional, 11,4 para diputados provinciales y 11,33 para consejeros provinciales. En el Congreso Nacional, 11 partidos tienen representación en el ámbito nacional; 3,09, representación provincial en el Congreso Nacional; 4 partidos tienen representación local en el Congreso Provincial. *En todos los niveles de gobierno es posible iniciar una moción de censura*, por ejemplo, en el caso nacional, a través de un juicio político por causales muy específicas. La Ley de Elecciones es la reglamentación electoral vigente, en un sistema electoral que combina mayoritario (absoluto, en las elecciones presidenciales, simple, en las elecciones provinciales, municipales y parroquiales) y proporcional (en las asambleas de los cuatro niveles). Los funcionarios locales se contratan de forma autónoma, pero se rigen por la misma ley que el resto de los funcionarios públicos: la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

*Ecuador cumple con tres indicadores de democracia participativa: los presupuestos participativos, las iniciativas para referéndum y las consultas a consejos*. Mientras que los presupuestos participativos están en la ley de Régimen Municipal y han sido llevados a la práctica en provincias (Chimborazo) y en muchos municipios (Cotacachi), las iniciativas para referéndum se incluyen en la ley,

pero no han sido nunca practicadas. Las consultas a consejos se articulan a través de consultas al Consorcio de Consejos Provinciales, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y el Consejo de Juntas Parroquiales. *Poco más de 13,7 millones de personas pueblan el país*.

Con relación al gasto público total del Estado, *el gasto público local representa el 9,1%*; la participación de los gobiernos seccionales en el presupuesto nacional es de un 6,5%. Por niveles de gobierno, los recursos totales en porcentaje del PIB son de un 29,8% para el nivel nacional y de un 4,6% para el local. En un 90% de los casos de inversiones de libre disponibilidad de los gobiernos seccionales existe capacidad de influencia sobre el gasto de las transferencias nacionales. *También existe capacidad de decisión sobre el gasto proveniente de impuestos locales*. Referente al gasto público de los niveles locales, en función del PIB, la mayor parte se dedica a políticas de bienestar (3,6% en bienestar, 0,7% en servicios públicos generales, 0,2% en educación y cultura, y 0,06% en salud), seguido de inversiones de capital (2,9%) y gasto en bienes de consumo y servicio (0,5%). Entre las *responsabilidades en materia de servicios públicos* y equipamientos sociales que asume en solitario el tercer grado de gobierno, los municipios, se cuentan: la red de agua potable y de alcantarillado, el drenaje pluvial, la recolección de los desechos sólidos, el alumbrado público urbano, la circulación y el tráfico urbano, el transporte público urbano, las normas sobre edificaciones y urbanizaciones, el control de la contaminación sonora; son algunas de las responsabilidades compartidas con otros niveles: la educación primaria, secundaria y especial (con el Gobierno nacional), la telefonía fija (con el Gobierno nacional), la salud preventiva (con los Gobiernos nacional y provincial), el programa de vivienda social (con los Gobiernos nacional y provincial).

Para financiarlo, el 42,19% de los ingresos locales proviene de transferencias desde la Administración Central del Estado, el 41,13% de ingresos tributarios y el 16,67% de otros ingresos. Sólo en tributos locales, los gobiernos locales tienen capacidad normativa para definir elementos como el objeto, la base imponible, la cuota tributaria y el calendario de recaudación. De todos modos, estos gobiernos seccionales tienen garantizado entre un 11% y un 20% fijo de la recaudación de los tributos.



En Ecuador, no existe estructura institucional alguna para articular y definir el sistema de financiación de los entes territoriales. Por otro lado, *es posible acceder a la deuda pública* por parte de los entes locales a través del Banco del Estado, y también recibir fondos de organismos internacionales u organizaciones en el extranjero, siempre y cuando tengan el aval del Gobierno nacional.

## España

España es un Estado Social y Democrático de Derecho, de acuerdo con la Constitución de 1978, que establece el proceso de descentralización en su Título VIII “De la Organización Territorial del Estado”; *la descentralización continúa con los Estatutos de Autonomía de cada una de las comunidades autónomas. La autonomía local está reconocida* en los artículos 137 y 140 de la Constitución, pero no el principio de subsidiariedad, que sólo es reconocido por la aplicación del artículo 3B del Tratado de la Comunidad Europea: “en los ámbitos que no sean de su competencia, la comunidad intervendrá, *conforme al principio de subsidiariedad*, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”. Tiene *cuatro niveles de administración territorial*: Gobierno central, comunidades autónomas (17 y dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla), provincias (50) y municipios (8.111); en casos excepcionales para municipios con menos de 100 habitantes, existe el llamado régimen de concejo abierto.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, “Reguladora de las Bases del Régimen Local” (LRBRL), modificada por diversas leyes, como la Ley 39/1988, la Ley 9/1991, la Ley 10/1993, la Ley 4/1996, la Ley 35/1998, la Ley 14/2000, el RDLeg. 2/1994, la LO 14/2003, es la ley que regula el funcionamiento de los gobiernos locales. *Esta ley también reconoce la autonomía de los municipios*. Con relación a las competencias, el artículo 149 de la Constitución regula las competencias exclusivas del Estado, el artículo 148 el de las comunidades autónomas y la Ley de Bases

del Régimen Local, las de los municipios. *El Libro blanco sobre la Reforma del Gobierno Local en España (2005) acompaña el proceso de descentralización*. Mediante el nombramiento de los senadores de la Cámara baja (Senado) a través de los Parlamentos regionales, las comunidades autónomas participan en la elaboración de ciertas leyes nacionales que les competen. Los municipios y provincias no cuentan con mecanismos formales de consulta aparte de las Comisiones de consulta representativa de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que viene consultada en ciertos casos sin que sea vinculante. La democracia local es representativa y participativa. En el nivel intermedio de gobierno, *los parlamentos regionales tienen potestad legislativa sobre las materias de su competencia* y, en el nivel local, a través del pleno municipal o provincial se legisla sobre, entre otras, la reglamentación y autoorganización, tributos y finanzas, programación o planificación.

