

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLATINO

Ciudad de Panamá, Panamá.
14 de mayo de 2015.





REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLATINO

Ciudad de Panamá, Panamá.
14 de mayo de 2015.

Serie América Latina No. 128

Índice

1.- Programa de la Reunión	5
2.- Resumen Ejecutivo	7
3.- Acta de la Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos y Municipales y de la Integración del Parlatino.	9
4.- Red Latinoamericana Parlatino Web TV.	15
5.- Resolución sobre la Creación del “Consejo de Seguimiento de la Red Latinoamericana de Comunicación Parlamentaria - Parlatino Web TV-	19
6.- Las Atribuciones del Municipio en México	23
7.-Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina	33



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLITICOS, MUNICIPALES Y DE LA
INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO
Sede Permanente, Ciudad de Panamá, 14 de mayo de 2015**

PROYECTO DE AGENDA

<p align="center"><i>Presidente: Diputado Heriberto Galindo Quiñones, Estados Unidos Mexicanos Primer Vicepresidente: Diputado Roy Daza, República Bolivariana de Venezuela Segundo Vicepresidente: Sen. Gervais Rene Herde, Aruba Secretario: Diputado William Alvarado Bogantes, Costa Rica</i></p>		
Miércoles 13 de mayo		Llegada de los parlamentarios, traslado al hotel
14 de mayo	08:30	Traslado de los legisladores a la Sede Permanente
	09:00	Instalación y aprobación de agenda
	9:30	<u>TEMA I</u> Asuntos de la Integración Latinoamericana: Reunión conjunta con la Red Latinoamericana de Comunicación parlamentaria "Parlatino Web TV"
	12:30	Almuerzo
	14:30	<u>TEMA II</u> Asuntos Municipales: Legislación en materia de atribuciones del Municipio en los países miembros del PARLATINO. Legislación por país:
	16:30	Conclusiones Lectura y aprobación del Acta.

RESUMEN EJECUTIVO

Durante la XII Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano, celebrada en Panamá, del 25 al 26 de julio de 2014, los parlamentarios aceptaron continuar con los trabajos de la propuesta de Ley Marco de Comunicación Social que sirva de referente a todos los países miembros, que busca dotar con un marco jurídico que determine principios generales sobre los que se sustenten o desarrollen las normas en la materia en cada uno de los países miembros.

Igualmente, se acordó que los avances de dicha iniciativa sean informados al Consejo Nacional de Periodismo y a la Secretaría del Parlatino y considerar los aspectos que cada país planteará de acuerdo a su legislación.

En la Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración que se llevará a cabo en Panamá el 14 de mayo de 2015, se tratarán dos temas que se han desarrollado en el seno del Parlatino: por un lado está el proyecto “Parlatino Web TV, el cual se puso en marcha con los actos conmemorativos del 50 Aniversario del Organismo y que por primera vez permitieron seguir las jornadas parlamentarias de trabajo, por medio de las tablets, celulares con 3 G y las computadoras personales; y por el otro, el tema “Legislación en materia de atribuciones del Municipio en los países miembros del Parlatino”.

En la presente carpeta informativa se incluye el Acta de la XII Reunión de la Comisión; la Resolución sobre la Creación del Consejo de Seguimiento de la Red Latinoamericana de Comunicación Parlamentaria; una nota informativa sobre Parlatino Web TV; así como información sobre los procesos de descentralización en América Latina y su impacto en las finanzas municipales y las atribuciones del Municipio en México.

Acta de la XII Reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración, Panamá, 25 y 26 de julio de 2014.

En la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano, en Panamá, los días 25 y 26 de julio de 2014, se reúne la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la integración donde participan los siguientes legisladores:

Nombre	País
Sen. María de los Ángeles Higonet	Argentina
Dip. Mariela Ortiz	Argentina
Sen. Rene Martínez Callahuanca	Bolivia
Dip William Barrantes	Costa Rica
Sen. C.E. Cooper	Curacao
Sen. Elmer R. Wilson	Curacao
Dip. Marcela Hernando	Chile
Asamb. Octavio Villacreses Peña	Ecuador
Dip. Ernesto Núñez Aguilar	México
Sen. Alejandro Encinas Rodríguez	México
Sen. Gracita Arrindell	San Martin
Dip. Daniel Caggiani	Uruguay
Dip. Jorge Gandini	Uruguay
Dip. Roy Daza	Venezuela

AGENDA:

Tema I

Democracia y Partidos Políticos en América Latina

Expositora: Sen. María de los Ángeles Higonet, Argentina

Tema II

Proyecto de Ley Marco de Comunicación Social

Asambleísta Octavio Villacreses Peña, Ecuador

Tema III

Proposición de periodistas panameños para participar por el tema II

Secretaria Redactora: Diputada Mariela Ortiz de Argentina

La Senadora María de los Ángeles Higonet realiza una exposición titulada: Hacia la Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, la cual se anexa a la presente acta.

Después de la exposición el Presidente abre el debate donde intervienen los siguientes legisladores:

Dip. Marcela Hernández de Antofagasta, Chile, el Senador Alejandro Encinas de México, quien manifestó lo siguiente: buscamos una consolidación de la democracia. Existe en la gran parte de los países un desencanto con los partidos políticos. En México la mayor credibilidad es en las fuerzas armadas. En las reformas constitucionales se promueve candidaturas independientes, consulta popular, participación ciudadana, buscamos garantizar que el financiamiento fuera público, los partidos políticos son sujetos a rendición de cuentas. La reforma política y la democratización de los partidos no son suficientes si los ciudadanos no ejercen sus derechos. El voto a los 16 años implica otorgar ciudadanía plena, también en el tratamiento penal.

Dip. Nuñez Ernesto de México, hizo hincapié en el tema de la transparencia en la regularización de las redes sociales, en las candidaturas independientes y en el voto joven (elegir y ser elegido).

Senador Elmer Wilson de Curazao en su intervención, dijo que en Curazao la elección es personal y no del partido, también, que el voto a los 16 no debe ser por cantidad de lectores sino por cantidad de votos responsables.

Senador Rene Martinez: Dijo que en Bolivia se dejó atrás los partidos tradicionales en un proceso de transformación conformamos el nuevo estado plurinacional. La responsabilidad del Estado en cada uno de los ciudadanos que a partir de los 18 años pueden elegir y ser elegidos. La regularización de los pueblos originarios otorgando representación a nuestras propias minorías. La legitimidad de representación del género
Visión popular y proyección al 2020/25.

William Alvarado de Costa Rica: Renovación de partidos, el proceso ideológico, proactivos, gobernar y como gobernar.

Dip. Roy Daza de Venezuela: En Venezuela se vive una revolución donde se debaten dos modelos, el interés de la política no tiene precedentes, es muy alto, el 85% aproximadamente. Cambio Político: desde el año 99 con el presidente Chávez, convocando a la constituyente. La Corte Suprema establece el referéndum. Sistema Político con base social establece: Consulta popular, cabildo abierto, asamblea ciudadana vinculante, iniciativa legislativa ciudadana, consejos comunales, financiamiento público.

Se abre un espacio intermedio para el almuerzo.

Después de haber pasado el cuarto intermedio se reanuda la reunión a las 14:20.

Se plantea la necesidad de dejar abierto el debate del punto I.

Tema II

Ley Marco de Comunicación Social:

Hace uso de la palabra el Asambleísta Octavio Villacrés que expone el proyecto de Ley Marco para América Latina y el Caribe.

Se suman a la Mesa el Presidente del Parlato, Diputado Elías Castillo y diferentes periodistas que estuvieron presentes en la comisión.

Dip. Roy Daza: Le da la palabra al Presidente del Parlato, quien informa que visita las comisiones para dar continuidad a la agenda. Asimismo, destaca la iniciativa legislativa, como en este caso, traída por el parlamentario de Ecuador, que de ser acogida en comisiones, pasará a la Asamblea.

El Presidente del Parlato solicita que se dé la palabra a las siguientes personas:
Asesor técnico de la Comisión de Educación, Cultura y Comunicación Alfredo Jiménez, quien felicita la iniciativa y solicita emitir opinión y trabajo en conjunto de ambas comisiones.

Eduardo Quiroz, Presidente del Consejo Nacional de Periodismo: Agradece la participación y manifiesta la preocupación por un proyecto de ley comunicación que cercena la libre expresión, impone obligaciones en la forma de presentación de los contenidos, tiende a promover la autocensura y es incompatible con los derechos de libre expresión, manifiesto que era un “Proyecto desenfocado, intimidatorio, que encajona a la comunicación y que es un intento lesivo”. También dijo que contraviene en los derechos constitucionales de los países latinoamericanos, hacemos un llamado reiterando nuestra oposición.

Filemón Medina Ramos, Secretario General del Sindicato de Periodistas: Apoya la propuesta de Ley Marco, expresó que “es un trabajo ético y dijo que se derogó la ley 67 - 68 por el Presidente Omar Torrijos. Expresó que la mejor la mejor ley es la que no está. Toda ley debe tender a desarrollar, promover y respetar nuestros derechos y de elección libre de pensar el acceso a la información y el libre ejercicio. La Ley debe contener temas como: El Derecho al trabajo, a un salario digno, un código de ética, fondos solidarios y democratización del espectro audiovisual. Debe garantizar la democratización social en el mundo.

Fernan Molinos, Vicepresidente de la Comisión de Libertad de Expresión de la SIP. Agregando a las expresiones del Presidente Quiroz, que la prensa libre esta en peligro de extinción y que el presente proyecto de Ley sataniza y demoniza y deja claro como responsable del atraso social a los medios de comunicación.

Los contenidos de la ley por efectos vinculantes van en contra de los códigos de derechos humanos.

Solicitamos tener muy en cuenta el riesgo para la libertad de expresión y el código de derechos humanos.

La sociedad interamericana de Prensa nunca defendió los intereses de grandes Medios.

Juan Luis Correa, Ex-presidente de la Comisión Nacional de Prensa. Manifestó preocupación por ser altamente nocivo el derecho de los ciudadanos a expresarse libremente. La Libertad de expresión le pertenece a los ciudadanos, no puede estar fiscalizado ni regulado por el Estado, el Estado pretende cercenar los principios de expresar y disentir, los Medios de Comunicación comunitarios terminan al servicio del Estado y del Gobierno de turno. Solicita retirar un instrumento tan peligroso para la libertad de prensa.

Guillermo Antonio Adames: Que esta Ley respalda el planteo de Correa, resalta imperfecciones desde el punto de vista democrático. Es una espada de Damocles y que tiene una visión cerrada y obtusa". Opinión que compartió ratificando lo dicho por los representantes del CNP, su Secretario General. En Panamá existe la libertad de expresión, en este país la libertad se respeta y defenderemos hasta donde sea esa libertad.

Senador Encinas de México: Manifestó el interés de escuchar las intervenciones sobre el rol de los medios de comunicación en la sociedad y el respeto de los derechos de los ciudadanos. En México por unanimidad el año pasado se aprobó una reforma constitucional que establece la lógica de avanzar en la democratización de los medios, y hace un mes la ley federal de radio comunicación, buscando dismantelar el poder monopólico y abriendo competencias efectivas al mercado, garantizando diversidad y pluralidad.

