

LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA*

Alex Rosenfeld A.

Contenido

Introducción

FUNDAMENTOS DE LAS REFORMAS

ENFOQUES TEÓRICOS

CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS EN AMÉRICA LATINA

Estructura del estado descentralizado

Atribuciones y funciones locales

Las finanzas municipales

Las formas de participación social

REFLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Características de los procesos de descentralización

La representación política

Competencias municipales

Finanzas municipales

Trasposos de servicios a los gobiernos locales

Sobre la participación

COMENTARIO FINAL

* Este trabajo fue solicitado originalmente por el Programa de Gestión Urbana de América Latina (PGU-LAC), en el marco del Proyecto "Rol de los Municipios en el marco del Proceso de Descentralización en Bolivia". Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

LOS GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

Alex Rosenfeld A.

Introducción

La descentralización del Estado es una de las reformas políticas más recurrentes que los Gobiernos se han propuesto implementar en varios países latinoamericanos en las dos últimas décadas. Una breve revisión de lo ocurrido en la región respecto a ésta problemática en dicho período, nos muestra que la mayoría de los países han iniciado procesos de descentralización, han promulgando nuevas leyes, o producido cambios importantes a la legislación previamente existente sobre Gobiernos Regionales y Locales.

Estos cambios, además, en la mayoría de los casos ha significado modificar la Constitución Política, signo y símbolo que refleja voluntades y consensos nacionales importantes en torno a llevar adelante procesos de reforma del Estado.

Las reformas propuestas en el marco de la descentralización, han considerado varios aspectos que abarcan los distintos niveles de la estructura del Estado. En general, podemos identificar entre los aspectos más significativos:

1. La reforma política, que ha consistido, por una parte, en nuevos gobiernos y autoridades regionales o comunales, y por otra, en nuevos sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil.

2. Reformas en la esfera político-administrativa, que ha consistido en dotar a los Municipios, y en algunos países, a las Regiones, de mayores atribuciones, funciones y competencias, especialmente en lo que se refiere a la planificación de la inversión pública y el desarrollo social, así como en la provisión y administración de servicios.

3. Una reforma presupuestaria que, a través del incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el Gobierno central, han estructurado un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios, que significa un sustancial aumento de recursos para desempeñar sus funciones.

Estas reformas se han implementado con distintos niveles de profundidad e intensidad, según el país que se analice; también han tenido diferentes impactos en los Gobiernos locales, en la institucionalidad regional o municipal, en la provisión de servicios, en la participación de la comunidad y lo que es más importante, en nuevas relaciones que se establecen a partir de estas reformas entre la sociedad civil y el Estado.

FUNDAMENTOS DE LAS REFORMAS

Las interpretaciones que existen sobre los diferentes factores que se encuentran en el origen de las reformas descentralistas, han proporcionado interesantes elementos de análisis para dar cuenta de los propósitos y orientaciones políticas de estos procesos¹. Sin embargo, parece difícil que los procesos de descentralización puedan ser suficiente respuesta para dar solución a todos y cada uno de los problemas que se pueden revelar sobre el Estado, y la relación de éste con la sociedad civil.

Un primer enfoque que sustenta las propuestas de cambio en éste ámbito, se puede encontrar en la crisis económica y política que afecta nuestras sociedades, que son dos formas como se expresa un sólo problema: la crisis y deslegitimación del Estado en Latinoamérica. Las

¹ Velázquez, Fabio "La Descentralización en Colombia: Antecedentes, Desarrollo y Perspectivas". Cali, Colombia, Informe PGU-LAC, enero 1994.

elites políticas, conscientes de la inestabilidad y fragilidad de estas sociedades y de las posibilidades de disminución o desaparición de las hegemonías existentes, promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado, de manera de garantizar una gobernabilidad de la sociedad, eso sí, asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder.

En segundo lugar, hay quienes interpretan los procesos de descentralización como una estrategia para descargar al Estado central de sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización sería la solución del problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas, y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de los recursos entre las regiones de un país. La idea de descentralización aparece asociada en este enfoque a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.

Este enfoque se basa en experiencias anteriores poco afortunadas, que han llevado al colapso las políticas públicas y producido grandes déficits de los servicios sociales en muchos países, principalmente en las áreas urbanas. Por contraste, se busca hacer un uso más eficiente del gasto público, asignándolo a los niveles de gobierno cuyos límites territoriales incorporen las características de los beneficiarios afectados, de manera que no sólo se pueda identificar la demanda y focalizar el gasto, sino también el tipo y la cantidad de servicios que se debe proveer a la población.

Un tercera perspectiva visualiza a la descentralización como una respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad, debido a la excesiva centralización y a la ausencia de canales de participación política y ciudadana. Por tanto, no se trata de eliminar los mecanismos reguladores propios del Estado sino de ajustarlos en un sentido que permitan una inserción más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Se trata de la búsqueda de una institucionalidad que permita una mayor participación de la ciudadanía, de manera que ello redunde en facilitar la relación y la solución a los problemas de la población en los lugares cercanos donde éstos se producen. Desde éste punto de vista, la descentralización sería un instrumento de la democratización del Estado, y constituiría uno de los factores indispensables de la modernización del mismo.

En cuarto lugar, desde el punto de vista estrictamente económico, se pueden encontrar un conjunto de fundamentos que también justifican la descentralización. Algunos de estos argumentos dicen relación a la provisión de servicios por parte de gobiernos locales, lo que permite ajustar la producción de éstos a las necesidades y preferencias de la comunidad, a la vez que permite introducir mediante la participación privada elementos de competencias y mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos.

Al respecto también se menciona que la acción de organismos locales con autoridad fiscal (poder de recaudar recursos), permite aumentar la movilidad de los recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario e implementar sistemas de cobro por el uso de los servicios públicos en los territorios subnacionales.

Desde un punto de vista más general, estos enfoques de la descentralización conllevan además, una modificación del rol del Estado y una redefinición de las responsabilidades funcionales entre los diferentes niveles de la estructura político-administrativa, incluyendo un redimensionamiento del sector público. De acuerdo a esta perspectiva, las políticas públicas deben preocuparse de proporcionar un marco económico estable, definir políticas de regulación de la acción de los privados, a la vez que, implementar políticas de redistribución de ingresos en beneficio de los sectores más pobres. En este último aspecto, los municipios pasarían a tener un rol fundamental.

Los gobiernos locales cumplen también un papel importante, en la medida que se preocupan de la administración de funciones y recursos, que asigna el gobierno central para proveer

servicios básicos que no pueden proporcionar los privados. En el mismo sentido, y considerando que estas políticas abren un gran espacio para el desarrollo del capital, tampoco existe una incongruencia entre el movimiento descentralizador y la transnacionalización de la economía a nivel de las regiones.

ENFOQUES TEÓRICOS

Los diferentes enfoques existentes sobre la descentralización pueden resumirse, en dos orientaciones teóricas principales. La primera, de tipo funcional, entiende por descentralización la devolución de algún grado de poder de decisión (funciones y rentas) a los gobiernos locales y a las organizaciones comunales. Según el grado de poder que retiene el Estado en la toma de decisiones, se puede hablar de: delegación, desconcentración, o en definitiva, devolución². Este enfoque tiene la virtud de facilitar enormemente el análisis de la descentralización, porque permite dar cuenta de manera precisa, en que medida se ha producido efectivamente transferencia de autonomía política, de competencias y recursos desde el Gobierno central a los distintos niveles de Gobiernos Locales.

Supone que los logros de metas de política económica y los cambios requeridos en el rol del sector público, son los criterios bajo los cuales se debería evaluar a posteriori la descentralización. Un supuesto importante para entender esta perspectiva, es considerar al Estado como una instancia autónoma de las preferencias o intervenciones de los distintos grupos que componen una sociedad.

Para otros autores³, muy influenciados por la experiencia chilena, este enfoque puede relacionarse perfectamente con procesos de privatización y de maximización de la soberanía del consumidor individual.

La inserción de mecanismos de mercado en el financiamiento y gestión de los servicios; por ejemplo, respecto a la educación, postula la necesidad de introducir posibilidades de elección en el sistema escolar. El argumento a favor sostiene, que se obtendrán mayores beneficios si se otorga a las familias el derecho de elegir el tipo de educación para sus hijos que más les satisfaga. En estos casos, el Estado asume sólo las funciones de financiamiento y regulación del sistema educativo.

Desde este enfoque, se entiende, además, la descentralización como un proceso que debe incluir un factor adicional ineludible: la necesidad de elevar la capacidad de absorción de funciones públicas de los gobiernos locales, sin lo cual la autonomía permanece como una ficción constitucional y legal⁴. La experiencia demuestra que muchos programas de descentralización fracasan por la ausencia de capacidad gerencial y técnica en el ámbito local.

Una segunda postura teórica respecto a la descentralización, de carácter más crítico, establece que este proceso es un instrumento utilizado por ciertos grupos para asegurar una mayor representación de sus intereses. Esta corriente, también de mucha influencia en Latinoamérica, tiene su origen en los aportes de la transición política española, y esta orientada a establecer un nuevo balance de poder entre el Estado y la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, la descentralización es un proceso que reconoce "la existencia de sujeto --una sociedad o colectividad de base territorial-- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa, y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos y materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente"⁵. De acuerdo a lo mencionado antes, esto supone considerar que las políticas de

² Silverman, Jerry "La Descentralización del Sector Público", Banco Mundial, Washington D.C., 1990.

³) Icochea, Olympia "Análisis de las Reforma Educativa de los Ochenta en Chile", Tesis M.A. ILADES-Georgetown University, Santiago, Chile, abril 1993.

⁴ Gangotena, Raúl "El Proceso de Descentralización en el Ecuador", Informe PGU-LAC, Quito, Ecuador, enero, 1994.

⁵) Borja, Jordi "Estado, Descentralización y Democracia" Bogotá, Ediciones FORO, 1989.

descentralización son impulsadas por algunos grupos de poder y resistidas por otros, en función de lo que suceda con sus intereses.

Para el primer enfoque teórico la descentralización también puede entenderse como un proceso, que toma diversas formas a lo largo de un continuo de situaciones y niveles, como los que se mencionó antes (delegación, desconcentración, devolución). Para el segundo enfoque, la transferencia de competencias a instituciones estatales y no gubernamentales, que suelen denominarse desconcentración y privatización, respectivamente, y que por lo tanto no contempla la constitución y/o tuición de estas competencias por parte de Gobiernos locales de carácter territorial, no es una verdadera descentralización. En resumen, la también denominada descentralización funcional, muchas veces no considera un aspecto central que define el concepto, la transferencia de competencias y funciones a Gobiernos subnacionales.

CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS EN AMÉRICA LATINA

Estructura del estado descentralizado

Resulta evidente que la estructura del Estado descentralizado se ha vuelto más compleja y de mayor extensión durante la última década en América Latina. Al respecto, podemos determinar que existe una tendencia a incrementar la importancia de entidades regionales y municipales en nuestros países, en desmedro de otras estructuras administrativas del Estado, como Parroquias, Distritos o Provincias.

En consonancia con esta tendencia, algunos países unitarios han implementado nuevos niveles de descentralización --conformación del nivel regional en Perú y Chile, e inicios de una discusión sobre el tema en Ecuador-- con el objeto de fortalecer el desarrollo nacional, mejorar la asignación de recursos, y permitir un crecimiento equilibrado y más equitativo en zonas de iguales características geográficas y económicas.

En el ámbito municipal, en los últimos años podemos constatar un crecimiento significativo del número de jurisdicciones locales. Al mismo tiempo se ha iniciado una discusión sobre la necesidad de flexibilizar la normativa legal municipal. El objetivo es lograr distintos tipos de estructuras municipales, para que éstas sean más coherentes con las características económicas, geográficas y la dimensión de las respectivas jurisdicciones.

La concepción de un municipio más flexible ha tomado cuerpo en Venezuela y Colombia. En Venezuela se ha legislado para que los Concejos puedan conformar "parroquias", entidad territorial administrativa menor, colaboradora del municipio, constituida con participación de la comunidad organizada en zonas urbanas o rurales; y en Colombia, además de la conformación de las Juntas Administradoras Locales, como subdivisión del territorio local, se permite conformar al mismo nivel que un municipio, los distritos especiales y las entidades territoriales indígenas; estas últimas en zonas conformadas por minorías étnicas.

En cuanto a tamaño, existe entre los países estudiados la mayor diversidad de estructuras regionales y municipales. Por ejemplo, entre los Estados federados, Venezuela tiene un número mayor de Estados (23) que Brasil (12); pero este último país tiene alrededor de 6.200 municipios y Venezuela sólo 287.

Entre los Estados unitarios, Colombia tiene el mayor número de Regiones (33) y Perú sólo 12. En cambio, este país tiene la mayor cantidad de Gobiernos locales (1.784) y Ecuador el número más reducido (192). Colombia se asemeja al primero de los países nombrados, con 1.036 municipios y Chile tiene un número más aproximado a Ecuador (343).

La estructura y organización política de los países analizados se puede observar en el Cuadro N° 1. Para facilitar su comprensión hemos procedido a separar aquellos Estados federados, de aquellos de carácter unitario. Como se puede advertir, a nivel regional y local los períodos de Gobierno son muy similares; fluctúan entre tres y cuatro años. En cambio, a nivel del Ejecutivo presentan mayor diferencia; los períodos tienen una duración entre cuatro a seis años.

CUADRO N°1

ORGANIZACION POLITICA DE GOBIERNO:

ESTADO, REGION Y MUNICIPIO

A) ESTADOS UNITARIOS

NACIONAL			
Colombia	Chile	Ecuador	Perú
Presidente de la República Elección Directa por 4 años.	Presidente de la República Elección Directa por 6 años	Presidente de la República Elección Directa por 4 años.	Presidente de la República Elección Directa por 5 años.
REGIONAL			
Gobernador Asamblea Departamental Elección directa cada 3 años	Intendentes (designados por el Presidente) Consejo Regional Elección indirecta cada 4 años	Prefecto Consejo Provincial Elección Directa cada 4 años	Presidente Regional. Elección Indirecta. Asamblea Regional. 40% Elecc.Directa y 60% Indirecta
LOCAL			
Alcalde Elección Directa Concejo Municipal Elección Directa cada 3 años	Alcalde Elección Indirecta Concejo Municipal Elección Directa cada 4 años	Alcalde Elección Directa Concejo Municipal Elección Directa cada 4 años	Alcalde Elección Directa Concejo Municipal Elección Directa

B) ESTADOS FEDERADOS

	Brasil	Venezuela
NACIONAL	Presidente de la República Elección Directa por 5 años	Presidente de la República Elección Directa por 5 años
REGIONAL	Gobernador Elección Directa Asamblea Legislativa Electos directamente, por 4 años	Gobernador Elección Directa Asamblea Legislativa Elección Directa, por 3 años
LOCAL	Alcalde Elección Directa Cámara Municipal Elección directa, por 4 años	Alcalde Elección Directa Concejo Municipal Elección Directa, por 3 años

En el Cuadro N° 2 se presentan los principales cuerpos jurídicos vigentes, que conforman las bases legales del régimen político-administrativo descentralizado. Un análisis más preciso en cada uno de los países estudiados, nos señala que la mayor parte de estos cuerpos legales son relativamente recientes, o en su efecto, han soportado modificaciones sustanciales durante los últimos cinco o seis años. Esto es un muy buen indicador de las dinámicas que han adquirido los procesos de descentralización en Latinoamérica.