La forma de gobierno es *una monarquía parlamentaria*. La Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio de Régimen Electoral General se aplica a todos los niveles de gobierno y establece el sufragio universal; las elecciones se celebran cada cuatro años y simultáneamente todos los municipios y comunidades autónomas, salvo en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía que celebran las elecciones en fecha distinta al resto de comunidades autónomas. Los representantes políticos de los *46 millones de habitantes* que tiene el país, ejercen el poder legislativo en las dos cámaras nacionales, el Congreso de los Diputados y el Senado. El presidente del gobierno es propuesto por el Rey y se corresponde con el cabeza de lista del partido que ha obtenido un número mayor de escaños en el Congreso de los Diputados. El presidente nombra a sus ministros, que no tienen porqué ser parlamentarios. A nivel nacional, la circunscripción electoral es la provincia, que tiene dos de los 350 escaños del Congreso sobre la base territorial y el resto en función de la variable población. Para el Senado, los escaños se eligen por elección directa, asignando cuatro escaños por provincia, bajo sistema de representación proporcional en “lista abierta”. A nivel regional (comunidad autónoma), los Parlamentos regionales tienen el mismo sistema de elección que el nacional. A nivel local, la circunscripción electoral única es el municipio y utiliza un sistema

electoral idéntico al nacional. 12 partidos en el ámbito nacional, 10 en el intermedio y 8 en el local presentan candidaturas; 10 a nivel nacional están representados en la asamblea parlamentaria, 9 a nivel intermedio y 8 a nivel local. *Ni presidentes ni alcaldes tienen límites de mandato y en todos los niveles es posible ejercer la moción de censura*, derecho que está recogido en el artículo 113 de la Constitución Española. Una media del 70% del censo electoral participó en las últimas elecciones locales. Los funcionarios son contratados de manera autónoma, de acuerdo con la Ley de Bases de régimen local, que es a su vez la que establece su código de conducta.

La democracia participativa en España se plasma en dos indicadores: *las iniciativas de referéndum*, reguladas por la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero; y *las consultas en consejos o asociaciones* en la toma de decisiones, que se articula a través de órganos territoriales de gestión desconcertada establecidos por los municipios. Los presupuestos participativos son una experiencia muy reciente que sólo se ha llevado a cabo en unos 30 municipios desde 2002.

Entre *las competencias de las comunidades autónomas* que regula la Constitución hay la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las obras públicas de interés de la comunidad autónoma, los ferrocarriles, la agricultura y ganadería, la gestión de protección del medio ambiente, la pesca, los museos y bibliotecas, el patrimonio monumental, el fomento de la cultura, el turismo, el deporte, la asistencia social, la sanidad. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía, las comunidades autónomas pueden ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por el artículo 149. Son *competencias provinciales* (Ley de Bases de régimen local), canalizadas a través de la Diputación, la coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial. Son *competencias municipales* (Ley de Bases de régimen local), las responsabilidades propias que se ejercen en régimen de autonomía local, como seguridad en lugares públicos, protección civil, patrimonio histórico-artístico, participación en la atención primaria de la salud, cementerios y

funerarios, suministro de agua y alumbrado público, transporte público, actividades o instalaciones culturales. Desde 2004, existe *la Conferencia anual de Presidentes de Comunidades Autónomas* más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para coordinar los niveles intermedios, y, desde 2006, la Conferencia anual municipal para coordinar las acciones de gobierno del Estado y los municipios, representados en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

## Honduras

La República de Honduras se rige por la Constitución promulgada en 1982, en la cual no existe una reforma que introduzca una descentralización del Estado. *Tampoco está reconocida la subsidiariedad constitucionalmente. Lo que la Constitución reconoce es la autonomía local*, en sus artículos 294 (“los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo”) y 298 (“en el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las corporaciones municipales serán independientes de los poderes del Estado”). Tiene *dos niveles de administración territorial*, Gobierno central y gobierno local, y, territorialmente, el país está dividido en 18 departamentos y 298 municipios; en cada municipio existe un alcalde y su corporación municipal. Tiene poco más *de siete millones de habitantes*.

Los gobiernos locales quedan regulados por la Ley de Municipalidades (1990), que entró en vigencia en enero de 1991, y por el Decreto nº 134-90 y sus decretos reformas 48-91, 177-91, 124-95, 133-96, 171-98, 125-2000 y 200-2005. *El principio de competencia general no está reconocido a nivel constitucional*, que en el artículo 296 sólo dice que la Ley establecerá la organización y funcionamiento de las municipalidades; es entonces la Ley de Municipalidades la que en su artículo 13 regula las diferentes atribuciones a qué están obligadas a cumplir las municipalidades. Participar en la elaboración de ciertas leyes nacionales que les competen es posible para los gobiernos locales siempre y cuando tengan el visto bueno de la Secretaría de Gobernación y Justicia, previo a ser introducidas al Congreso Nacional; sin embargo, la

participación se limita a proporcionar observaciones y o recomendaciones y a proponer anteproyectos de ley o de reforma de leyes. Al margen de las leyes anteriormente mencionadas, el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) y el Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local, impulsado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y firmado por los candidatos presidenciales el 12 de octubre de 2005, sirven de base para elaborar la Política del Estado, ante la *ausencia de una política estatal específica de descentralización*. Con relación a la potestad legislativa, el Congreso Nacional legisla y / o reforma los impuestos municipales tipificados en la ley de municipalidades y los gobiernos locales legislan únicamente en lo que respeta a tasas municipales.