Senador Martínez de Bolivia: Esto parecería ser un mensaje atrincherado algo que ya vivimos en nuestra etapa de transformación.

Conceptos de Derechos de avanzada, conceptos de responsabilidad y veracidad, no hay ningún estamento que escape a la regularización del Estado, llamó la atención este atrincheramiento. Nos permitirá tratar de unificar o hacer comparativos de avances legislativos para discutir una visión más integral de este proyecto.

El diputado de Costa Rica, William Alvarado, agradeció la participación de los invitados. Consideraremos aspectos, pero cada uno planteará de acuerdo a la legislación de nuestros países.

Dip. Germán Becker: planteó dudas y garantía de una verdadera libertad de Prensa y pluralidad de medios. Asimismo, ve como negativo que los gobiernos censurar la libertad de expresión. También resaltó como negativo, la concentración de los medios. La necesidad de posibilidades de diversificar la oferta y los medios, como por ejemplo la televisión digital. Lograr acuerdos y traducir en aportes en nuestros parlamentos.

Diputado Daniel Caggiani de Uruguay manifestó que la regulación es necesaria sobre todo para proteger a los más débiles, la concentración de propiedad no permite el pluralismo, planteó la realización de un foro de debate temático sobre democratización de medios de comunicación invitando al relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y a otras instituciones

empresariales y de trabajadores, lo cual se aprobó y se lo nombró coordinador del mencionado foro.

Diputada Nacional Marcela Hernando, de Chile: Manifestó la necesidad de garantizar la pluralidad, el libre acceso, la información, la expresión y la diversidad. El Diputado Roy Daza: Manifestó que la comunicación es consustancial con la democracia, no se construye democracia sin información ni se profundiza esa democracia si los medios no son democráticos. En Venezuela existe un amplísimo monopolio de medios de comunicación y un importante movimiento por la democratización de los mismos. El Diputado Propone una reunión conjunta con la Comisión de Educación, el segundo punto sería invitar a todos los actores, tercero una recopilación de Leyes en nuestros países, cuarto punto y por último un foro de debate temático.

El Presidente del Parlatino, Diputado Elías Castillo, manifestó que el tema en tratamiento es más específico de la comisión de educación y por ello solicita remitir al presidente de dicha comisión una copia del proyecto para conocimiento y tratamiento del tema, asimismo considerar el tratamiento parlamentario. Agradece la posibilidad de Sala de Gremios y representantes de Medios de Panamá.

El Asambleísta Octavio Villacreses de Ecuador Octavio Villacreses manifiesta que este es un colectivo democrático abierto y respetuoso y que no coincide para nada por lo expuesto por quienes le antecedieron en la palabra en sus intervenciones, por intolerantes y por los juicios de valor emitidos como: “Desenfoque, intimidatorio, encajonada, intento lesivo, la prensa libre está en camino de extinción, visión cerrada y obtusa”, entre otros.

Hernan Posada, secretario General del Consejo Nacional de Periodismo solicita puedan ser informados del avance de la iniciativa.

Adicionalmente, el Parlamentario mexicano Heliberto Galindo Quiñonez, miembro de la Comisión envió una “Propuesta de Ley Marco de Comunicación Social”, que contiene: Considerandos, 5 capítulos y 23 artículos y que fue entregado a los miembros de la Comisión pero no fue socializado.

Habiendo expuesto todos los temas de agenda, culmina la sesión a las 19:00 horas.
Nombre de la persona que transcribió el Acta: Alcira Revette, funcionaria del Parlamento Latinoamericano.

Asesores: Juna Manuel Arraga, Uruguay, Margarita Grimaldi, Uruguay.

RED LATINOAMERICANA PARLATINO WEB TV

RED LATINOAMERICANA PARLATINO WEB TV¹.

El proyecto se originó por una propuesta del Consejo Consultivo del PARLATINO, adoptada mediante resolución por la XXVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, realizada en la ciudad de Panamá el 30 de noviembre de 2012. En dicha resolución se establece que se creará la “Red Latinoamericana de Comunicación Parlamentaria”, que enlazará a los Parlamentos miembros del PARLATINO que cuenten con sistemas audiovisuales de comunicación, principalmente canales de TV, y promoverá el ingreso paulatino a la Red de las asambleas legislativas que aún no cuenten con este servicio.

Para lograr este propósito Ecuador presentó unos términos de referencia que orientan el trabajo a mediano y largo plazo. Posteriormente se decidió que la primera etapa de dicha red será la puesta en marcha del sistema “PARLATINO Web TV”, para lo cual el Senado de la Nación Argentina ofreció donar los equipos y dar el apoyo técnico y financiero para el funcionamiento de los 3 primeros años del sistema, ofrecimiento que fue puesto en marcha y se estrenó con la cobertura de los eventos conmemorativos del cincuentenario del PARLATINO.

En reunión de la Comisión Coordinadora de la Conmemoración del Cincuentenario del PARLATINO, realizada el 7 de julio de 2014, se informó sobre la creación del “Consejo de Seguimiento de la Red Latinoamericana de Comunicación Parlamentaria “PARLATINO Web TV”, y que la Mesa Directiva del PARLATINO será el ente encargado de seleccionar al grupo de profesionales de la comunicación que conformarán la Unidad Técnica de la Red, asuntos decididos por esta Comisión en su reunión de Lima, Perú, del 11 al 13 de junio del 2014; se sugirió que sea la propia Mesa Directiva del PARLATINO la que ejerza las funciones del Consejo de Seguimiento de la Red.

El 13 de noviembre del 2014, se realizó en la sede permanente del PARLATINO el Encuentro “Para la Implementación de la Red Latinoamericana de Comunicación Parlamentaria”, con la participación de directores y técnicos de los canales legislativos de Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. En esa oportunidad se presentaron y analizaron las experiencias de los canales legislativos de los países participantes y se recogieron importantes propuestas e insumos, a partir de las experiencias concretas, para el funcionamiento de PARLATINO Web TV.

El proyecto “PARLATINO WEB TV”, se puso en marcha el 5 de diciembre de 2014, en la celebración de los actos conmemorativos del 50 Aniversario del PARLATINO, que se

¹ Información consultada el 07 de mayo de 2015 en las direcciones URL; <http://www.parlatino.org/es/cdn/item/1291-secretario-general-electo-de-la-oea-diserto-en-encuentro-parlamentario-en-panama>, <http://www.asamblea.gob.pa/noticias/parlatino-incorporar%C3%A1-sistema-web-tv>

llevaron a cabo en la Ciudad de Panamá. En Conferencia Magistral el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza habló sobre temas del acontecer latinoamericano y, por primera vez, en la historia del Parlatino fue transmitida a todo el continente en vivo vía streaming a través de Parlatino Web TV. A partir de ese momento, quedó establecida la plataforma denominada “Parlatino Web TV” y con ella se pueden observar las jornadas parlamentarias de trabajo, acceder a archivos culturales, turísticos y a programas de diversas temáticas, que pueden visualizarse desde las tablets, celulares con 3G y las PC.

El objetivo principal de la red Parlatino Web TV es mantener informada a la ciudadanía de los 23 países miembros sobre las iniciativas de integración. Esta plataforma y soporte comunicacional a través de la Red Continental de Difusión Parlamentaria busca transmitir y compartir contenidos de las actividades del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) como sesiones de las comisiones permanentes y asambleas ordinarias, así como contenidos noticiosos de los parlamentos latinoamericanos.

La Red Continental de Difusión Parlamentaria esta ubicada en la Sede Permanente del Parlatino en Amador, ciudad de Panamá, de donde se transmitirá contenidos informativos a través de la web, tablet, móvil 3G y PC para garantizar una eficiente recepción de los contenidos en toda América Latina.

El 10 de marzo de 2015, durante la conferencia magistral en el Encuentro Parlamentario que se realizó en la Sede Permanente del PARLATINO, en Panamá, el Secretario electo de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro señaló que esa Organización colaborará en varios niveles para trabajar conjuntamente con el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y otros organismos regionales en beneficio de los pueblos del continente. Indicó que la OEA posee importantes instrumentos y espacios para facilitar el diálogo parlamentario permanente y de la sociedad civil. Aseguró que es imprescindible que los ciudadanos puedan “interactuar” para buscarle solución a los principales problemas que aquejan a las sociedades latinoamericanas.

**RESOLUCIÓN SOBRE LA CREACIÓN DEL “CONSEJO
DE SEGUIMIENTO DE LA RED LATINOAMERICANA DE
COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA
- PARLATINO WEB TV-**

RESOLUCIÓN SOBRE LA CREACIÓN DEL “CONSEJO DE SEGUIMIENTO DE LA RED LATINOAMERICANA DE COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA - PARLATINO WEB TV-

La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación del Parlamento Latinoamericano, en su XX Reunión realizada en la ciudad de Lima, Perú, los días 11-13 de junio de 2013.

Considerando,

- 1.- Que el acceso a la información es un derecho fundamental en las sociedades democráticas ya que fomenta el diálogo y el debate.
- 2.- La resolución de la Junta Directiva del Parlamento Latinoamericano de fecha 29 de noviembre de 2012, donde se plantea la creación de una Red Continental de Medios Audiovisuales.
- 3.- La realidad actual de América Latina, que propone que la integración entre nuestros pueblos y países vaya más allá de los tradicionales esquemas de intercambio de bienes y personas; debiendo abarcar lo cultural, lo educativo y lo educacional para si lograr una mejor comunión y convivencia entre nuestras naciones hermanas.
- 4.- La utilización de estas herramienta comunicacionales son fundamentales para activar el poder social y ciudadano, la identidad colectiva e individual de nuestros pueblos frente a los poderes políticos y económicos, especialmente, a través de sus órganos de representación como son los parlamentarios.
- 5.- Que nuestro Parlamento Latinoamericano necesita actualizar y potenciar su poder comunicacional, no sólo para transmitir cabalmente sus acuerdos y actividades propias, sino también para difundir los contenidos que aporten sus respectivos países, las propuestas que se presenten y los debates que se llevan a cabo con la ciudadanía latinoamericana.

Propone la creación de un “Consejo de Seguimiento de la Red Latinoamericana de Comunicación Parlamentaria –Parlatino Web”, de acuerdo con lo siguientes objetivos, estructura y funciones.

OBJETIVOS

1. Enarbolar, defender y promover todos los principios por los cuales se rige nuestro Parlamento Latinoamericano; las libertades democráticas; la pluralidad política e ideológica; la integración y la cooperación regional; el desarrollo económico y social; el estricto respeto a los derechos humanos y la afirmación de la Paz; la seguridad y el orden jurídico internacional.
2. Fortalecer a los parlamentos de América Latina garantizando así su vida constitucional, manteniendo estrechas relaciones con los Parlamentos nacionales y extra continentales, así como con los principales organismos internacionales del mundo.
3. Orientar, con el más alto nivel de análisis y debate, sus contenidos, mensajes y temas; siempre respaldados en una visión incluyente, dirigida a todos los niveles sociales,

económicos y culturales de la ciudadanía latinoamericana; democrática y pluralista, es decir, que no sea determinada y/o controlada por una corriente política en particular; y de crítica positiva, respetuosa, objetiva y futurista de nuestro continente y sus gentes.