CUADRO N°2

**BASES LEGALES DEL REGIMEN LOCAL
PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURIDICOS VIGENTES**

A) ESTADOS UNITARIOS

Colombia	Chile	Ecuador	Perú
Constitución Política 1991 Estatuto Básico de Administración Municipal Ley 60 de 1993	Constitución Política Ley de Gobierno y Administración Regional 1991 Ley Orgánica sobre Municipalidades de 1992 Ley de Rentas	Constitución Política Ley Régimen Municipal Ley Distrito Metropolitano de Quito de 1993 Leyes Nacionales Complementarias	Constitución Política Ley de Bases de la Regionalización (*) de 1990 Ley Orgánica Municipal Ley Tributac. Municip. Decreto 776 de 1993
(*) Actualmente en Suspenseo.			

B) ESTADOS FEDERADOS

Brasil	Venezuela
Constitución Federal Constituciones de los Estados y Leyes Exclusivas Ley Orgánica del Distrito Federal Ley Régimen Municipal	Constitución de la República Ley Orgánica de Descentraliz. y Transf. de Competencias del Poder Público Nacional a los Estados, de 1989. Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 1989

a) Brasil

La Federación o Estado de Brasil está formada por la Unión indisoluble de los Estados y Municipios, más el Distrito Federal. El sistema de gobierno de la Unión es el presidencialismo. El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, y el mandato es de cinco años sin reelección.

Los Estados Federados están organizados a través de Constituciones propias, siendo las actuales instituidas como consecuencia del proceso de Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Carta brasileña de 1988. Importantes funciones, servicios y recursos del Gobierno central y de los Estados se administran a nivel local (municipal), lo cual otorga a estas corporaciones una importancia sustantiva para la vida cotidiana de los brasileños.

El municipio tiene capacidad de gobierno ejercido por el ejecutivo y legislativo. El poder ejecutivo es el Alcalde, el cual es elegido por votación directa, con mandato de cuatro años. Existe una Ley Orgánica que otorga atribuciones para desempeñar las funciones políticas, jurídicas y administrativas con autonomía. El poder legislativo local tiene como organismo a la Cámara Municipal, compuesta por concejales electos directamente por el sistema proporcional, con mandato de cuatro años.

Como consecuencia del reordenamiento jurídico-político en Brasil (Constitución de 1988), se produce un traspaso de la responsabilidad en la gestión de servicios --y recursos-- centralizados hacia los Gobiernos municipales. Este es el marco en el cual se han desenvuelto las gestiones municipales democráticas durante la década de los 80, demostrando las posibilidades de innovación de los Gobiernos locales cuando éstos se han abierto a la participación de la comunidad.

b) Venezuela

Las reformas implementadas en los últimos años en Venezuela han modificado sustancialmente el sistema político local. Los cambios han incluido las elecciones directas a nivel de los Estados y Municipios de las autoridades unpersonales (Gobernadores y Alcaldes), y también de las instancias colectivas de representación política. Ello es particularmente importante a nivel municipal, ya que de acuerdo a la nueva Ley Orgánica (LORM de 1989), por primera vez en éste siglo se eligieron Alcaldes y por ende, se separó el poder ejecutivo del legislativo a nivel local⁶.

Jurídicamente, prevalece la legislación Nacional y de los Estados por sobre la legislación municipal. Sin embargo, la Constitución consagra la autonomía municipal en lo político, así como respecto a sus competencias y aspectos financieros; además, se consagra el principio de diversidad de regímenes municipales, según población, desarrollo económico, y localización geográfica.

El objetivo principal de esta reforma fue profundizar la democracia, modificando el sistema de representación política, de manera que las autoridades regionales y locales queden ahora sometidos al control electoral y las presiones cotidianas de las comunidades que difícilmente encuentran interlocutores a nivel del Gobierno Central. La transferencia de competencias administrativas y financieras, en cambio, han quedado en gran parte pendientes, y se pueden considerar como el principal desafío futuro del proceso de descentralización venezolano.

c) Colombia

La Constitución promulgada en Julio de 1991 modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano. En lo fundamental rompió con la "centralización política y descentralización administrativa" que inspiró la Carta Política de 1886. La nueva Constitución definió (Título XI) cuatro niveles de gobierno --departamento, municipios, distritos y territorios indígenas-- y la posibilidad de constituir también, regiones y provincias.

Estos seis niveles gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual les da derecho para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como participar de las rentas nacionales.

Además de las funciones propias, los Gobernadores Departamentales mantienen las funciones de gobierno interior y policía, para lo cual establecen dependencia de la estructura ministerial respectiva del Gobierno central. La Constitución de 1991 determinó además, la elección democrática de los Gobernadores y asignó a éstos nuevos poderes de coordinación territorial y sectorial, que incluye actividades de apoyo y complementariedad con los municipios.

Los Distritos son municipios con status especial --similares a los territorios indígenas--, lo cual les permite participar al mismo nivel que los Departamentos, en las transferencias de recursos que destina la Nación a las instituciones descentralizadas del Estado. Hay dos tipos de distritos: el distrito capital (Santafé de Bogotá) y los distritos especiales, a saber: el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias (creado en 1987), y el distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta (1988).

La reforma también permitió la elección democrática de Alcaldes. Aún cuando ésta es anterior a la elección de los Gobernadores, es relativamente reciente en Colombia (1988). En resumen, en muy poco tiempo el proceso de descentralización del país, ha logrado que los Gobiernos locales desarrollen su autonomía política al mismo tiempo que han incrementado significativamente la participación democrática. Además, la estrategia de descentralización en Colombia abarca un gran consenso político y un amplio proceso de traspaso de atribuciones, funciones y recursos al ámbito municipal; el cual todavía esta en pleno desarrollo.

⁶ De la Cruz, Rafael "Descentralización, Gobernabilidad, Democracia", COPRE-PNUD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

d) Ecuador

Según la Constitución, el Estado Ecuatoriano es unitario y se constituye a nivel nacional por un Presidente de la República, que se elige de manera directa cada cuatro años. Además, la estructura político-administrativa del Estado esta conformada por Provincias, Cantones y Parroquias; los cuales constituyen gobiernos locales eligiendo en forma autónoma sus autoridades unipersonales y colectivas.

El denominado Régimen Seccional Autónomo está integrado por Consejos Provinciales; presididos por un Prefecto y formado por Consejeros democráticamente elegidos. Además, cada Cantón constituye el territorio de un Municipio, con un Concejo presidido por el Alcalde en las capitales de provincias y cabeceras cantonales de más de 50.000 habitantes. En los demás cantones hay un Presidente de Concejo. Estos dignatarios son elegidos por votación popular y directa, de sus circunscripciones territoriales, por un período de cuatro años.

Paralelamente, existe un régimen seccional dependiente de la función ejecutiva, la cual designa un Gobernador por Provincia; un Jefe Político por Cantón; y un Teniente Político por Parroquia.

Desde hace varios años existen Organismos Regionales de Desarrollo, sin que por ello se hayan conformado regiones territorialmente delimitadas. Tampoco ha existido durante los últimos años en Ecuador una discusión sustantiva sobre la descentralización, aún cuando en el marco de la problemática de la modernización del Estado, se ha iniciado una reflexión sobre la necesidad de fortalecimiento y traspaso de funciones a la administración Municipal, en desmedro de otras instancias descentralizadas de Gobierno.

e) Chile

El país se rige por un sistema presidencial, dónde la Presidencia de la nación es elegida por un período de seis años. Chile, a pesar de su tradición centralista, en la última década ha sido ciertamente pionero en procesos de descentralización y traspaso de competencias y recursos a otros niveles de la estructura jurídico-política del Estado.

A nivel regional el país se ha dividido en trece Regiones, las cuales adquieren mayor importancia a partir de la reforma Constitucional del año 1991, que conforma Gobiernos Regionales con personalidad jurídica y recursos propios. El Gobierno de la Región, se constituye por los respectivos Intendentes y Consejos Regionales. Estos últimos son elegidos de manera indirecta por los Concejales municipales, por un período de cuatro años.

Cabe destacar que el Intendente, designado por el Presidente de la República, adquiere un doble rol: el de gobierno, como representante del Presidente en la región y el de administración, como ejecutivo del Gobierno Regional.

La reforma Constitucional que se alude permitió también democratizar el sistema político local, y definir que las corporaciones municipales son autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio; constituidas por el Alcalde y el Concejo. Los Consejos Municipales tienen funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y sus miembros son elegidos por votación popular. Los Alcaldes son elegidos de manera indirecta, por los Concejales, por un período de cuatro años.

En todos los países estudiados se eligen las autoridades unipersonales y colectivas de manera directa, y sólo en Chile se realizan elecciones indirectas de Alcaldes. Esta forma de elección ha sido muy criticada, porque al haber un Alcalde nominado por los Concejales, en definitiva son los partidos políticos los que deciden sobre la autoridad unipersonal en los municipios. Además, la ciudadanía siente disminuido su poder de decisión democrática y por lo tanto, su capacidad de realizar un control y evaluar la gestión municipal.

No cabe duda que el proceso de reformas implementado en Chile, no sólo señala avances significativos en la descentralización del Estado, sino que la evaluación del proceso revela también

insuficiencias importantes en la estructura del sistema político local; entre estas, podemos destacar la elección indirecta de Alcaldes y Consejeros Regionales.

f) Perú

A nivel nacional, la forma de Gobierno es el sistema presidencial, con un Parlamento constituido por dos cámaras. El Presidente es elegido por un período de cinco años, y al igual que en Chile no es posible una reelección en forma inmediata.

El desarrollo descentralizado del Estado está definido en la Constitución de 1979, la cual señala como objetivo la "descentralización de los gobiernos locales y regionales". La Constitución establece los principios de la descentralización y ordena implementar una regionalización del país.

A nivel regional, el territorio estatal se dividió en 1990 en 11 jurisdicciones Regionales, y se excluyó la Capital (Lima) y el Departamento Constitucional del Callao en la estructura regional. La Asamblea Regional es el más alto órgano regional establecido por la Constitución. Se compone de tres elementos, cuyo origen resulta muy diferente ya que algunos son elegidos directamente y otros son representantes de instituciones u organizaciones, a saber: i) 40% de miembros elegidos directamente; ii) 30% de Alcaldes Provinciales y; iii) 30% de representantes de grupos de base.

Después de asumir el actual Gobierno del Presidente Fujimori, la Ley de Bases de la Regionalización y las autoridades en ejercicio fueron suspendidos.

A nivel de la comuna, se constituyen los municipios dotados de autonomía constitucional. Existen dos tipos de municipios, los distritales, que son las jurisdicciones territoriales menores, y los municipios provinciales, de los cuales dependen parcialmente los primeros.

La Constitución Política (1979), ha reconocido a las municipalidades provinciales y distritales como partes de su régimen descentralizado (Art. 79). En mérito a ello, las municipalidades son conceptuadas y reconocidas como instituciones de gobierno local o comunal de sus respectivas jurisdicciones y no meras administraciones de servicios públicos urbanos y locales, como se venía aceptando desde antaño.

Las municipalidades tanto provinciales como distritales cuentan con una estructura orgánica definida: a) El Concejo: es el órgano colegiado presidido por el Alcalde e integrado por los Regidores, encargado de la función de deliberación, legislación y fiscalización; y b) La Alcaldía: es el órgano de dirección y gestión de la Municipalidad. Tiene amplias facultades ejecutivas y es responsable de la administración de los recursos de la municipalidad.

Según la ley, las autoridades municipales tienen origen en el sufragio directo. Este acto se celebra cada tres años y se elige a los alcaldes y regidores mediante listas, ya sea por partidos o alianzas electorales, o por listas independientes.

Actualmente, el proceso de descentralización se encuentra estancado a nivel regional, y respecto a la situación de los Municipios, las tendencias que señala el actual Gobierno son, por una parte, centralizar gran parte de las competencias y recursos que tienen relación con las grandes obras urbanas, y por otra, reorientar los recursos descentralizados a los Municipios distritales en desmedro de las Municipalidades provinciales.

En efecto, el Gobierno acordó recientemente modificar la distribución (Decreto Legislativo 776 del 01/01/94) del Impuesto a la Circulación de Vehículos y el Impuesto de Promoción Municipal a beneficio de los distritos. En torno a este aspecto se ha suscitado una fuerte discusión entre los distintos actores políticos del país preocupados del tema municipal, porque esta decisión que aparentemente significa un incremento del proceso descentralizador se acompaña con otras medidas claramente centralizadoras de las decisiones políticas, administrativas y de recursos.

Atribuciones y Funciones Locales

Las competencias municipales se han acrecentado sustancialmente en los últimos años, producto en gran parte, de los procesos de descentralización y traspaso de atribuciones y funciones a los Municipios por parte del Gobierno central, como también como efecto de las

complejidades, demandas y problemas que aquejan a los habitantes de las diferentes jurisdicciones territoriales, principalmente en las grandes ciudades.

El Cuadro N° 3 nos permite conocer una muestra representativa de las competencias que hoy día son de responsabilidad municipal en los diferentes países analizados. Como puede observarse, existen varias tareas tradicionales (aseo, regulación de la construcción urbana, transporte y tránsito público, administración de la educación, cultura y deportes, construcción y mantenimiento de vías) que se repiten entre las principales funciones que tienen los municipios en los diferentes países. En cambio, otras funciones (policía, recursos naturales, desarrollo rural, institución de crédito, distribución de gas y electricidad) son competencias que no se han extendido a todos los municipios en estudio, y más bien permite señalar la particularidad de un país específico.