Honduras tiene *un sistema de gobierno presidencialista* que se escoge con sufragio directo cada cuatro años. Mientras que *el Presidente Constitucional de la República no puede reelegirse, los alcaldes y corporaciones municipales no tienen límite de reelección*. Para aquellas personas o instituciones que promuevan la reelección de un Presidente Constitucional, la ley establece penas. Cinco partidos presentan candidaturas en los dos niveles de gobierno y todos ellos tienen representación en la asamblea; los partidos tradicionales ostentan la mayoría. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, vigente desde 1981, es el reglamento electoral; una reforma destacada fue la elección en papeleta separada, una para presidente, otra para alcaldes y otra para diputados, a pesar de tener la opción de votar por un mismo partido y por mismos candidatos de este partido. La Ley Electoral preceptúa que el sistema de elección podrá ser por simple mayoría o por representación proporcional por cocientes y residuos electorales, nacionales, departamentales y municipales. Se eligen por mayoría simple el presidente y vicepresidente de la República en forma conjunta y directa; también los diputados al congreso nacional en aquellos departamentos en los cuales solamente corresponde uno, y otros cargos que establezca la ley. Se estima que el porcentaje de participación en las últimas elecciones municipales fue de un promedio del 60% en base al padrón electoral; en las elecciones presidenciales, la tendencia fue ligeramente superior, seguidas por las elecciones de corporaciones municipales y diputados. Los funcionarios locales son contratados de manera independiente, de

acuerdo con la Ley de Municipalidades; el pueblo elige el funcionario local, mientras que el Poder Ejecutivo, en función del color político y a través del Presidente de la República, elige el funcionario nacional. Actualmente AMHON está impulsando un anteproyecto de Ley de Servicio Civil Municipal tendente a regular y ordenar el servicio civil a nivel de las municipalidades del país. Algunos indicadores de democracia participativa son los casos aislados de municipios que llevan a cabo *experiencias de presupuestos participativos*, la posibilidad de convocar un *referéndum* y de presentar *consultas a los consejos*; la Ley de Municipalidades establece las asambleas consultivas, los cabildos abiertos y el referéndum como figuras para tomar decisiones o para informar al pueblo sobre la gestión realizada por la Corporación Municipal. El artículo 16 del reglamento de la Ley de Municipalidades manifiesta que las corporaciones municipales, por resolución de dos terceras partes de sus miembros, podrá *convocar a plebiscito a todos los ciudadanos del término municipal* para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia a juicio de la corporación. El resultado deberá ser de obligado cumplimiento y publicado. El Concejo de Desarrollo Municipal, integrado por el conjunto de las fuerzas vivas del municipio en número igual a los regidores existentes, es un órgano asesor de la municipalidad, cuyas decisiones pueden o no ser vinculantes referente a las decisiones trascendentales del municipio.

Con relación al gasto público, *existe capacidad de influencia de los gobiernos locales en la decisión sobre el gasto de las transferencias nacionales y de impuestos locales*, porque éstos son los que escogen las áreas en las cuales invertirlos. No obstante, la Ley de Municipalidades establece unos porcentajes que van en relación hasta el 30% para gastos administrativos y un 70% para gastos de inversión, para las transferencias nacionales, y cualquier modificación porcentual de la normativa de los impuestos locales debe ser autorizada por el Congreso Nacional. *Los gobiernos locales tienen capacidad normativa en la definición de la base imponible de los tributos*, pero no del objeto, de la cuota tributaria y del calendario de recaudación, en el caso de los impuestos; aunque sí que tiene capacidad normativa completa para las tasas por servicios. De acuerdo con el Código Municipal, un 5% del presupuesto general de ingresos del Gobierno central está garantizado para los



gobiernos locales; en teoría, desde 1994, en cumplimiento, desde 2005. Los entes locales también *tienen acceso a la deuda pública*, pero con previa aprobación del Congreso Nacional, y a fondos de organismos internacionales, sin restricciones; en el caso de las mancomunidades de municipios, el recibo de fondos del extranjero debe ser aprobado por el pleno de la Corporación Municipal. Son *responsabilidades exclusivas de las municipalidades* la recolección de desechos sólidos, las normas para la aprobación de edificaciones y la aprobación de las edificaciones, la implementación de plazas y parques. Son compartidas con el Gobierno central, salud preventiva, red de agua potable y alcantarillado, drenaje pluvial, alumbrado público urbano, normativa y aprobación de urbanizaciones y la preservación de áreas verdes. La educación, los hospitales, la energía y el transporte público urbano son algunas de las competencias del Gobierno central.

## México

Los Estados Unidos Mexicanos son una República representativa, democrática y federal, según recoge el artículo 40 de la Constitución de 1917. *Constitucionalmente, no está reconocido el principio de subsidiariedad, pero sí la autonomía local* o “Municipio Libre”, en el artículo 115. Es este mismo artículo el que concreta las competencias de los municipios; no se da ninguna fórmula de cooperación institucionalizada entre centro y periferia. México se divide *en tres niveles de administración territorial*: federación, Entidades Federativas (31) y Distrito Federal y municipios (2,439).

Cada una de las entidades federativas tiene una ley que la regula. Formalmente los gobiernos territoriales no participan en la elaboración de leyes nacionales que les competen. *Tampoco existen documento o ley específica que acompañe la descentralización*. La asamblea nacional tiene potestad legislativa, las asambleas de las entidades federativas pueden legislar en materias que no estén expresamente reservadas al Congreso de la Unión y las asambleas locales emiten bandos y reglamentos municipales sobre las materias de su competencia.