4. Desarrollar estrategias y políticas comunicacionales orientadas a acercar a los ciudadanos latinoamericanos a la actividad legislativa y a sus miembros, de forma que conozcan mejor su institución y los temas que les afectan.

5. Poseer una programación dirigida a un extenso público interesado en los más importantes y actuales temas nacionales e internacionales y en el estudio, el debate y la formulación de soluciones a los problemas sociales, económicos, culturales y de política exterior de nuestra comunidad regional.

6. Dar seguimiento y supervisar la información y los contenidos de la política editorial emanada de su seno.

ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Del Consejo de Seguimiento:

1. Conformación:

a. Siete (7) diputados representantes de todos los grupos parlamentarios de la cámara, de diferentes países y tendencias políticas.

b. Dos (2) miembros del Consejo Consultivo del Parlamento Latinoamericano tendrá presencia y participación dentro de este Comité.

c. Serán seleccionados por la Mesa Directiva del Parlatino, por recomendación de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación, y ratificados por los órganos del Parlatino que correspondan.

2. Celebrarán dos (2) reuniones ordinarias anuales, distribuidas de forma semestral.

3. Funciones:

a. Supervisa la comunicación y manejo de la información bajo los principios de objetividad, ética, oportunidad, veracidad, pluralidad, equidad e institucionalidad.

b. Redactar y enviar a la Mesa Directiva, anualmente un informe sobre la programación emitida.

c. Asesorar a la Mesa Directiva en los temas en cuestión.

LAS ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

LAS ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior². Por lo tanto, el municipio es célula básica de la división política del país, como lo establece el Artículo 115 constitucional: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre,...".

El municipio, es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia, y por ende, con capacidad política y administrativa. El municipio mexicano tiene en su forma de gobierno la característica, de ser representativo y popular³, como lo señala expresamente la Constitución en la fracción 1 del Artículo 115 que establece: "Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las atribuciones de los Municipios se da de la siguiente manera:

1) En materia tributaria, conforme al artículo 115, los municipios, a través de sus respectivos Ayuntamientos, tienen facultades tributarias de trascendencia. Les corresponde administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas de los estados establezcan a su favor. De esa manera, percibirán las contribuciones, con inclusión de tasas adicionales, que establezcan los estados, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Asimismo, los municipios obtendrán las participaciones federales, que le serán cubiertas por la Federación, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados. Además, les corresponderán a los municipios los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones mencionadas en primer y tercer lugar, ni considerarán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a

² ABC del Gobierno Municipal, Instituto de Desarrollo Municipal, México, 2003.

³ *Ibidem*. Pag. 13

favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.

2) De conformidad con leyes federales y estatales relativas, los municipios tienen importantes facultades, para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, las cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y programas de ordenamiento de esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. De conformidad con los fines señalados por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, expedirán reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

3) La Policía Preventiva Municipal estará al mando del presidente municipal, conforme al reglamento correspondiente y aquella acatará las órdenes que le trasmita el gobernador del estado en casos de fuerza mayor y alteración grave el orden público.

Dado que hay tan numerosos municipios en los estados de la República, resulta conveniente destacar las amplias facultades que la Constitución otorga a las entidades municipales en el artículo 115.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
 - b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
 - c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
 - d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
 - e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.
- Párrafo con incisos adicionado DOF 23-12-1999

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

Párrafo adicionado DOF 23-12-1999

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Inciso reformado DOF 23-12-1999
- b) Alumbrado público.
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- Inciso reformado DOF 23-12-1999
- d) Mercados y centrales de abasto.
 - e) Panteones.
 - f) Rastro.
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

Inciso reformado DOF 23-12-1999

- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

Inciso reformado DOF 23-12-1999

- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Párrafo adicionado DOF 23-12-1999

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Párrafo adicionado DOF 14-08-2001

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Párrafo reformado DOF 23-12-1999

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Párrafo adicionado DOF 23-12-1999. Reformado DOF 24-08-2009

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

Párrafo adicionado DOF 23-12-1999

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

Fracción reformada DOF 23-12-1999

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Párrafo reformado DOF 18-06-2008

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

Fracción reformada DOF 23-12-1999

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Fracción reformada DOF 17-03-1987

**DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y
FINANZAS MUNICIPALES
EN AMÉRICA LATINA**

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y FINANZAS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA*

A partir de la década de los ochenta en América Latina se inician y llevan a cabo procesos de descentralización en varios países de la región, tanto unitarios como federales. En algunos, la descentralización obtiene grandes logros fortaleciendo a los gobiernos locales, asignándoles nuevas competencias, dotándolos de mayores recursos financieros y ampliando su autonomía. Destacan Brasil y Colombia, cuyos indicadores acerca de la descentralización mejoran muy notablemente, constituyéndose en modelos a tener en consideración. Durante la década de los 90 la descentralización se extiende por toda América Latina, aunque no siempre favorece a los gobiernos locales. En los países federales las políticas descentralizadoras tienden a fortalecer a los gobiernos intermedios y no ayudan del mismo modo a los gobiernos municipales, como ocurre en México.

Los procesos de descentralización continúan desarrollándose hasta hoy. Incluso en Perú, donde la descentralización se detiene en la década de los 90, debilitando a los municipios, el proceso se retoma y continúa hasta ahora. Otros países, como Ecuador o Bolivia, realizan ajustes a sus estructuras públicas a partir de nuevas Constituciones y leyes que reconocen y validan la descentralización como eje articulador de las nuevas estructuras del Estado.

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

En América Latina en su conjunto, la descentralización fiscal es una tarea que se encuentra aún a medio camino. Si bien hay países que han avanzado, en otros queda mucho por hacer y el grado de descentralización está todavía lejos de la media del 19% del gasto total de todos los niveles de gobierno. Los avances de la descentralización no se limitan a los aspectos puramente financieros, donde los gobiernos centrales y

* Extractos del documento "Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina", Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, 2012, 107 p. Consultado el 23 de abril de 2015 en la dirección URL: www.fundlocal.org.mx/portal/images/pdf/2.pdf

parlamentos son, en general, muy reacios a transferir recursos con alegatos variados como falta de recursos, situaciones de crisis o debilidad de las administraciones municipales. La situación de los gobiernos locales en América Latina ha cambiado de manera sustancial desde la década de los 80 y los procesos de descentralización, pese a sus limitaciones, mucho han ayudado. La elección democrática de todas las autoridades en los más de 16 mil gobiernos locales de América Latina es un logro notable de la descentralización política, así como los grandes espacios de participación que se han abierto a las mujeres, los indígenas, las comunidades pobres y otros grupos sociales tradicionalmente excluidos. Los recursos financieros se incrementan de manera importante –aunque no suficiente- lo que permite mejorar notablemente la inversión municipal, lo que hace aparecer a los gobiernos locales en varios países como más efectivos que el gobierno central.

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

Realidades de un Mundo Global.

Muchos gobiernos locales de América Latina se han modernizado colocándose a la altura de las demandas de la sociedad actual, aunque aún falta que estos impulsos modernizadores lleguen al conjunto de ellos. La lejanía, aislamiento y, en especial, la falta de recursos humanos, técnicos y financieros impiden a la mayoría de las municipalidades operar de manera más efectiva. Los gobiernos centrales y parlamentos no deben exigir a los municipios más pequeños, pobres y lejanos que mejoren su gestión para transferirles competencias y recursos sino, por el contrario, deben profundizar la descentralización política y fiscal para estimular y apoyar ese fortalecimiento. Los gobiernos, la banca internacional y las instituciones de ayuda al desarrollo demandan a los municipios mejorar la gobernanza local, entendida esta como una mayor colaboración de los gobiernos locales con la empresa privada y la sociedad civil, para prestar buenos servicios e impulsar el desarrollo de los territorios. Para superar la tentación privatizadora -que está implícita en el concepto de gobernanza- el movimiento municipalista propone extender la práctica del buen gobierno local, como la institución pública que articula y lidera a los actores privados, de la sociedad civil y ciudadanos en el impulso al desarrollo.

La mayor información y cultura política de los ciudadanos se expresa en exigentes demandas hacia las municipalidades. De modo parecido, la globalización se traduce en tareas cada vez mayores para los gobiernos locales. El calentamiento global y las formas actuales de producción y consumo presionan y amenazan el medio ambiente. La

masificación de las formas de consumo de los países desarrollados y el turismo masivo reducen el espacio de las culturas locales y colocan en jaque la identidad de los territorios. La producción ilegal, venta y consumo de drogas se internacionalizan y amenazan la seguridad y tranquilidad de las antes tranquilas comunidades locales. La mundialización de la economía permite que las crisis económicas que antes afectaban a los países centrales hoy día se extiendan por todo el orbe amenazando la estabilidad política, económica y social de los países y territorios.

Hacia una nueva Agenda Municipalista y de los Gobiernos Locales

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

- Defensa de la Autonomía Municipal y el impulso constante de la descentralización política y fiscal constituyen tareas permanentes del movimiento municipalista nacional e internacional. En un mundo en cambio constante las tentaciones centralistas emergen regularmente y las crisis económicas son el chivo expiatorio de los gobiernos centrales.
- Impulso del Desarrollo Local entendido tanto como extensión y mejoramiento de los servicios esenciales, como de facilitación e impulso del desarrollo económico territorial endógeno para la generación de empleo decente, reducción y eliminación de la pobreza de modo definitivo.
- Defensa permanente del Patrimonio Ambiental y Cultural Local, frente a los excesos productivistas y de consumo –que contaminan y destruyen- derivados de la globalización, tanto para impulsar el desarrollo endógeno como para proyectar los territorios locales en el mundo. Los gobiernos locales no pueden ser reemplazados en estas tareas, dado el conocimiento que tienen de sus territorios y su estrecho vínculo con los ciudadanos y sus organizaciones. Más que una función técnica la defensa del ambiente y el cuidado de las culturas locales constituye una tarea política, ya que necesita de la participación responsable y activa de los ciudadanos.
- Ocuparse de la Seguridad Pública y Ciudadana, en especial de sus componentes de carácter preventivo, en coalición con otros niveles de gobierno. No es tarea propia de los gobiernos locales las acciones de represión de la delincuencia, pero sí el control y uso de los espacios locales, en conjunto con las organizaciones barriales y comunitarias.

- Orientar el accionar de los Gobiernos Locales tras los Temas Estratégicos del Desarrollo Local, que van más allá de la simple prestación de servicios públicos, actuando como buenos gobiernos locales autónomos, capaces de responder a las necesidades y demandas propias y específicas de los territorios. Cada territorio o espacio local tiene sus particularidades únicas e irrepetibles, por tanto cada gobierno local debe desarrollar en conjunto con los ciudadanos y actores locales una planificación estratégica de su propio y particular desarrollo. Como afirman sabiamente algunos municipios indígenas, debe haber un Plan de Vida, equivalente al tiempo que una generación demora en remplazar a la siguiente.