CUADRO N°3

COMPETENCIAS Y FUNCIONES MUNICIPALES

Brasil	Venezuela	Colombia	Chile	Ecuador	Perú
Promover Servicios Públicos Interés Local	Servicio Aseo, Agua Saneamiento	Servicio Agua y Saneamiento	Planificación Urbana y Des. Comunal	Servicio Agua y Saneamiento	Regulación Tierra Urbana
Ordenamiento Territorial Políticas Urbanas	Distribución Eléctrica y Gas	Administrar Educación Básica y Media	Transporte y Tránsito	Transporte Público	Transporte Público
Mantener Programa de Educación Básica y Preescolar	Construcción y Mantención Vías Urbanas	Construcción y Mantención Vías, Plazas	Regulación Construcción y Urbanismo	Obras Construcción y Urbanización	Servicios Sociales
Protección Patrimonio Artístico y Cultural	Planes Des. Urbano	Administrar Salud Primaria	Desarrollo Comunitario	Control Alimentos Mataderos	Control Educación Básica
Participación Comunitaria	Serv. Social	Velar Recursos Naturales y M. Ambiente	Administrar Servicio Salud y Educación	Administrar Educación	Turismo y Conservación Patrimonio
Velar Recursos Naturales y Medio Ambiente	Inst. Popular Crédito	Cultura y Deportes	Construcción Vivienda Social	Turismo y Conservación Patrimonio.	Cultura y Deportes
	Mercados y Mataderos	Des. Social Comunitario	Cultura y Deportes	Policía	
	Policía	Desarrollo Rural	Ornato y Aseo	Ornato y Aseo	
	ques y Plazas	Vivienda			
	Transporte				

a) Brasil

La división de responsabilidades y obligaciones fue establecida con base a las competencias constitucionales (privativas, concurrentes, reservada o residual y suplementaria) atribuidas a la Unión, Estados o Municipios. El principio que dirige la repartición de las competencias es que la Unión cumple funciones y materias de predominante interés nacional, y los Estados realizan las funciones propiamente regionales: instituir regiones metropolitanas, creación de municipios, operar transporte público, explotar empresas de gas, recaudar tributos, y poder judicial estatal⁷.

Por su parte a los municipios les corresponde promover y administrar servicios de interés local, incluido también el transporte público; y legislar sobre los distintos asuntos de competencia local, como asimismo suplir la legislación cuando esta no existe a nivel de la Unión o del Estado. La particularidad que tienen las competencias de los distintos niveles de la estructura político-administrativa en Brasil, es que existen muchas materias comunes o concurrentes, de manera que dichas funciones o tareas son efectuadas por distintos niveles político-administrativos del Estado.

⁷ Caccia Bava, Silvio "La Situación de los Gobiernos Locales en Brasil", Informe PGU-LAC, Sao Paulo, Brasil, enero, 1994.

En efecto, los municipios comparten similares funciones con los Estados federales. Esta situación podría dar origen a dos tipos de incentivos perversos: i) oscurece la responsabilidad municipal ante los electores del territorio correspondiente; y ii) se establecen relaciones poco transparentes entre los políticos locales y los del Gobierno central, que tienden a privilegiar los acuerdos e inversiones en función de sus intereses o de la burocracia por sobre la demanda real de los ciudadanos.

Es evidente además, que este marco jurídico que regula las competencias y condiciona las relaciones entre los distintos niveles de la estructura político-administrativa en Brasil, en la práctica disminuye la autonomía municipal. En todo caso, y justamente por la ambigüedad existente respecto a las competencias municipales, en éste país se puede encontrar la mayor diversidad de funciones en manos municipales.

b) Venezuela

La división de competencias que existe tras la elaboración de la Ley de Descentralización (LOD) de 1989, consideró tres aspectos:⁸

i) un criterio general que prevaleció, fue asignar al gobierno central todas aquellas competencias de carácter global, así como decisiones de políticas que afecten al conjunto de la Nación, al tiempo que los Estados deberían ocuparse, especialmente de lo referente a la gestión administrativa presupuestaria, de personal, funcional, organizativa y de atención de público. En este orden de cosas, la ley prevé también algunas competencias exclusivas para los Estados: puertos; aeropuertos; vías de comunicación terrestres, ciertas minas, entre otras.

ii) el segundo eje de la proposición es el carácter progresivo de las transferencias de competencias a los Municipios. Un Estado debe solicitar el traspaso total o parcial de las competencias concurrentes. El resto las sigue administrando el poder central hasta que exista a nivel local capacidad técnica y administrativa para absorberlas.

iii) un sistema de coordinación a nivel del Estado, que permite al gobernador ejercer su rol constitucional como agente del ejecutivo nacional, para armonizar las políticas centrales, estatales y municipales.

Sin embargo la ejecución de las disposiciones legales respectivas, han significado problemas no menores al proceso de descentralización. En primer lugar porque la redacción de las competencias recurrentes resultó demasiado genérica, y no explicitó con exactitud que elementos de esas competencias serán atribuciones de los Estados. Por otro lado, el mecanismo para la transferencia de funciones, los llamados Convenios entre los ejecutivos central y regional, son tan poco estructurados que deja en manos de la negociación política la definición de los alcances de las transferencias.

En definitiva, la posible superposición de competencias y funciones ha tratado de superarse con un Reglamento que armoniza las relaciones y las transferencias de funciones entre el Gobierno central y los Estados, y permita también a estos últimos determinar las competencias que deben asumir los Municipios. No está claro que estas medidas sean lo más idóneo, y más bien se piensa que estas insuficiencias deberían ser discutidas más adelante, cuando se realicen los debates para profundizar el proceso de descentralización iniciado con la actual reforma.

c) Colombia

En agosto de 1993 se dictó la Ley 60, mediante la cual se establecen normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de la estructura política del Estado, en un contexto donde los municipios incrementan sustancialmente las competencias, tareas y recursos de los cuales se responsabilizan.

⁸ De la Cruz, Rafael. Idem

Las competencias a nivel nacional están relacionadas con la formulación de políticas, programación y coordinación de actividades; prestación de servicios, manejo de fondos, asesoría y vigilancia de la gestión pública en las entidades territoriales.

Aunque a nivel regional existía una opinión bastante difundida por parte de algunos constituyentes sobre la conveniencia de suprimir los Departamentos, éstos salieron fortalecidos en la nueva Constitución. Actualmente se les atribuye la triple función de gerente de desarrollo regional, instancia de intermediación entre el nivel nacional y local, y organismo de apoyo y complementariedad de los municipios.

Al Municipio le corresponden otras responsabilidades igualmente importantes: prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Además, el Municipio debe asumir nuevas tareas de gestión en los sectores de la Salud, Educación, Vivienda, y Desarrollo Rural.

Resulta extemporáneo dar una opinión sobre el proceso de descentralización en Colombia, considerando que la puesta en práctica de estos cambios referentes a la administración municipal de los servicios traspasados es muy reciente. Pero es obvio que estamos en presencia del proceso de descentralización de mayor envergadura en América Latina.

d) Ecuador

La Ley de Régimen Municipal vigente establece las funciones esenciales del Municipio --las cuales se señalan en el Cuadro--, y de manera complementaria y sólo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles de gobierno en el desarrollo y el mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

Para el logro de sus fines, el Municipio cumplirá las funciones que le asigna esta Ley, preferentemente en forma directa, y por contrato cuando ello fuera más conveniente. El Gobierno Nacional podrá suplir la gestión municipal en casos de comprobada paralización de ésta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia. Además, el Gobierno central velará por la correcta y eficiente gestión municipal.

El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las municipalidades y comprenderá planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de desarrollo urbano.

A raíz de los enormes problemas financieros, las municipalidades --exceptuando la de Quito-- han transferido al Gobierno Central durante las últimas décadas todas las funciones de educación y salud. Lo sucedido es comprensible pues, ante la reducción de ingresos, abdicaron de funciones que, según la ley, les corresponde desempeñar "en forma complementaria y solo en la medida que lo permitan sus recursos".

Pero existen otros sectores donde el proceso centralizador alcanza niveles importantes, como por ejemplo, en la transferencia de la dotación de Agua Potable y Alcantarillado al Gobierno Central. En este caso se trata de una competencia que encabeza la lista de funciones privativas asignadas por Ley; en definitiva, aquellas funciones que prácticamente dan la razón de ser a la institución municipal. En el futuro se espera que los municipios puedan fortalecer su capacidad de gestión y administración de servicios e inversiones, de manera que puedan iniciar un proceso inverso al ocurrido hasta ahora; es decir, que puedan absorber efectivamente las funciones que les corresponden.

e) Chile

El proceso de descentralización chileno ha continuado profundizándose durante los años del Gobierno de transición a la democracia (1990-1993). Las funciones generales de los nuevos Gobiernos Regionales, por ejemplo, dicen relación con actividades de planificación y fomento productivo, acciones de tipo resolutivo en el ámbito de las inversiones públicas, acciones de tipo normativo, como asimismo, facultades para adoptar las medidas necesarias, para enfrentar las

situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar las medidas de prevención y protección ante situaciones de desastre.

El Gobierno Regional tiene también funciones en el área del Desarrollo Social y Cultural, y en materias de Ordenamiento Territorial. Además, el Gobierno regional desarrollará acciones de apoyo técnico a las municipalidades cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo, así como acciones de coordinación con otros entes públicos.

Las principales funciones de las municipalidades están vinculadas a las áreas de planificación comunal, desarrollo económico-social y ordenamiento territorial. Sin embargo su desenvolvimiento cotidiano se acerca más a una entidad preocupada de administrar servicios básicos (educación y salud), servicios comunitarios, y a la asignación del "paquete" de subsidios con que el Estado se dirige en forma directa a las personas y familias más pobres en cada uno de los territorios subnacionales.

Durante los últimos años las competencias municipales se han acrecentado considerablemente, por efecto de los traspasos de servicios a administración municipal, como por las nuevas demandas que han surgido en el período de retorno a la democracia. La situación de los municipios se desenvuelve en éste aspecto, en un marco sumamente restrictivo en cuanto a cantidad y capacidad técnica del personal municipal adecuado para gestionar de manera eficiente esta gran cantidad de funciones y tareas.

f) Perú

El Plan Nacional de Regionalización (PNR) establece claramente que las tareas del Gobierno regional están contenidas en la Ley de Bases de Regionalización: en su Art. 8 se identifican 145 actividades específicas, es decir, las 12 competencias básicas son consignadas en todas las formas posibles en que éstas se pueden manifestar.

Como institución recién creada, las funciones asignadas en la legislación a las regiones deben ser confrontadas desde un comienzo con la realidad, porque a primera vista se visualiza una lista de tareas sobredimensionada. Además, la expansión de las competencias se comporta inversamente proporcional a las posibilidades financieras de las regiones.

Al contrario, las competencias y funciones de los Municipios son más moderadas. Estas aparecen mucho más cercanas a la realidad y más realizables que en el caso de las regiones, pero con un marco financiero de escasa capacidad de generación de ingresos; que otorga pocas posibilidades a un desarrollo institucional autónomo.

Además, la situación de estancamiento del proceso de descentralización en el país, y las medidas contradictorias que ha tomado el actual Gobierno respecto a las relaciones, por una parte, entre el Gobierno central y los Municipios provinciales, y por otra, entre éstos y los Municipios distritales, establecen señales equívocas que dificultan establecer una orientación clara respecto a la continuidad del proceso de descentralización en el Perú.

Finanzas municipales

Actualmente, como muestran los datos proporcionados por el Cuadro N° 4, los municipios dependen para su funcionamiento y administración de servicios, en gran medida de los recursos que se transfieren desde el Gobierno central. En general, esta situación se ha producido por circunstancias históricas; entre estas, la centralización de las decisiones y los recursos, tendencia dominante en nuestros países hasta hace muy poco, como asimismo los propios procesos de descentralización y traspasos de servicios que se están realizando en países de la región. La modificación de esta situación, es decir, el incremento de los recursos propiamente municipales en las finanzas de los Gobiernos locales, es uno de los mayores desafíos en la búsqueda de autonomía de la administración municipal en nuestros países.

CUADRO N° 4

ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES

Venezuela (1986)		Colombia (1990)		Chile (1990)		Ecuador (1990)	
Tributarios	48.40	Tributarios	45.10	Tributarios	28.9	Tributario	22.95
Transferencias	35.00	No Tributarios	2.10	F.C.M.(1)	16.7	No Tributario	9.12
Otros Ingresos	16.60	Regalías	7.90	Saldo Inicial	3.2	Transferencia Cor.	28.17
		Transf. Nacionales	40.60	Transferencia Inv.	3.2	Transferencia Cap.	27.45
		Otras Transferenc.	4.30	Otros	4.2	Crédito Público	3.14
				Transf. Edu. y Salud	43.8	Financiam. Propio	2.45

(1) Fondo Común Municipal, Son Ingresos Tributarios Municipales.

De acuerdo al Cuadro, los ingresos tributarios propiamente municipales, en ninguno de los países llega al 50% del total de recursos administrados por los municipios, y en uno de ellos (Ecuador), alcanza sólo a un 23%. Los ingresos no tributarios y otras fuentes, entre las que se incluye las tasas y el endeudamiento, componen el resto de las fuentes de recursos de los municipios. Lamentablemente, existe escasa información sobre los sistemas y situación de endeudamiento que soportan los municipios en los distintos países. Una de las excepciones es Ecuador, donde esta fuente de recursos es utilizada permanentemente como ingresos de inversión; de manera que en la década de los 80 alrededor de un 12% del presupuesto municipal total estuvo orientado a realizar pagos de la deuda.

En todo caso, un breve análisis de lo sucedido con los recursos que disponen los Municipios, nos permite señalar que en algunos países donde ha adquirido importancia los procesos de descentralización, éstos han crecido mucho más que el incremento del gasto fiscal anual, muy en consonancia con las mayores competencias que estas corporaciones han asumido en los últimos años (Ver Cuadro N° 5).