México tiene *un sistema de gobierno presidencialista* que elige el ejecutivo mediante la elección popular directa: cada seis años en los niveles nacional e intermedio y cada tres o cuatro años, en función del Estado federado, en el nivel local, donde se utiliza el sistema de elección de planillas. *Ni el Presidente de la República ni los gobernadores pueden ser reelectos en forma absoluta, pero los alcaldes pueden volver a presentar candidatura cada dos años*. El Senado también se elige cada seis años, mientras que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de los Estados se renuevan cada tres años. En el conjunto de México ocho partidos se presentan a elecciones, de los cuales cuatro están representados en las asambleas intermedia y local y todos lo están en la nacional. En las últimas elecciones hubo una media de participación del 52%. La moción de censura está recogida en el artículo 72 de la Constitución para los gobiernos nacional e intermedio, pero, salvo en algunas entidades federativas, no en el local. Todos estos aspectos están regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008) y las 32 leyes electorales estatales que aplican en las Entidades Federativas y municipios. Los funcionarios locales se contratan de manera independiente, pero no tienen un código de conducta formal con fuerza vinculante.

Son pocos los ejemplos de democracia participativa. *Pocos municipios ejercen presupuestos participativos*, que no están institucionalizados; a pesar de que el artículo 20 de la Ley General de Planeación prevé un mecanismo difuso de participación social en la planeación del desarrollo, cosa que ha permitido integrar concejos consultivos y figuras similares en distintos temas, estas *opiniones no son vinculantes*. El derecho de iniciativa para *referéndum no está generalmente reconocido* y, si lo está en algún estado, no existe legislación secundaria que reglamente su ejercicio. Sin embargo, el derecho de iniciativa reglamentaria municipal está reconocido para los vecinos de los municipios en casi todas las entidades federativas.

*Respecto al gasto público total del Estado*, el gasto público nacional es el 85%, el intermedio el 16% y *el municipal el 4%*. Por niveles de gobierno, *los recursos totales* en porcentajes del PIB son de un 26,5% para el nacional, de un 6,4% para el intermedio y de

un 1,6% para el local. Es poca la capacidad de influencia de los gobiernos locales sobre el gasto de las transferencias nacionales, ya que hasta ahora la presión de los gobernadores de los estados ha influido favorablemente el aumento de las transferencias de recursos, sin reformar el marco jurídico, pero esto no ha impactado a los gobiernos locales. Con relación a los impuestos locales, *los municipios pueden decidir sobre las contribuciones municipales*, los estados sobre los impuestos estatales y el Gobierno federal, no. La mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales proviene de transferencias desde la Administración Central del Estado (más de 60%), seguidos de ingresos tributarios (más del 12%) y de otros ingresos. Estos gobiernos no tienen capacidad para definir el objeto, la base imponible y el calendario de recaudación de los tributos, pero sí pueden solicitar al Poder Legislativo la aprobación de los valores catastrales. Por ley, los municipios reciben de manera fija un 20% sobre la denominada Recaudación Federal Participable (un 13,6% del PIB, en 2005) de la recaudación de tributos. Faltan estructuras institucionales permanentes que articulen y definan el sistema de financiación de los entes territoriales. Aunque limitada por sus fines y a la Ley Federal de Deuda Pública, *los entes territoriales tienen acceso a la deuda pública*; los municipios, además, requieren la autorización del Poder Legislativo Estatal. La Constitución, en su artículo 117, prohíbe que los entes locales/intermedios reciban directamente fondos de organismos en el extranjero.

En función del PIB, los gastos de los gobiernos locales /intermedios es de promedio de un 0,29% en gasto en bienes de consumo y servicios, de un 0,05% en inversiones de capital y de un 0,41% en políticas de bienestar, según datos de 2005. *El nivel municipal tiene entre sus responsabilidades* el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública.

Un 46,9% de un total de 106,6 millones de habitantes tiene acceso a la protección social, un 46,9% a servicio de salud, el 31,6% de la población de seis años o más asiste a la escuela, un 97,4% de la población tiene agua potable en las viviendas particulares y un 69,3% de estas viviendas está conectada a la red de drenaje.

Se estima que el 27% de la población económicamente activa ocupada trabaja en *el sector informal*.

## Nicaragua

La República de Nicaragua es un Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible; una república democrática, participativa y representativa, según recogen los artículos seis y siete de la Constitución Política de Nicaragua de 1987. Ésta *no reconoce el principio de subsidiariedad, pero sí el de autonomía local y el de competencia general*, ambos en el artículo 177. El país tiene *tres niveles administrativos territoriales*: se divide en Gobierno central, departamentos y municipios (153); además, las regiones autónomas de la Costa Atlántica, que están administradas por gobiernos regionales.

Son varias la leyes de base del régimen local: la Ley 40/261 de 1988 y reformada en 1997 “Ley de Municipios, Reglamento y sus Reformas”, el Decreto n° 455 de 1989 “Decreto de Plan de Arbitrios Municipal”, la Ley 466 de 2003 “Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua”, entre otras. La Política Nacional de Descentralización y la Estrategia para la Implementación para la Política Nacional de Descentralización son documentos que acompañan el proceso de descentralización nicaragüense; *específicamente no existe ninguna ley de descentralización*. A través de la consulta, los municipios pueden incidir en la Asamblea Nacional, que es quien tiene la máxima potestad legislativa para dictar leyes. Las regiones autónomas tienen los Consejos Regionales como instancias legislativas en sus ámbitos de competencia y los municipios ejercen su potestad legislativa en los Concejos Municipales, que básicamente dictan y aprueban ordenanzas y resoluciones. El Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, los Consejos de Desarrollo Departamentales y los Consejos de Poder Ciudadano intentan articular la inversión pública y *funcionan como entes institucionalizados para la cooperación centro-periferia*.