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

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

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

1. Panorama de la Descentralización en América Latina⁴

Una mirada de conjunto. En América Latina habitan 570 millones de personas. Es la más urbanizada de las regiones en desarrollo: 77,8% de sus habitantes vive en ciudades, aunque el grado de urbanización varía entre el 92% en Uruguay o Venezuela y el 42%

⁴ Corresponde al informe “Descentralización y Democracia Local en América Latina”, GOLD1, de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, elaborado por Mario Rosales y Salvador Valencia Carmona.

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

Las formas de los Estados son diversas y se observa una gran heterogeneidad en los 106 estados o provincias de los países federales; las 251 regiones o departamentos en las naciones unitarias y los más de 16 mil gobiernos locales –municipios, distritos, cantones o comunas- en todo el subcontinente. Los países más extensos -Brasil, México, Argentina y Venezuela- se han organizado según el sistema federal, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales, en tanto que las restantes naciones son estados unitarios, aunque a menudo poseen también más de dos niveles de gobierno y/o administración. No obstante, en todos los países prevalece el régimen presidencial con preeminencia del ejecutivo nacional sobre los otros poderes del Estado.

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

A lo largo del siglo XX, las emergentes naciones refuerzan su opción por la centralización política y económica, en desmedro de las entidades intermedias y los municipios. Después de la Segunda Guerra Mundial, la planificación nacional y las políticas de sustitución de importaciones refuerzan las tendencias centralistas, que sólo menguan el último tercio del siglo, por efecto de sucesivas crisis económicas, políticas y de emergentes procesos de democratización. Durante las décadas de los 80 y los 90, la transición democrática en varios países se combina con las reformas del Estado y la descentralización, pues el centralismo se percibe agotado. También se liberalizan las economías y reduce el gasto estatal, considerado poco eficiente. Se puede distinguir dos opciones descentralizadoras: una más económica y neoliberal, otra que enfatiza los aspectos sociales y democráticos.

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

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

A partir de 1980, los regímenes autoritarios de la región son reemplazados paulatinamente por gobiernos nacionales democráticos, que estimulan la elección popular de las autoridades locales. Si bien en 1980 en pocos países se elegía a alcaldes y concejales, en la actualidad todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. De este modo, la mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados mediante progresivas transformaciones institucionales, políticas y jurídicas de las cuales forman parte la descentralización⁵ y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales⁶.

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

- En América del Sur, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador redistribuyen recursos e importantes competencias en favor de los gobiernos subnacionales. En Perú, la descentralización de los años 80 se revierte bajo Fujimori, aunque se recupera desde el 2000. En Venezuela, la descentralización de los 90 es corregida por reformas que pueden afectar la institucionalidad local. En Uruguay se crean y eligen democráticamente 89 nuevos municipios, mientras en Paraguay la descentralización continúa siendo incipiente.
- México avanza en un “nuevo federalismo”, mediante la apertura del sistema político y una mayor alternancia democrática. Las reformas jurídicas y financieras favorecen a los gobiernos estatales, pero los progresos prácticamente no alcanzan el nivel municipal.
- Los países centroamericanos evolucionan lentamente. Guatemala y Nicaragua aprueban leyes de descentralización en tanto en Honduras y El Salvador

⁵ Entendemos por descentralización, en su sentido amplio, un proceso de traspaso de poder y competencias desde el Estado central a los niveles intermedios y locales de gobierno y administración. Distinguimos entre la descentralización política o devolución –con traspaso de competencias y recursos, en un marco de autonomía local- de una descentralización administrativa o desconcentración, cuando se asignan competencias y destinan recursos sin autonomía. Ambos procesos son acompañados de diversos grados de descentralización fiscal, es decir, de las capacidades para establecer, recaudar y administrar recursos financieros para operar competencias y servicios. Estos tres procesos se suelen combinar entre sí de manera complejo.

⁶ Valadés; Diego y Serna José María, 2000; Carbonell, Miguel 2004; Fix Héctor y Valencia Salvador, 2005.

⁶ El concepto gobiernos subnacionales se refiere tanto a los gobiernos estatales –o intermedios- como a los municipios también denominados gobiernos locales.

incrementan las transferencias financieras a los municipios. Costa Rica y Panamá registran avances menores: en la primera se introduce la elección popular de alcaldes (2002) pero no se transfieren nuevos recursos a los municipios, pese a que la ley así lo determina; y en la segunda se eleva a rango constitucional la descentralización, pero la ley que aplica la política no entra en vigencia.

- En República Dominicana la descentralización está en la agenda pública y la ley establece el incremento de los recursos municipales, pero este traspaso se realiza con lentitud. Cuba permanece centralizada y Haití confronta un severo problema de gobernabilidad

Evolución general de los recursos municipales

- La evolución de los procesos de descentralización se observa claramente en los cambios en el gasto total que favorecen a los gobiernos intermedios y locales en casi la totalidad de los países. Si bien la media de participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno general se incrementa del 11.6% en 1980, hasta casi el 19% en la actualidad, la situación de cada país es particular habiendo situaciones de alta, media, baja y nula descentralización en el periodo. Así:
- Brasil y Argentina –países federales- superan el 50% del gasto del gobierno general efectivamente descentralizado, lo que constituye un importante logro.
- Los gobiernos intermedios y locales de Perú, Colombia, México, Bolivia y Ecuador ejecutan entre el 32 y el 22% del gasto gubernamental total, mostrando avances interesantes.
- Chile y Uruguay han descentralizado en torno al 13 o 14% del gasto gubernamental total.

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

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

a) Brasil, el país relativamente más descentralizado de la región⁷, cuenta con una tradición federal que se remonta al nacimiento de la República a fines del siglo XIX. Las principales tentativas de reducir el federalismo en beneficio del Estado central se producen en la presidencia de Getulio Vargas (1937-45) y durante los gobiernos militares (1964-1985). Finalizado el período autoritario, se impulsa la descentralización para ayudar a superar la crisis del Estado. Así, la Constitución de 1988 define al Brasil como una “Unión indisoluble de estados y municipios y del distrito federal”, refuerzan la autonomía y aumenta las competencias y potestades locales. En 1993, la hiperinflación y el sobreendeudamiento del Estado empujan al gobierno nacional a una recentralización fiscal, saneando y privatizando bancos y servicios públicos de los estados. En el 2003, el gobierno de Lula promueve una mayor coordinación entre el nivel federal y los municipios a través de la Secretaría de Asuntos Federativos. También se crea el Ministerio de las Ciudades para establecer una política nacional de desarrollo urbano que garantice el “derecho a la ciudad”, apoyándose en los municipios para la ejecución de políticas de redistribución del ingreso y programas sociales, como “Hambre Cero”.

b) En Argentina, hay una histórica relación problemática entre el gobierno federal y las provincias. Ya la Constitución de 1853 intenta regular esas relaciones traspasando a las provincias el apoyo al régimen municipal. Luego de los gobiernos militares (1976-1983) se revisa la centralizada repartición de poderes y recursos. En la siguiente década, el gobierno nacional y las provincias redefinen las reglas de financiamiento mediante la coparticipación, que aumenta las transferencias a cambio de la disminución de la fiscalidad local y de privatizaciones de los servicios. La reforma constitucional de 1994 retoma aspectos esenciales de la coparticipación fiscal entre el gobierno central y las provincias. Asimismo se reconoce la autonomía municipal y se dota a la ciudad Buenos Aires, capital del país, de un gobierno local autónomo. No obstante, sigue siendo potestad de las provincias definir el régimen municipal, por lo que entre ellas se observa una gran diversidad de situaciones de los gobiernos locales⁸.

c) México durante el siglo XX vive un proceso de expansión y ampliación del nivel central, según las normas de la Constitución de 1917. El gobierno nacional absorbe competencias locales y sus fuentes de ingreso, en detrimento de los gobiernos subnacionales. Recién en los años 1977, 1983 y 1999, las reformas constitucionales favorecen a los municipios al introducir el pluralismo político en los cabildos, fortalecer la hacienda y los servicios públicos locales. Durante los 90, el gobierno nacional emprende políticas para favorecer a los entes subnacionales mediante el “nuevo federalismo”. El pluralismo y alternancia política facilitan la reactivación local. En 1994, se aprueba el estatuto del Gobierno del Distrito Federal de México y en 1997 se elige por voto popular a su Jefe de Gobierno. Los

⁷ Sobre el 40% del gasto público es realizado por los estados y municipios y la distribución de recursos entre los 3 niveles del Estado es la más equitativa de la región.

⁸ Muchas provincias suelen restringir la autonomía local de los pequeños municipios. Por ejemplo, en la provincia de Santiago del Estero solo cinco de 126 municipios gozan de plena autonomía.

municipios mexicanos son organizados por los Estados, pero siguen siendo dependientes del gobierno nacional. Sin embargo, surgen experiencias innovadoras en muchos municipios y se moderniza su gestión.

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

Las Finanzas de los Gobiernos Locales: Una Visión de Conjunto⁹.

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

Los gobiernos locales de América Latina tienen un conjunto amplio de competencias y tareas, siendo la más clara la entrega de un conjunto de servicios públicos, los que por sus características de cercanía pueden ser mejor provistos por los gobiernos locales, de modo más efectivo que por otros niveles de gobiernos. El principio de que los servicios sociales que cumplen una función redistributiva -seguridad social, seguro de desempleo, asistencia social, vivienda- deben ser responsabilidad del nivel central en general se respeta en América Latina. Sin embargo, en algunos países como Bolivia y Chile- si bien los gobiernos centrales asumen la financiación de dichos servicios, han delegado a los gobiernos locales la gestión de los programas de bienestar social (servicios de asistencia social a la familia y otros) con el fin de aprovechar su proximidad y la información de que disponen gracias a su cercanía con la ciudadanía¹⁰.

Los gobiernos municipales latinoamericanos también desempeñan un papel importante en la inversión en infraestructuras, a menudo como socios de los niveles superiores del

⁹ Corresponde al Informe "Las Finanzas Municipales en América Latina, GOLD2 de Jorge Martínez-Vásquez, editado y sintetizado por Mario Rosales.

¹⁰ Estas experiencias parecen ser positivas (Bolivia, Brasil, México y Perú). En el caso de México, se criticaron algunos programas en razón de la interferencia partidista de las autoridades centrales en el despliegue de financiamientos.

gobierno en términos similares a los observados en países europeos. Pero, en general, en A. Latina los recursos municipales son bajos en relación a los países desarrollados.