CUADRO N° 5

DISTRIBUCION DE INGRESOS FISCALES

(en porcentajes)

Nivel	Brasil		Venezuela		Colombia		Chile	
	NACIONAL	1989	59,4	1993	61,0	1981	79,6	1985
	1992	56,0			1989	75,5	1991	90,7
REGIONAL	1989	28,0	1993	24,0	1981	10,6	1985	0,7
	1992	28,0			1989	12,0	1991	1,5
MUNICIPAL	1989	12,1	1993	15,0	1981	9,8	1985	5,8
	1992	16,0			1989	12,5	1991	7,8

1 Datos aproximados. Si se consideran las transferencias para administrar educación y salud el % de ingresos municipales casi se duplica.

a) Brasil

Es necesario señalar que en el año 1988, antes de la reforma constitucional, del total del presupuesto disponible a la Unión le correspondía el 63% del total de los ingresos fiscales, a los Estados el 26% y a los Municipios el 11%. Esta distribución se mantuvo inalterable entre los años 1985-1989. En 1989 con las modificaciones introducidas por la Constitución, la Unión pasó a tener

el 60% del total de los ingresos fiscales, los Estados el 28% y los municipios el 12%. La Unión perdió el 3% del presupuesto de la cual el 2% fue transferido a los Estados y el 1% a los Municipios.

Paralelamente, ha existido un gran esfuerzo de los propios municipios por incrementar los ingresos por recursos propios, de manera que entre 1988 y 1992 estos crecieron en un 97% a nivel nacional (de un 2.5% a un 5% del total de gastos municipales); siendo un poco mayor dicho incremento en las capitales que en los municipios más pequeños del interior.

Sin embargo, estos aumentos no han tenido un mayor impacto en las finanzas municipales, debido a la disminución de los aportes del Gobierno central por la crisis económica, y a un mayor gasto en servicios sociales, especialmente en educación y cultura, así como en vivienda y urbanismo.

Desde entonces se han desarrollado nuevas modificaciones presupuestarias entre las tres esferas de Gobierno, y se estima que en 1992 la distribución de los ingresos fiscales fueron de un 56% para la Unión, 28% para los Estados y 16% para los municipios.

b) Venezuela

En 1988, el situado constitucional --proporción del presupuesto de la Nación que es transferida a los Estados-- fue de un 15%. Por lo menos un 20% de estos recursos se distribuyen a los Municipios. Además, los Estados reciben un equivalente a otro 10% del presupuesto fiscal como producto de los impuestos coadministrados con la nación. La proporción de los ingresos mencionados que corresponde a los Municipio representa el 35% de su presupuesto total. La Ley Orgánica de Descentralización ha incrementado sustancialmente los recursos a las entidades locales.

En 1990 la reforma significó que del total del gasto público (30% del PNB), el Gobierno central fue responsable del 78%, en tanto que los Estados y Municipios contribuyeron con el 22%. De acuerdo al Cuadro N° 5 la situación actual ha vuelto a cambiar debido al impulso político otorgado a la descentralización en Venezuela. En efecto, según los datos obtenidos los recursos destinados a las estructuras descentralizadas en el país, son ahora el doble que las existentes hace sólo cuatro años atrás.

c) Colombia

Los datos que proporciona el Cuadro N° 5 configura la situación existente hasta antes de las reformas impulsadas por la Constitución de 1991. En lo que se refiere a recursos, la Ley 60 de rentas locales (1993) modifica lo anterior haciendo referencia a dos aspectos de orden financiero municipal: el situado fiscal, y la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

La transferencia correspondiente al situado fiscal se realiza a los Departamentos y Distritos especiales, pues son éstos los responsables de su administración. Sin perjuicio de ello, también se benefician los Municipios que administran estos servicios básicos. Para 1993 el situado fiscal representó el 22,1 % de los ingresos corrientes de la Nación. Del total del situado, el 21.4% fue destinado a gastos de salud y el resto a educación. Para los próximos años, y de acuerdo a lo pactado entre los actores políticos, el situado a beneficio local seguirá incrementándose, hasta alcanzar un 24.5% de los ingresos corrientes en 1996.

Del total que corresponda a cada Departamento, el 60% debe ser destinado a gastos en educación y el 20% como mínimo a gastos en salud. Cada nivel deberá aplicar al menos el 5% del situado para Salud en programas de prevención de la enfermedad y fomento de la salud.

Los municipios tendrán derechos participar de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales deben asignarse a los sectores sociales de acuerdo a la siguiente pauta: educación, 30%; salud, 20%; agua potable y saneamiento básico, 20%; recreación, cultura y deporte, 5%; y de libre inversión, 20%.

La participación de los municipios en el presupuesto general del país, destinado a inversión en sectores sociales, tendrá un valor equivalente al 15 % de los ingresos corrientes de la Nación

en 1994, y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Esto podría significar que ese año alrededor del 40% del total de recursos fiscales se encuentren descentralizados a nivel Departamental y/o Municipal.

d) Ecuador

La Ley de Desarrollo Seccional destina a las estructuras administrativas descentralizadas del Estado a través del FODESEC, un 10% de los ingresos corrientes del Presupuesto de la Nación: distribuidos 2% para las capitales de Provincia y 8% para los Consejos Provinciales y resto de Municipios. Estas proporciones se han mantenido más o menos estables durante los últimos años. Del total que corresponde a los Municipios, un 60% se asigna a estas corporaciones para gastos corrientes de operación y el 40% restante constituye el Fondo de Inversión Municipal, contraparte nacional del Programa de Desarrollo Municipal (PDM) del Banco del Estado y Banco Mundial.

Este Programa tiene como objetivo incentivar el fortalecimiento institucional y la capacidad de ejecución propia de funciones; en especial, incentivar la recaudación de ingresos propios como complemento de recursos para inversiones solicitadas al PDM. A diferencia del caso Venezolano, no se establece criterios preferenciales que impulsen la captación de funciones específicas por parte de los Municipios⁹.

Los Consejos Provinciales poseen una extrema dependencia de las transferencias del Gobierno Central. Su autonomía es casi inexistente. En 1991, de sus ingresos totales, sólo el 10.1% fueron recursos propios. Además, casi la totalidad de los ingresos se destinan a gastos corrientes de personal y operación. Desde otro punto de vista, podemos señalar que los ingresos totales de estos Consejos alcanzan un magro 0.52% del PIB, es decir menos de la tercera parte de lo que representan los municipios.

La situación de los municipios tampoco es mucho más alentadora. El prolongado deterioro de la recaudación municipal de impuestos prediales --por desactualización de catastros luego de una década de inflación en que ésta ha oscilado entre el 20% y el 50%--, y la severa caída de las tasas de servicios en relación a sus costos, ha llevado a que el conjunto de municipios tengan gastos que superan en un 50.8% los ingresos que son capaces de recaudar.

En 1990, en todo el país había sólo una Municipalidad cuyos ingresos superaban los gastos corrientes: la de Quito. En los municipios pequeños el problema es tan grave, que los gastos superan en 130% a los ingresos; en las medianas gastan casi el doble de lo que recaudan, y en Guayaquil el porcentaje de 52,9% es muy sintomático, si se toma en cuenta que sus inversiones sólo alcanzan el 18,4% de presupuesto municipal.

Considerando esta circunstancia, la situación financiera de los Municipios en Ecuador es un tema inconcluso, que se engloba en la discusión más general sobre el rol de estas corporaciones en la modernización y estructura descentralizada del Estado.

e) Chile

La modificación más importante de las finanzas municipales en Chile, data de 1979 (Ley de Rentas), durante el Gobierno militar. Esta Ley conservó varias de las fuentes de recursos existentes con anterioridad, e implementó, a su vez, un conjunto de transformaciones sustanciales en lo que al financiamiento municipal chileno se refiere. Estos cambios se relacionan tanto con la magnitud --un crecimiento de 200% real en los recursos entre los años 1979 y 1983-- como a la estructura del financiamiento municipal; en particular, los bienes raíces y los permisos de circulación de vehículos pasaron a ser en su totalidad a beneficio municipal.

Esto permitió que los Municipios chilenos contaran con una cantidad de recursos para mejorar la gestión, la administración, así como la calificación del personal profesional. Paralelamente, a los municipios le fueron asignadas nuevas funciones, en especial, las relativas a

⁹ Gangotena, Raúl. Idem

la planificación territorial, focalización de las políticas o subsidios sociales otorgados por el Gobierno central, y la administración de los servicios básicos de educación y salud.

Posteriormente, los recursos municipales se han seguido incrementando. Por ejemplo, entre los años 1985 y 1991, el aumento real de recursos ha sido de un 36.1%. Este incremento también se ha reflejado en la proporción de los ingresos municipales en relación al total de ingresos del sector público; tal como lo señala el Cuadro N° 5 hubo un crecimiento de un 5.8% a un 7.85% entre 1985 y 1991¹⁰. Estos indicadores no consideran los recursos traspasados desde el Gobierno central a los municipios, con objeto de administrar los servicios de educación y salud. También han aumentado en términos reales: los recursos para educación se han elevado en un 20.4%, y los de salud en un 32.7% entre los años 1989-1992.

El Gobierno de transición a la democracia, como parte de su política de descentralización y fortalecimiento de la autonomía municipal, también consideró mejorar la Ley de Rentas vigente. La propuesta de reforma, que fuera presentada para aprobación Parlamentaria en 1991, se encuentra todavía en discusión. Es una reforma parcial que busca mejorar la recaudación de recursos por parte del municipio. La magnitud de estos recursos --en caso de ser aprobada-- puede significar entre un 10% y un 15% de aumento de los ingresos municipales.

La mayor problemática respecto a las finanzas municipales en Chile, esta dado por los mayores gastos de administración que realiza el municipio para mantener los servicios de educación y salud. En efecto, actualmente los recursos transferidos por el Gobierno central no alcanzan a cubrir el gasto total que demandan estos servicios, de manera que en 1990 los municipios gastaron en promedio un 9.6% del total de su presupuesto en la educación y salud municipalizada. Esta cantidad resulta muy importante, ya que es equivalente a lo destinado a inversión por parte del municipio.

f) Perú

Para explicar la situación financiera de los Gobiernos locales en el Perú, se debe diferenciar entre lo que se dispone en la Ley y la verdadera situación.

Las fuentes de ingresos que señala la Constitución, necesitan una ley de ejecución como condición de efectividad. Principalmente las regulaciones legales de la creación de impuestos regionales no han sido dictadas, de manera que se depende financieramente de las transferencias y por lo tanto, de las políticas discrecionales del Gobierno central.

El Plan Nacional de Regionalización no logró concretar ninguna reforma en relación a los ingresos regionales. La Ley de Bases de Regionalización, por ejemplo, repitió en lo esencial lo mencionado en la Constitución.

El Gobierno central en 1990 y 1991 logró cumplir de manera incompleta con las obligaciones financieras para con las Regiones; en realidad, las exigencias regionales al presupuesto nacional fueron recortadas drásticamente por el Congreso. Las transferencias de recursos programadas, han sido realizadas sólo en un tercio de lo previsto, en una muestra de falta consciente a la ley.

Como resultado, las Regiones sólo pueden pagar los costos en personal, y no tienen capacidad de realizar inversiones. De esta manera, no se cumple la Ley que ordena otorgar a las regiones el 8% de los ingresos corrientes del Estado. El Gobierno central hace un sólo fondo con todos los ingresos y los distribuye según las prioridades: pago de sueldos, deuda externa, pacificación, programas sociales y lo que resta para las regiones. El Fondo de Compensación Regional, dispuesto en la ley, tampoco está funcionando.

Los municipios también tienen dependencia respecto del Gobierno central, pero disponen de algunos ingresos propios como los impuestos a los bienes raíces y al comercio, que le permiten cubrir sus necesidades mínimas. En todo caso, el total de ingresos municipales no sobrepasa el 5% de los ingresos públicos totales. En consecuencia, los municipios se ven obligados a formular

¹⁰ Rosenfeld, Alex "Estado, Descentralización Municipal y Gestión Económica", en Descentralización y Gobiernos Municipales, CORDES-Banco del Estado (PDM), Quito, Ecuador, octubre, 1993.

presupuestos que destinan la mayor parte de gastos corrientes dejando muy poco para programas de inversión¹¹. En tal sentido, la municipalidad no tiene capacidad de ser un agente importante del desarrollo local, salvo excepciones de las grandes ciudades del país.

No quisiéramos terminar esta parte sin mencionar otro importante aspecto en relación a las finanzas municipales. En la mayor parte de los países latinoamericanos existen instrumentos y mecanismos financieros destinados a compensar las desigualdades que se producen en la recaudación de impuestos --y tasas-- entre las distintas jurisdicciones territoriales municipales. Esta situación de inequidad es un fenómeno consustancial a la recaudación territorial de tributos, y al respecto se pueden destacar dos sistemas que los países utilizan para enfrentar este problema; el primero se basa en emplear mecanismos de solidaridad, considerando los recursos propiamente municipales, y el segundo, que es más común en nuestros países, contempla realizar compensaciones en forma directa a los municipios con los recursos del presupuesto de la Nación.

El primer sistema mencionado funciona en Chile, el denominado Fondo Común Municipal (FCM). Dicho fondo redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces (impuesto territorial) y permisos de circulación de vehículos, utilizando indicadores territoriales y sociales que privilegian la asignación de los recursos a las comunas más pobres. El segundo sistema, es utilizado en Ecuador, en el cual el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) distribuye el 10% de los Ingresos Corrientes Netos (ICN) del presupuesto general de la Nación, conforme a criterios que favorecen a las Provincias más pobres, en detrimento de las más desarrolladas como Pichincha (Quito) y Guayas (Guayaquil).

Este problema afecta los sistemas locales de recaudación de tributos; por ende, al desarrollar una política hacia la descentralización --recaudación-- local de los ingresos municipales, no podría dejar de considerarse al mismo tiempo, los mecanismos redistributivos correspondientes. En ese caso, la situación no sería muy diferente a lo que ocurre en la actualidad respecto a las políticas sociales distributivas que se implementan desde los Gobiernos centrales.

Las formas de participación social

La participación de la ciudadanía a través de canales y mecanismos establecidos, es un aspecto muy importante para la gestión municipal, y para los alcances y perspectivas de la descentralización y democratización del Estado. Estas formas de participación, en la medida que se institucionalizan en la ley y se realiza en la práctica, permiten ampliar y profundizar aquella que se ejerce a través del ejercicio electoral regular en nuestros países.

La mayoría de los países analizados presentan diversas formas de participación social y de los usuarios en el gobierno local, las cuales están instituidas a través de diversas normativas legales. (Ver Cuadro N° 6) Sin tratar de analizar los niveles de eficacia de estas prácticas participativas, o acerca de la correspondencia entre el marco legal y la práctica efectiva, quisiéramos mencionar que este aspecto tiende a configurarse en cada uno de los países de acuerdo a concepciones y tradiciones políticas; pero a su vez, no cabe dudas que el tema adquiere cada vez más mayor significación para el sistema democrático local.