Nicaragua tiene *un sistema de gobierno presidencialista* con un sistema de elección directa en todos los niveles cada cuatro años, en los casos de las autoridades municipales y regionales, y cada cinco

años en los casos del presidente y los diputados. *Tanto para el presidente como para el alcalde queda prohibida la reelección continua.* La Ley 331 “Ley Electoral” reglamenta el sistema electoral de Nicaragua, que es mayoritario; en el caso de los diputados, es un sistema de representación proporcional de acuerdo al número de habitantes por departamento. La participación en los últimos comicios fue del 67% en el ámbito nacional, del 45% en las regiones autónomas y del 54% en el ámbito local; se presentaron cuatro, cinco y siete partidos respectivamente. De estos, los cuatro están representados en la asamblea nacional a nivel nacional, tres a nivel regional y cinco a nivel local. *En todos los niveles de gobierno está reconocido el derecho a moción de censura,* que casi siempre tiene que estar aprobada por dos tercios de los miembros de las asambleas. La Ley 502 “Ley de Carrera Administrativa Municipal” establece la contratación autónoma de los funcionarios públicos locales, pero todos los niveles están regidos por el código de conducta de la Ley 438 “Ley de Servidores Públicos”. Existen varios indicadores de democracia participativa. *La planificación participativa se lleva a cabo en la inversión anual municipal* mediante la aplicación de la Ley 376 “Ley de Régimen Presupuestaria Municipal”. La Ley Electoral, en su artículo 134, reconoce la posibilidad de *referéndum en los niveles local y nacional.* Finalmente, *es posible realizar consultas con consejos o asociaciones:* en el ámbito nacional, existe el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, en el departamental, el Consejo de Desarrollo Departamental y en el ámbito municipal, el Comité de Desarrollo Municipal. A la par, existen los *Consejos de Poder Ciudadano* que tienen comunicación directa con el Ejecutivo.

En 2007, el gasto público total de Nicaragua fue de un 13,5%, 1,4% menos que el año anterior. En porcentaje del PIB, *los recursos totales* por niveles de gobierno son de un 19,5% en nacional y de *un 3,5% en local;* los recursos manejados por los gobiernos regionales e incluyen en el porcentaje nacional, ya que se trata de dos gobiernos regionales. La Ley de transferencias establece el gasto proveniente de impuestos locales, su uso y la forma de asignación de los recursos. De nuevo en función del PIB, *el gasto público* en bienes de consumo y servicios de

los niveles locales es de un 1,5%, en inversiones de capital 1,7% y en políticas de bienestar, no se han facilitado datos. Casi la mitad de los ingresos de los gobiernos locales proviene de ingresos tributarios (47%), otra mitad de las transferencias de la Administración Central del Estado (44%) y un 9% de otros ingresos. El tercer nivel de gobierno no interviene en la definición de los elementos del tributo y tienen garantizado por ley un porcentaje fijo del 8% de la recaudación de los tributos, que aumentará hasta un 10% en 2010. Falta una comisión que articule específicamente la financiación de los entes territoriales, aunque existen para los asuntos municipales, desarrollo y de población. Sí que hay una *Comisión Nacional de Transferencias que vela por el sistema de transferencias y la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC),* que es una entidad gremial que aglutina a los 153 alcaldes del país y cumple un papel de incidencia y gestión en el tema de la financiación. Para poder acceder a la deuda pública, los entes locales deben elaborar estudios de factibilidad técnica y económica, solicitar el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en ocasiones someterse al proceso de consulta e la población (si la deuda supera el período de los electos) y el máximo que puede endeudarse un municipio es un monto en el que el pago a la *deuda* (principal + intereses) no supere el 20% de los ingresos corrientes anuales. Siguiendo un sistema de evaluación del riesgo establecido por la Ley de endeudamiento público, los entes locales acceden de manera directa a fondos de organismos en el extranjero.

En Nicaragua viven *5,4 millones de personas.* De éstas, un 35% participa del sistema educativo, un 63% tienen agua potable en las viviendas, un 68,45% luz eléctrica y un 39% se benefician del servicio de recolección de basura. A pesar de que el dato sobre el peso de la *economía informal* no está disponible de forma ponderada en los indicadores nacionales, por sectores de ocupación está estimado que en agricultura el 70% de sus ocupados pertenecen al sector informal; en comercio, el 79%; en servicios comunales, sociales y personales, el 48%; y en la industria manufacturera, el 57% de sus ocupados pertenecen al sector informal. Se estima que en general el peso alcanza el 63%.