- El país que posee el mayor nivel de gasto de los gobiernos locales es Brasil, con 26.3% del gasto del gobierno general; seguido por Ecuador, con un 23.4%; Colombia con 18.7%; Bolivia: 16.8% y Perú con un 16.4% del gasto gubernamental total.
- Chile y Uruguay se ubican en un nivel intermedio de gasto municipal con el 12.8 y el 12.3% aunque la reciente creación de 89 nuevos municipios en Uruguay reordenará la cifras.
- En Argentina, Venezuela y México –países federales- los municipios realizan entre el 8.8 y el 6.5% del gasto del gobierno general, mostrando el claro predominio del nivel intermedio de gobierno: provincias y estados.
- Los países centroamericanos (El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Panamá), más Paraguay y República Dominicana poseen un grado de descentralización municipal menor que fluctúa entre el 7% (El Salvador) y menos del 2% (Panamá) del gasto gubernamental total realizado por los municipios.

Ingresos y potestades tributarias de los gobiernos locales. Para desarrollar sus competencias los municipios se financian con varias fuentes de ingreso, siendo las principales:

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

Prácticamente todos los países de la región asignan ciertos impuestos a los gobiernos locales. El más común es el impuesto a la propiedad, con diferentes nombres y ámbitos de aplicación según el país¹¹. Otros impuestos son el registro de vehículos y permisos de

¹¹ Es particularmente importante notar que solo unos países permiten los impuestos sobre la propiedad urbana y rural. Los países que solo autorizan impuestos sobre la propiedad urbana dejan en cierta desventaja a los municipios rurales. Téngase en cuenta que el impuesto sobre la propiedad sigue asignado

circulación, transferencias de bienes inmuebles y tierras, diferentes formas de impuestos a los negocios¹², impuestos sobre el juego y, en pocos países, algún impuestos sobre ventas o volumen de negocios¹³. Prácticamente todos los gobiernos locales pueden cobrar tasas y tarifas por los servicios públicos, como permisos de construcción, recogida de basuras, mataderos, mercados públicos y similares.

Transferencias intergubernamentales. Cuando hay desigualdades entre los distintos municipios o entre niveles de gobierno se suele hablar de inequidades horizontales o verticales y, por tanto, deben crearse transferencias de compensación. Prácticamente en todos los gobiernos locales de América Latina las necesidades de gasto para financiar sus competencias exceden sus capacidades de autofinanciamiento. Para hacer frente a estos desequilibrios verticales prácticamente todos los países poseen sistemas de transferencias, que incluyen diferentes formas de participación en los ingresos nacionales, como subvenciones específicas, condicionales y de compensación. Además de las desigualdades de ingreso entre los niveles de gobierno (desequilibrios verticales), también existen en los países de la región importantes diferencias de ingreso entre los propios gobiernos locales (desequilibrios horizontales). Estas resultan, fundamentalmente, de las diferentes capacidades fiscales y bases económicas de los territorios, así como de los gastos derivados de las diferencias de costos de los servicios y diferencias de los perfiles y necesidades de las poblaciones residentes. Los desequilibrios son más pronunciados entre los municipios urbanos y rurales, y entre los centros urbanos más pequeños y más grandes.

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

La mayoría de los países de la región permite la participación de los municipios en los ingresos nacionales. Los fondos para el reparto de esos ingresos suelen establecerse sobre la base de los ingresos generales del gobierno central. Otras veces, las bases de la participación son impuestos específicos del gobierno central. Así:

al gobierno central en El Salvador y que no parece haber ningún impuesto a la propiedad en la República Dominicana, excepto un impuesto de transferencia de propiedad.

¹² Un buen ejemplo es la "patente municipal" de Chile que se paga anualmente con base en el capital declarado.

¹³ En el caso del ISS de Brasil (impuesto sobre servicios) y del ICA de Colombia (impuesto sobre el comercio y la industria), los montos recolectados exceden los del impuesto a la propiedad (IBI, impuesto sobre bienes inmuebles). Las experiencias de los dos países con estos impuestos también se analizarán más adelante.

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

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

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

No obstante, a menudo las fórmulas de distribución son empleadas por los gobiernos centrales para lograr objetivos distintos a la redistribución como mejorar la gestión administrativa, cumplir las metas del plan nacional de desarrollo, incentivar el aumento de los ingresos del impuesto sobre la propiedad o una ejecución presupuestaria eficaz. Respecto de la utilización de los fondos de participación en los ingresos nacionales, algunos países dejan su uso a la discreción de los gobiernos locales –como en Bolivia, Ecuador, El Salvador y Honduras- pero en otros el uso está condicionado a usos específicos.

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

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

- En Argentina, la distribución de los fondos participados para los gobiernos locales está a cargo de los gobiernos provinciales, que deciden cómo distribuir los ingresos que reciben del IVA y de los ingresos federales.

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

Las transferencias condicionales o específicas son menos utilizadas en América Latina que en otras regiones del mundo¹⁴. Sin embargo su uso está en aumento en aquellos países donde los gobiernos centrales se asocian con los gobiernos locales para la prestación de determinados servicios y la ejecución de los programas nacionales.

- Bolivia ha introducido una transferencia condicional de la salud para un programa nacional en apoyo a los bebés y madres (Seguro Materno Infantil).
- En Brasil, hay varios subsidios condicionales para el transporte público, la educación primaria, y los servicios de salud, incluidos los hospitales del sistema nacional de salud financiados a través del reparto de cargas federales sobre el uso de combustibles.
- En Chile, subvenciones condicionadas financian –desde hace años- las actividades de los gobiernos locales en educación, salud y servicios sociales. Un tipo particular de subvención condicionada se destina a la inversión en infraestructura de capital a nivel local:
- El Salvador cuenta con subvenciones para infraestructuras de capital municipal a partir de la presentación de propuestas de proyectos.
- En Guatemala el 12% de los ingresos del IVA va a la infraestructura en servicios sociales y básicos, mientras que una parte de los impuestos sobre vehículos se destina a mantener y mejorar las carreteras y el drenaje.
- En México, al menos el 20% de las subvenciones de capital de inversión (Fondo de Compensación) del gobierno federal a los 10 estados más pobres del país son asignadas a los municipios de esos estados.

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

¹⁴ Nos referimos aquí a los fondos asignados a objetivos específicos y administrados separadamente por agencias del gobierno central. Esto no debe ser confundido con condicionar fondos de los ingresos participados. Como vimos antes, varios países de la región condicionan el uso de fondos de ingresos participados para la inversión en infraestructuras. Si las restricciones en el uso de fondos de ingresos participados fueran incluidas en la categoría general de las transferencias condicionadas, las prácticas en América Latina no serían muy diferentes de lo que se aplica en otras regiones del mundo.

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

Acceso al crédito de los gobiernos locales. La mayoría de los gobiernos locales necesita financiación a largo plazo para sus necesidades de infraestructura y capital y el crédito es una fuente legítima y eficaz. Sin embargo, es conveniente que el endeudamiento local esté sujeto a normas y límites para garantizar un comportamiento local responsable y no afectar la estabilidad macroeconómica en el país¹⁵. La "regla de oro" es que los créditos a largo plazo deben ser para inversiones de capital y que los créditos no deben superar ciertos límites presupuestarios.

Debe haber normas para garantizar el equilibrio presupuestario, limitar el nivel de la deuda y la proporción del servicio de la misma en los ingresos presupuestarios o restricciones a los préstamos en el extranjero. Pero, por una variedad de razones que van desde el conservadurismo fiscal hasta experiencias históricas negativas, no todos los países permiten que sus gobiernos locales puedan endeudarse. No obstante, la mayoría de los países latinoamericanos permite que los gobiernos locales accedan a créditos¹⁶ y prácticamente todos permiten los préstamos bajo ciertas normas y límites. En la mayoría de los casos, el endeudamiento externo no está permitido y en algunos países, el endeudamiento interno requiere la aprobación de las autoridades administrativas de nivel superior¹⁷.

¹⁵ En el pasado, este concepto no siempre fue aceptado por todos los países de la región. En ciertas décadas, hubo una acumulación de dificultades macroeconómicas asociadas con empréstitos subnacionales desencadenados en algunas de las federaciones y con bancos de desarrollo municipales influenciados por la política del gobierno.

¹⁶ Las excepciones incluyen Chile, la República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Jamaica y Trinidad y Tobago.

¹⁷ Por ejemplo, el préstamo extranjero de parte de los municipios de Argentina requiere una aprobación administrativa del nivel provincial y del ministerio de Economía para el nivel nacional. Se argumentó que este proceso era sujeto a unos criterios políticos que iban más allá de los aspectos técnicos

En Nicaragua, los municipios pueden contratar préstamos a corto o mediano plazo de bancos públicos y privados para obras públicas y préstamos a largo plazo para grandes obras públicas aprobados por la Asamblea nacional. Los préstamos se deben rembolsar dentro del periodo de mandato de los electos -alcaldes y consejos municipales no pueden dejar deudas a sus sucesores- con excepción de préstamos a largo plazo aprobados por la Asamblea nacional.

- En Colombia, la ley 358 de 1997 introduce el sistema de “semáforos” que restringe el nivel de endeudamiento local según la capacidad de las entidades locales. Si los pagos con interés se encuentran bajo el 40% y si el nivel de endeudamiento se encuentra bajo el 80% los gobiernos locales tienen libertad de pedir un préstamo. Sin embargo, deben obtener el permiso del ministerio de Finanzas si se excede cualquiera de estos límites. Con la ley 819, de 2003, se añade la necesidad de tener superávit suficiente para cubrir el servicio de la deuda.
- En El Salvador, los municipios pueden pedir préstamos a los bancos comerciales con la clasificación de calidad del ministerio de finanzas y cuando la entidad semioficial encargada de la distribución de los fondos de transferencia a los municipios haya establecido un acuerdo para que esas transferencias sean garantía de los préstamos bancarios.
 - Es común establecer límites en el servicio de deuda como parte de los ingresos (el 20% en Argentina y Bolivia, el 40% en Ecuador) y/o bajo la forma del valor total de la deuda como porcentaje de los ingresos totales (120% en Brasil o menos de 100% en Ecuador y Perú). El importe real de la deuda sub nacional, que incluye la deuda local y la deuda provincial/estatal, es bajo en la mayoría de los países de la región. De este modo:
 - Empero en Brasil y Argentina la deuda sub nacional representa entre el 10 y el 15% del PIB.
 - México, Colombia y Bolivia siguen con una deuda sub nacional menor al 2% del PIB, en 2007.
 - Respecto de los gobiernos municipales Bolivia está en primer lugar e servicio de la deuda (intereses y pago de capital) con alrededor del 9% los gastos municipales totales.
 - Sigue Ecuador con un 8%, aproximadamente.
 - Para los municipios argentinos y brasileños, el servicio de la deuda como porcentaje de los gastos municipales totales es de alrededor de un 4%¹⁸.

Proceso presupuestario deficiente y exceso de controles centrales.

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

¹⁸ Véase Porto (2009).

sistemas de evaluación ex post de la eficacia de los fondos gastados¹⁹. Un aspecto positivo es que casi sin excepción, los presupuestos locales son aprobados por los consejos municipales elegidos democráticamente. No obstante, en algunos países - Bolivia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay-, algunos componentes de los presupuestos locales deben ser aprobados previamente por autoridades centrales o regionales. Es muy discutible que estas aprobaciones sean necesarias, es mejor confiar en los mecanismos de rendición de cuentas, la auditoría ex-post y la ley otorgando plena autonomía presupuestaria a los gobiernos locales²⁰.