La realidad nos muestra que difícilmente la cantidad de problemas, necesidades y demandas de la población podrán resolverse sin considerar diversos canales y diferentes formas de participación de los ciudadanos a los cuales estos aspectos les conciernen. Incluso en los países donde los canales y la magnitud de la participación es actualmente mínima, se reconoce como un problema a superar la escasa oferta de participación por parte del Estado.

¹¹ Thedieck, Franz "Descentralización de la Administración en el Perú". Borrador. PROADE-GTZ, La Paz, Bolivia, enero 1994.

**Cuadro N°6
PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD**

	Brasil	Colombia (1)	Venezuela (1)
NOMBRE	Consejos Gestión Forum (comité)	Juntas administrativas locales (2) Organiz. Usuarios	Asociaciones de vecinos
BASE LEGAL	Reglamentos	Constitución Política Ley Orgánica Municipal	Ley Orgánica Municipal Reglamento
FORMAS DE PARTICIPACIÓN	Consultiva Acceso información-petición Definición políticas Servicios públicos Participación Fiscaliz. Gasto Uso equipamiento Municipal Participación proy. comunitarios	Consultiva en Planes de Desarrollo Local Participación Gestión Empresas Públicas Participación Dirección Educación Proy. Iniciativa Popular Asignación recursos	Consultiva para Formulación Política y Ordenanzas Derecho Información y Petición Uso recursos públicos

	Chile	Ecuador	Perú
NOMBRE	Consejo Económico y Social Juntas de Vecinos	Juntas Parroquiales Cabildo Ampliado	Juntas de Vecinos (3)
BASE LEGAL	Ley Orgánica Municipal Ley Juntas de Vecinos y organizaciones	Ley Orgánica Municipal	Ley Orgánica Municipal
FORMAS DE PARTICIPACIÓN	Consultiva aspectos Relevantes: Plan Desarrollo, Plan Regulador Proyectos Inversión, Comercio, etc.	Consultiva y de Colaboración Gestión Municipal (restringida)	Consultiva resolución Problemas Obras y Aseo Participación Proyectos Sociales
<p>1 Referéndum para decisiones importantes, incluso revocar mandato Alcalde.</p> <p>2 Funciones de Fiscalización de servicios, propuestas inversión, contratación y distribución presupuesto del sector o distrito de la Junta Local.</p> <p>3. En las áreas periféricas son más importantes los Pueblos Jóvenes. no reconocidos jurídicamente</p>			

a) El Caso de Venezuela

La Ley orgánica de Régimen Municipal (LORM, de 1989) dedica un capítulo a la participación de la comunidad en la gestión de los asuntos locales. De acuerdo a esta legislación, dicha participación puede ser ejercida por los ciudadanos en forma individual o por medio de "agrupaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituidas". Entre éstos grupos sociales, las asociaciones de vecinos juegan un papel destacado, ya que no cumplen funciones sectoriales sino múltiples¹².

Las Asociaciones de Vecinos fueron reguladas en un reglamento, por primera vez en 1979, el que ha sido actualizado en 1990. En cumplimiento del mandato establecido en la LORM, se trata de "favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos", así como también a "facilitar a dichas Asociaciones la más alta información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades

¹² Hanes de Acevedo, Rexene "Los Vecinos: La Movilización de los Recursos del Municipio", en Gerencia Municipal de Janet Kelly (Directora del proyecto). Ediciones IESA, Caracas, Venezuela, 1993.

el uso de los medios públicos y el beneficio de ayudas económicas para la realización de sus fines, impulsando su participación en la gestión municipal".

Las Asociaciones de Vecinos se han relacionado en tres formas distintas con el gobierno: supliendo fallas de algunos niveles de gobierno cuyas decisiones los afectan directamente; desempeñando un rol de gestores de los intereses de la comunidad ante los niveles de gobierno y finalmente; ofreciendo protección a la ciudadanía de las arbitrariedades que pueden cometer las autoridades locales. Sin embargo, todas estas funciones se vinculan con decisiones que están fuera del control de los vecinos, por lo cual se puede agregar otra función: impulsar reformas políticas que acerquen el gobierno a los ciudadanos y les permitan una mayor participación en la decisión de los gobernantes y en el control de sus actuaciones.

Las vías de participación que establece la norma son casi exclusivamente de tipo consultivo, propia de los grupos de presión que de esta manera comunican sus necesidades deseos y opiniones a los órganos decisorios. El Cuadro que se presenta a continuación describe los principales instrumentos de participación comunitaria en la gestión municipal, según si estos son previos al accionar del municipio o posteriores a éste; según si tienen carácter consultivo o vinculante para la gestión municipal; y según si son ejercidos directamente (D) por la comunidad o indirectamente (I) a través de otros órganos.

	Formulación de Políticas	Control de Gestión
Consultiva	Creación, fusión o eliminación de municipios (D) Creación de Distritos Metropolitanos (D) y Juntas Parroquiales (I) Quejas a sindicaturas (I) Cabildos abiertos (I) Iniciativa Legislativa (D) Comisiones Permanentes (I)	Solicitud de pérdida de investidura (D) Iniciativa de control patrimonial (D) Comisiones de vecinos (I) Solicitud de reconsideración de ordenanzas (D)
Vinculantes		Referéndum D Revocatoria del Mandato del Alcalde (I)

El Cuadro destaca el hecho que no existe ninguna participación de la comunidad que tenga carácter vinculante para el municipio en el ámbito de la formulación de políticas y control de gestión.

La incorporación en la LORM (1989) de la posibilidad de que la comunidad a través de un Referéndum, y en general a través de la democracia directa pueda aprobar decisiones del órgano municipal o aún revocarlas (incluso la remoción del Alcalde), constituye el principal avance de la participación comunitaria en éste ámbito.

b) El caso de Brasil

Las experiencias de los últimos años nos muestran que hay diferentes grados y niveles de participación popular. Las características de cada realidad, la fuerza de la demanda de la sociedad, la cultura y tradición política explican la diversidad de programas, canales y modalidades de participación, no pudiendo reducirlas a una única forma de organización y participación.

De acuerdo con el ámbito de los programas y de la acción de gobierno local, los canales de relación con la ciudadanía varían; la estructura y composición incluye la participación directa o indirecta de la población, de las entidades representativas de la sociedad, de la función pública y del gobierno de que se trate. El carácter regional, sectorial o municipal de las representaciones también es diferente, conforme la relación de participación que se establece con las instancias de gobierno. Por ejemplo:

- i) Consejos /Comisión de Gestión de Equipamiento: tiene como objetivo facilitar a la

población el uso de los equipamientos de la municipalidad, en la elaboración de los planes de acción, acompañamiento, fiscalización de las actividades desarrolladas y en las decisiones del ámbito local. El contacto diario con una población que nunca tuvo una experiencia organizativa, convierte todavía más desafiante atraer a la población en el uso del equipamiento, restituyendo el carácter público de los servicios de la municipalidad.

ii) Forum /Consejos/Plenarios de carácter regional: en general, creados en comunas grandes tiene carácter sectorial y territorial. Los Consejos sectoriales del ámbito regional están vinculados a los consejos municipales, siendo una instancia de articulación de los consejos de gestión de unidades (escuelas, hospitales, etc.) o de entidades y movimientos de una región. Los de carácter territorial articulan diversos intereses sectoriales de una misma región.

iii) Forums/ Consejos de carácter municipal: Es de carácter sectorial (salud, educación, transporte, etc.), creados junto a las directivas de las secretarías-departamentos sectoriales, con el objetivo de elaborar las directrices de acción, colaborar con la formulación de las políticas públicas, acompañar y fiscalizar gastos.

iv) Programas de Prestación/Producción de Servicios: La ejecución de estos proyectos depende fundamentalmente de la participación de la población. Son programas concebidos para ser realizados en conjunto con la población, tales como; construcción de viviendas, urbanización de los campamentos, arborización, etc. Estas experiencias de gestión participativa estimulan la participación popular, creando una relación directa con la población.

v) Coordinadora de la Mujer, Negros, Tercera Edad, Discapacitados: En muchas municipalidades fueron creadas con el objetivo de articular sectores sociales que históricamente han sido discriminados, tanto por el conjunto de la sociedad como por los propios servicios públicos, a través de denuncias, seminarios, programas y acciones que pretenden influir en la actuación de las secretarías-departamentos municipales y ampliar el debate para la sociedad.

vi) Forums/Consejos/Plenarios de carácter municipal e intersectorial: tratan de cuestiones de interés del municipio, tales como el presupuesto anual, planes directrices, etc., articulando las diferentes instancias de gobierno y distintos canales de participación popular.

La creación de estos canales de participación propicia la socialización de la información, permite hacer consultas y sugerencias, de manera que se influye en la gestión del aparato administrativo. También resulta relevante la participación en la definición de políticas de los servicios públicos y en la fiscalización del gasto. Pero dada la inexistencia de una tradición democrática en el país existen innumerables dificultades para implementar estas propuestas en todas partes. A la vez, se puede señalar una débil presencia en la participación en la toma de decisiones sobre proyectos e inversión. Por estas razones, es todo un desafío incrementar la capacidad de los gobiernos locales para hacerse cargo de las trabas y potencialidades que produce este tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Desde el punto de vista de esta última, la ciudadanía se ha organizado de diferentes maneras para hacer presente sus necesidades y demandas, siendo las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs) y las Sociedades de Amigos de Barrio (SABs) las más representativas. La primera forma de organización, de origen religioso, en su objetivo de ayuda mutua de sus integrantes puede llegar a la formulación de proyectos comunales y en ese sentido, transformarse en participación socio-política. Las SABs en cambio, tienen como identidad el barrio, y su objetivo principal es articular las demandas locales para dar solución a los problemas cotidianos de la población. Para conseguir estos objetivos realizan interlocución permanente con las autoridades públicas.

El tipo de relación que las organizaciones sociales establecen con la institucionalidad local, depende en gran medida de los canales que instituyen las propias autoridades. En Brasil, las primeras experiencias de promoción de la participación popular en la gestión pública fue producto de la iniciativa personal de algunos Alcaldes de ciudades intermedias hace más de una década. Justamente por la inexistencia de una legislación general sobre la participación social en la normativa local en Brasil, los canales e instrumentos existentes resultan muy flexibles; de manera

que el resultado produce mucho espacio para la discrecionalidad de las autoridades públicas, y en definitiva, el ejercicio de la participación depende de la oferta, o de la fuerza de la organización y demanda de la ciudadanía.

c) El caso de Colombia

La reforma Municipal de 1986, introdujo un conjunto de mecanismos de participación política, ciudadana y comunitaria con la intención de facilitar el acercamiento entre el Estado y la ciudadanía a nivel local. La Constitución ratificó el componente participativo del proceso de descentralización y creó nuevos mecanismos de intervención ciudadana en la vida regional y local.

En lo que respecta a los derechos de participación social el texto constitucional se refiere al derecho de libre asociación para el desarrollo de distintas actividades, que señala entre otras cosas la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.

Estos derechos facultan al ciudadano a participar en distintos ámbitos de la vida social, por ejemplo:

- > los jóvenes pueden participar en los organismos públicos y privados relacionados con su educación, protección y progreso;

- > los servicios de salud deberán ser organizados en forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad;

- > los trabajadores pueden participar en la gestión de las empresas y beneficiarse de la democratización de la propiedad de las acciones estatales;

- > las organizaciones de consumidores y usuarios podrán participar en el estudio de las disposiciones que le conciernen, y

A continuación se exponen los mecanismos que posibilitan la concreción de tales derechos a nivel municipal:

i) Mecanismos de Participación Política

La elección popular de Alcaldes, de los Consejos Municipales y de los miembros de las Juntas Administradoras Locales (Comuneros).

La iniciativa popular, mediante la cual los ciudadanos, previo cumplimiento de una serie de pasos y requisitos, pueden presentar proyectos de acuerdo sobre asuntos que son de competencia del consejo Municipal. Además se contempla el referendo municipal, para probar o rechazar proyectos de acuerdo o para derogar Acuerdos ya vigentes. Por último, la norma permite, de acuerdo a requisitos establecidos, la revocatoria del mandato al Alcalde por los ciudadanos.

La Consulta municipal: un Alcalde puede consultar a la ciudadanía sobre asuntos de competencia del municipio y sobre la vinculación a un área metropolitana, a una provincia o al distrito capital.

El Cabildo Abierto: Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las Juntas Administradoras Locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de la comunidad

ii) Mecanismos de Participación Ciudadana y Comunitaria

La Reforma Municipal contempla cuatro formas principales de participación, los Consejos de Planeación, las Juntas Administradoras Locales, participación de los usuarios en las Juntas Directivas de los Establecimientos que prestan servicios públicos, y la contratación comunitaria para la construcción de obras.

- > El Consejo Municipal de Planeación: organismo de consulta sobre los planes municipales de desarrollo, conformado por representantes de la administración municipal y de la ciudadanía. Tiene carácter consultivo.

- > Las Juntas Administradoras Locales. Las funciones son las siguientes:

- a) Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

- b) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos público.
- c) Formular propuestas de inversión ante las autoridades departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes.
- d) Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
- e) Ejercer las funciones que les delegue el Consejo y otras autoridades locales.
- f) Participación de los usuarios en la gestión (Directivas) y fiscalización de las empresas estatales.
- g) audiencia pública para la adjudicación de una licitación a solicitud de cualquiera de los proponentes.
- h) Canales e instrumentos de veeduría ciudadana (comisiones de vigilancia, etc.)
- i) Contratación comunitaria: mecanismo mediante el cual algunas organizaciones cívicas pueden contratar con el municipio la realización de proyectos de desarrollo comunitario.

Es evidente que la legislación colombiana es la más avanzada y novedosa en lo que respecta a la participación socio-política de la comunidad. Al mismo tiempo, podemos señalar una gran debilidad, porque la reforma define que en algunos casos la reglamentación es potestad de los Concejos Municipales; como por ejemplo, las Juntas Administradoras Locales y la contratación de obras con la comunidad. Esta situación incrementa considerablemente los factores de discrecionalidad en el momento de determinar cuales son los canales y la magnitud de la participación que se oferta por parte de la institucionalidad local a la ciudadanía. En todo caso, es alentador que en un primer período de vigencia de esta normativa, más de 40 Alcaldías han creado y reglamentado las funciones de las Juntas Administradoras Locales¹³.

Es importante considerar que en el caso de Colombia existen además, razones del contexto político nacional (la violencia), la forma clientelar como se ha construido el sistema político (partidos), y la falta de experiencia de participación ciudadana, que son obstáculos objetivos para desarrollar formas de participación social plenamente democráticas.

iii) Mecanismos de Participación de las Minorías

Las reivindicaciones indígenas pueden ser agrupadas en dos campos: los derechos generales y los derechos territoriales. Entre los primeros cabe destacar el reconocimiento de la lengua y dialectos (enseñanza bilingüe), y el derecho a la cultura y las tradiciones indígenas. Entre los segundos, se destacan los derechos de propiedad reconocidos por la ley: los resguardos indígenas (forma de tenencia colectiva de la tierra), los resguardos con rango de municipios y las entidades territoriales indígenas.

De acuerdo a las reformas constitucionales efectuadas, los resguardos con rango de municipios y las entidades territoriales indígenas son tenidas en cuenta para la asignación de recursos por parte de la Nación. Los pueblos indígenas pueden además, ser gobernados por Consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres y ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, también de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República.

De manera similar a lo anterior, la Constitución de 1991 creó la posibilidad de establecer en zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico y otras zonas del país ocupadas por comunidades negras con prácticas tradicionales, la propiedad colectiva de la tierra que se denominara "Tierras de las Comunidades Negras". Al igual que el caso de las comunidades indígenas, poco se podrá avanzar en hacer realidad estas reformas si las autoridades no dictan pronto los reglamentos respectivos, que son los que efectivamente permiten convertir estas propuestas en un objetivo a cumplir.

d) El caso ecuatoriano

En la Ley de Régimen Municipal (LRM) se describen dos mecanismos de participación

¹³ Velázquez, Fabio. Idem

ciudadana de carácter consultivo: la Junta Parroquial y el Cabildo Ampliado.

La Junta es un mecanismo destinado a auxiliar al Gobierno Municipal actuando como intermediario entre él y los habitantes de esta jurisdicción territorial (Parroquia); que es una subdivisión del Cantón o Municipio. Está integrada por tres vocales designados por el Concejo Municipal por un período de dos años y medio. Las funciones de las Juntas son:

- > velar por el cumplimiento de las ordenanzas y reglamentos,
- > colaborar en la formulación del Plan Parroquial de Obras,
- > cuidar los bienes locales y,
- > colaborar para la mejor prestación de los servicios públicos municipales.

El Cabildo Ampliado es una reunión del Concejo Municipal a la que se integran organismos públicos y privados, tales como los últimos Alcaldes o Presidentes de Concejos; los Diputados de la Provincia; representantes de los medios de comunicación social; del gobierno nacional; de los organismos descentralizados; y otras personalidades relevantes.

En general, estos medios no han mostrado ser eficaces para promover la participación. Sin embargo, con carácter excepcional algunos ejecutivos municipales han hecho uso de ellos para motivar y movilizar a la ciudadanía.

El balance de la situación ecuatoriana, tanto respecto a la descentralización del Estado en general como sobre la participación local en particular, es francamente pesimista. La falta de canales e instrumentos de participación realmente efectivos y la insuficiente voluntad política para crearlos, señala no sólo la inexistencia de una demanda por participación de parte de la sociedad civil sino también, el temor de la clase política a la pérdida de poder y autoridad, y a los "desbordes" de los grupos excluidos. En definitiva, las propuestas de reformas al Estado y al sistema político son temas pendientes; que se espera sean parte de las discusiones sobre modernización y democratización de la sociedad ecuatoriana.

e) El caso chileno

El cambio institucional que implicó la modificación de la Constitución Política del Estado (Título XIII) a fines de 1991, abrió el campo para la participación política y social, no sólo porque se volvió a establecer la elección democrática directa de los Concejales y Alcaldes, sino porque los cambios a la Ley Orgánica Municipal instituyó posteriormente y por primera vez, la existencia de Consejos Económicos Sociales con participación de la comunidad.

Estas instancias de carácter consultivo se instalaron durante 1992, después de las elecciones de Alcaldes, y se conforman de organizaciones sociales representativas, con predominio de las Juntas de Vecinos y en menor medida, con participación de otras organizaciones sociales funcionales y empresarios locales.

La crítica que se realiza a esta instancia de participación, es que la legislación no determinó atribuciones reales; y aún cuando el Alcalde está obligado a consultarla sobre aspectos relevantes para la comuna (Plan de Desarrollo Comunal, Plan Regulador, Presupuesto Anual), la opinión del Consejo Económico Social no es vinculante para Alcalde y Concejales.

En la práctica, en muchas comunas el Consejo no funciona, porque las autoridades no manifiestan ningún interés en tener una instancia organizada a través de la cual se quisiera establecer relaciones de participación.

La debilidad de los canales de participación social existentes en Chile, preocupa a sectores del Gobierno y partidos políticos. Recientemente se ha propuesto incrementar el rol de esta instancia, aunque sin modificar su actual carácter; quizás otorgando el derecho a iniciativa y de representar a la comunidad para demandar solución a problemas que surgen del incumplimiento de normas en el ámbito público comunal y que afectan la vida cotidiana de los vecinos.

La situación de la base social, que constituye el origen de esta estructura institucional, no es diferente. El 30 de diciembre de 1989, muy poco antes que el régimen militar entregará el

Gobierno al conglomerado de Partidos Políticos democráticos, se publicó la Ley 18.893 "Sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales". Esta Ley derogó la existente del período democrático anterior (N° 16.880) e introdujo un conjunto de modificaciones que han provocado, es de esa fecha, diversos obstáculos para aumentar las funciones de las organizaciones sociales de base.

Con objeto de subsanar esta situación el Gobierno de transición a la democracia presentó una reforma, que intentaba la modernización de dicha ley. Esta propuesta fue rechazada por la oposición política y el Tribunal Constitucional. Este último declaró la inconstitucionalidad del Proyecto presentado por el ejecutivo, por estimar que vulneraba la libertad de asociación establecida en la Constitución Política, al fijar una sola Junta de Vecinos por Unidad Vecinal. Un nuevo Proyecto de Ley presentado por el ejecutivo, permite la constitución de más de una Junta de Vecinos por Unidad Vecinal, pero igual que el primero, no ha sido aprobado ni menos discutido en el Parlamento.

Estos problemas han afectado el funcionamiento de las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales en su conjunto. Actualmente, estas organizaciones son definidas como aquellas que tienen por objeto promover el desarrollo de la comuna y los intereses de sus integrantes en el territorio respectivo, y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Son justamente estos objetivos demasiado generales, los que no permiten un adecuado funcionamiento de dichas organizaciones, de manera que estas se adecuen a las necesidades y demandas actuales de la población.

Considerando esta situación, son pocas las formas novedosas de participación que podemos identificar durante los últimos años en los municipios chilenos. Entre estas destacan: la elaboración de Planes de Desarrollo Comunal con amplia participación social de base y la conformación de Fondos de Desarrollo Vecinal (Fondeve) con recursos municipales. Lo primero, ha otorgado a la comunidad no sólo la posibilidad de expresar su opinión sobre los principales problemas de su comuna, sino también participar en la definición de las inversiones a realizar por el Municipio. Lo segundo, ha permitido que las Juntas de Vecinos presenten proyectos de desarrollo y adelanto barrial a un fondo, con objeto de obtener recursos para la ejecución de pequeñas obras.

Evaluando la situación de las instancias formales de participación social y la legislación que respalda el funcionamiento de las organizaciones comunitarias locales, y las proposiciones de cambio que se discuten para modificar lo existente, es posible señalar con cierta seguridad, que todavía no hay en Chile condiciones y voluntad política para establecer canales e instancias más efectivas y reales de participación social a nivel local.

f) El caso peruano

La Ley Orgánica Municipal es muy vaga en cuanto a los mecanismos e instancias formales de participación de la ciudadanía en el Gobierno local. La ley indica que puede haber Juntas de Vecinos para tratar los problemas que se suscitan, pero no especifica las formas de relación con las autoridades municipales democráticamente elegidas. En la realidad, las Juntas de Vecinos son un conjunto de individuos que se reúnen con fines específicos de beneficio común.

En Perú existen heterogéneas tradiciones de participación de la ciudadanía de los municipios, en su mayoría no enmarcadas en el ámbito legal. Este es particularmente el caso de los Distritos municipales originados en los Pueblos Jóvenes. Con objeto de superar los vacíos legales, algunos municipios han decretado ordenanzas que otorgan reconocimiento legal a estas organizaciones de pobladores de asentamientos precarios.

En los Pueblos Jóvenes existen muchas otras instancias permanentes que son importantes en términos de participación vecinal. Ellas han surgido en los últimos años a raíz de la crisis económica, en general, son parte de las estrategias generales de sobrevivencia, tales como comedores populares, clubes de madres, de padres y apoderados; o están vinculadas a los servicios urbanos: agua y desagüe, electricidad, pavimentación, siendo difícil que en éste contexto

se pueda avanzar hacia la formulación de planes de desarrollo integral.

La Municipalidad de Lima, por ejemplo, como una forma de enfrentar la heterogeneidad del distrito que administra, ha dividido su gestión en "Agencias" municipales que corresponden a realidades sociales diferentes. En cada una de éstas se han impulsado organizaciones o comités vecinales por calles o cuadras. Estos comités impulsan asambleas que discuten los problemas de esa parte de la ciudad y delegan en comisiones el tratar los problemas de su sector con las agencias municipales respectivas, en materias relativas a obras, ornato, aseo, etc. Esta situación se repite en varios municipios de la periferia de Lima y algunas ciudades intermedias a lo largo del país; pero tampoco es una realidad que se pueda generalizar a todos los municipios del Perú.

Las Asambleas Vecinales y distritales también se han constituido en un canal de participación muy importante para apoyar y/o criticar la gestión municipal, aunque no conforman una instancia que permita canalizar de manera permanente la participación vecinal por su carácter eventual.

En resumen, los mecanismos de participación contemplados en la ley del Perú son insuficientes porque: dependen de la voluntad del Alcalde, no siempre toman en cuenta a las organizaciones sociales realmente existentes, y principalmente, no se reconocen instancias intermedias de participación para que ésta culmine en una democratización de las decisiones sobre el desarrollo local¹⁴.

En la legislación peruana, al igual que otras normativas de países vecinos, como Ecuador y Chile, se advierte además una confusión conceptual entre "colaboración administrativa" y "participación ciudadana". La participación comunitaria en el ámbito de la descentralización municipal y de la prestación de servicios públicos locales, ha sido concebida por el legislador con una carácter fundamentalmente centrado en la colaboración para el buen funcionamiento administrativo del orden. Sin embargo, el legislador no ha ofrecido a la comunidad ninguna participación real en la toma de decisiones en la gestión municipal.

REFLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Características de los procesos de descentralización

El primer aspecto que quisiera afirmar aquí, es el carácter biunívoco de los procesos de descentralización. Desde diversas posiciones y por diversas razones, la descentralización ha surgido como una especie de panacea que puede dar respuesta a innumerables problemas. Por esta razón existe una tendencia a sobrevalorar sus potencialidades, porque se produce una paradoja cuando esta problemática se reconoce como un proceso eficiente, democrático y moderno, desde diferentes y a veces contrapuestos enfoques e intereses políticos.

El balance actual que se puede realizar sobre la descentralización, permite señalar que no basta poner el acento en los traspasos o devolución de autonomías en los ámbitos de generación democrática de los Gobiernos, o sobre las competencias y los recursos propiamente municipales; aunque estos siguen siendo los factores claves para la constitución de verdaderos Gobiernos Locales.

La importancia que tienen los recursos que se transfieren desde el Gobierno central, tanto para la administración de servicios básicos como para inversión urbana y social de carácter territorial, siguen siendo de gran magnitud y prioritarios para la existencia de los gobiernos locales. En varios países de la región (Colombia, Chile), el porcentaje de tales recursos es de alrededor del 50% o más, del total de fondos que gestionan anualmente los municipios.

Esta situación, según como se establezcan las modalidades de transferencias de recursos desde el Gobierno central, puede producir efectos que permite mejorar de manera eficaz la administración municipal o, en otros casos, provocar círculos económicos perversos en las

¹⁴ Luis Olivera C. et al. "Municipios: Desarrollo Local y Participación", Cuadernos DESCO, Lima, Perú, 1991, pag. 97.

finanzas municipales. Volveremos más adelante sobre este punto.

Un segundo aspecto a mencionar sobre estos procesos, es que la existencia de posturas disímiles, donde cada uno con sus propias voluntades e inercias tienden a actuar sobre un mismo objeto, no pocas veces neutralizando las medidas y cambios que se proponen, ha sido poco tomado en cuenta en los análisis previos a la toma de decisiones políticas sobre los procesos de descentralización. Pero estos factores tienen una importancia decisiva en los períodos de cambios, cuando se llevan a la práctica las reformas político-administrativa. Además, estas situaciones aparecen con mayor claridad, cuando se analizan y evalúan los impactos institucionales y territoriales que ha producido la descentralización en el mediano y largo plazo.

Estas diferencias de cómo las personas asumen los procesos de descentralización, no sólo las podemos encontrar en las elites políticas nacionales y locales, sino también en el personal de los organismos centralizados e incluso, al interior de las entidades descentralizadas, que son los actores que efectivamente ponen en práctica los procesos. Se espera que éstos modifiquen sus comportamientos en forma automática, pero en realidad lo que sucede no es cambio explícito, sino un reacomodo muy lento con relación a las nuevas competencias y funciones que se les asigna.

La mayor parte de las veces, además, no existe ningún programa de formación o capacitación de los funcionarios que se implemente en forma paralela a las reformas. Si podemos considerar estas transformaciones como un Proyecto, debiera establecerse una política comunicacional que dé cuenta de los cambios a la población en general, como a los funcionarios municipales en particular. La realización de actividades de formación para éstos últimos, deben ser realizados con objeto de coadyuvar al éxito de las reformas. Esta preocupación sobre los contenidos cualitativos y el impacto de los cambios sobre la población, también resulta válido para el personal de los organismos del Gobierno central.

La descentralización así concebida es un proceso que repercute directamente además, sobre la estructura, magnitud y funciones del Estado central; variable pocas veces tomada en cuenta en el momento en que se decide sobre estas reformas. Porque no cabe dudas que los procesos de descentralización flexibilizan las relaciones intergubernamentales, introduciendo un alto grado de fluidez en las estructuras del Estado.

Hasta ahora ha existido la tendencia de ver el tema de la descentralización de manera aislada del resto de la estructura administrativa del Estado. El aspecto que quisiéramos insistir aquí, es que las dinámicas que provoca este proceso es uno de los mejores momentos para realizar reformas, para actuar sobre otras áreas del Estado central. El mismo traspaso de competencias y servicios a los gobiernos locales, obliga a una revisión de los organismos centralizados anteriormente encargados de realizar esas funciones, lo cual no debiera ser desaprovechado para efectuar cambios, generalmente necesarios, en estos últimos.

Todo esto parece generar posibilidades de reformas más profundas, de manera que resulta ser éste tipo de contexto un período significativo para proponer modificaciones institucionales, administrativas, y funcionales que permitan asumir la modernización de la gestión del Estado, para hacer de éste un factor más eficiente del desarrollo nacional y local.

Pero tampoco hay que valorar equivocadamente la variedad de elementos que proporcionan estos análisis. La descentralización que hoy día esta ocurriendo en América Latina no es una secuencia de reformas cuidadosamente diseñadas con el fin de mejorar el comportamiento del sector público. La mayoría de las reformas que se implementan en nuestros países, más bien parecen tener como objeto una serie de concesiones a los Gobiernos Locales con el propósito de lograr estabilidad política. En ese sentido, la descentralización buscaría sostener el sistema político en los planos simbólico y real. El tema de la gobernabilidad de nuestras sociedades aparece fortuitamente como el principal factor --esperamos que no sea el único--, o motivo de consenso entre las elites políticas de nuestras sociedades.

La representación política

Los Gobiernos Locales son generalmente organizaciones territoriales funcionalmente descentralizadas, con autonomía política, personalidad jurídica y patrimonio propios. En todos los casos analizados la autonomía política esta garantizada en las Cartas Constitucionales, y en algunos casos, a través de Leyes Orgánicas Constitucionales. A excepción de Perú, donde los Municipios Distritales dependen para algunas funciones de los Municipios Provinciales, no se conocen dependencias políticas ante otros niveles de la estructura político-administrativa del Estado.

Los modelos o formas de representación en los Gobiernos Locales presentan combinaciones diversas, aunque cabe destacar que la tendencia en Latinoamérica en los últimos años ha sido abandonar las elecciones indirectas y avanzar decididamente hacia modelos de elección democrática directa, tanto en los cargos unipersonales como en las instancias colectivas de representación popular. Esto ha ocurrido tanto a nivel de Regiones o Departamentos como en los Municipios.

Entre los aspectos más importantes que se discuten sobre los municipios, quisiéramos destacar la cuestión del período más adecuado de Gobierno. Aunque no existen reglas, la racionalidad y experiencia indican que cualquier tipo de gobierno necesita de un período prudencial para ejercer su mandato, para realizar un Programa de Gobierno y que los electores puedan evaluar un período de gestión municipal.

Un segundo aspecto importante de dilucidar cuando se discute la legislación municipal, dice relación con las atribuciones y funciones del Alcalde y los Concejales. Es obvio que el primero tiene un rol ejecutivo y los segundos un papel normativo y fiscalizador. Pero existen distintas alternativas sobre los grados de autonomía del Alcalde respecto a las grandes decisiones que afectan al municipio y su territorio. Al mismo tiempo, es un tema de discusión hasta que punto los Concejales deben involucrarse en la gestión del municipio y quizás, lo que es más importante, en la supervisión y/o fiscalización de la gestión del Alcalde.

Una manera de enfrentar este problema, es propender a ampliar la capacidad de supervisión y decisión de los Concejales respecto a las políticas e instrumentos de planificación, presupuestos, regulación e inversión territorial, y también respecto a autorizaciones sobre venta, contratación y concesiones a privados de servicios y bienes de uso público. El Alcalde, por su parte, mantiene la conducción exclusiva sobre la gestión y administración de los asuntos municipales y en general, no participa de las opiniones y decisiones del Concejo.

Competencias municipales

Aunque suelen denominarse de diferente manera, en todos los países existen tres tipos de competencias municipales: las de carácter general, que se refieren a la responsabilidad municipal en el desarrollo económico, social y cultural de territorio bajo su jurisdicción; las que se definen como exclusivas del municipio; y las competencias de carácter compartido, usualmente con algún organismo del Gobierno central.

Sólo en las competencias exclusivas está claro la preeminencia y autonomía municipal, e incluso en éstos casos, la experiencia muestra que el Estado normalmente asume las funciones cuando el municipio no está de acuerdo, o no tiene capacidad de absorber las competencias en la materia.

Pero son las competencias y funciones compartidas las que provocan mayor controversia. Frecuentemente es posible observar duplicación de funciones, lo cual suele favorecer el surgimiento de tensiones y conflictos políticos. Además, esta situación muchas veces produce un encarecimiento de los sistemas de administración y por ende, del gasto fiscal total.

Este modelo de superposición de competencias, es altamente inconveniente, porque impide que el ciudadano o sus organizaciones representativas puedan hacer responsable al gobierno

local o municipio por una función específica.

Una situación diferente se produce cuando los gobiernos locales son jurídicamente autónomos respecto a la competencia o función, pero no tienen ninguna posibilidad y flexibilidad en el uso de los recursos municipales. En estos casos, en los que juegan un rol clave las transferencias del gobierno central, es la definición de gastos más que el origen de los ingresos, lo que determina la relación de verticalidad que se produce entre los niveles de la estructura político-administrativa del Estado.

En la normativa legal existente en los diferentes países latinoamericanos, podemos encontrar establecido cuáles son los principales servicios urbanos y sociales que se espera provean los gobiernos locales a la población. Las funciones principales de los municipios no siempre son las mismas en todos los países, pero algunos como: la regulación del transporte y tránsito públicos, el ornato y aseo, la construcción y regulación urbana, el alumbrado público, la educación y más recientemente la vivienda social y la salud, tienden a repetirse en la mayoría de los casos. En otros, adquieren importancia el agua potable y el saneamiento ambiental, así como la provisión del transporte público y los servicios sociales dirigidos a grupos vulnerables.

Pero la diversidad de competencias que verdaderamente ejercen estos gobiernos, nos permite señalar que en muy pocas ocasiones estas instituciones restringen su acción a lo estipulado expresamente en la legislación existente. Aún cuando algunas legislaciones inhiben a que los municipios realicen funciones que no están mencionadas en la ley; en la práctica, ya sea porque muchas competencias y funciones están definidas o se describen de manera muy genérica; ya sea porque muchas otras áreas de actividades o problemas que forman parte de las necesidades o demandas de la población no están expresamente prohibidas en la norma, el horizonte de acción de los gobiernos locales puede ser muy amplio y heterogéneo.

Un modelo de legislación municipal que potencia y no inhibe las dinámicas en este sentido, se deriva de la ley, cuando esta define que las competencias son todo aquello que no está expresamente vedado de realizar a los municipios. Porque si se espera que el municipio gestione y administre una cantidad de funciones urbanas y sociales asociadas a una problemática territorial, debe ser capaz, no sólo de incorporar recursos materiales, humanos y económicos de diversa procedencia, sino que debe velar porque su principal misión, responder a las demandas y necesidades de la población, se cumpla efectivamente de la manera más eficaz y eficiente posible.

Desde este punto de vista, los límites y prioridades de la acción municipal están variando constantemente en el mediano plazo; mucho más, cuando se le incorporan competencias genéricas como son: "el desarrollo económico social, la educación y la cultura de la comuna", etc. En estos casos, las posibilidades de realizar proyectos y acciones en beneficio de la comunidad son enormes.

La experiencia muestra además, que los Municipios que más se han destacado por una administración eficiente y con gran impacto sobre la comunidad, son los que han tenido Alcaldes que han realizado innovaciones importantes en las formas de gestión de estas instituciones. En general, cuando se han atrevido a absorber competencias que normalmente han estado en manos de los Gobiernos centrales, y/o efectuado acciones y obras con participación y en beneficio directo de la comunidad.

El problema que se presenta en estas ocasiones a las autoridades para realizar una gestión eficaz, es que si consideramos que las prioridades son dinámicas y se modifican cada cierto período de tiempo; la estructura orgánica y la planta de personal municipal mantiene una inercia y rigidez, que se transforma en el principal obstáculo para efectuar adecuaciones o cambios en el municipio, de manera de responder adecuadamente a las demandas o necesidades de la comunidad.

Finanzas municipales

Las fuentes de ingresos municipales pueden ser de origen muy diverso, aunque con fines de análisis se pueden ordenar en:

i) Ingresos Propios, usualmente establecidos por Ley, provienen tradicionalmente de los impuestos de bienes raíces, patentes industriales y comerciales, permisos de circulación de vehículos, cobros de tasas de aseo u otros, y concesiones de bienes de uso público, entre los más frecuentes;

ii) las Transferencias del gobierno central, las cuales se destinan a la administración de servicios básicos traspasados a los gobiernos locales, como por ejemplo, educación y salud, o para realizar inversiones urbanas o sociales, y también para dar cobertura a políticas sociales redistributivas, En tercer término (iii), existen los ingresos por endeudamiento municipal.

i) Ingresos: Una de las principales características que presentan los ingresos propios municipales, es que al generarse en ámbito territorial, son de carácter regresivo.

Por esta razón, una preocupación común a todas las reformas municipales, es cómo establecer mecanismos redistributivos que beneficien a las jurisdicciones locales más pobres o con menor actividad económica. Estos mecanismos redistributivos, según se puede desprender de las experiencias de algunos países, pueden tener origen en los propios recursos municipales, o mediante mecanismos compensatorios que se implementan desde el nivel central de gobierno. En nuestros países existen ejemplos de ambos casos.

Desde un punto de vista financiero es posible tomar en cuenta dos criterios que en el largo plazo podrían repercutir positivamente en los recursos municipales, y conducen a la constitución de municipios y gobiernos locales eficientes y responsables.

El primer criterio, es que la mayor parte de los recursos gestionados por los municipios debieran provenir de ingresos autónomos, es decir, que estén determinados por Ley y no dependan de decisiones discrecionales del Gobierno central. Además de la necesidad de contar con una legislación clara y transparente sobre la materia, dichos ingresos deben considerar la indexación correspondiente, año a año.

El segundo criterio, tiende a considerar que para que el municipio asuma cada vez más el manejo de sus finanzas; se debe transferir gradualmente la capacidad de recaudación de ingresos localmente. Este criterio, que parece adecuado para las tasas y tarifas que se generan en el territorio, es más discutible en el caso de los impuestos. En general, los gobiernos centrales estiman conveniente mantener en sus manos las decisiones sobre ciertos impuestos, en tanto estos instrumentos son indispensables para regular la política fiscal y redistributiva del país.

Quizás una fórmula igualmente válida para generar recursos municipales, sea la posibilidad de implementar empresas mixtas o de carácter municipal, así como establecer concesiones privadas para la producción de bienes y servicios. La experiencia de las empresas municipales ha sido muy desarrollada en ciudades como Quito y Medellín, cuyas administraciones pueden mostrar un balance económico positivo e importante para sus empresas de servicios básicos --a excepción del transporte público--. En cambio, en otras legislaciones como la chilena, esta estrictamente prohibido que los municipios desarrollen empresas, porque de acuerdo a las políticas de subsidiariedad del gobierno militar anterior, se consideró que ese rol le cabe sólo a la empresa privada.

Actualmente, la mayoría de los países de la región no cuentan con un sistema de ingresos que genere recursos permanentes y crecientes para el cumplimiento de las funciones cada vez más amplias que poseen los municipios. En general, durante los últimos años ha ocurrido exactamente lo contrario; se han incrementado de diversas formas las transferencias del Gobierno central, siendo las más importantes las que se destinan a la administración de servicios traspasados y a la inversión urbana y social, sin que exista un esfuerzo significativo en la generación de los ingresos propios municipales.

ii) **Transferencias:** En el último período, muy relacionado con los procesos de

descentralización, los recursos municipales han tendido a incrementarse en la mayoría de los países. Los gobiernos centrales están traspasando a las regiones y municipios; conjuntamente con funciones y servicios hasta ahora administrados por el gobierno central, recursos provenientes del presupuesto general de la nación o de impuestos específicos como el IVA.

Las transferencias en manos de gobiernos centrales son instrumentos de políticas, que por ejemplo, sirven para influir en el patrón de gasto local, induciendo a los gobiernos locales a comprometerse con gastos nacionales más que de interés local. Además, esto permite a los gobiernos centrales utilizar a las regiones y municipios como parte de sus políticas de redistribución de ingresos con bases territoriales, e incluso buscando identificar y beneficiar directamente al nivel de los núcleos familiares más pobres.

Para que estas políticas se hagan efectivas en la práctica, un criterio mínimo a considerar es evitar que las transferencias tengan como objetivo financiar personal local, o que sirvan para cubrir otros déficits de ingresos. Las transferencias deben tener objetivos claros y precisos; los más usuales son cubrir los gastos de administración de servicios traspasados o ejecutar proyectos de inversión definidos con anterioridad.

La efectividad de las transferencias a los municipios dependen de varios aspectos, entre ellos:

- i) que exista un sistema de transferencias o asignaciones que sea conocido y transparente, con criterios redistributivos y de incentivos para la mejor gestión;
- ii) que se desarrolle una buena base estadística de la población y de la ejecución presupuestaria municipal; y
- iii) que se implemente un sistema de monitoreo y evaluación permanente del sistema por parte del gobierno central.

Además, en nuestros países se han estado implementando durante la última década, fondos especiales para inversión, que tienen como objetivo hacer más eficiente la asignación de recursos e incentivar la absorción y/o ampliación por parte de los gobiernos locales de funciones hasta ahora en manos del gobierno central. Estos fondos de inversión centralizados, que indistintamente utilizan recursos nacionales y externos -- proporcionados por el BID y el Banco Mundial-- forman parte de los instrumentos de apoyo a la descentralización que han implementado los Gobiernos.

Pero estos instrumentos tampoco tienen un sentido unívoco; también estos fondos pueden generar efectos no deseados en las finanzas municipales. Al respecto, podemos mencionar que en ciertos casos las transferencias de recursos pueden producir distorsión en las finanzas e inversiones municipales, al repercutir negativamente en el esfuerzo por generar recursos propios por parte de los municipios.

Además, las inversiones que pueden efectuarse en infraestructura educativa y de salud, tienden a producir impactos que a mediano plazo presionan por el aumento del gasto de parte de los municipios. Por ejemplo, la habilitación, el mantenimiento y la reparación de los inmuebles, son costos que muchas veces no están cubiertos en los traspasos de recursos que realiza el gobierno central. El efecto que se produce, es que los municipios dispondrán de menos recursos propios para inversiones en otras áreas sociales deficitarias, como veredas y pavimentación urbana, agua potable o alcantarillado, sedes vecinales, alumbrado público o programas de fortalecimiento a los mismos sectores de educación y salud.

La demanda efectiva por mayores recursos permanentes que genera la inversión en infraestructura urbana y social, se convierte en un desafío más, que obliga a hacer esfuerzos para incrementar los recursos propios municipales.

iii) **Endeudamiento:** En teoría, una institución que genera su propio Gobierno democrático, que sólo es responsable ante los ciudadanos que lo eligen, debiera tener la capacidad para manejar sus finanzas, sus inversiones y por ende tener capacidad de endeudarse si ello se estima conveniente. En la práctica, la mayor parte de los Municipios mantienen algún tipo de endeudamiento.

Por otra parte, desde un punto de vista estrictamente económico, los préstamos son más

adecuados que las donaciones para despolitizar las asignaciones de recursos por parte del gobierno central. Porque al colocar un precio a los recursos financieros, la voluntad y decisión de endeudarse --responsabilidad asumida por un gobierno local democrático-- es un buen argumento para evaluar el grado de compromiso de la entidad solicitante. Los detractores del tema, que consideran que los municipios no debieran solicitar créditos, señalan que no se debiera hipotecar el futuro de los ingresos municipales.

En la realidad, existe en Latinoamérica países en los cuales los municipios pueden solicitar créditos y otros en que la Constitución Política no permite que éstos puedan endeudarse.

Quizás en algunos países, en los cuales los municipios no realizan grandes obras de infraestructura urbana --porque ello es función de otras entidades de gobierno-- y tampoco tienen entre sus competencias administrar empresas de agua potable y alcantarillado, o de transporte público, no sea tan importante contar con un instrumento financiero de esta naturaleza. Pero en los países en que los gobiernos locales tienen a su cargo estas funciones, que requieren altos niveles de inversión, parece indispensable poder acceder a recursos de capital.

En tal sentido, un primer problema a dilucidar es para qué otorgar el crédito. No parece adecuado endeudarse para cubrir déficits en gastos de operación, pero en cambio, parece totalmente plausible adquirir créditos para efectuar inversiones que, mejoren la administración de los servicios y/o que generen mayores recursos futuros a los municipios. Esto es válido para el propio municipio como para las empresas que tiene bajo su responsabilidad.

Un segundo aspecto a tomar en cuenta, son los requerimientos a exigir a los gobiernos locales que soliciten acceso a financiamiento. Debido a las características del solicitante, no parece posible tomar en cuenta el patrimonio sino la capacidad de pago del municipio, en relación, por ejemplo, a sus ingresos corrientes e indicadores de gestión.

Pero incluso el tipo de obligaciones y compromisos que se requiere por parte del municipio depende de quién sea la institución que otorga el crédito. Un criterio a considerar, es que el Gobierno central bajo ningún concepto (Banco estatal, Instituto de Crédito o Ministerio de Finanzas) se convierta en prestamista municipal, sino que el solicitante pueda requerir del mercado de capitales --Banco privado o emitiendo Bonos Municipales-- para la obtención de su crédito.

Aunque esta es la mejor forma mediante la cual una solicitud de inversión puede mostrar sus bondades y defenderse por sí misma, pareciera que los municipios en nuestros países se encuentran lejos de poder reunir los requisitos para acceder a un sistema como el que hemos señalado.

Traspos de servicios a los gobiernos locales

Este tema es de discusión reciente en Latinoamérica y son pocos los países que lo han llevado a la práctica de manera extendida en los últimos años. Quizás la excepción es Brasil, pero incluso tomando en consideración esa realidad, no existen muchas evaluaciones sustantivas sobre el tema y en realidad, pocos estudios sobre descentralización y municipios se refieren a esta problemática. Por ello, las opiniones que podamos expresar al respecto son todavía muy preliminares.

Actualmente, las razones que se suelen esgrimir frecuentemente para fundamentar la necesidad de traspasar servicios desde el Gobierno central a los Gobiernos locales, considera varios aspectos, entre estos, realizar una gestión más eficaz y eficiente en beneficio de la población, que considere los aspectos de la calidad de éstos servicios, y redunde en mayor responsabilidad del proveedor y los usuarios.

En este sentido, la administración local de servicios se puede aprovechar para: i) establecer una planificación más eficaz, considerando la cercanía con la demanda; ii) posibilidad de flexibilizar la oferta y adecuarla a las características del territorio y de la población; iii) poder enfrentar más rápidamente los problemas que se presentan; iv) disminuir el burocratismo del Estado central; v) establecer canales de participación y control por parte de la comunidad; y vi) realizar una gestión

global e integral de las políticas sociales y la inversión pública.

Pero la descentralización de servicios requiere de algunas condiciones para hacerla factible. En primer lugar, la clarificación de responsabilidades jurídicas y funcionales entre los diferentes niveles de la estructura del Estado.

En segundo lugar, que se provean los recursos suficientes para la operación y mantención de los servicios. Es decir, tener la posibilidad real de cumplir con las responsabilidades que se traspasan.

En tercer lugar, que el Gobierno central establezca un sistema de control de recursos, a la vez que promueva incentivos reales; en éste último caso cuando exista una buena administración o un aporte local a los servicios.

Tomando en consideración estas recomendaciones, las reformas al sistema de servicios implica revisar el carácter de las transferencias que realiza el Gobierno central; en qué medida estos recursos incentivan una administración eficiente o, al contrario, estimula círculos perversos en la generación de recursos municipales.

En todo caso, el traspaso de servicios a los Gobiernos locales debe ser voluntario, no puede ser compulsivo. Para ello se hace necesario un período de negociación, de manera de llegar a establecer de común acuerdo las regulaciones por parte del Gobierno central y las responsabilidades que deberán asumir tanto el Municipio como los beneficiarios. En los casos más extremos, podría ser necesario llegar a revisar ciertas estructuras e instituciones del sector público, las políticas sociales, e incluso, la generación de ciertos impuestos y tributos.

El traspaso o descentralización de los servicios amerita no perder la oportunidad de discutir sobre la provisión y producción de éstos. En este mismo capítulo hemos mencionado las experiencias de municipios que están realizando con éxito tanto la provisión como la producción de los servicios. Pero existen otros casos en los cuales el municipio sin dejar de responsabilizarse por la provisión, ha entregado un servicio en concesión a empresas privadas u organismos estatales descentralizados con objeto de hacerlo más eficiente. En estos casos, el municipio regula y controla la calidad del mismo, distrae el mínimo de personal y recursos económicos, y en algunos casos saca partido de la competencia privada y/o aprovecha las economías de escala del sector público.

Es difícil pensar en reglas absolutas sobre el particular; depende de las normas existentes, de la capacidad municipal, de las posibilidades financieras, de la economías de "escala", de las tecnologías que se ofertan. El traspaso de la educación y la salud, por ejemplo, no significa que los municipios deban responsabilizarse sobre todos y diferentes niveles de complejidad del sistema de hospitales, consultorios y postas de salud. Respecto a la educación, difícilmente todos los municipios rurales podrán tener un colegio secundario o técnico. En el caso del agua potable y alcantarillado, en algunos países funcionan con gran éxito empresas estatales descentralizadas a nivel de Regiones. En definitiva, lo peor que puede ocurrir a este respecto, es insistir en producir directamente un servicio si existe otra entidad o empresa que puede hacerlo mucho mejor.

Sobre la participación

Una breve revisión al estado de situación en los diferentes países estudiados, nos permite señalar que, con excepción de Colombia, en los demás el tema se menciona bastante en el discurso político, pero su importancia es visiblemente menor en la práctica. Esto se puede también confirmar cuando se analiza la legislación real, ya que según se pudo comprobar al observar el Cuadro, los canales institucionales existentes para ejercer la participación son más bien reducidos.

En efecto, en varios países existe una legislación sobre la organización de la comunidad, en la cual estos grupos reconocidos por la ley, tienen derecho a la información, a realizar demandas y peticiones, pero las instancias formales donde participan estos grupos, no tienen atribuciones reales. Estamos ante instancias de carácter "consultivo", donde las opiniones de los representantes de la comunidad no son vinculantes para las decisiones de Alcaldes y Concejales.

Es cierto que podemos encontrar en muchos municipios prácticas participativas estimuladas

por los Alcaldes, donde se establecen programas, espacios o instancias para resolver problemas o tomar decisiones importantes. Pero si estos canales participativos no son refrendados por una legislación que permita hacer de ésto un derecho permanente, no pasan de ser ejemplos que quedan a discreción y voluntad de la autoridad.

En algunos países, se ha incorporado a la legislación municipal la posibilidad de realizar referéndum o plebiscitos, donde mediante una consulta a la población se puede decidir sobre aspectos específicos importantes para el municipio o la comunidad. Aún cuando es un instrumento limitado de participación, es un avance en un ámbito que parece tan difícil de realizar cambios políticos significativos.

En el mismo sentido, en varios países se establece que la comunidad puede participar la ejecución de programas y proyectos sociales en su beneficio, pero sólo en uno de los países estudiados (Colombia), se permite que la comunidad participe en las instancias directivas de las empresas que administran servicios urbanos y además, que organizaciones de la sociedad civil pueden recibir recursos de los municipios para ejecutar obras. Más difícil parece ser que las organizaciones puedan participar en la planificación, diseño y/o decisión sobre inversiones urbanas e industriales de gran envergadura, que conciernen a la población en la medida que generan un impacto de magnitud en el territorio. En cambio, en legislaciones municipales recientes se ha introducido de manera limitada, formas en que la comunidad pueda ejercer fiscalización de los gastos que realiza la administración pública local.

La participación es un factor que necesita mucha discusión y análisis para resolverlo adecuadamente. Es evidente que resulta ser un problema de gran prioridad para los municipios pequeños y generalmente pobres de áreas rurales. Donde no existen profesionales y capacidad técnica, ni la posibilidad de contratar empresas que puedan hacer estas tareas, la única manera de resolver muchos problemas es alentar la participación, permitiendo la planificación y ejecución de obras por parte de la comunidad.

Las rigideces del sistema y las estructuras administrativas de los municipios no permiten en muchos casos adecuarse con flexibilidad a estas realidades que existen en todos nuestros países; como por ejemplo, entregar recursos a la comunidad para desarrollar proyectos u obras. Por tanto, es indispensable y urgente abrir espacios, permitiendo que la gente participe con sus organizaciones en el diseño y resolución de sus problemas. En general, esta es una de las mejores formas de ejercer la democracia en los municipios.

COMENTARIO FINAL

Sea cual sea el prisma a partir del cual se analiza los procesos de descentralización política, no cabe dudas que éste es un fenómeno muy difundido, no sólo en América Latina, sino también en Africa y más recientemente en Europa del Este. Incluso en algunos países latinoamericanos se están creando entidades político-administrativa locales en territorios que anteriormente estaban sólo bajo la jurisdicción del Gobierno central.

Al parecer, tampoco es tan difícil encontrar un común denominador a estos procesos de descentralización; nosotros quisiéramos al menos delinear dos características que tienden a repetirse constantemente: la primera, es que los procesos de descentralización son reformas cuya principal iniciativa, diseño y puesta en práctica corresponde a voluntades y consensos logrados por la dirigencia política de nuestros países; que se operacionaliza desde el Estado.

La segunda, muy relacionada con lo anterior, es que los propósitos de la descentralización corresponde a una estrategia política de las elites, que incorpora un diseño de la estructura del Estado que trata de establecer un nuevo marco de gobernabilidad¹⁵.

En ambos casos, se trata de factores cuyo perspectiva y dinámica predominante tiene como origen el sistema político. Se promueven cambios donde no aparece, o aparece muy débilmente la

¹⁵ Galilea, S. y Jordan P. "Gobernabilidad Urbana en Chile: Algunas Reflexiones, Enfoques y Propuestas". Borrador. Ministerio de Vivienda-PGU, Santiago, octubre, 1993.

sociedad civil. Quizás esto pueda explicar en parte, la ausencia de la participación social que se expresa en los diseños de las propuestas descentralizadoras en Latinoamérica. Esta situación señala además, interrogantes de fondo sobre él o los sentidos que adquieren los proceso de descentralización en nuestro países.

En general, se trata de procesos donde en pocas ocasiones ha existido un gran debate nacional sobre el tema, que además incluya la participación de actores sociales relevantes; ya sea de organizaciones o grupos que se ven afectados en sus intereses, o eventualmente, puedan ser beneficiados por el proceso.

En este contexto, puede quedar en dudas la misma existencia de actores locales y regionales. O al contrario, quizás sea la misma iniciativa estatal e institucional del proceso, la que muchas veces no permite una amplia participación, porque es incapaz de reconocer expresiones organizadas de la sociedad civil distintas a las que existen en la letra de la ley.

Pero en definitiva, la experiencia nos señala que la participación de la sociedad civil es un factor muy importante a considerar, no después de iniciado el proceso de cambios, sino durante la discusión de las reformas; teniendo como marco del debate la constitución de los nuevos escenarios de participación institucionales que se generan como resultado del proceso de descentralización.

No debemos olvidar que la descentralización no es un fin en sí mismo, si no una precondition para alcanzar otros objetivos nacionales. El desafío que se presenta al respecto entonces, es cómo constituir instancias, canales e instrumentos de participación de la comunidad en el marco del proceso de trasferencias de autonomía y competencias a los territorios subnacionales.

Pero no quisiéramos dejar la impresión que la participación de la ciudadanía es el único factor determinante a la hora de analizar los procesos de descentralización en nuestro continente. Las experiencias de descentralización anteriores nos señala, que en un segundo momento de los procesos, el consenso político con el cual se inician las reformas puede no ser suficiente.

La gobernabilidad en un contexto democrático, implica que las autoridades locales electas son representativas en términos políticos y eficientes en la gestión de proyectos y servicios urbanos. Entonces hay que tener en cuenta que la legitimidad de las autoridades locales no solamente proviene de las elecciones, sino que también de la forma como el gobierno local responde a las expectativas y demandas de sus electores. Esto nos trae al punto que las administraciones municipales para lograr legitimidad deben ser también eficientes. La pregunta que debemos hacernos al respecto, es si existen condiciones --en términos del tiempo transcurrido y la oportunidad--, para que los procesos de descentralización de algunos de nuestros países puedan someterse a esta evaluación. Parece evidente que esta es una interrogante sobre la cual tendremos que hacernos cargo en el futuro.