# ANEXO VI. DIRECTRICES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN APROBADAS POR EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE UN-HABITAT. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

## Introducción

1. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos se puede lograr “mediante una descentralización efectiva de las responsabilidades”, la gestión política y la facultad de adoptar decisiones “y una asignación proporcionada de recursos, incluida la facultad de recaudar ingresos, a las instituciones más representativas de los sectores interesados de la población y más cercanas a ellos”<sup>1</sup>. El Programa de Hábitat recomienda también que “los Gobiernos deben examinar y adoptar, según proceda, políticas y marcos jurídicos de otros Estados que apliquen con eficacia la descentralización”<sup>2</sup>.
2. En los últimos años, los conceptos de autonomía local o gobierno autónomo local se han utilizado para reflejar, desde la perspectiva de una autoridad local, la necesidad de descentralización que prácticamente todos reconocen. Hoy día se considera que la descentralización efectiva es un elemento de la buena gobernanza y una expresión de la práctica democrática y de una Administración pública eficiente. También se reconoce que las autoridades locales electas, conjuntamente con las autoridades nacionales y regionales, son los principales agentes de la gobernanza y la administración democráticas, que colaboran con las autoridades nacionales y regionales, pero tienen también sus propias esferas autónomas de actividad pública. De ahí que la democracia local constituya un elemento esencial de la democracia propiamente dicha, cualquiera que sea el tipo de Estado, federal, regionalizado o unitario.
3. Se reconoce además que el proceso de descentralización requiere esfuerzos concertados de fomento de la capacidad y reforma institucional y, por consiguiente, deberá vincularse con el fortalecimiento de las autoridades locales.
4. Las presentes directrices fueron elaboradas por los miembros del Grupo Asesor de Expertos sobre Descentralización (GAED), establecido por la Directora Ejecutiva en cumplimiento de la Resolución 19/12 del Consejo de

Administración de ONU-Hábitat. El mandato del GAED consiste en prestar asesoramiento en relación con el diálogo internacional sobre descentralización formulando recomendaciones y documentando las mejores prácticas.

5. En las Directrices se esbozan los principios fundamentales sobre los que descansan los aspectos democráticos, constitucionales/jurídicos y administrativos de la gobernanza local y la descentralización. Deben aplicarse, por demás, a las condiciones concretas del tipo de Estado (federal, regionalizado o unitario), con diferentes tradiciones estatales (por ejemplo, napoleónico, germánico o anglosajón, así como las tradiciones de Asia o del mundo árabe). Por tal motivo, no constituyen una pauta uniforme y rígida aplicable a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, por lo que pueden ser objeto de adaptaciones nacionales.
6. No obstante, su objetivo fundamental es apoyar y orientar la reforma legislativa, cuando sea necesaria y procedente.

### A. Gobernanza y democracia a nivel local: democracia representativa y participativa

1. La descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernanza y el compromiso ciudadano; esta descentralización debe entrañar una combinación apropiada de democracia representativa y participativa.
2. La participación mediante la inclusión y la atribución de poderes a los ciudadanos debe ser un principio fundamental de la adopción de decisiones, su puesta en práctica y seguimiento a nivel local.
3. Las autoridades locales deben reconocer la existencia de diferentes tipos de electores dentro de la sociedad civil y procurar garantizar que todos ellos participen en el desarrollo gradual de sus comunidades y barrios. Las autoridades locales deben tener derecho a establecer y desarrollar alianzas con

<sup>1</sup> Programa de Hábitat, pág. 177.

<sup>2</sup> Ídem, pág. 180.

todos los agentes de la sociedad civil, en particular las organizaciones no gubernamentales y las comunitarias, y con el sector privado y demás interesados directos.

4. Las autoridades locales deben estar facultadas, ya sea por medio de la constitución o de la legislación nacional, a definir formas apropiadas de participación popular y compromiso cívico en la adopción de decisiones y el desempeño de sus funciones de dirección comunitaria, lo que podrá abarcar disposiciones especiales para la representación de los sectores de la sociedad más débiles social y económicamente, los grupos étnicos y de mujeres y las demás minorías.
5. El principio de no discriminación debe aplicarse a todos los asociados y a la colaboración entre los Gobiernos nacionales y regionales, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil.
6. La representación de ciudadanos en la administración de los asuntos de las autoridades locales debe reforzarse mediante la participación en todas las etapas del proceso político, siempre que sea factible.
7. Con miras a consolidar el compromiso de la sociedad civil, las autoridades locales deben procurar adoptar nuevas formas de participación, como son los consejos de vecinos, los consejos comunitarios, la democracia electrónica, la participación en el establecimiento del presupuesto, las iniciativas y los referendos civiles, siempre y cuando sean aplicables a su contexto específico.
8. La participación de la mujer y la consideración de sus necesidades debe ser un principio cardinal consagrado en todas las iniciativas locales.

#### *Los funcionarios locales y el ejercicio de sus funciones*

9. Los políticos y funcionarios que sean autoridades locales deben cumplir sus tareas con sentido de responsabilidad y de rendición de cuentas ante los ciudadanos. En todo momento mantendrán un alto grado de transparencia.

10. Si bien el cargo político local debe considerarse un compromiso con el bien común de la sociedad, las condiciones materiales y remunerativas de los políticos locales deben garantizar la seguridad y la buena gobernanza en el libre ejercicio de sus funciones.
11. Se elaborará un código de conducta que exija a los empleados de la administración pública que presten sus servicios con integridad y eviten toda situación que pueda llevar a un conflicto de intereses. Dicho código será de conocimiento público, tan pronto esté listo.
12. Se deben establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos reforzar este código.
13. Se deben mantener registros e información que, en principio, se pondrán a disposición del público no sólo para aumentar la eficiencia de las autoridades locales sino también para posibilitar a los ciudadanos el disfrute de todos sus derechos y asegurar su participación en la adopción de decisiones locales.

## **B. Facultades y responsabilidades de las autoridades locales**

### *1. Subsidiariedad*

1. El principio de subsidiariedad constituye la razón de ser del proceso de descentralización. Según este principio, las autoridades elegidas que están más próximas a los ciudadanos deberán desempeñar las responsabilidades públicas<sup>3</sup>.
2. Se reconoce que, en muchos países, las autoridades locales dependen de otras instancias de gobierno, como los gobiernos regionales o nacionales, para el cumplimiento de importantes tareas relacionadas con el desarrollo social, político y económico.
3. En muchos aspectos, el poder debe compartirse o ejercerse simultáneamente entre las diferentes instancias de gobierno, lo que no debe disminuir la autonomía local ni

<sup>3</sup> Véase la Resolución 19/12 del Consejo de Administración, de 9 de mayo de 2003.

impedir que las autoridades locales lleguen a ser asociados de pleno derecho.