Una innovación interesante: el presupuesto participativo. Una innovación interesante en la región es el "presupuesto participativo", al que presta atención la comunidad internacional. Su significado varía de país a país, aunque en general se trata de espacios institucionales adicionales para que los ciudadanos influyan en las decisiones presupuestarias locales, más allá de las elecciones democráticas de las autoridades²¹. En general, la aplicación del presupuesto participativo depende de la voluntad de las autoridades locales y no es una herramienta permanente. En todo caso, contribuye a aumentar la eficiencia en la gestión del presupuesto y la rendición de cuentas. No siendo sinónimo de descentralización, el presupuesto participativo refuerza las instituciones descentralizadas.

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

Un aspecto destacable: La alta tasa de inversión local.

¹⁹ Un fuerte énfasis en los controles ex-ante no ha reducido la corrupción que, salvo algunas excepciones, parece todavía amplia dentro de los gobiernos locales (y en el resto del sector público) de la región. Las dificultades se encuentran más en la escasa implementación de los controles ex-ante que en un diseño deficiente de los mismos.

²⁰ En algunos casos los controles para verificar la legalidad de las acciones pueden estar justificados cuando la transparencia y los mecanismos de auditoría son deficientes o están ausentes.

²¹ Vinculados a este concepto, existen otros mecanismos de participación ciudadana como los referendos, las "iniciativas populares" y la revocación de los electos, que son utilizados en otras regiones del mundo

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

Por falta de datos es aún más difícil obtener una visión general de la clasificación de los presupuestos locales en la región, incluso para aquellos países cuyos datos están disponibles en cada municipio, las comparaciones son difíciles debido a los distintos métodos de clasificación usados en cada país. Los gastos de educación representan un importante elemento en los presupuestos locales de Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. Los gastos en servicios de salud son relativamente importantes en los presupuestos locales de Perú, Brasil, Colombia y Chile, con porcentajes del presupuesto que oscilan entre 16 y el 22%.

Reorganización de los servicios públicos locales. La capacidad financiera de los municipios se vincula de manera estrecha con la prestación de servicios públicos, pero estos han sido afectados en décadas pasadas por la fuerte centralización. La segunda mitad del siglo XX, los gobiernos nacionales e intermedios absorben varios servicios públicos que, según el principio de subsidiariedad, deben ser prestados por las municipalidades. Dicha tendencia centralizadora ha empezado a revertirse²² con la descentralización.

Los servicios públicos generalmente atribuidos a los municipios son: aseo urbano, recolección y tratamiento de desechos; agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público; urbanismo, parques, jardines y espacios para el deporte; mercados; cementerios y rastros; tránsito, vialidad y seguridad ciudadana; espectáculos públicos y cultura. Sin embargo Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y México han transferido a los niveles intermedios y locales diferentes responsabilidades de gestión de la salud primaria, la educación primaria y secundaria e, inclusive, las políticas de asistencia social²³.

Los municipios latinoamericanos comparten a menudo la gestión de servicios públicos con los entes intermedios y con el propio gobierno nacional. Dichos servicios varían

²² Martín, Juan y Juan y Martner, Ricardo (coordinadores), "Estado de las finanzas públicas: América Latina y El Caribe, cit. pp. 62 y siguientes, ver cuadro 9 sobre ingresos y gastos totales por nivel de gobierno.

²³ Hay diferencias importantes entre países. En Chile las municipalidades administran integralmente la salud primaria y la educación primaria y secundaria. En Bolivia solo se ocupan de la administración y mantenimiento de la parte física de los diversos establecimientos. En Argentina, los municipios realizan acciones complementarias al mantener infraestructuras y en salud comparten la atención primaria.

según el país, pero entre los más comunes están la planificación, la educación, la salud, la protección civil, la protección del medio ambiente, el deporte y la cultura. En estos casos, cada nivel del Estado asume ciertos componentes de la política, pero a menudo surgen problemas de coordinación y se observan ambigüedades respecto a la responsabilidad de gestión de cada nivel. Durante la década de los 90, en muchos países se privatizan, externalizan o reorganizan de distinta manera los servicios locales.

- Chile privatiza los servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad, gas y telefonía entregando estos a empresas regionales y/o nacionales y asigna parte de la gestión de la educación primaria y secundaria financiada por el Estado a la gestión privada: en la actualidad más de la mitad de los niños chilenos concurre a estos establecimientos privados.
- En Bolivia y Ecuador se “capitalizan”, concesionan o delegan²⁴ la gestión del agua potable y el alcantarillado en los principales municipios: La Paz, Cochabamba, Guayaquil. No obstante, se observa el retorno de algunos servicios a la gestión municipal (Bolivia) o nacional (Buenos Aires).
- En Bolivia se aplica una estrategia de descentralización uniforme para todos los servicios públicos, incluyendo salud, educación, caminos vecinales y micro-riego, asignándoseles principalmente a los municipios. Mientras que Ecuador opta desde 2001 por transferencias voluntarias de competencias mediante la suscripción de convenios individuales entre el gobierno central y los municipios interesados. El principal interés de los gobiernos locales por captar nuevas competencias se concentra en las áreas del ambiente, turismo, bienestar social y, en grado menor, en educación, vivienda y salud²⁵.
- En Brasil mientras se transfiere responsabilidades de educación y salud a los gobiernos intermedios y municipios con mayor capacidad, los pequeños municipios ceden parte de sus responsabilidades, como la construcción y mantenimiento de rutas, al nivel federal a cambio de una parte del impuesto sobre los combustibles. La repartición de competencias se suele acomodar a las lógicas sectoriales (agua y saneamiento y educación a cargo de los estados; financiamiento de la salud, vivienda y saneamiento a cargo del gobierno federal).
- En Argentina se transfiere a privados la totalidad de los servicios públicos del área metropolitana de Buenos Aires y en las provincias del interior el agua, el saneamiento y la energía principalmente. No obstante los municipios conservan los servicios a su cargo. Incluso, aquellos con mayor capacidad²⁶ asumen nuevas

²⁴ El concepto de “privatización” genera fuertes resistencias por lo que se tiende a evitar. En Bolivia, por ejemplo, se opta por la “capitalización” donde los privados hacen aportes de capital a las empresas públicas asumiendo su control.

²⁵
²⁶ El municipio de Río Cuarto, provincia de Córdoba recibe la empresa de agua potable –primero nacional, luego provincial- y realiza una excelente gestión que hace que esta se autofinancie por primera vez en muchos años.

responsabilidades²⁷. Incluso, por delegación de los niveles superiores de gobierno, algunos municipios se ocupan de la administración de políticas sociales y programas de empleo transitorio, de programas de asistencia a las microempresas, pequeñas y medianas empresas y a la promoción sanitaria, entre otras.

- En México, las instituciones estatales, y ocasionalmente las federales, intervienen regularmente en la prestación de servicios locales. El agua potable, la gestión del urbanismo, vialidad y recolección de impuestos han sido asumidos a menudo por los Estados. La participación de los gobiernos locales en la administración de la educación se limita al mantenimiento de algunas infraestructuras. Por el contrario, desde 1997 se ha descentralizado el financiamiento de programas sociales. La concesión de servicios al sector privado es menos usual que en otros países latinoamericanos.

- En Paraguay, los municipios proveen un número limitado de servicios básicos²⁸. El gobierno central asegura provee la mayoría de los servicios, en particular el agua potable, la educación y el transporte público²⁹. En Uruguay es el nivel departamental el que asume estos servicios, incluyendo cada vez más servicios sociales (atención primaria en salud), protección ambiental y desarrollo cultural.

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

- Los municipios asumen muchas veces responsabilidades no previstas en la legislación. El municipio de San Pedro Sula, en Honduras, destina recursos para el mantenimiento del hospital y el pago de salarios a médicos, enfermeras y maestros, además de prestar servicios de recolección de basura a los hospitales, sin cobro. En varios países los municipios participan en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras básicas de educación y salud. En Honduras, el 2003 se descentraliza la gestión del agua, desde una empresa estatal³⁰

²⁷ Entre las nuevas responsabilidades: medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, acceso a la justicia y resolución de conflictos familiares y/o vecinales mediante medios no judiciales; promoción social (juventud, tercera edad, igualdad de género, discapacidad), salud, promoción de la cultura y el deporte; y educación, de manera complementaria a otros niveles de gobierno.

²⁸ Aseo, gestión residuos, alumbrado público, mataderos, mercados, cementerios, terminales transporte.

²⁹ A fines de los 90 se logran acuerdos entre el Ministerio de Salud, los departamentos y municipios para crear consejos departamentales y locales de salud con competencias limitadas en planificación y gestión. El 2005 solo el 25% de los municipios había firmado acuerdos con el Ministerio de Salud. En 1996 el Departamento de Itapúa crea un Fondo Rotatorio de Medicamentos para Farmacias Sociales, que administra 70 farmacias sociales en 30 municipios (2002).

³⁰ En El Salvador se impulsa una quincena de proyectos pilotos de traspaso de la gestión del agua a mancomunidades o empresas locales. En Nicaragua, hay empresas municipales o concesiones a nivel municipal o regional. También en El Salvador y Nicaragua, en las áreas sociales toma forma una desconcentración limitada directa hacia la comunidad diseñada centralmente (Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas) y otras agencias centrales (empresas nacionales de agua). También el programa

Personal de los gobiernos locales y Servicio Civil de Carrera.

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

Los Estados que mejor califican por nivel de desarrollo e institucionalidad a nivel del Estado son Chile, Brasil y Costa Rica. Otro grupo de países -Venezuela, México, Uruguay, Colombia y Argentina- presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados. La situación es más crítica en el resto de países centroamericanos y en particular en Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es fuerte³¹. Esta situación se agrava a nivel de los gobiernos subnacionales.

- En Brasil, Chile, Costa Rica, los funcionarios locales se hayan generalmente integrados en sistemas de carreras nacionales que comienzan a ser complementados con sistemas a nivel municipal. En Brasil la Constitución de 1988, permite a los gobiernos locales definir un estatuto propio para sus 3 millones de funcionarios, pero su aplicación es aún limitada.
- En Chile, los 185 mil empleados municipales (54% del personal público, incluyendo el personal docente y de salud municipalizadas) están integrados en su mayoría a diversos estatutos nacionales de personal, sistemas de evaluación y servicios de carrera.
- Costa Rica cuenta con 10.755 empleados municipales en el 2004 (4,7% del empleo público), de los cuales el 25% trabaja en San José³². En 1998 se establece un sistema de carrera administrativa municipal, pero su implementación aún no se hace efectiva. Igualmente, Nicaragua adopta en el 2004 una Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Ecuador y Colombia cuentan con un marco legal sobre el servicio civil de carrera para el conjunto del sector público. En Colombia, se estima que en los años 90 el personal municipal representa menos del 10% del personal público; y en México el 5%.
- En algunas provincias de Argentina el régimen de los empleados es uniforme entre el nivel provincial y municipal; en otras, los gobiernos locales tienen su régimen propio aunque lo más usual son las situaciones mixtas.

EDUCO -“Educación con Participación de la Comunidad”- en zonas rurales de El Salvador y la Cogestión Educativa y de la Salud en Nicaragua.

³¹ Departamento de Estudios de la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM.

³² En Paraguay cuenta con 13.250 empleados municipales (7,7% del empleo público), la mitad concentrado en la ciudad de Asunción (6500 empleados).

En general, en la mayoría de los países los funcionarios y empleados de los gobiernos subnacionales están cubiertos por la ley nacional de trabajo y por un estatuto como empleados públicos o municipales, aunque en la práctica estos pocas veces se cumplen. Lamentablemente, la mayor parte de los países carece de estadísticas precisas sobre el personal de los gobiernos intermedios y los municipios³³.

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

En muchos países de la región se debate acerca del número y tamaño adecuado de los gobiernos locales y su incidencia sobre el financiamiento y las economías de escala en la prestación de servicios públicos, situación que mejora cuando aumenta el tamaño aunque entonces se deteriora la representación política. De este modo, cuando los ciudadanos que se sienten marginados demandan la creación de nuevos municipios. En algunos países, la legislación garantiza un ingreso mínimo para cada municipio, independientemente de su tamaño, lo que incentiva la creación de nuevos gobiernos locales³⁴. En respuesta a este problema, algunos países exigen una cantidad mínima de la población y ciertas características que aseguren la viabilidad fiscal a cualquier nuevo gobierno local. Esto evita la fragmentación, pero que no resuelve la situación de los pequeños municipios ya existentes.

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

Asociaciones de municipios: una solución posible para los gobiernos locales pequeños. Más atractiva, eficiente y viable en el corto plazo es la promoción de mancomunidades para la prestación conjunta de aquellos servicios públicos que requieren de una escala mínima determinada³⁵. Este es un enfoque que se está desarrollando en algunas provincias de Argentina, en el sur de Brasil, en Ecuador y en Perú³⁶.

³³ En Nicaragua, el número de empleados municipales se elevaba a 8648 en el año 2000, 31% de ellos trabajaba en Managua.

³⁴ Por ejemplo, en El Salvador, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), la principal fuente de ingresos locales, garantiza que el 25 por ciento de los fondos se distribuyen a todos los municipios de manera equivalente.

³⁵ Esta iniciativa puede ser difícil de implementar. En El Salvador, el Plan Nacional para la Organización y el Desarrollo Territorial (PNODT) buscaba promover las mancomunidades y la cooperación entre gobiernos locales para reducir costos administrativos y compartir iniciativas. No obstante, los gobiernos locales no han logrado coordinarse adecuadamente.

³⁶ Otros enfoques para resolver el problema del tamaño son: contratar a empresas privadas especializadas, para que se beneficien de mayores escalas al ser proveedores de varios municipios o

Estrechamente asociada con el problema de tamaño está la débil capacidad administrativa de los gobiernos locales más pobres, pequeños o aislados. Los gobiernos centrales -o los gobiernos subnacionales en el caso de federaciones- no invierten suficiente tiempo y recursos para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales³⁷. Para responder a estas carencias, algunas asociaciones municipales ofrecen en algunos países andinos como Bolivia y también en Centroamérica, asistencia y formación a sus miembros. Sin embargo, estas asociaciones suelen carecer de los recursos necesarios. Los gobiernos nacionales, estatales y provinciales deberían jugar un rol de apoyo más activo hacia las asociaciones y mancomunidades.

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

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

La asignación de responsabilidades de gasto suele ser uniforme para todos los gobiernos locales en prácticamente toda América Latina, independiente de su tamaño y capacidad administrativa. Más allá de las ineficiencias de la asignación de competencias, una mala consecuencia es la excesiva presión generada sobre las autoridades locales. Una buena manera de responder a estos problemas es crear y fortalecer a las asociaciones de gobiernos locales, en especial a las mancomunidades.

crear un distrito especial para asumir un servicio específico. La privatización de los servicios se utiliza en la región, pero la creación de distritos especiales dotados de una competencia única –comunes en Norteamérica- no se ha adoptado. Los distritos especiales funcionan como las mancomunidades pero son completamente voluntarios. Véase Martínez-Vazquez y Gómez (2008) para estos temas.

³⁷ La región latinoamericana muestra un menor rol de los ministerios de Gobierno Local o de Interior cuyo peso es más fuerte en otras regiones del mundo. También existe una presencia importante de agencias especiales para responder a las necesidades de los gobiernos locales, como ISDEM y FISDL en El Salvador o INIFOM en Nicaragua. Es más fácil para estas agencias especializadas apoyar el desarrollo de capacidades locales que para los ministerios sectoriales; empero, las agencias especializadas tienen un rango inferior en los gobiernos lo que las perjudica al negociar recursos adicionales.

Alternativamente, puede haber una asignación diferenciada de competencias para grupos municipios de distinto tamaño y capacidad administrativa o el establecimiento de competencias y servicios mínimos obligatorios para todos los municipios. Sin embargo, una asignación asimétrica de responsabilidades de gasto puede llevar a situaciones confusas.

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

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

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

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

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

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

Muchos países de América Latina han tomado medidas para aumentar la parte de los impuestos propios dentro los presupuestos locales y han asignado el impuesto a la propiedad al nivel local, ya que sus características lo hacen óptimo para el nivel local³⁸, sin embargo, este tributo sigue siendo subutilizado por varias razones³⁹. Otros impuestos han sido asignados a los gobiernos locales en varios países, incluidos los impuestos sobre los vehículos, impuestos por mejoras y diferentes formas de licencia comercial. Estas medidas podrían ser imitadas en países que aún poseen poca autonomía fiscal local. Otra buena práctica a difundir es permitir cierto grado de discrecionalidad a los municipios para fijar los niveles de cobro de sus impuestos, entre niveles máximos y mínimos establecidos en la ley.

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

Sin embargo, el bajo esfuerzo fiscal (pereza fiscal) es un problema complejo. Primero, hay a menudo una confusión entre la pereza fiscal y la baja capacidad fiscal o pobreza económica/fiscal de las jurisdicciones. Establecer la presencia real de una pereza fiscal requiere comparar entre las recaudaciones reales de tributos y las recaudaciones tributarias potencial de cada jurisdicción particular, tarea siempre difícil y compleja en todos los casos. Además, la presencia de pereza fiscal se debe entender como un fenómeno de causas múltiples desde simples cuestiones de economía política (los electos locales pueden optar por gastar los fondos y no esforzarse para recogerlos) a la falta de recursos (la construcción de un catastro fiscal actualizado es caro), metodologías inadecuadas para la evaluación, falta de recursos humanos, o incluso de incentivos negativos para el esfuerzo fiscal local que proporciona el sistema del gobierno central de transferencias.

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

³⁸ El impuesto a la propiedad es muy visible. Por la inmovilidad geográfica de su base fiscal y la tendencia del valor de la propiedad a reflejar la calidad de los servicios locales, el impuesto a la propiedad se acerca al concepto de impuesto beneficioso a través del cual los habitantes pagan por los servicios que reciben (véase Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009). Además aumenta la responsabilidad política de los electos locales. El impuesto a la propiedad es un impuesto eficiente en relación a con otros impuestos locales y permite cierta flexibilidad en su administración entre los niveles local y central. Véase Bahl, Martínez-Vázquez y Youngman (2008 y 2010).

³⁹ Véase Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2009) para una evaluación del rendimiento del impuesto a la propiedad.

personas o sobretasas locales sobre algunos impuestos, por ejemplo, sobre el combustible de los vehículos.

- El uso más intenso de las contribuciones por mejoras -basadas en la valorización de los bienes raíces cuando hay inversiones en infraestructura- pueden complementar los impuestos sobre los bienes inmuebles. Los impuestos por mejoras se utilizan con bastante éxito en Colombia.
- Adopción de alguna forma de impuesto sobre la venta como en el impuesto sobre los servicios en Brasil, ISS. Pero pese a que este tipo de impuestos se adecúa al sistema fiscal brasileño dado que los impuestos federales y estatales sobre el IVA excluyen de sus bases numerosos servicios importantes, su aplicación puede ser problemática en otros contextos porque se corre el riesgo de ser redundante con el IVA nacional existente⁴⁰.
- Una alternativa sin conflictos con el IVA nacional, es el impuesto local sobre la industria y el comercio (ICA) de Colombia. Se trata de un impuesto local “directo” sobre todas las actividades económicas (industria, comercio y servicios) que utiliza como base imponible el valor monetario de las transacciones anuales y que es recaudado con diferentes tasas, oscilando entre un 0,41% para la producción alimenticia, a un 1,38% para la venta de bebidas alcohólicas, tabaco y combustible, en tanto las transacciones financieras pagan un tasa de 1,1%. El ICA es una de las fuentes principales de ingresos municipales en Colombia con un promedio aproximado de 42% de los ingresos fiscales anuales municipales e incluso un 72% en el municipio de Cali.
- Otro impuesto local sobre los negocios con potencial significativo de ingresos es la patente municipal de Chile. Es una recaudación anual administrada por los municipios es aplicada a la actividad comercial con un local permanente- Los municipios seleccionan una tasa que varía de un 0,25 a un 0,5% sobre el capital declarado a la administración fiscal nacional. La patente municipal genera aproximadamente el mismo importe de ingresos municipales en Chile que el impuesto a la propiedad o impuesto territorial.

En términos de cantidad de recaudo, en América Latina hay dos tipos de impuesto que comparten importancia: los impuestos a la propiedad (impuesto sobre los bienes inmuebles o IBI) y los diversos impuestos sobre las actividades de negocio y servicios. Con menor importancia, se encuentran los impuestos sobre uso de vehículos motorizados y existe espacio fiscal para aumentar los ingresos locales provenientes de esta fuente. También es el caso en varios países respecto a las tasas o facturación por servicios que, en algunos casos, pueden estar completamente desactualizados⁴¹.

Municipalidad y regímenes electorales locales.

⁴⁰ Nicaragua eliminó un impuesto local a los negocios como parte de la condicionalidad política del Fondo Monetario Internacional, precisamente a causa del conflicto entre este impuesto y el IVA nacional ya existente.

⁴¹ Por ejemplo, en el caso del Salvador, los valores de las tasas por servicios son del año 1954.

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

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

En los diversos países hay especificidades según las normas y tradición. La duración del mandato de los alcaldes y concejales representativos varía según los países. La mayoría se inclina por mandatos de 4 años (países de Centroamérica, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Venezuela), pero también los hay con de 3 años (México), de dos y medio (Cuba) y de 5 (Bolivia, Perú, Uruguay y Paraguay, Panamá). La reelección del alcalde está por regla general permitida, con algunas excepciones como México y Colombia, donde se aplica el principio de no reelección a los cargos de elección popular. Los municipios de cada nación poseen su propia división territorial, con entidades submunicipales y diferentes nombres.

A tales entidades se les empieza a conferir mayor participación y la elección directa de sus autoridades ya se realiza en varios países. Experiencias interesantes se dan en los corregimientos de Panamá; en las Juntas de Vecinos, con personalidad jurídica y electas democráticamente, en Chile; en las Juntas de Vigilancia fiscalizadoras de Bolivia; en las Juntas Parroquiales electas desde los años 60 en Ecuador (con una breve interrupción en los 80); en las presidencias auxiliares electas de Tlaxcala o los núcleos integradores de comunidades municipales de Tabasco, en México. Las grandes metrópolis latinoamericanas han impulsado procesos de descentralización parcial (15 comunas en Buenos Aires) o de desconcentración en delegaciones, subalcaldías o sub prefecturas (16 en ciudad de México, 31 en Sao Paulo). En la ciudad de México, los jefes de delegación se eligen por sufragio directo y en Buenos Aires los consejos comunales se eligieron por primera vez en el 2007.

En los países unitarios el proceso de elección de las autoridades de los gobiernos intermedios ha sido lento. En el 2004 sólo la mitad de los departamentos y regiones tenía elecciones (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay). En los países federales la duración de los mandatos de los gobernadores no siempre coincide con las de las

autoridades municipales. En México, por ejemplo, los gobernadores tienen un mandato de 6 años, contra 3 de los alcaldes.

Participación ciudadana. La democracia latinoamericana ha realizado progresos. Según el Índice de Democracia Electoral (IDE) -cuyo valor varía entre 0 y 1-, la región pasa de 0,28 en 1977 a 0,93 en 2002. Además, el 89,3% de los potenciales votantes están inscritos en los registros electorales, el 62,7% vota y 56,1% emite voto válido. Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los países europeos, pero están por encima de los Estados Unidos⁴². Pero aún son necesarios progresos significativos en numerosos aspectos: transparencia del financiamiento de los partidos, lucha contra la corrupción, superación del clientelismo.

En el nivel local, la participación electoral es elevada, aunque en algunos países tiende a decaer.

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

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

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

⁴² La democracia en América Latina, PNUD, 2004, pp. 77 y siguientes.

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

- En Brasil, la Constitución de 1988 menciona: el plebiscito, referéndum, tribuna popular, consejos populares, o el derecho de iniciativa popular con el apoyo de 5% de los electores. Pero es el “presupuesto participativo” el que alcanza reconocimiento mundial como expresión de democracia directa en virtud del cual la comunidad se involucra en la formulación del plan de inversiones municipal. Este procedimiento se aplica en Porto Alegre desde 1989 y se utiliza en más de 100 ciudades brasileñas. También se ha extendido a municipios de Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay, República Dominicana, Paraguay o Chile, aunque a menudo de manera simplificada. En República Dominicana, en el año 2006, más de 110 municipios aplicaban el Presupuesto Participativo.
- En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 genera nuevas prácticas participativas municipales a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Por su intermedio, las comunidades participan en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal y de los Planes Operativos Anuales, requeridos para acceder a los fondos de coparticipación. El Comité de Vigilancia elegido por las OTB monitorea, junto con los subalcaldes y síndicos sociales, la realización de los planes de desarrollo. El resultado ha sido muy alentador en la mayor parte de las municipalidades, sobre todo en la zona del Chapare y Santa Cruz. Pero en muchos casos, las exigencias legales han derivado en prácticas burocráticas que alienan la participación real, reforzando el clientelismo y la corrupción.
- En Venezuela, la Constitución y la ley son bastante prolijas en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, pero no se definen claramente los modos de hacerlos operativos. La Ley de los Consejos Comunales (abril 2006), crea un nuevo marco de participación a través de los Consejos Comunales cuyo fin es integrar las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos, para la gestión directa de políticas públicas a nivel local. Esta iniciativa plantea sin embargo el riesgo de desplazamiento hacia estos Consejos Comunales, altamente dependientes de la instancia presidencial, de programas y recursos que deberían canalizarse a través de los municipios, como unidad política primaria de la organización nacional y de la participación democrática.
- En Ecuador, la participación ciudadana se canaliza hacia los gobiernos locales a través de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales, cantonales (más de 100) y presupuestos participativos, mediante comités sectoriales locales para realizar obras y prestar servicios. Uno de cuyos ejemplos sobresalientes ha sido la experiencia de la Asamblea Cantonal que canaliza la participación en el municipio de Cotacachi⁴³.
- También en Perú, la reciente legislación promueve la creación de Consejos de Coordinación Regional y Local como espacios de participación y Planes de Desarrollo

⁴³ Ver “La Asamblea Cantonal de Cotacachi” en “El Buen Gobierno Local” Universidad Bolivariana, Santiago, 2005.

y Presupuestos participativos en los diferentes niveles de gobierno (distritos, municipalidades provinciales y gobiernos regionales).

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

- En Chile, existen más de 65 mil organizaciones locales vinculadas a los municipios, para gestionar demandas y proyectos⁴⁴. Lamentablemente, el nivel de participación en las elecciones vecinales y en la vida de las organizaciones locales tiende a disminuir.
- En Uruguay, los consejos vecinales de Montevideo son electos y tienen un rol consultivo. Se ha creado además “defensores del pueblo” (Ombudsman), función que también está prevista en la reforma constitucional argentina (1994).

La iniciativa popular y la consulta están legalmente previstas en varios países latinoamericanos. Por su parte, el cabildo abierto -cesión abierta del Consejo Municipal- con una participación más amplia de la comunidad, sirve para auscultar a la comunidad en la toma de ciertas decisiones. Esta última modalidad se ha difundido en particular en Centroamérica (Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) junto con la consulta popular de los vecinos y consulta de pueblos indígenas en Guatemala desde el 2004, aunque son procesos incipientes⁴⁵. Existe asimismo la revocación del mandato municipal.

- En Colombia, se contempla el voto programático, el alcalde somete su programa y si no lo cumple puede producirse la revocación.
- En Venezuela, la legislación prevé un referéndum revocatorio para los alcaldes. En otros países la revocación está prevista en casos de corrupción o de incumplimiento del plan de desarrollo municipal (Ecuador, Costa Rica).
- En Bolivia, el alcalde es destituido por el voto de censura constructiva del 60% de los concejales quienes eligen entre ellos al remplazante. Lamentablemente, a veces esto responde más a intereses partidarios, que a problemas reales de gestión. Para favorecer la transparencia algunos países –como Brasil- han legislado para obligar los gobiernos locales a publicar sus cuentas públicas, entre otros mecanismos de difusión de información de la gestión.
- En Cuba, la democracia socialista establece el principio de rendición de cuentas, una vez al año, y de revocación de mandato de los delegados elegidos a la Asamblea del Poder Popular.

Mejorando los derechos de las minorías.

⁴⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Mapa del Capital Social en Chile.

⁴⁵ También se han instituido procedimientos de participación social en planificación local: los consejos comunitarios de desarrollo, COCODES, y los consejos municipales de desarrollo, COMUDES, en Guatemala; los Consejos de Desarrollo Municipal, CODEM, en Honduras, etc.

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

- En Bolivia, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Grupos Indígenas (2004) da garantías electorales, derecho a presentar candidatos y reconocimiento a las autoridades tradicionales. La práctica de antiguas formas de democracia directa heredadas de los ayllus, sindicatos agrarios, juntas vecinales y diferentes formas de participación comunitaria- es muy usual en la vida local.
- Brasil reconoce constitucionalmente los derechos indígenas.
- En Colombia se puede formar entidades territoriales indígenas con su Concejo y se prevé una circunscripción especial para grupos étnicos, minorías políticas y colombianos en el exterior, que puede tener 5 representantes en el Congreso.
- Guatemala reconoce el carácter pluriétnico y pluricultural del municipio así como las alcaldías indígenas, los concejos de asesores mayas y la ley de idiomas nacionales.
- Resultado del levantamiento de Chiapas, en México se recogen en la Constitución los derechos indígenas. En las legislaciones estatales sobresale Oaxaca, donde 480 municipios eligen a sus autoridades por usos y costumbres.
- Nicaragua concede autonomía constitucional a las dos regiones de la Costa Atlántica, con un Estatuto de Autonomía y su propia Ley de Propiedad. Así conviven pueblos indígenas originarios, con afro descendientes y otros grupos sociales.
- En Panamá, la Comarca de San Blas posee autonomía constitucional, ya que allí habita el pueblo Kuna, con su propia carta orgánica y cuya máxima autoridad es el congreso de la cultura Kuna. Tienen derecho a 2 legisladores en el parlamento.
- En Venezuela, la ley reconoce que en los municipios donde existan comunidades indígenas deben respetarse sus valores, identidad étnica y tradiciones. Se instituye la figura del municipio indígena como régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública.

Políticas de género en los gobiernos locales.

Según un informe de Naciones Unidas⁴⁶, en América Latina “durante las últimas tres décadas han obtenido logros significativos relacionados con la políticas y la legislación de los derechos de la mujer, la discriminación, violencia familiar, derechos reproductivos y acciones afirmativas”. No obstante, la participación de la mujer en los municipios latinoamericanos es todavía muy baja. Entre 1999 y el 2002 había solo 842 alcaldesas

⁴⁶ “Participar es Llegar”, Alejandra Massolo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, INSTRAW. República Dominicana, 2006.

en 16 países latinoamericanos, lo que representa apenas un 5.3% del total⁴⁷. La proporción mejora levemente cuando se trata de mujeres concejales.

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

- En Argentina, la ley plantea que haya candidatas en proporción suficiente para ser elegidas.
- En Bolivia una de cada tres candidatos debe ser mujer;
- En Paraguay se exige que uno de cada cinco candidatos sea mujer.
- En Perú, al menos el 25% de los postulantes deben ser mujeres;
- Existen también sistemas de cuotas electorales en Ecuador y en República Dominicana.

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

Asociativismo municipal y defensa de la autonomía municipal.

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

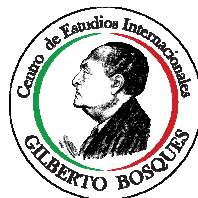
En varios países, las asociaciones gozan de un estatus jurídico reconocido en la legislación nacional (Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Paraguay, Uruguay). No obstante, su representatividad y capacidad institucional es desigual. Por lo general ofrecen servicios de asesoría, información y capacitación, mantienen contacto con los gobiernos y canalizan recursos de la cooperación internacional. Muchas de ellas cuentan con estructuras institucionales incipientes.

⁴⁷ Ibid.

La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) -cuyas raíces remontan al año 1981- reagrupa a la mayoría de las asociaciones nacionales de la región.

Además operan varias organizaciones subregionales: FEMICA con las 6 asociaciones nacionales de América Central (AMHON, AMUNIC, AMUPA, ANAM, COMURES, UNGL) y la Red Merco ciudades, con 181 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile y Bolivia. La FAM de Bolivia es, de hecho, una federación de asociaciones departamentales de municipios. También existen asociaciones de alcaldes indígenas (AGAAI en Guatemala, Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos en Ecuador) y estructuras asociativas de los ediles o concejales (Colombia, Paraguay, Uruguay).

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



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503