4. El objetivo de la autonomía local es permitir a las autoridades locales desarrollarse hasta el punto en que puedan ser asociados eficaces de las demás instancias de gobierno y de este modo contribuir plenamente a los procesos de desarrollo.
5. Se deben adoptar decisiones a un nivel apropiado al tipo de decisión: internacional, nacional, regional o local.
6. Las responsabilidades nacionales, regionales y locales deben diferenciarse en la constitución o la legislación, a fin de poner en claro los respectivos poderes y garantizar el acceso a los recursos necesarios para que las instituciones descentralizadas desempeñen las funciones que se les han asignado.

## 2. Incremento de la actividad

7. El incremento de las funciones asignadas a las autoridades locales debe ir acompañado de medidas de fortalecimiento de su capacidad de ejercer sus funciones.
8. La aplicación de la política de descentralización efectiva debe ir incrementándose de manera que propicie un aumento suficiente de la capacidad.
9. Dondequiera que la descentralización sea una política nueva, se podrá incrementar a título experimental y las enseñanzas aprendidas se podrán aplicar para consagrar esta política en la legislación nacional.
10. Los principios nacionales relacionados con la descentralización deben garantizar que el Gobierno nacional o regional pueda intervenir en los asuntos del gobierno local sólo cuando éste no cumpla las funciones acordadas.
11. La responsabilidad de justificar toda intervención debe recaer sobre el Gobierno nacional o regional. Una institución independiente evaluará la validez de esa intervención.
12. En la medida de lo posible, se debe tener en cuenta el principio de subsidiariedad al redactar las normas de prestación de servicios locales que se determinan a nivel nacional, lo que supondrá la celebración de consultas con las autoridades locales y sus asociaciones.

13. Se debe promover la participación de las autoridades locales en los procesos de adopción de decisiones a nivel regional y nacional. Se deben establecer mecanismos para combinar criterios de abajo arriba y viceversa en la prestación de servicios nacionales y locales.

## C. Relaciones administrativas entre las autoridades locales y las demás instancias de gobierno

### 1. Medidas legislativas

1. Las autoridades locales deben gozar de reconocimiento en la legislación nacional y en la Constitución, como entidades subnacionales legalmente autónomas con posibilidades positivas de contribuir a la planificación y al desarrollo nacionales.
2. La constitución y la legislación nacional deben determinar la manera en que se han de constituir las autoridades locales, la naturaleza de sus poderes y el ámbito de su autoridad y sus responsabilidades, deberes y funciones.
3. Las disposiciones constitucionales y legislativas en relación con las organizaciones del gobierno local podrán variar, según si el Estado es federal, regionalizado o unitario.
4. Las funciones y responsabilidades de las autoridades locales ante las instancias superiores de gobierno se deben expresar con claridad en las disposiciones legislativas y los textos jurídicos, estipulando que sólo las funciones y responsabilidades que queden fuera de su ámbito y competencia se asignarán a otra autoridad.
5. Las autoridades locales deben tener plena responsabilidad en esferas que atañan a los intereses de los ciudadanos locales, especificadas en la legislación nacional, en la que se estipulará lo que queda fuera de su competencia.

### 2. Transferencia legal de competencias

6. Las autoridades locales deben ejercer libremente sus poderes, incluso los que les han conferido las autoridades nacionales o regionales, dentro de los límites definidos por la



legislación. Estos poderes deben ser plenos y exclusivos, y ninguna otra autoridad debe menoscabarlos, limitarlos u obstaculizarlos, salvo en las circunstancias previstas en la ley.

7. Las demás instancias de gobierno deben consultar a las autoridades locales y a sus asociaciones al preparar o enmendar la legislación que afecte a las autoridades locales.
8. Las autoridades locales y sus instituciones deben contar con la asistencia de las demás instancias de gobierno para determinar la política local y los marcos estratégicos dentro de los parámetros establecidos por las políticas nacionales.
9. Las demás instancias de gobierno deben apoyar las iniciativas destinadas a crear los instrumentos receptivos, transparentes y responsables necesarios para una administración eficiente y eficaz a nivel local.

### 3. Supervisión y control

10. La supervisión de las autoridades locales se debe ejercer únicamente de conformidad con los procedimientos establecidos y en los casos previstos por la constitución o la ley.
11. Esa supervisión debe limitarse a una verificación *a posteriori* de la legalidad de los actos de la autoridad local, y respetará la autonomía de la autoridad local.
12. En la legislación se deben especificar las condiciones para la suspensión de las autoridades locales. En caso de que sea indispensable suspender o disolver un consejo local o suspender o destituir a ejecutivos locales, esta práctica se llevará a cabo con las debidas garantías procesales.
13. Tras la suspensión o disolución de un consejo local o la suspensión o destitución de un ejecutivo local, las disposiciones jurídicas deben determinar la reanudación de esas funciones en el lapso más breve posible.
14. Las instancias superiores de gobierno deben establecer órganos independientes, como tribunales administrativos, que supervisen esas suspensiones, disoluciones o destituciones, a los que se puedan presentar apelaciones.

## D. Recursos y capacidades financieras de las autoridades locales

### 1. Capacidades y recursos humanos de las autoridades locales

1. Las autoridades locales deben contar con el apoyo de las demás instancias de gobierno para desarrollar sus capacidades administrativas, técnicas y de gestión y con estructuras que sean receptivas, transparentes y responsables.
2. Se debe permitir a las autoridades locales que determinen en la medida de lo posible sus propias estructuras administrativas internas, para adaptarlas a las necesidades locales y asegurar una gestión eficaz.
3. Las autoridades locales deben tener plena responsabilidad por su propio personal. La administración de ese personal se regirá por normas comunes de titulación y condición jurídica.
4. Las condiciones de servicio de los empleados del gobierno local, definidas en la legislación nacional, deben ser tales que permitan la contratación y retención de personal altamente calificado sobre la base de los mejores resultados del trabajo, la competencia y experiencia profesionales y la igualdad de género, y deben excluir todo tipo de discriminación basada en la religión, el idioma o la identidad étnica.
5. Los empleados del gobierno local deben contar con posibilidades suficientes de capacitación, perspectivas de remuneración y ascenso a fin de que las autoridades locales puedan alcanzar una alta calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.
6. Los gobiernos, en colaboración con las autoridades locales y sus asociaciones, deben crear oportunidades de capacitación.

### 2. Recursos financieros de las autoridades locales

7. La descentralización efectiva y la autonomía local requieren una autonomía financiera apropiada.



8. Cuando los gobiernos centrales o regionales deleguen poderes en ellas, se debe garantizar a las autoridades locales los recursos necesarios para ejercer estos poderes, así como discreción para adaptar el desempeño de sus funciones a las condiciones y prioridades locales.
9. Las autoridades locales deben tener acceso a una amplia diversidad de recursos financieros para desempeñar su labor y sus responsabilidades y tener acceso, preferentemente sobre la base de garantías constitucionales y legislativas nacionales, a recursos o transferencias suficientes que puedan utilizar libremente con arreglo a los poderes de que están investidos.
10. Los recursos financieros de las autoridades locales deben ser proporcionales a sus tareas y responsabilidades y asegurar la sostenibilidad financiera y la capacidad de valerse de medios propios. Todo traspaso o delegación de tareas o responsabilidades por parte del Estado irán acompañados de los recursos financieros correspondientes y suficientes, preferentemente garantizados por la constitución o la legislación nacional, que se hayan decidido tras la celebración de consultas entre las instancias de gobierno interesadas sobre la base de evaluaciones objetivas de los costos.
11. Un porcentaje importante de los recursos financieros de las autoridades locales debe provenir de los impuestos locales, derechos o cargos para cubrir los costos de servicios que presten o respecto de los cuales tengan autoridad para determinar la tarifa, pese a su posible enmarcación (categorías impositivas) o la coordinación establecida por ley.
12. Los impuestos que las autoridades locales deben tener derecho a recaudar, o de los que reciban un porcentaje garantizado, deben ser proporcionales a sus tareas y necesidades y tener un carácter suficientemente general, dinámico y flexible para que puedan estar a la par de sus responsabilidades.
13. Las propias autoridades locales deben recaudar preferentemente impuestos locales, como la contribución territorial, siempre y cuando cuenten con las capacidades apropiadas y existan mecanismos de supervisión.
14. Se debe garantizar la sostenibilidad financiera mediante un sistema de equiparación financiera tanto vertical (entre el Estado y las autoridades locales) como horizontal (entre autoridades locales). Tal debe ser el caso especialmente cuando la base impositiva local sea débil o inexistente.
15. En la legislación se debe garantizar la participación de las autoridades locales en la formulación de las normas que rijan el prorrateo general de los recursos redistribuidos, incluidas las equiparaciones verticales y horizontales.
16. En la medida de lo posible, los recursos financieros que los gobiernos asignan a las autoridades locales deben ajustarse a sus prioridades y no se asignarán a proyectos concretos. El otorgamiento de subsidios no anulará la libertad fundamental de las autoridades locales para ejercer la discreción política en su propia jurisdicción.
17. Las asignaciones con fines específicos se limitarán a casos en que sea indispensable estimular la aplicación local de políticas nacionales en esferas como la protección del medio ambiente, el desarrollo social, la salud y la educación.
18. En lo que respecta a la solicitud de préstamos para inversiones de capital, las autoridades locales deben tener acceso, con arreglo a las directrices y normas establecidas por los Gobiernos y la legislación, a los mercados de capital, nacionales e internacionales. No obstante, tal vez sea menester que el Estado se encargue de funciones de supervisión y en países afectados por situaciones macroeconómicas inestables.
19. La autoridad local que solicite un préstamo no debe poner en peligro las políticas fiscales destinadas a asegurar la viabilidad financiera de los Gobiernos.

Esta publicación presenta las principales conclusiones y temas debatidos durante la Conferencia sobre Descentralización y Fortalecimiento de los Entes Locales que tuvo lugar en Quito los días 6 a 8 de julio de 2008. El evento fue apoyado por el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España, organizado por ONU-HABITAT conjuntamente con FLACMA y FEMP, y en él participaron 64 representantes de los gobiernos locales y centrales de 18 países iberoamericanos.

El objetivo principal de la Conferencia fue el de fomentar el diálogo entre los niveles local y central de los países participantes, así como compartir experiencias sobre el estado de los procesos de descentralización y sus consecuencias sobre temas clave como el desarrollo económico y social, la gobernabilidad, la eficacia de los servicios públicos y el fortalecimiento de la democracia. El documento recoge asimismo los resultados de un cuestionario realizado por diversas asociaciones nacionales de municipios y ofrece una perspectiva general sobre estos temas en los países participantes.

CON EL APOYO FINANCIERO DE:



CON LA COLABORACIÓN DE:

