

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“DOCTORADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS”**

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:  
INSTITUCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA**

**TÍTULO DE LA TESIS DE INVESTIGACIÓN:  
GOBIERNO LOCAL Y REFORMA DEL ESTADO  
EN AMÉRICA LATINA**

**POSTULANTE:  
M.A.P. JESÚS GARCÍA LÓPEZ.**

**COMITÉ TUTORAL:  
DR. GERARDO TORRES SALCIDO (TUTOR PRINCIPAL).  
DR. JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ.  
DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ.**

**MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE DE 2009.**

## RECONOCIMIENTOS

Sin lugar a dudas, la realización de este trabajo no hubiera sido posible sin la conducción académica y orientación crítica del Comité Tutoral y de sus lectores, quienes dispusieron a lo largo de la revisión de tiempo, análisis y discusión que han enriquecido cada uno de los apartados de esta investigación y, por supuesto, la integralidad de la misma.

En el sentido expuesto, agradezco a los revisores de este trabajo, miembros del Comité Tutoral y lectores, su apoyo:

Dr. Gerardo Torres Salcido (Tutor principal).

Dr. José María Calderón Rodríguez (Tutor).

Dr. Juan Carlos León y Ramírez (Tutor).

Dr. Fernando Pérez Correa (Lector).

Dra. Alicia Ziccardi (Lectora).

Dr. Adalberto Enrique Santana Hernández (Lector).

Dr. Jorge Márquez Muñoz (Lector).

Dr. Enrique Cabrero Mendoza (Lector-CIDE).

Agradezco profundamente el apoyo institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, por la beca de estudios otorgada a lo largo del programa doctoral (2004-2006).

Agradezco a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico DGAPA de la Universidad Nacional Autónoma de México, el apoyo otorgado en el marco del “Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica PAPIIT”, como parte del proyecto PAPIIT IN-301708 “Sistemas Agroalimentarios Locales en México. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones” (2009).

## **DEDICATORIA**

**A mi hija JULIETA,  
de quien he aprendido a ser papá y amigo.**

**ÍNDICE DE LA INVESTIGACIÓN.**

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>7</b>
1. Lo local.	8
2. Objetivo de la investigación.	15
3. Hipótesis de trabajo.	18
4. El estudio de caso y el enfoque comparativo.	20
5. Estructura de la investigación.	22
<b>CAPÍTULO I.- FORMAS DE GOBIERNO NACIONAL Y SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA (CASOS DE MÉXICO, ARGENTINA, COSTA RICA Y COLOMBIA).</b>	<b>25</b>
1. Los Estados nacionales.	27
1.1. El Estado.	28
1.2. La Constitución de los Estados nacionales.	30
1.3. Las formas de Estado y las formas de gobierno.	32
A) Formas de Estado.	35
B) Formas de gobierno.	36
1.4. Las formas de Estado y las formas de gobierno en México, Argentina, Costa Rica y Colombia.	37
A) México.	38
B) Argentina.	38
C) Costa Rica.	38
D) Colombia.	39
1.5. Base constitucional de los países de América Latina.	39
1.6. Poder y proceso constituyente en América Latina.	41
2. Estructura de los poderes de gobierno.	45
2.1. Modo de gobierno en América Latina.	46
2.2. Integración de los poderes de gobierno.	49
A) México.	49

B) Argentina.	51
C) Costa Rica.	53
D) Colombia.	55
2.3. Cuadro sinóptico I.	57
3. Organización del gobierno subnacional en México, Argentina, Costa Rica y Colombia.	59
3.1. Los Estados de la República en México.	59
3.2. Gobiernos Provinciales en Argentina.	66
3.3. El Régimen Territorial en la República de Costa Rica.	70
3.4. Las Entidades Territoriales de Colombia.	71
3.5. Cuadro sinóptico II.	79
4. Descentralización y relaciones intergubernamentales.	80
4.1. La descentralización como estrategia de reasignación.	84
4.2. Las relaciones intergubernamentales (RIG's).	87
4.3. Los nuevos escenarios de las RIG's en América Latina.	89
<b>CAPÍTULO II.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.</b>	<b>92</b>
1. El ámbito local como orden de gobierno.	94
1.1. De administración municipal a gobierno local.	94
1.2. La nueva gestión local.	98
1.3. Construyendo el gobierno local en América Latina.	103
1.4. Escenarios para la acción local en América Latina.	107
2. Atribuciones y estructura de funcionamiento del gobierno municipal (casos de México, Argentina, Costa Rica y Colombia).	110
2.1. El Municipio Libre en México.	111
2.2. Gobiernos de Provincia en Argentina.	116
2.3. El Régimen Municipal en Costa Rica.	119
2.4. Régimen Municipal en Colombia.	121
2.5. Ordenamientos jurídicos específicos.	128
2.6. La autonomía política en la legislación municipal.	131

3. Integración de la hacienda pública municipal.	140
3.1. Los ingresos propios.	141
3.2. Los impuestos locales.	141
3.3. Las tasas municipales.	143
3.4. Las transferencias intergubernamentales.	144
3.5. Los préstamos.	145
3.6. Ingresos compartidos.	145
3.7. Los desafíos para el fortalecimiento de las finanzas locales.	147
4. El municipio en América Latina.	150
5. La gestión de los municipios latinoamericanos.	157
6. El municipio como base del gobierno local.	161
<b>CAPÍTULO III.- EL GOBIERNO LOCAL COMO IMPULSOR DE LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA.</b>	<b>165</b>
1. Gobierno local.	167
1.1. El desafío del desarrollo local.	175
2. Autonomía municipal y descentralización.	177
2.1. Autonomía local.	185
2.2. Descentralización y poder local.	187
3. Redistribución de recursos fiscales.	189
3.1. El desfinanciamiento municipal.	193
3.2. Una nueva definición de las finanzas locales.	193
4. Impulso del asociacionismo municipal.	196
5. Desarrollo regional y metropolitano.	202
6. Fortalecimiento de la participación ciudadana.	209
7. Desarrollo sustentable.	215
8. Capital social.	221

<b>CAPÍTULO IV.- REFORMA DEL ESTADO Y FUTURO DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.</b>	<b>226</b>
1. La reforma del Estado en América Latina.	229
1.1. Dimensiones de las reformas.	230
1.2. Privatización y descentralización	232
1.3. De los trámites a los resultados.	234
2. Modernización y reforma del Estado.	236
2.1. Marco político referencial de los procesos modernizadores en América Latina.	240
2.2. La reforma, la modernización y el gobierno electrónico.	242
3. Políticas públicas para el gobierno local latinoamericano.	247
4. Impulso de la reforma del Estado en América Latina desde lo local.	256
5. Los retos de los municipios latinoamericanos ante la reforma del Estado.	259
5.1. Evolución de los entes locales.	261
5.2. Organización y actuación de los gobiernos locales.	263
5.3. La autonomía local y su garantía institucional.	265
5.4. Las competencias del municipio.	267
5.5. La inserción de los entes locales en la estructura global del Estado.	271
5.6. Defensa de la autonomía local.	277
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>279</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>289</b>

## INTRODUCCIÓN

Es difícil hacer un recuento de las cosas que a uno le suceden en la vida, así como de aquellas personas que influyen en la formación y desarrollo profesional a lo largo del tiempo. Hoy he me aquí planteando en esta Tesis Doctoral el porqué creo que la investigación es una de las actividades que nos permiten indagar en propuestas ya establecidas y tratar de vislumbrar una idea integradora, misma que nos permita propiciar la actualidad del tema.

Mi arribo como postulante al Doctorado en Estudios Latinoamericanos, que si bien es producto de una formación profesional dedicada, fue debido a que estoy en la búsqueda de conceptos que solo a través de la investigación se pueden encontrar, porque toda investigación creadora posee un carácter lúdico, donde una condición necesaria a la expresión de la creatividad consiste en la confrontación permanente entre la teoría y la experiencia, por lo cual, la investigación es aquella actividad donde el juego intelectual da como resultado un placer estético; lo cual he de decir, estoy comprobando<sup>1</sup>.

Sin temor a equivocarme, considero que en el Programa Doctoral en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, se está en la búsqueda permanente de confrontar la teoría y la realidad en América Latina, y que *Lucio Oliver Costilla* nos afirma en la presentación del texto de *Octavio Ianni*, *“El Laberinto Latinoamericano”*, al señalar que *“... la noción de América Latina parece desvanecerse con los vientos de la nueva globalización hegemónica por Estados Unidos y bajo la presión de una recrudescida competencia y aislamiento entre los países de la región... por lo que se hace necesario enfrentar esta inercia a través de una nueva reflexión sobre la noción de América Latina que la llene de nuevos significados”*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta aseveración se plantea al inicio de este documento como reflexión en torno a la necesidad de impulsar nuevas áreas de investigación en el marco de los estudios latinoamericanos. Para ello se tomó como base lo que señala Pierre Joliot en **La Investigación Apasionada**. FCE. México. 2004.

<sup>2</sup> Ianni, Octavio. **El Laberinto Latinoamericano**. (Presentación de Lucio Oliver Costilla). UNAM. México, 1997, pp. 5-6.



Pareciera que el análisis sobre el marco de actuación y la estructura de los gobiernos locales y la reforma del Estado no es propio de un programa doctoral en Estudios Latinoamericanos; sin embargo, es fundamental en una línea de investigación para conocer los procesos y las instituciones políticas de América Latina, por lo que creo firmemente que hoy día se ha hecho necesario conocer este tema para aportar datos de interés que enriquezcan el debate y aporten elementos para comprender la dinámica de sus actores, y como lo plantea *Alan Rouquié*<sup>3</sup>, tengamos una respuesta clara para responder la pregunta sobre ¿qué es América Latina?

A la luz de un programa doctoral en el que confluyen varias entidades académicas, resulta alentador concebir de manera multidisciplinaria los Estudios Latinoamericanos a través del tema que se presenta en este trabajo, toda vez que las Humanidades y la Ciencias Sociales de forma integrada constituyen un pilar fundamental para impulsar una nueva reflexión y análisis de actualidad en América Latina sobre este tema de referencia obligada por su actualidad y dinamismo.

### **1. Lo local.**

Hoy en día, el gobierno local como organización socio-política, instancia de gobierno, hábitat natural de vecinos e institución portadora de hondas raíces históricas, debe luchar por revalorar su condición como la base del Estado-Nación moderno y democrático, por lo cual todo proceso de reforma o modernización del Estado, para que se dé integralmente, debe interesar y comprometer al ámbito local como un objeto de referencia sustancial, preponderantemente ilustrativo y pragmático.

En diversas reuniones de trabajo, estudio e investigación que he sostenido en México, España, Guatemala, Ecuador y recientemente en foros de discusión vía Internet, mucho se habla en torno a que lo Nacional ha dejado de ser un escenario de oportunidad para el estudio y desarrollo de temas referidos a la globalización, por lo que hay que mirar a lo

---

<sup>3</sup> Rouquié, Alan. **América Latina. Introducción al Extremo Occidente.** Siglo XXI. México. 1989.

local, toda vez que ahora, sin pretender ser moda, es ahí donde se pueden hacer muchas cosas como en un buen laboratorio.

Al formular las siguientes preguntas: ¿Qué es lo local? ¿Cómo se construye? ¿Cómo se gestiona? ¿Quiénes participan en ello? Creo que la respuesta radica en que en la utilización del concepto de lo local, persiste la idea de que su significado es referido a aquellas partes territoriales que integran una Nación, es decir, si lo nacional es lo general, los ámbitos subnacionales y municipales son la referencia local, lo cual me parece que es una postura acotada a la geografía política.

Existe una preocupación acotada sobre el trato que se le ha venido dando al municipio en América Latina. Hoy día pareciera que lo “local” está de moda y que todos quieren asimilar lo “municipal” o “gobierno local” a este referente, y ello, así lo creo, es debido a que aún no tenemos claro el concepto y la diferenciación entre: “gobierno local” y lo “local”.

Etimológicamente el término "local" proviene del latín *locallis*, que significa: Perteneciente a un lugar, territorio, comarca o región y hace referencia a la relación espacio-temporal que se establece entre población y territorio en el ámbito urbano y rural<sup>4</sup>.

Para precisar este debate y cifrar nuestro estudio en el “gobierno local”, hemos de referirnos a los precursores en México sobre este concepto en las tareas de investigación y estudios de caso, como lo son el Dr. Enrique Cabrero Mendoza, la Dra. Alicia Ziccardi, el Dr. Mauricio Merino Huerta y la Dra. María del Socorro Arzaluz, mismos que han impulsado y se han agrupado en la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C. (IGLOM A.C.) para seguir contribuyendo al desarrollo local, toda vez que como se señala en el Artículo Segundo de los Estatutos de dicha Asociación Civil, su objeto es, entre otros, “*promover la investigación, el análisis, la enseñanza y la divulgación del municipalismo, el federalismo y la gobernabilidad en el país, Recopilar información y documentación sobre la situación de los gobiernos locales y sociedades municipales en América Latina en general y en México en lo particular, así como difundir y publicar los*

---

<sup>4</sup> El término es tomado de la cita que hace Socorro Arzaluz de la **Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales**, publicada en Madrid, España, por Editorial Aguilar en 1975.

*resultados de investigaciones y discusiones sobre la problemática de los gobiernos locales, estatales y municipales.”<sup>5</sup>.*

Esta precisión es de suma importancia asentarla en esta introducción, toda vez que si bien en América Latina existen estudiosos de los temas del gobierno local, ha sido en México donde se han abordado de forma multidisciplinaria e interinstitucional, muy particularmente en la investigación de estudios superiores. Para demostrar este planteamiento apuntamos lo que señala Socorro Arzaluz, *“que no solo en los trabajos académicos generados en los últimos años en México, sino también en Iberoamérica, el concepto de lo “local” se utiliza como adjetivo calificativo en el término “gobierno local”, se ha usado indistintamente como un sinónimo de municipio, y éste a su vez como similar de Ayuntamiento, Concejo o Pleno”<sup>6</sup>*, por lo que hemos podido constatar que es común que en los estudios sobre esta materia en América Latina el término "local", "municipio", "gobierno local" y "Ayuntamiento", "Concejo o Pleno" son nociones análogas u homólogas utilizadas convencionalmente para referirse a un mismo término.

La idea de señalar esta discusión, es para construir una definición, es decir, tener clara la idea de ¿qué es el “gobierno local”?, para con ello integrar una nueva visión prospectiva de este concepto que permita atender con mayor integralidad y globalidad los asuntos públicos, toda vez que se refiere a un ámbito espacial con mayor cobertura territorial y participación social (más democrático), dejando atrás el tradicional esquema de administración institucional que persiste con la idea lisa y llana de municipio (más burocrática y limitada).

Para Socorro Arzaluz, *“... gobierno local, alude al nivel municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define a las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño –estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente. En el*

---

<sup>5</sup> Estatutos de la RED IGLOM A.C. [www.iglom.iteso.mx](http://www.iglom.iteso.mx)

<sup>6</sup> Arzaluz Lozano, María del Socorro. **Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalneantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)**. IAPEM, Toluca, México, 2002. p. 80.

*nivel local de gobierno se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes, tales como:*

- ✓ *Autoridades con facultades de mando.*
- ✓ *Instituciones públicas y privadas.*
- ✓ *Comunidades locales con distinto grado de cohesión social; y*
- ✓ *Organizaciones sociales y políticas”<sup>7</sup>.*

Sin lugar a duda, en América Latina el gobierno local se encuentra en un dinamismo promotor del desarrollo y de la búsqueda de mecanismos que le permitan mayor participación en la vida nacional, por lo que se reafirma lo que señala *Alicia Ziccardi*: “*El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía*”<sup>8</sup>.

Ante ello, de acuerdo con lo que señala *Enrique Cabrero*: “*...en América Latina –países caracterizados por haber conformado más bien estructuras centralizadas, autoritarias y verticales- se observan procesos de reacomodo, de mayor protagonismo de la sociedad civil, de mayor vigor de las regiones y del surgimiento de lo local como eje de la acción social... estas tendencias al parecer son el escenario vigente y de oportunidad en la región, lo cual, deriva que el nuevo punto de la agenda de la Reforma del Estado no se encuentra en el centro, en el nivel nacional, sino en el Municipio y en la sociedad civil. Tendríamos que aceptar que es un proceso ampliado de reformas de los gobiernos nacionales y subnacionales, y de sus formas de relación con el ámbito municipal, lo que puede generar el reacomodo necesario.*

*En lo que sería una nueva fase de Reforma del Estado, el centro debe convertirse en un articulador de esfuerzos locales, brindando un soporte en recursos y acciones de*

---

<sup>7</sup> Ibidem. pp. 80-81. (El señalamiento en viñetas es propio, además de que se podría sumar a esta lista a los Ejidos, los Bienes Comunales y las Comunidades Indígenas, entre otros).

<sup>8</sup> Ziccardi, Alicia (Coordinadora). **La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas**. Miguel Ángel Porrúa-IIS-UNAM. México, 1996. p. 13.

*fortalecimiento. La orientación de la reforma, modalidades y ritmos, deberá ser impulsada por el nivel local de gobierno”<sup>9</sup>.*

Ante lo expuesto observamos que aún existe una tendencia que marca un escenario de oportunidad en América Latina, por lo que sigue vigente el postulado de *Enrique Cabrero* en el sentido que “... *el nuevo punto de la agenda de la Reforma del Estado no se encuentra en el centro, en el nivel nacional, sino en los gobiernos locales y en la sociedad civil... es un proceso ampliado de reformas de los gobiernos locales, y de sus formas de relación con la ciudadanía, lo que generará el reacomodo necesario. En la nueva fase de reforma, el centro se debe convertir en un simple articulador de esfuerzos locales, brindando un soporte en recursos y acciones de fortalecimiento*”<sup>10</sup>.

Por otra parte, debemos estar conscientes de que en cada país, el significado de “nivel local” varía mucho, toda vez que puede referirse a un pueblo o comuna, una ciudad, un distrito, un condado, un municipio o incluso a veces a una provincia. Todo depende de la organización estructural de un país y también de su densidad de población, pero lo que es importante para la definición del gobierno local es que a un nivel inferior, no nacional, debería haber una autoridad local que actúe de forma auto-responsable, con autonomía limitada formando parte de la estructura organizacional del Estado.

El gobierno local evolucionó sobre la base de los privilegios ciudadanos que ya existían en la antigüedad y sobre la base de privilegios de auto-gobierno. Los elementos de la libertad de las autoridades locales han sobrevivido en Suiza hasta hoy. Las asambleas de ciudadanos y referendos hasta el nivel cantonal garantizan la participación directa de ciudadanos en las decisiones políticas.

El principio de Estado formulado en la administración autónoma que se aplicaba en Prusia en el siglo XIX, implicando a los ciudadanos en asuntos municipales a título voluntario, también incluye algunos elementos de gobierno local. En Inglaterra, el gobierno local

---

<sup>9</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. **La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales.** Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México, 1996. p. 11.

<sup>10</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. Óp. Cit. p. 12.

produjo independencia local fuerte durante un largo periodo de la historia, haciéndolo en pequeños pasos, concentrándose primero en los deberes sociales. Y hasta la fecha, las autoridades locales inglesas, dependen mucho de las aportaciones económicas del gobierno central. Francia, España e Italia, por el contrario, dejaron poco margen para que se tomaran decisiones locales debido a su mentalidad centralista.

El gobierno local se vio constantemente influido en todos los países por los cambios políticos que aumentaban o disminuían la centralización dependiendo de las restricciones y crisis políticas. En Europa el elemento político de la administración autónoma se vio oscurecido por una mayor legislación estatal, por encima de las guerras y las crisis. Los regímenes dictatoriales eliminaron cualquier vestigio de independencia política a nivel local.

A continuación se describen algunos requisitos<sup>11</sup> para que funcione de manera integral el nivel local de gobierno, mismo que a lo largo del documento se analizarán con más detenimiento:

**a. Confianza en los ciudadanos.-** Un gobierno local con un alto grado de autonomía siempre se encuentra en fuerte oposición a los movimientos políticos centralistas y estructuras autoritarias. El gobierno nacional sólo puede aceptar al gobierno local, si confía en las capacidades de los ciudadanos, el sentido de responsabilidad y la voluntad de adquirir desarrollo político y conservar un sistema político de libertad. Esta confianza es la que forma parte del liberalismo, ya que el liberalismo se basa en la idea de que una decisión local se beneficiará más de la distribución del conocimiento y la competencia de ideas distintas. La decisión mejor y mejor comprendida por el ciudadano es que se toma a nivel local porque está cerca del pueblo.

**b. Capacidad para tomar decisiones.-** Por lo tanto, el liberalismo exige la toma de decisiones a nivel local; lo cual, exige que el Estado proporcione el marco de estructura y

---

<sup>11</sup> Estos requisitos surgen del análisis de textos y foros de discusión del **Curso sobre Política Municipal y Sociedad Civil**, realizado de manera virtual en la Academia Internacional de Líderes de la Fundación Alemana Friedrich Naumann, en el mes de Mayo de 2007. (Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam-Babelsberg. Política Municipal y Sociedad Civil – Online 09/07 WP 001).

procedimientos necesarios, en forma de Constituciones locales. Aún más, se debe garantizar que todos los habitantes y ciudadanos tengan la posibilidad de elegir y participar en la toma de decisiones. Esto se puede conseguir mediante las elecciones y otros tipos de participación directa en decisiones.

**c. Delimitación clara de responsabilidades y subsidiariedad.-** Para funcionar, las responsabilidades del gobierno local deben estar claramente definidas. Aquí se aplica el principio de subsidiaridad. Esto significa que se tiene que hacer todo lo posible en el nivel local. Sólo cuando la responsabilidad supera la capacidad de ese nivel se le debe encomendar la responsabilidad al nivel inmediatamente superior. Esto tiene como resultado que, a priori, el nivel local está a cargo de todo. Si da la casualidad que ese nivel tampoco puede realizar esa función, entonces se transfiere a otro superior.

**d. Descentralización y privatización.-** Sin embargo, hoy en día la realidad es diferente. Con el transcurso del tiempo, el nivel del Estado ha usurpado muchas responsabilidades que se hubieran podido delegar fácilmente al nivel local y quizá “incluso” a entidades privadas, que incluso podrían hacerlas con más calidad. Por lo tanto se necesita que las responsabilidades pasen de arriba a bajo, es decir, es necesaria la descentralización. Las responsabilidades que no se encuentran en la esfera nacional o local, se deben privatizar. Sin embargo, junto a la descentralización, se debe conceder la capacidad de decidir libremente. Esta es la única manera de delegar responsabilidades. De hecho, esto ha ocurrido en muchos países del mundo durante las dos últimas décadas, pero no por esta razón sino por falta de recursos financieros del estado.

**e. Financiación adecuada.-** Esto nos lleva a otro aspecto importante de un gobierno local que funciona. Exige que los elegidos para ocupar cargos públicos puedan decidir con libertad sobre los temas de su competencia. Pero con frecuencia sólo pueden tomar decisiones si hay financiación suficiente. Los recursos financieros no se deben derivar solamente de las transferencias del nivel nacional, por el contrario, las autoridades locales tienen sus propias fuentes de financiación y dentro de unos límites, deben ser ellos mismos los que decidan los importes de la financiación al asignar sus propios impuestos y aranceles.

**f. Sin sobrecargas del Estado.-** Es necesario y útil transferir ciertos deberes del estado hacia las autoridades locales para estar más cerca del ciudadano. Sin embargo, a la vez hay que reembolsar parte del gasto de la operación. Además, las autoridades locales deben tener margen suficiente para realizar sus propias actividades. Si todo el personal se ocupa de labores estables, el gobierno local tal y como lo definimos con anterioridad, ya no es posible.

Cabe señalar, que si se han aplicado todos los medios de descentralización, desreglamentación y privatización y los ciudadanos han estado tan implicados como es posible, no hay nada que pueda frenar la administración autónoma definitiva de los ciudadanos, emergiendo así la sociedad civil. También significaría que el sistema gubernamental alcanza el estatus de estado racionalizado, que por definición es, que sólo queda una estructura de estado donde hace falta, el estado en cualquier nivel no realiza funciones y deberes que puedan hacer la sociedad, las empresas privadas o el ciudadano.

La plena realización de la sociedad civil es una visión que parte de las responsabilidades deben permanecer en manos del estado porque no se pueden desglosar en unidades más pequeñas. Sin embargo, la visión de la sociedad civil debe ser la meta final a la hora de definir y conformar las políticas liberales locales.

## **2. Objetivo de la investigación.**

El propósito de esta investigación es formular una propuesta para construir un nuevo orden local en América Latina, el cual surja de un proceso de la revalorización de la institución municipal buscando su incorporación a la toma de decisiones, a la aportación de propuestas y a la instrumentación efectiva de acciones de descentralización; ello se hace necesario para dar respuesta a los problemas que hoy persisten en el ámbito municipal latinoamericano, particularmente sobre su diseño legal e institucional como gobierno local.

Para poder entender cómo se estructuran los gobiernos municipales y cómo se ha presentado en este escenario una reconceptualización de poder municipal al gozar de



autonomía y revalorización de lo local, este trabajo permite identificar procesos horizontales en materia de reformas políticas y legales que están trabajando los países de América Latina para consolidar sus procesos de gestión, para hacer efectiva la descentralización, para el fortalecimiento de su gobierno y para la instrumentación de políticas públicas desde lo local, entre otras tareas.

En América Latina se están afrontando problemas comunes para impulsar el desarrollo local, a través de reformas constitucionales, descentralización de recursos, esquemas innovadores de asociacionismo y colaboracionismo municipal, entre otros. Sin embargo, existe la preocupación por enfrentar los desequilibrios regionales, los fenómenos de crecimiento desordenado de las ciudades sin una visión metropolitana, la mejora de servicios públicos y la atención de la demanda ciudadana, lo cual ha generado la necesidad de buscar experiencias innovadoras en la integración de redes de ciudades y de organizaciones municipales para demandar a los gobiernos nacionales y subnacionales, mayores atribuciones en materias fiscales y regulatorias.

La realización de este estudio pretende dar un panorama más preciso de la magnitud de la temática, jerarquizar los asuntos, derivar elementos de juicio para estructurar políticas y estrategias operativas, conocer las variables que se asocian y señalar los lineamientos para la prueba de los resultados.

Es por ello que para cumplir con el objetivo central de este trabajo, en primer lugar, se analizó cómo los países de América Latina han impulsado procesos de descentralización política y reforzamiento del gobierno local; en segundo lugar se plantearon las materias que deben integrar el nuevo orden local latinoamericano, como un mecanismo de gobernabilidad y desarrollo institucional en dichos países; y en tercer lugar se muestra la dimensión y características básicas para una reforma del Estado en América Latina desde lo local. Ello es necesario, toda vez que como lo señala *Francisco Guerra*, “*la reforma del Estado no está planteada, en primer lugar, como el proceso de construcción institucional que responda a las demandas de modernización y democratización. La reforma del Estado*

*está planteada como la condición de viabilidad para la consolidación de las reformas económicas que ya están en curso*<sup>12</sup>.

El objetivo planteado nos genera la necesidad de poner atención y fortalecer las siguientes acciones en las instituciones políticas de América Latina como lo son los gobiernos locales:

1. Conocer la estructura constitucional y funcional de los gobiernos locales, e identificar cómo se ha instrumentado y cuáles son los avances en materia de descentralización política y autonomía municipal.
2. Hacer una reflexión desde una perspectiva regional, como punto central de investigación, sobre las características más relevantes de los procesos de nuevo orden local para fortalecer la estructura de gobierno y administración municipal en los países latinoamericanos.
3. Elaborar un material de trabajo básico que facilite en general, el contacto y conocimiento, a través de un estudio comparado, de cómo es la forma de gobierno y de administración local en los países latinoamericanos representativos de las regiones continentales.
4. Conocer cómo se han instrumentado, durante los procesos de descentralización impulsados por los gobiernos nacionales, los programas de política social en el ámbito local latinoamericano.
5. Establecer, a través de ejes de comparación, cuáles han sido las acciones y los resultados de la reforma del Estado instrumentadas a partir de los años 80 en materia de desarrollo local, referidas a:
  - Procesos históricos, políticos y sociales (agotamiento del Estado benefactor).

---

<sup>12</sup> Guerra García, Francisco. **La reforma del Estado**. En publicación: La reforma del estado: (Biblioteca Virtual. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO).

- Procesos de cambio constitucional.
- Orientación del gasto público (mecanismos de financiamiento y estado de las finanzas públicas).
- Regulación y destino de la políticas de inclusión social; y
- Procesos de descentralización.

### **3. Hipótesis de trabajo.**

A través de este estudio se pretendió poner en la mesa de análisis de los Estudios Latinoamericanos, los retos a los que hoy se enfrentan los municipios de la región continental frente a los procesos de descentralización en el marco de la reforma del Estado, para tratar de erigirse como verdaderos articuladores del gobierno local.

En las últimas décadas los municipios latinoamericanos, en el marco de los procesos de democratización y descentralización emprendidos en la región, se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluyen la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les plantea la sociedad y que les demanda en forma creciente la ciudadanía.

El municipio en América Latina por lo tanto, debe ser objeto de transformaciones en la revalorización de lo Local como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social colectiva, de creación de infraestructura para el desarrollo y de ejercicio pleno de autonomía, ya que existe una demanda tenaz de mayores recursos y autonomía para solucionar frontalmente los problemas cotidianos.

En este marco, las nuevas potencialidades y desafíos que deben plantearse los municipios latinoamericanos es el cómo erigirse en verdaderos núcleos de desarrollo y gestión de lo local. El escenario es de oportunidad, pero la consolidación del cambio de políticas institucionales requiere de la comprensión de cómo ocurre esto en diferentes estados nacionales, demandando un examen de los rasgos constitucionales de los países latinoamericanos y sus formas de gobierno.

El gobierno local tiene una dinámica propia, no es solamente dada por los procesos de descentralización o transferencia de recursos. La dimensión territorial atañe arraigo, identidad y formación de ciudadanía. Que ahora mismo es en el municipio donde se gestan políticas públicas ciudadanas porque es un ente con gobierno propio, y no solo un órgano administrativo y de instrumentación de las políticas gubernamentales nacionales o subnacionales.

De acuerdo con el objetivo central de esta investigación, el estudio y análisis del municipio en América Latina, es de gran utilidad para identificar la integración y avance de las acciones de descentralización y fortalecimiento del gobierno local en Latinoamérica. Acciones que deben estar insertas en los procesos de reforma del Estado, ya que a través de dichos procesos se revalorizará lo local al impulsar la descentralización política, la autonomía municipal, nuevas formas de asociacionismo entre gobiernos locales, desarrollo territorial (micro local, regional y metropolitano), así como impulso de la participación social, es decir, el desarrollo de una nueva institucionalidad municipal.

Esta nueva institucionalidad debe generar esfuerzos comunes en los municipios latinoamericanos, toda vez que será a través de ellos que se hagan efectivas las acciones de reforma del Estado y la recepción de los procesos descentralizados, por ello se reafirma que la revalorización del gobierno local debe partir de los siguientes postulados<sup>13</sup>:

- Una redefinición de las competencias de los poderes públicos.
- Un nuevo marco jurídico para la gestión pública municipal.
- La recreación de nuevos espacios locales.
- Vertebrar las diferencias culturales y sociales para construir lo local desde la diversidad existente.
- Una nueva definición de la distribución del ingreso y las finanzas municipales.
- Impulso y definición de una gobernabilidad efectiva.

---

<sup>13</sup> Tales postulados se han tomado del estudio sobre “Los Escenarios para la Acción del Gobierno Local en América Latina”, contenidos en la Serie Síntesis que publica la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Castillo Blanco, Federico A., Zafra Víctor, Manuel y Villalba Pérez, Francisca. **El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la Presente Década**. UIM. Serie: Síntesis, Granada, España, 2001. pp. 12-26.

- Fortalecimiento institucional del municipio.
- Fortalecimiento de la democracia representativa y de la participación ciudadana.
- Desarrollo y fortalecimiento de las redes de municipios; y
- Una nueva visión de gobierno local.

En esta hipótesis central se ha asumido el planteamiento, de que “sí los países latinoamericanos no proceden con mayor determinación en hacer realidad el fortalecimiento del gobierno local, que se fundamenta en que los municipios son la base social y política de las naciones, el camino de la reforma del Estado, en materia de descentralización y autonomía, en los hechos, podría tener una duración excesiva e incompatible con las tendencias globales”.

En este orden de ideas, la descentralización y la autonomía municipal merecen ser entendidas como un escenario de democratización del Estado, toda vez que si llegan a predominar políticas de descentralización que impulsen y refuercen tanto mecanismos locales de eficacia y racionalización de la gestión, como de una mayor participación y representación en el sistema local de toma de decisiones, posiblemente se verá fortalecida la articulación entre los distintos niveles de gobierno y con las propias sociedades locales.

En cambio, si predominan políticas que se orienten a una reducción unilateral del gasto en la administración central, a fragmentar demandas, a segmentar los conflictos sociales y a manipular el voto, los resultados serán procesos de descentralización excluyentes y democracias locales frágiles, que no redunden en desarrollo económico y que inclusive posibiliten o mantengan el caos político social.

Con lo anterior se manifiesta que ciertamente uno de los asuntos que debe potenciar la agenda de reforma del Estado en América Latina es la apuesta por el desarrollo y fortalecimiento del gobierno local. Este postulado debe concretarse en programas de gobierno locales, con indicadores que determinen una descentralización plena y un mayor grado de autonomía gubernamental y económico-administrativa para los municipios en la construcción de un nuevo orden local.

#### 4. El estudio de caso y el enfoque comparativo.

Un tema que se aborda a partir del gobierno local, y de lo que representa ser partícipe del proceso de reforma del Estado en América Latina, es importante para analizar las acciones y los avances en materia de descentralización política y autonomía municipal en los países de las regiones continentales con una tradición y herencia hispánica de gobierno local.

Este trabajo presenta el método del estudio de caso como herramienta de investigación, toda vez que se han tomado a cuatro países como objeto de análisis, por lo que a través de esta metodología hemos delimitado el tema planteando. Cabe señalar que desde hace varias décadas se viene trabajando con el método de los casos en la enseñanza de las ciencias sociales y otras disciplinas, a través de un diálogo organizado sobre una situación real, donde la discusión del caso es una mezcla de retórica, diálogo, inducción, intuición y razonamiento.

Un estudio de caso es, según la definición de *Robert K. Yin* “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos”<sup>14</sup>.

El análisis del estudio se ha hecho desde una postura de análisis comparativo, toda vez que ello nos ha permitido abordar el tema de manera integral y coherente, pues con dicho enfoque se ha examinado la estructura y desarrollo de las instituciones y normas que rigen

---

<sup>14</sup> Referencia tomada de Yacuzzi, Enrique. **El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación.** Universidad UCEMA. Argentina. [www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf). p.3.

a los cuatro países, lo cual permite conocer mejor sus propias realidades al contrastarlas con otras de la región latinoamericana.

Cabe precisar que la selección del tema se acota en un análisis de caso de cuatro países latinoamericanos (México, Argentina, Costa Rica y Colombia), donde se han establecido los siguientes supuestos concurrentes:

- a) La conformación jurídica del municipio en Estados nacionales con un régimen político republicano y con formas de Estado federal y unitario.
- b) La instrumentación de programas de reforma del Estado, particularmente en el terreno de lo local.
- c) El proceso de reformas constitucionales orientadas al desarrollo local.
- d) La forma de estructura de organización y funcionamiento de los municipios.
- e) Los esquemas de integración de los recursos fiscales y el reparto de éstos para el ámbito local.
- f) La formulación y hechura de políticas públicas para el desarrollo local; y
- g) Los procesos de descentralización llevados a cabo para el fortalecimiento institucional del municipio.

Para apreciar cómo estos países han realizado las acciones señaladas, fue preciso conocer sus formas de Estado y de gobierno que han adoptado, pero también su funcionamiento en la práctica cotidiana. Observamos que en la región los países mayor extensión territorial han adoptado el sistema federal, mientras que en los otros prevalecen los estados unitarios; sin embargo, en ambos los regímenes de gobierno establecidos son de carácter presidencial, lo que representa para el caso de estudio una variable sustancial, toda vez que en dichas formas de gobierno influyen en el grado de descentralización y en los procesos de fortalecimiento de los gobiernos locales.

## **5. Estructura de la investigación.**

La temática y contenido de la investigación que se presenta, es surgió de una propuesta inicial y de la orientación metodológica del Comité Tutoral, lo cual, dio como resultado que el trabajo contenga un apartado introductorio, cuatro capítulos, un apartado de conclusiones y las referencias bibliográficas.

En el apartado introductorio se ha considerado establecer el marco de referencia metodológico-conceptual, mismo que da pie a delimitar el objeto de estudio y la orientación temática a través de la cual se aborda el estudio de los gobiernos locales dentro del proceso de reforma del Estado en América Latina.

### **El Capítulo I.- FORMAS DE GOBIERNO NACIONALES Y SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA (CASOS DE MÉXICO, ARGENTINA, COSTA RICA Y COLOMBIA),**

se ha estructurado de forma descriptiva en cuatro apartados para puntualizar la forma particular de Estado y de gobierno, toda vez que se considera necesario analizar la fundamentación legal y orgánica de los poderes de gobierno nacionales y subnacionales donde se erigen las estructuras de lo local, preferentemente asociado al desarrollo municipal, en particular se han revisado los casos de México, Argentina, Costa Rica y Colombia.

### **El Capítulo II.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN DE LO LOCAL EN AMÉRICA LATINA,**

conlleva un análisis de la actuación de los gobiernos municipales en América Latina, así como de su ámbito de competencia y rol en los procesos de reformas constitucionales y descentralización llevados a cabo en los ámbitos nacionales y estatales; de igual forma, tres son los puntos de especial atención que apuntalan la idea de una reforma del Estado desde lo local, donde la coordinación intergubernamental, la integración de la hacienda pública y la hechura de programas de política social, son materia de especial atención para el debate. Así mismo, en este capítulo se aborda el diagnóstico del desarrollo de lo local y los escenarios de oportunidad de los municipios latinoamericanos, haciendo una referencia descriptiva desde la perspectiva de las políticas públicas en el contexto de la reforma del Estado.



**El Capítulo III.- EL GOBIERNO LOCAL COMO IMPULSOR DE LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA**, constituye el punto central de la investigación, toda vez que en él, se define una propuesta de elementos constitutivos de un nuevo orden local para América Latina, fundamentalmente en lo que respecta a la autonomía, el asociacionismo, el desarrollo sustentable y la formación de capital social, entre otros.

**El Capítulo IV.- REFORMA DEL ESTADO Y FUTURO DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA**, refuerza la hipótesis de trabajo al señalar que en la nueva fase de reforma del Estado, el centro debe convertirse en un articulador de esfuerzos locales, brindando un soporte en recursos y acciones de fortalecimiento del municipio. Ante ello, en este capítulo, se hace una revisión de la orientación de la reforma y modalidades instrumentadas.

En el apartado de **CONCLUSIONES** se apunta una visión de prospectiva del gobierno local en América Latina, como escenario de oportunidad tangible para los Estudios Latinoamericanos y una nueva agenda de políticas públicas municipales.

Finalmente, se enlistan la **BIBLIOGRAFÍA** y las disposiciones jurídicas consultadas, tanto en sus formatos de texto documental como electrónico, citando de manera expresa los trabajos que se integraron y transcribieron para dar consistencia a este trabajo, toda vez que ello ha permitido dar un sustento doctrinal al estudio, además de hacer un breve acopio de fuentes especializadas sobre el tema del gobierno local y de la reforma del Estado en América Latina.

**CAPÍTULO I.-**

**FORMAS DE GOBIERNO NACIONAL Y SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA  
(CASOS DE MÉXICO, ARGENTINA, COSTA RICA Y COLOMBIA).**

- 1. Los Estados nacionales.**
- 2. Estructura de los poderes de gobierno.**
- 3. Organización del gobierno subnacional.**
- 4. Descentralización y relaciones intergubernamentales.**

## CAPÍTULO I.-

### FORMAS DE GOBIERNO NACIONAL Y SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA (CASOS DE MÉXICO, ARGENTINA, COSTA RICA Y COLOMBIA).

El devenir histórico del género humano evidencia cómo los individuos manifiestan en diversas formas sus tendencias a vivir en grupo, hasta constituir de manera gradual diferentes tipos de colectividades. El fin último expresado en la naturaleza gregaria del hombre es el impulso hacia la convivencia con otros de su misma especie, ya sea para defenderse o subsistir. La convivencia es entonces inherente a la condición humana y se pone de manifiesto desde la antigüedad en la formación de los colectivos primitivos, dentro de los cuales pueden mencionarse: la familia, la horda, el clan y la tribu. *“Dichos colectivos conforman categorías de análisis sociológico y se consideran bajo este enfoque, colectividades pre-estatales”*<sup>15</sup>.

La evolución histórica del concepto Estado tiene como base y fundamento un amplio número de enfoques teóricos y antecedentes epistemológicos. Estos factores llevan a considerar para su estudio, marcos de referencia de las sociedades humanas que se expresan en función de: modos, medios y relaciones sociales de producción.

El concepto Estado-Nación como se advierte, tiene connotaciones y denotaciones amplias, y abarca en el acervo cotidiano cualquier modo de organización estatal. Sin embargo, es menester tener en cuenta que no todos los Estados en el siglo XIX, se corresponden puntual ni necesariamente en la categorización de Estado-Nación, de donde se derivan algunos escollos para su respectivo análisis y clasificación.

---

<sup>15</sup> Citando a Adolfo Posada, Héctor González Uribe señala que *“la constitución y la forma de Estado descansan necesariamente en relaciones de representación. Más aún son, en rigor, un sistema y un régimen de relaciones de representación, de tal suerte que la actividad política no puede realizarse sino a través de los miembros del Estado, que son naturalmente - sociológicamente- sus órganos, y jurídicamente sus representantes. Puede, pues, sostenerse, con verdad, que todo Estado tiene, necesariamente, órganos-representantes”*. González Uribe, Héctor. **Teoría Política**. Porrúa. México, 1998. pp. 388-389.

En el proceso de evolución del Estado-Nación se gestó de forma paralela la conformación del concepto Nación, entendido como la colectividad forjada por la dinámica del momento histórico y orientado por las estructuras inherentes para compartir un pasado y futuro comunes, y que además, dicha comunidad nacional es soberana y constituye la única fuente de legitimidad política.

## 1. Los Estados nacionales.

Resulta difícil para quien aborda los temas que tratan acerca de la conformación de los Estados nacionales el poder establecer una definición completa; sin embargo, todo intento por definirlos al mismo tiempo que genera nuevos derroteros confirma por otro lado los ya existentes. En un primer acercamiento a nuestro objeto de estudio nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Qué es el Estado? ¿Cuántos tipos de Estado existen? y, ¿Cuál es su forma de gobierno?

Para *Aurora Arnaiz Amigo*, cuando “nos planteamos *¿Qué es el Estado?*, nos encontramos dentro del ámbito de la teoría política; si por el contrario, formulamos los interrogantes de: *¿Por qué y para qué existe el Estado?*, nos adentramos en el ámbito de la filosofía política, así denominada porque busca las esencias políticas que, por serlo son inmutables a través del tiempo. Y en el interrogante *¿Para qué existe el Estado?*, queda implícito el hecho de que el hombre tenga que acatar la ley sin que con ello abandone el principio político aportado por la civilización latina de Occidente y que denominamos: respeto a la dignidad del hombre. A la pregunta *¿Cómo es el Estado?*, nos adscribimos a una posición sociológica del mismo, limitándonos a hacer una explicación de lo que son las instituciones políticas, excluida esta exposición de una actitud crítica”<sup>16</sup>.

Retomando el ámbito de la teoría política y siguiendo el planteamiento enunciado, partiremos de la aseveración de que el “Estado es la agrupación o forma política suprema de un pueblo”<sup>17</sup>. Si bien solamente como guía podemos partir de esta definición previa, a

---

<sup>16</sup> Arnaiz Amigo, Aurora. **Estructura del Estado**. Miguel Ángel Porrúa. México, 1997. p. 11.

<sup>17</sup> Ídem.

la que *Arnaiz Amigo* llama “a histórica”<sup>18</sup>, el estudio sobre las definiciones del Estado permiten ubicar plenamente el marco teórico dentro del cual se desarrolla la presente investigación.

### **1.1. El Estado.**

*“El Estado, como el derecho, al provenir de la actividad humana en el ámbito sociológico, posee cualidades específicas y caracteres esenciales análogos o diferentes a instituciones políticas semejantes... El Estado, entonces, es la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común, o bien, la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho”*<sup>19</sup>.

En el marco de la teoría del Estado al conocimiento sistematizado de la organización política suprema de un pueblo se denomina Estado, debido a que la organización ha admitido, a través del tiempo, múltiples y variadas formas. El vocablo “Estado” es el término que corresponde a la organización política de los pueblos modernos.

La ciencia del Estado estudia al hombre político cuya actividad genera la organización estatal, a sus grupos, estructuras sociales, regímenes y sistemas de gobierno, al Derecho político, que impera en el territorio y se proyecta fuera de él. Analiza las ideas políticas y la acción. Ambas dan por resultado la realidad política. Hay una idea y una realidad del Estado. Un deber ser, y un ser estatal, y asimismo, lo hay en el ámbito político. El Estado y la política se integran en el ser y en el deber ser.

*“La realidad del Estado es la materialización de su idea. Junto a esta realidad existe el Estado arquetipo, o Estado ideal correspondiente a un tiempo determinado, de acuerdo con la idiosincrasia política de la gente que tradicionalmente permanece en un territorio... La idea del Estado es el modelo a realizar, opera con esencias. El concepto del Estado corresponde al Estado dinámico, cuyas formas políticas se transforman. Aún cuando la*

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> *Idem.* p. 12.

*misma denominación de Estado implica lo que está, la idea del Estado corresponde al Estado estático, que pertenece y no se transforma. El concepto del Estado es lo dinámico y movedido del mismo. De lo que se deduce el fundamento teórico de la idea del Estado y lo pragmático de su concepto”<sup>20</sup>.*

En su acepción el Estado está formado, sin duda alguna, por una *agrupación humana*, asentada sobre un territorio. Sobre esta agrupación impera el poder de mando, ya sea la fuerza, ya sea el derecho. El Estado presupone un *territorio*. Sin él, podrá haber nación pero no Estado. Implica también un *gobierno*. Son las personas encargadas de realizar los fines políticos de la comunidad y del propio Estado. Y un *orden jurídico* interno que garantice las libertades individuales y sociales y limite a los gobernantes. Los grandes lineamientos de este Derecho están recogidos en las Constituciones o Normas Supremas de los Estados.

*“En el Estado la voluntad de todos, suma asimétrica, se transforma en voluntad representada. Lo racional del Estado son los fines específicos de la comunidad política, de la convivencia para el bien público. Para llevarlos a efecto, el Estado genera organismos, o elementos de su organización política suprema. El Estado es la forma política que cada pueblo elige, y la voluntad determinante del pueblo origina, la determinada forma de Estado”<sup>21</sup>.*

La razón de ser de la existencia del Estado, es favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común. Estos objetivos del Estado no son transitorios y circunstanciales sino permanentes y universales. De aquí que el Estado tenga en sí un valor categórico y no sea un fenómeno contingente en la Historia sino consustancial a ella.

El Estado tiene dos aspectos fundamentales: el social y el jurídico. Conforme al primero de ellos, el Estado es una unidad de asociación dotada originalmente de poder de mando y formada por hombres que viven permanentemente en un territorio. De acuerdo con el

---

<sup>20</sup> Ibidem. 31.

<sup>21</sup> Idem. p. 38.

segundo, es una corporación –sea, un sujeto de Derecho- formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.

## **1.2. La Constitución de los Estados nacionales.**

La Constitución, o norma constituyente, *“por lo general tiene un contenido determinado por los valores políticamente predominantes. Ese contenido es expresión de la ideología producida por las condiciones reales de cada sociedad. Por ello, es posible afirmar que en mayor o menor grado las constituciones llegan a expresar la idiosincrasia de los pueblos, sus tendencias, sus actitudes y hasta los hábitos poblacionales, factores que pueden ser percibidos en la estructura del articulado, en su contenido, en el número de ordenamientos y en la manera en que se distribuyen”*<sup>22</sup>.

El contenido político de las constituciones se identifica a través del principio de distribución, donde el poder del Estado se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas, además, dicho contenido determina el de las normas constituidas que derivan de éstas. La Constitución, en sentido material, puede determinar no solamente los órganos del proceso legislativo, sino también, hasta cierto grado, el contenido de las leyes futuras.

La Constitución participa de las características generales que identifican a toda clase de normas jurídicas porque es un mandato dirigido a una conducta humana o a un hecho relacionado con aquélla. Así mismo, la Constitución determina las reglas que rigen la producción normativa del sistema jurídico. *“Ciertamente en esa determinación crea jurídicamente al Estado y a los órganos del poder público y les asigna determinadas atribuciones. Además, da existencia normativa a otras personas y les atribuye categorías como: nacionales, ciudadanos, extranjeros, sociedades y asociaciones. A estas personas también se les define derechos, obligaciones y restricciones”*<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sánchez Bringas, Enrique. **Derecho Constitucional**. Porrúa. México, 2003. p. 212.

<sup>23</sup> Idem. p. 148.

Derivado de lo anterior, podemos señalar que las Constituciones siempre enfocan dos niveles de personas jurídicas: el de gobernantes y el de gobernados. *“En el primero se identifica al Estado como totalidad y establece su forma: federal, unitario o autonómico; define la forma de gobierno: república, monarquía o democracia; y precisa el sistema de gobierno: presidencial, parlamentario, convencional o mixto. En fin, se caracteriza la estructura del Estado y del Poder Público. En el segundo nivel, los textos constitucionales contemplan las personas jurídicas localizadas en posición de gobernados; señalan los requisitos y las calidades para considerarlas como nacionales, ciudadanos o extranjeros; prescriben la formación de sociedades, sindicatos, cooperativas, asociaciones religiosas, partidos políticos y otras formas asociativas; en fin, suelen delimitar derechos, las obligaciones, las restricciones y las condiciones de esas personas”<sup>24</sup>.*

Desde la fundación del Estado contemporáneo, se ha producido un elevado número de constituciones con variados contenidos derivados de diferentes y antagónicas ideologías en que se desenvuelven las sociedades. Del panorama que nos ofrece la historia constitucional en América Latina, el tipo de contenido de éstas, es el *“constitucionalismo social”<sup>25</sup>*, mismo que se distingue por los siguientes elementos:

1. **El Estado.**- La ideología social concibe un Estado ensanchado en sus imperativos, no solo debe respetar los derechos humanos, mantener el orden público y preservar la paz social, ahora es responsable de dirigir la economía nacional, de participar directamente en la misma para mantener el equilibrio entre los factores de producción y sobre todo, de propiciar justicia social mediante programas destinados al desarrollo de los sectores sociales que disponen de menores recursos y oportunidades.
2. **La Soberanía.**- Se proclama este principio como sustento de la legitimidad y asigna su titularidad al pueblo o a la nación.

---

<sup>24</sup> Ibidem. p. 149.

<sup>25</sup> El Constitucionalismo Social, establecido por México en su Constitución de 1917, se significa por haber establecido la justicia social a través del derecho a la educación gratuita y laica; el reparto agrario y la restitución de las tierras rurales a los indígenas y campesinos; la rectoría del Estado en materia económica y el derecho protector de los trabajadores. Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. p. 75



3. **La División de Poderes.-** Establece la necesaria separación de los órganos públicos como una distribución orgánica de las atribuciones públicas.

4. **Las formas de Estado y de gobierno.-** Conserva las estructuras formales del Estado: federal, unitario o autonómico; y las formas de gobierno republicano, monárquico y democrático.

### 1.3. Las formas de Estado y las formas de gobierno.

El estudio de las formas de Estado soporta una importante carga ideológica que eleva el grado de dificultad para explicar su naturaleza jurídica. Por esa razón, es común observar tendencias que identifican al Estado unitario con los sistemas que caracterizaron a las monarquías europeas; y asocian al sistema federal con los ideales libertarios de quienes fundaron Estados Unidos de Norte América.

Las formas de Estado y de gobierno tienen en común la referencia al poder político, a su ejercicio y a la manera en que se organiza. Las primeras se refieren a la organización total del Estado como unidad política, como estructura con personalidad en la comunidad internacional; hablamos así del Estado federal, del unitario y del autonómico. Por su parte, las formas de gobierno enfocan la específica manera en que se organiza el poder público de un Estado, o sea, caracterizan al estado por la forma en que se aplican las normas que rigen a los órganos públicos, en especial al ejecutivo y su relación con los gobernados; nos referimos, entonces, a la república, a la monarquía y a la democracia.

*Héctor González Uribe señala que “formas de Estado y formas de gobierno no son lo mismo... El Estado es la unidad total –pueblo y gobierno a la vez-; el gobierno es parte del Estado, la parte de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía”<sup>26</sup>.*

---

<sup>26</sup> González Uribe, Héctor. Óp. cit. p. 394.

Comúnmente suelen confundirse formas de Estado y de gobierno, por eso es necesario diferenciarlas, ya que estos dos términos significan cosas totalmente distintas. La palabra Estado designa a la totalidad de la comunidad política, es decir al conjunto de personas e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado; en cambio la palabra gobierno comprende solamente a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado.

El gobierno es sólo uno de los elementos constitutivos del Estado. Es el conjunto de órganos directivos del Estado o la institución o conjunto de instituciones por las cuales la sociedad realiza y desarrolla aquellas reglas de conducta necesarias para hacer posible la vida de los hombres en una condición social.

Mientras las formas de Estado se refieren a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, las formas de gobierno tiene relación con la modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado.

El Estado es la comunidad política íntegramente considerada, constituyendo la persona colectiva de la sociedad política en la función del Derecho y el sujeto activo de la soberanía. El gobierno, es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado.

Tomando como criterio diferencial la participación del pueblo en las organizaciones y marcha de la sociedad política, se distinguen dos formas de gobierno: democracia y autocracia.

La primera consiste, según Kelsen, en que el orden jurídico es producido por aquellos sobre quienes va a regir y supone, un alto grado de participación popular. La segunda se caracteriza porque el orden estatal es creado por un señor único, contrapuesto a todos los súbditos que excluye de toda participación activa.

Por lo tanto, los Estados de tendencia democrática son aquellos en los que el pueblo participa de algún modo en las tareas de interés general, mientras que Estados de tendencia autocrática, son aquellos en los que se deniega tal participación popular.

La democracia es una aspiración. El Estado totalmente democrático no existe. Sólo se producen ciertas aproximaciones al orden utópico de la relación entre gobernantes y gobernados. Por lo que entre mayor sea el grado de participación se le conceda al pueblo, más democrático es el Estado.

En el esquema democrático puro el pueblo es, sujeto y objeto del orden jurídico del Estado, porque él dicta este orden jurídico por medio de representantes en la asamblea legislativa, y de otro, está obligado a observarlo. O sea que la ley está formada por los mismos que a ella están sometidos. Esta doble calidad popular es una de las características fundamentales del sistema democrático puro. Por eso, la democracia es una forma de Estado o de sociedad en la que la voluntad colectiva resulta engendrada por quienes están sujetos a él.

Dado que la democracia consiste en que el orden jurídico es producido y ejecutado por aquellos sobre quienes va a regir no es entonces, mas que la concreción de la voluntad de los gobernados, se presenta el problema de saber cual es esa voluntad o que debe entenderse como tal. La democracia resuelve este problema mediante un arbitrio que u obstante sea parcialmente injusto, es sin embargo el menos alejado de la justicia. Considera que la voluntad de la mayoría es la voluntad del grupo, porque es la que mayor número de consentimientos individuales abarca. De esta manera, para que la volunta sea general, no necesita ser unánime sino mayoritaria.

Esta volunta se concreta mediante los diferentes métodos creados por el sistema democrático para hacer factible la participación popular en las tareas oficiales del Estado. Tales métodos son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, las elecciones y los partidos políticos.

## A) Formas de Estado.

Basándonos en lo que señala *Héctor González Uribe* sobre las estructura del Poder Político, las Formas de estado “*son fruto de la técnica constitucional moderna, tanto en el terreno del Derecho interno como en el de Derecho Internacional. La clara separación entre las formas de gobierno y las de Estado es un mérito del formalismo jurídico, que recogiendo la tradición de la Escuela de Derecho Natural racionalista de los siglos XVII y XVIII, delimitó los conceptos de pueblo, nación, Estado y gobierno*”<sup>27</sup>.

Derivado de esta postura, de los esquemas constitucionales modernos se encuentran dos formas básicas del Estado, cuyo criterio en la distinción es el ejercicio de la soberanía:

- **El Estado unitario o simple.** En él la soberanía se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio.
- **El Estado compuesto o complejo.** En este caso el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo; el ejemplo característico es el Estado federal. “*En el Estado federal encontramos un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas: una población propia, que es la del país entero; y un gobierno propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal, de la que forma parte, en el lugar más destacado, la Constitución Política, que es la ley suprema de todo el país. Los Estados-miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Pero estos Estados-miembros o entidades federativas sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior*”<sup>28</sup>. El Estado federal es un Estado compuesto en el orden interno, ya que su origen, composición y atribuciones depende de los que determine su propia Constitución Política.

---

<sup>27</sup> Ídem. p. 403.

<sup>28</sup> Ibídem. pp. 403-404.

## **B) Formas de gobierno.**

Sin lugar a duda, la teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, tal cual lo aborda *Norberto Bobbio*<sup>29</sup>, han llegado a ser clásicas en la teoría política, y su influencia perdura hasta nuestros días, aunque el lenguaje utilizado por esos grandes pensadores haya sufrido una transformación y una adaptación a las costumbres y modo de pensar contemporáneos.

En la actualidad, como lo señala *Héctor González Uribe*, “*casi todos los gobiernos del mundo siguen la clasificación bipartita de:*

- ***Monarquías***, y
- ***Repúblicas***<sup>30</sup>.

La monarquía, como lo indica la etimología, es el gobierno de uno solo. Es aquella forma de gobierno en la que el supremo poder se deposita en una sola persona que recibe la denominación genérica de Rey, Monarca o Soberano. En la actualidad esta forma de gobierno se encuentran como monarquías constitucionales, mismas que pueden ser puras, cuando el monarca ejercita por sí mismo el poder ejecutivo, o parlamentarias, cuando el monarca es mero titular del poder ejecutivo, en cuyo caso el ejercicio del gobierno está en manos de un Primer Ministro que es responsable ante el parlamento.

La república, por su parte es aquella, forma de gobierno en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular para un período constitucional. El Jefe de Estado suele ser denominado como Presidente de la República y gobierna con un Gabinete de Ministros, con los cuales integra el poder ejecutivo del país. Su posición está equilibrada, en el plano jurídico constitucional, con la de los demás poderes públicos.

La forma de gobierno republicano tiene dos modalidades básicas:

---

<sup>29</sup> Bobbio, Norberto. **La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político**. FCE. México. 1987. 193 p.

<sup>30</sup> González Uribe, Héctor. Óp. cit... p. 400. (La presentación en viñetas y negritas es propia).

- **Presidencial.** En esta modalidad el Presidente de la República reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política señala al poder ejecutivo. Es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y encabeza, con plenos poderes, la Administración Pública. Nombra a los miembros de su gabinete y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ello al parlamento, además, la Constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado.
- **Parlamentario.** En el gobierno parlamentario el Presidente de la República es el Jefe de Estado, pero no el Jefe de Gobierno. Tiene el goce pero no el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo. El gobierno está en manos de un Primer Ministro o Canciller, emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el parlamento.

La forma de gobierno más consumada es el republicano presidencial, mismo que se ha considerado como el primero en la época contemporánea, ejemplificado por los Estados Unidos de Norte América. Son varios los autores que señalan que sobre este modelo se han organizado los gobiernos de *“casi todos los países hispano-americanos”*<sup>31</sup>.

#### **1.4. Las formas de Estado y las formas de gobierno en México, Argentina, Costa Rica y Colombia.**

Hay una expresión muy simple que permite diferenciar las formas de Estado de las formas de gobierno: Las formas de Estado tienen en consideración la distribución espacial del poder. Las formas de gobierno hacen referencia a la distribución funcional del poder. Para dimensionar esta aseveración y ver la tangibilidad de la misma se describe a continuación, cómo están conformados cuatro Estados latinoamericanos republicanos representativos de las regiones continentales con formas de Estado distintas:

- **Estados federales:** México y Argentina.
- **Estados unitarios:** Costa Rica y Colombia.

---

<sup>31</sup> Ídem. p. 401.

### A) México.

De acuerdo con lo que establece el Artículo 40 de su Constitución Política, México es una **“república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana de él y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”**<sup>32</sup>.

### B) Argentina.

La Constitución Argentina determina en su Artículo 1º que **“la Nación adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”**<sup>33</sup>. En el Artículo 3º señala que **“las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse”**<sup>34</sup>. Así mismo, el Artículo 4º establece que **“el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente imponga el Congreso General a la población, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”**<sup>35</sup>.

### C) Costa Rica.

El caso de Costa Rica, en el Artículo 1º de su Constitución la erige como **“una República democrática, libre e independiente”**<sup>36</sup>. Por otra parte, en su Artículo 9º establece que **“el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y**

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5/II/1917 y reformas.

<sup>33</sup> Constitución de la Nación Argentina. 12/VIII/1991 y reformas.

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Ibídem.

<sup>36</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica. 7/XI/1949 y reformas.

*responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias*<sup>37</sup>.

#### **D) Colombia.**

La Constitución de Colombia se refiere en su Artículo 1º como ***“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”***<sup>38</sup>. En Colombia, de conformidad con el Artículo 4º constitucional, *“la Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplican las disposiciones constitucionales”*<sup>39</sup>.

#### **1.5. Base constitucional de los países de América Latina.**

La forma de Estado predominante en los países latinoamericanos es la república unitaria (Un ejemplo son Costa Rica y Colombia, que son objeto de estudio en esta investigación), por su parte, México y Argentina, conjuntamente con Brasil y Venezuela, asumen la forma de república federal de gobierno, es decir, solo 4 países en América Latina tienen la forma federal en sus Estados nacionales.

La división en provincias, departamentos o estados, como las organizaciones de mayor jerarquía territorial y en municipios, cantones o comunas, refleja una compleja trama territorial que genera una interacción gubernamental que requiere del manejo de información confiable acerca de los procesos relevantes en dichos territorios. Esta organización refleja los niveles de gobierno de cada una de las dependencias, los cuales, mantienen diferentes autoridades, según sea el caso.

---

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Constitución Política de Colombia. 6/VI/1991 y reformas.

<sup>39</sup> Ídem.



Cuando nos referimos a los gobiernos departamentales o subnacionales, generalmente, la autoridad que rige es la figura del gobernador quien administra con el apoyo de Asambleas o Congresos Estatales y Departamentales. Este nivel de gobierno funge como intermedio entre el central y el municipal.

El gobierno municipal, formado por los Ayuntamientos o Concejos Municipales y las figuras de Presidente Municipal, Alcalde o Intendente en la mayoría de los países latinoamericanos es autónomo legalmente, aunque el desarrollo de su gestión, desde el punto de vista económico, social y hasta político, está estrechamente vinculado al nivel central de gobierno.

De acuerdo al análisis constitucional realizado en los 4 países de estudio (México, Argentina, Costa Rica y Colombia), se ha implantado la elección de sus autoridades a través del voto popular y directo, lo que pudiera señalarse como una tendencia que se institucionalizará en toda Latinoamérica a corto plazo. De ser así, la capacidad de manejo autónomo del gobierno local se verá incrementada, para lo cual, el Presidente Municipal, Alcalde o Intendente requerirá mejorar su base de formación. No es igual que un Presidente de Ayuntamiento sea designado por los poderes nacionales o subnacionales de manera indirecta y por tiempo limitado, que ahora el Presidente Municipal, Alcalde o Intendente obtenga un compromiso directo con la población y con un tiempo determinado de gestión.

Es importante resaltar el hecho de que en los países estudiados, se cuenta con reformas constitucionales recientes que datan de hace no más de 25 años. En varias de ellas, como en los casos de Colombia o México, se han introducido reformas municipales en cuanto a su base constitucional o a las leyes orgánicas que rigen el gobierno local.

Ahora bien, a pesar de las tendencias de descentralización y de elección directa de autoridades locales evidentes en los países latinoamericanos, es importante resaltar que existe un rezago con respecto a la profundización de la democracia real por la vía de los mecanismos de participación. En este sentido, en la revisión constitucional efectuada, no

se evidenciaron cambios sustantivos en la base de participación social en la gestión de los gobiernos locales. Más allá de la que ya es tradicional como los cabildos abiertos o la introducción tímida de referéndum, no se encuentran nuevas formas que incorporen a la sociedad organizada en el diseño de políticas y programas, en su supervisión y control o en su ejecución directa.

### **1.6. Poder y proceso constituyente en América Latina.**

América Latina vive un proceso constituyente, mismo que *Ricardo Combellas* lo considera como, *“una formidable tarea de definición de modelo de Estado reformado, su reacomodo a la idea de nación, como el nuevo orden de sus relaciones con la sociedad civil y su readaptación al orden internacional, sobre todo a partir de la aparición del fenómeno de la globalización, realidades todas ellas que implican conflictos de poder entre, por lo menos, las élites conservadoras y las élites modernizantes, y dentro de éstas, entre las de orientación neoliberal, que a falta de mejor nombre, calificaría como solidaria”*<sup>40</sup>.

El proceso constituyente, por lo menos desde esta perspectiva, no se agota con la sanción de una Constitución, que pasa a ser un momento, por lo demás de la mayor importancia, dentro de la definitiva cristalización del modelo de Estado que se intenta construir en América Latina. Además, no se puede desdeñar que la Constitución no es una noción pétrea ni estática, sino que responde a una realidad viva y dinámica, gracias, fundamentalmente, a su desarrollo legislativo y a la creación interpretativa de la jurisdicción constitucional.

El poder constituyente, es *“la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”*<sup>41</sup>, no se ha manifestado en América Latina bajo un cariz unidimensional, pues ha admitido variadas formas de manifestación, donde la participación popular directa y los diversos esquemas

---

<sup>40</sup> Combellas, Ricardo. **Proceso Constituyente y Reforma del Estado en América Latina.** Revista del CLAD No. 8. Caracas, Venezuela. 1998. p.13.

<sup>41</sup> Ídem.

de representación política han adquirido progresivamente un rol más protagónico, y por ende, menos retórico.

Así, los procesos constituyentes tutelados, han ido perdiendo afortunadamente terreno, ante fórmulas consensuadas de conciliación o reconciliación de elites, expresadas en pactos o acuerdos políticos previos, con el objetivo de fijar los alcances y límites del nuevo marco constitucional, o incluso de participación popular más inmediata y directa, y menos controlada y encapsulada (para no hablar de mediatizada) por los partidos, gracias a la apertura de canales en asambleas constituyentes abiertas y transparentes en sus mecanismos de consulta y decisión.

Cabe en este apartado, hacer una revisión de lo que *María Teresa Salvador Crespo* señala sobre el “*Informe Global sobre Descentralización y Democracia Local en Latinoamérica*”<sup>42</sup>, que presentan los *profesores Salvador Valencia Carmona y Mario Rosales*, donde resumen de manera muy ilustrativa el debate descentralizador en torno a las competencias y las relaciones intergubernamentales entre gobierno central y los entes federativos, así como las relaciones entre los poderes intermedios y los Municipios en las Constituciones vigentes:

- La Constitución de Brasil de 1988 con nuevas definiciones favorece una descentralización más equilibrada dedicando un apartado concreto a las entidades locales y enumerando las competencias comunes y concurrentes.
- En la Constitución Argentina los municipios tienen una mención marginal, a pesar de que en la reforma de 1994 se fortalece su autonomía.
- La Constitución de México ha tenido una serie de reformas favorables al municipio en 1983 y en 1999, lo que ha permitido impulsar su desarrollo.
- Venezuela, a pesar de tener un sistema federal, es un país centralizado; la Constitución Bolivariana de 1999 alude a una Ley Orgánica para la garantía de la autonomía municipal.

---

<sup>42</sup> Salvador Crespo, María Teresa. **La Autonomía Municipal en América Latina: Una Aproximación General**. En Castillo Blanco, Federico A. (Director). **Análisis de los Procesos de Descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas**. UIM. Granada, España. 2008. pp. 37-41.

En los países unitarios de Centro y Sudamérica, el debate descentralizador se centra en las relaciones entre el gobierno nacional y los municipios, ello porque normalmente las administraciones intermedias dependen del poder central. Aún así, tampoco han sido ajenos al proceso descentralizador, que afecta de manera positiva a la autonomía municipal.

El reto de la descentralización en los países centroamericanos ha estado ligado a la autonomía financiera de los municipios, la cual es prácticamente inexistente, lo que los ha hecho dependientes de los ministerios de hacienda, así como de diversos organismos de fomento regional; pero eso no ha sido impedimento para que en Centroamérica se haya legislado en materia de descentralización y autonomía municipal:

- Guatemala aprueba nuevas normas en el 2002: el Código Municipal, la Ley de Descentralización y su Reglamento y la Ley de Desarrollo Urbano y Rural.
- El Salvador expide una ley que incrementa las transferencias financieras a las municipalidades.
- En Nicaragua las reformas constitucionales de 1995 fortalecen el poder financiero propio de los Municipios y se otorga autonomía a las regiones de la Costa Atlántica. Así mismo, se promulgan en 2003 la Ley de Régimen de Presupuesto Municipal y la Ley de Participación Ciudadana, para 2004 se promulgó la Ley de Transferencias Financieras.
- Panamá regula en su Constitución a las provincias, municipios y corregimientos, siendo innovadora la regulación de los entes subnacionales en el texto constitucional a los que se otorga un carácter electivo por circunscripciones.
- Honduras ha aprobado una Ley de Ordenamiento Territorial y están en proceso reformas a la Ley de Municipalidades.
- Costa Rica estimula la participación ciudadana y hace cambios a su Código Municipal que permite la elección directa de alcaldes en el 2002, también asigna mediante reforma constitucional el 10% del presupuesto nacional a los municipios

Por lo que respecta a Sudamérica, los países andinos han optado por impulsar la descentralización mediante cambios en sus Constituciones y leyes:

- En Colombia, la Constitución de 1991 sienta las bases de un régimen territorial unitario y descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales y con la posibilidad de crear regiones, provincias y territorios indígenas.
- Bolivia, en proceso de debate constituyente, ha realizado una importante labor legislativa en torno a los municipios reconociendo e incorporando sus peculiaridades multiétnicas y fortaleciendo política y financieramente a los municipios lo que permite augurar un tratamiento preferente a las cuestiones regionales y municipales en su nueva Constitución.
- En Ecuador también se han dado pasos favorables a la descentralización tanto en la Constitución como en la Ley Municipal de 2004.
- Perú apuesta por la descentralización como proceso permanente y paulatino, plasmando en el Artículo 188 de la Constitución de 1999 las reglas del juego.
- Chile ha realizado una descentralización primero de cariz más administrativo (1981), para luego otorgarle tintes más políticos mediante la elección democrática de Alcaldes y Concejales en 1992, y la creación de gobiernos regionales en 1993. Durante los años posteriores se les ha ido asignando a los municipios nuevas competencias, tareas y recursos.
- En Uruguay lo más destacable es la figura del Intendente Departamental y la creación de un Congreso de Intendentes como forma asociativa en 1997.
- En Paraguay durante 1992 se realizaron las primeras elecciones de Intendentes Municipales y de Gobernadores y Consejos Departamentales.

Como se ha podido observar, los procesos de descentralización se han ido plasmando en las Constituciones de casi todos los países de las regiones continentales de América Latina, incluyendo en algunos casos la garantía institucional de la autonomía de los municipios y la definición de la municipalidad como unidad primaria y autónoma de gobierno dentro del sistema político nacional.

También los Códigos Municipales de la región recogen este principio autonómico, configurándolo como el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus propios habitantes.

Es importante dejar enunciado lo anterior, toda vez que los nuevos escenarios de las relaciones intergubernamentales en América Latina, algunas regulaciones constitucionales y legales no llegan a ponerse en práctica o no tienen una efectividad real por falta de reglamentación o recursos, constituyendo un primer paso necesario a favor de la descentralización de territorio y de la municipalización.

## **2. Estructura de los poderes de gobierno.**

El proceso de delegación desde los legisladores a la rama ejecutiva, y de los Presidentes hacia los Ministros y Agencias, es crucial para el funcionamiento de cualquier democracia; es una característica definitoria del Estado moderno. Desde la perspectiva de la eficiencia, la delegación es el equivalente organizacional de la división del trabajo, dado que permite ganancias a partir de la especialización y la experiencia.

La delegación, también juega un papel crucial en la solución de problemas de acción colectiva. Por ejemplo, los legisladores tienen un interés común en una gestión fiscal efectiva, porque afecta el desempeño económico en general y, por ende, sus reputaciones como parlamentarios. Pero los legisladores tienen también compromisos que pueden hacer que busquen la obtención de beneficios particulares para sus electores. Si todos los legisladores tienen éxito en esta estrategia, por ejemplo a través de negociaciones políticas, entonces es fácil comprender cómo pueden formularse políticas sub óptimas; esta situación ha sido designada como "dilema del político".

Aún cuando se reconoce el problema, puede ser difícil para los partidos o para los legisladores actuar colectivamente para vertebrar respuestas apropiadas, en razón de los conflictos sobre la distribución de los beneficios. La delegación a "comités de control" en el seno de la legislatura, a líderes de partidos políticos, al ejecutivo, o agencias burocráticas puede resolver estos problemas de acción colectiva.

Los beneficios de la delegación han dado lugar a lo que podría denominarse la falacia tecnocrática: la idea de que los difíciles y conflictivos problemas de políticas pueden ser resueltos mediante la simple remoción de los mismos de las manos de los políticos y de

los grupos de presión, para asignárselos a los tecnócratas. No obstante, así como los políticos en una democracia tienen interés en delegar, por razones de eficiencia, también tienen interés en controlar y mantener un seguimiento sobre los agentes burocráticos, de modo que estén atentos a las condiciones electorales, a sus electores y a las preocupaciones de los grupos de interés.

Como se ha señalado, los países tienen diversas maneras de organizar su forma de Estado, su régimen de gobierno, su sistema jurídico y su división territorial. En cuanto a su estructura gubernativa nacional, legislativa, ejecutiva y judicial, ésta se encuentra sometida a su propia Constitución Política, misma que determina la forma de organización y mecanismos de relaciones intergubernamentales con los órdenes subnacionales y locales.

## **2.1. Modo de gobierno en América Latina.**

El sistema presidencial latinoamericano presenta diferentes tipos de régimen y diferentes modos de gobierno. No se concreta en un modelo único, y registra evoluciones significativas, en varios casos con saldos positivos, en lo que toca a la democracia y a la gestión política.

Retomando lo que señala *Jorge Lanzaro*, *"el punto a partir del cual el presidencialismo puede presentar sus mejores ventajas, y no precisamente por azar, es el que está en la base del diseño de origen: la separación de poderes; su independencia relativa y la relativa autonomía de los parlamentarios; el sistema de controles mutuos y de equilibrios institucionales que atraviesa y moldea los enlaces de partido, generando condiciones de balance en la gramática de gobierno. Lo que es visto como problema por las críticas corrientes, y sin duda puede serlo en determinadas situaciones, aparece como un beneficio y sirve justamente para lo que se quiso constitucionalmente que sirviera: si lo que se privilegia no es tanto la supuesta eficiencia de un gobierno "unificado", sino las articulaciones que en vez de facilitar acotan las operaciones unilaterales de la presidencia y apuestan a un juego de "frenos y contrapesos" con una autoridad expresamente limitada y una autorización política repartida"*<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Lanzaro, Jorge. **Tipos de Presidencialismo y Modos de Gobierno en América Latina**. CLACSO. 2001. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/lanzaro.pdf>

Naturalmente, esto apela a una concepción del gobierno –de su eficiencia y de su eficacia– que va más allá de una performance simplemente ejecutiva y tiende a combinar, en claves presidencialistas, dos elementos primordiales de la productividad política: la acción de Estado y el logro de ciertas metas, la capacidad directiva y la función de liderazgo para la innovación y para la implementación de políticas públicas junto con la estabilidad, la amplitud de la representación, la defensa amplia de intereses y una legitimación apropiada.

Podemos encontrar aquí un principio valedero de democracia, con una pauta que resulta ventajosa para los requerimientos de reforma y la calidad de la política, dado que puede conciliar la iniciativa y la dirección de los organismos ejecutivos centrales –un presidente electo directamente por la ciudadanía y su elenco partidario– con una participación plural y sistemática de otros sujetos y otras instituciones. Representación amplia, movilización general y opciones relativamente concentradas en el momento de elegir gobierno. Representación concreta, producción de liderazgo y centralidad política, diversificación de opiniones y de poderes, con una tramitación abierta y relativamente inclusiva en los procesos sucesivos de decisión pública.

Esta tensión entre el ejercicio y la limitación del poder público (entre eficiencia y representación), nudo básico de todo planteo democrático de la constitución, se presenta de manera particularmente relevante como la gran ventaja y asimismo el gran dilema de un régimen presidencialista marcado por el pluralismo.

En definitiva, de lo que se trata –tanto en los presidencialismos como en los parlamentarismos– es de verificar los márgenes de concentración, de división y de difusión de la autoridad pública, a nivel central y a nivel regional, en base a las dimensiones institucionales, más o menos inclusivas, que permiten compartir poderes, aumentando el grado de satisfacción política, la participación de los partidos en los procesos decisorios y las posibilidades de compromiso.

Estas indicaciones remiten a un panorama de diversidad. En efecto, el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de



sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes según sean la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en los que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza, fórmulas de coalición. En vista de ello, una especie determinada da lugar a distintos tipos de régimen presidencial, distintos modos de gobierno, variaciones dentro de un mismo cuadro, con etapas y lógicas diferentes. Las críticas corrientes se refieren en general a un modelo único y uniforme, atendiendo a ciertos elementos definitorios mínimos sin concebir distinciones en el tapete.

En los sistemas afincados en reglas pluralistas, de jure y de facto, el que gana comparte de alguna manera su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno. Tendencialmente, los dispositivos políticos están armados para que así ocurra, y en general las mayorías no vienen "manufacturadas" sino que han de ser políticamente construidas mediante un régimen de intercambio, de transacciones y asociaciones. En el primer caso podemos tener cuadros de "supremacía presidencial". En el segundo, podemos tener relaciones de mayor coordinación –compromisos y coaliciones– que ligan al ejecutivo con las cámaras legislativas y con otros cuerpos estatales, vinculando a su vez a los partidos y a las fracciones de partido. En el marco de esas coordenadas cabe registrar finalmente los esquemas de gobierno: gobierno de partido o "de un solo partido"; régimen de compromisos; gobiernos de minoría; y distintas fórmulas de coalición.

En esta nueva etapa del presidencialismo latinoamericano –en el contexto de la "doble" transición y de las transformaciones en el sistema de partidos y de los modos de gobierno–, en varios lados se reanuda y en otros se inaugura el camino de los "pactos" y de los convenios de régimen. Se registran asimismo niveles de consenso en las políticas de reforma, con patrones de "trueque" y de cooperación inter-partidaria de diferente porte, caso a caso o en líneas transversales de recurrencia. Asistimos incluso a una vuelta al presidencialismo de compromiso, que prosperó antes en varios países y que no hay que confundir con las coaliciones.

El presidencialismo latinoamericano circula por lo tanto a través de sendas sinuosas y diversificadas, con tipos de régimen y modos de gobierno distintos y mutantes, diferentes formatos de democracia y ciertas alternativas de pluralismo.

## **2.2. Integración de los poderes de gobierno en México, Argentina, Costa Rica y Colombia.**

Derivado de la revisión y análisis de las Constituciones Políticas de México, Argentina, Costa Rica y Colombia, a continuación se presenta, de manera descriptiva, cómo está configurada la estructura de división de poderes o ramas en cada uno de ellos. Dicha configuración nos resulta de sumo interés para identificar los procesos de gobierno en el ámbito nacional, y partir, a través de ello, de una comprensión integral de las relaciones intergubernamentales con los poderes subnacionales y locales.

### **A) México.**

La división de poderes en México establecida en el Artículo 49 de la Constitución, determina que *“el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*<sup>44</sup>.

A continuación señalaremos, de manera particular, cuales son las atribuciones de cada poder, así como su forma de integración:

#### **Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un *“Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”*<sup>45</sup>.

- **La Cámara de Diputados:** se compone de 500 representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. *“La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que son electos según el*

---

<sup>44</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5/II/1917 y reformas.

<sup>45</sup> Ídem. Artículo 50.

*principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales*<sup>46</sup>.

Para el caso de la elección de los 300 Diputados de mayoría relativa, estos deben cubrir la misma cantidad de distritos electorales, misma que resulta de dividir la población total del país entre los distritos señalados. Por lo que respecta a la distribución de los distritos electorales uninominales entre las 32 entidades federativas se hace teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que, en ningún caso, la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos Diputados de mayoría. En cuanto a la elección de los 200 Diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se deben constituir cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, donde cada partido político que participa en las elecciones presenta a sus candidatos.

- **La Cámara de Senadores:** Se renueva cada 6 años y se integra por 128 Senadores, 96 de los cuales, en cada una de las 32 entidades federativas del país, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría; para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos: *“La Senaduría de Primera Minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate”*<sup>47</sup>. Los 32 Senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

### **Poder Ejecutivo.**

El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina *“Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”*<sup>48</sup>, el cual ejerce el cargo por un período de 6 años sin derecho a la reelección.

---

<sup>46</sup> *Ibíd.* Artículo 52.

<sup>47</sup> *Ídem.* Artículo 55.

<sup>48</sup> *Ibíd.* Artículo 80.

### **Poder Judicial.**

De acuerdo a lo que marca el Artículo 94 de la Constitución Política, el Poder Judicial federal se ejerce a través de las siguientes instancias:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Tribunal Federal Electoral,
- Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y
- Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de 11 Ministros y funciona en pleno o en salas; cabe señalar que dichos ministros duran en su encargo 15 años.

### **B) Argentina.**

En la Nación Argentina, de acuerdo con lo que señala su Constitución, las autoridades que ejercen el gobierno federal son los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mismos que se conforman de la siguiente manera:

#### **Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo de la Nación *“se deposita en un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires”*<sup>49</sup>.

- **La Cámara de Diputados:** se compone 252 de Representantes, *“elegidos directamente por el pueblo de las Provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. Los diputados duran en su representación 4 años, y son reelegibles; pero la Sala se renueva por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período”*<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Constitución de la Nación Argentina. 12/VIII/1991 y reformas. Artículo 44.

<sup>50</sup> Idem. Artículo 45.

- **El Senado:** se compone de 72 Senadores, “3 Senadores por cada Provincia y 3 por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada Senador tiene un voto. Los Senadores duran 6 años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años”<sup>51</sup>.

Es importante señalar, que para en el caso de Argentina, el Presidente del Senado es quien funge como Vicepresidente de la Nación; así lo determina el Artículo 57 de su Constitución.

### **Poder Ejecutivo.**

El Poder Ejecutivo de la Nación es desempeñado por un ciudadano con el título de “Presidente de la Nación Argentina”<sup>52</sup>; quien en caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución, dejará el cargo del poder ejecutivo, el cual pasará a ser ejercido por el Vicepresidente de la Nación.

De acuerdo con el Artículo 90 de la Constitución, el Presidente y el Vicepresidente duran en sus funciones el término de 4 años y pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Pero si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo.

Por otra parte, es interesante apuntar que en el proceso de elección presidencial, la elección se efectúa dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del Presidente en ejercicio, en una primera vuelta. “La segunda vuelta electoral, si es necesaria, se realiza entre las dos fórmulas de candidatos más votados, dentro de los 30 días de celebrada la anterior. Cuando la fórmula que resulte más votada en la primera vuelta haya obtenido más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus

---

<sup>51</sup> Ibidem. Artículo 54.

<sup>52</sup> Idem. Artículo 87.

*integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación. Cuando la fórmula que resulte más votada en la primera vuelta haya obtenido el 40% por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, exista una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes son proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación*<sup>53</sup>.

### **Poder Judicial.**

El Poder Judicial de la Nación Argentina, de acuerdo con el Artículo 108 Constitucional, es ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los Tribunales Inferiores que el Congreso establezca en el territorio de la Nación. En cuanto al período de ejercicio en la función de los Ministros, ésta es variable entre 7 a 8 años, de acuerdo a su designación.

### **C) Costa Rica.**

En la República de Costa Rica el Artículo 9º de su Constitución establece que el gobierno *“lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”*<sup>54</sup>. A continuación veremos su forma de integración:

### **Poder Legislativo.**

La potestad de legislar se lleva cabo a través de la Asamblea Legislativa Nacional, misma que se compone de 57 Diputados Provinciales, y cada vez que se realiza un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asigna a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas. Los Diputados duran en sus cargos 4 años y no pueden ser reelectos en forma sucesiva.

### **Poder Ejecutivo.**

El Artículo 130 de la Constitución Costarricense señala que: *“El Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente de la República, dos Vicepresidentes y los Ministros de Gobierno en calidad*

---

<sup>53</sup> *Ibíd.* Artículos 95, 96, 97 y 98.

<sup>54</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica. 7/XI/1949 y reformas.

*de obligados colaboradores*<sup>55</sup>. El período de gobierno es de 4 años, donde la elección de Presidente y Vicepresidentes se hace el primer domingo de febrero del año en que debe efectuarse la renovación de estos funcionarios.

Hay dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazan en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación. En sus ausencias temporales, el Presidente puede llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya. Cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente, quien ocupa el cargo es el Presidente de la Asamblea Legislativa.

*“El Presidente y los Vicepresidentes son electos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del 40% del número total de sufragios válidamente emitidos. Los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de un partido, deben figurar para su elección en una misma nómina, con exclusión de cualquier otro funcionario a elegir. Si ninguna de las nóminas alcanza la indicada mayoría, se practica una segunda elección popular el primer domingo de abril del mismo año entre las dos nóminas que hubieran recibido más votos, quedando elegidos los que figuren en la que obtenga el mayor número de sufragios. Si en cualquiera de las elecciones, dos nóminas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tiene por elegido para Presidente el candidato de mayor edad y para Vicepresidentes a los respectivos candidatos de la misma nómina”*<sup>56</sup>.

### **Poder Judicial.**

El Poder Judicial lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales que establezca la ley respectiva. La Corte Suprema de Justicia es el Tribunal Superior del Poder Judicial, y de ella, dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial

La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica esta formada por 12 Magistrados, mismos que son elegidos por la Asamblea Legislativa. *“Los Magistrados de la Corte Suprema de*

---

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Ibidem. Artículo 138.

*Justicia son elegidos por un período de 8 años y por los votos de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”<sup>57</sup>.*

#### **D) Colombia.**

Colombia en su carácter de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, ejerce el gobierno nacional mediante las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

#### **Rama Legislativa.**

El Artículo 132 de la Constitución establece que *“la Rama Legislativa se ejerce por los Senadores y los Representantes que son electos para un período de cuatro años”<sup>58</sup>.*

- **El Senado de la República:** está integrado por 102 Senadores, *“100 elegidos en circunscripción nacional y 2 elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se rige por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiran a integrar el Senado de la República, deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acredita mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”<sup>59</sup>.*
- **La Cámara de Representantes:** se conforma por 166 Representantes, mismos que se elige en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. *“Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de ciento 25 mil que tengan en exceso sobre los primeros*

---

<sup>57</sup> Ídem. Artículo 158.

<sup>58</sup> Constitución Política de Colombia. 6/VI/1991 y reformas.

<sup>59</sup> Ídem. Artículo 171.



*250 mil. Para la elección de representantes a la Cámara, cada Departamento y el Distrito Capital de Bogotá conforman una circunscripción territorial*<sup>60</sup>.

### **Rama Ejecutiva.**

En Colombia el *“Presidente de la República simboliza la unidad nacional”*<sup>61</sup>, quien al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

El Presidente de la República es elegido para un período de 4 años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley electoral. Cabe señalar que si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebra una nueva votación que tiene lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participan los dos candidatos que obtuvieron las más altas votaciones.

El Vicepresidente de la República es elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República. *“El Vicepresidente tiene el mismo período del Presidente y lo reemplaza en sus faltas temporales o absolutas, aun en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión”*<sup>62</sup>. En las faltas temporales del Presidente de la República basta con que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asume el cargo hasta el final del período.

### **Rama Judicial.**

De acuerdo con el Artículo 228 de la Constitución, *“la Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones son públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalece el derecho sustancial”*<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*. Artículo 176.

<sup>61</sup> *Ídem*. Artículo 188.

<sup>62</sup> *Ibidem*. Artículo 202.

<sup>63</sup> *Idem*. Artículo 228.

La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compone del número impar de magistrados que determine la ley.

La ley divide la Corte en salas, señala a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno. *“Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos para períodos individuales de 8 años y no pueden ser reelegidos”*<sup>64</sup>.

### **2.3. Cuadro sinóptico I.**

Con la finalidad de mostrar de manera general como se integran los poderes de gobierno nacionales en los Estados federales y unitarios de los 4 países objeto de estudio, se ha elaborado el siguiente cuadro para poder darnos una idea de que aún cuando tenemos sistemas republicanos presidencialistas, son las propias Constituciones Políticas las que definen el ejercicio del gobierno procurando, por lo menos en el texto, establecer una división y equilibrio de poderes.

---

<sup>64</sup> Ibidem, Artículo 239.

**INTEGRACIÓN DE LOS PODERES NACIONALES DE GOBIERNO EN  
MÉXICO, ARGENTINA, COSTA RICA Y COLOMBIA.**

PAÍS	PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL
<b>MÉXICO</b>	<u>Congreso de la Unión.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Senadores 128 (6 años).</li> <li>• Cámara de Diputados 500 (3 años).</li> </ul>	<u>Presidente de la República.</u> (6 años).	<u>Suprema Corte de Justicia.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministros. 11 (15 años).</li> </ul>
<b>ARGENTINA</b>	<u>Congreso.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara de Diputados. 252 Diputados (4 años). (Reelección).</li> <li>• Cámara de Senadores. 72 Senadores (6 años). (Reelección).</li> </ul>	<u>Presidente de la República.</u> (4 años) (Reelección). <u>Vicepresidente de la República.</u> 1 (4 años) (Reelección).	<u>Corte Suprema de Justicia.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministros. 7 (8 años).</li> </ul>
<b>COSTA RICA</b>	<u>Asamblea Legislativa.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diputados. 57 (4 años).</li> </ul>	<u>Presidente de la República.</u> (4 años). <u>Vicepresidente de la República.</u> 2 (4 años).	<u>Corte Suprema de Justicia.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Magistrados. 12 (8 años).</li> </ul>
<b>COLOMBIA</b>	Rama Legislativa: <u>Senado.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 102 Senadores. (4 años).</li> </ul> <u>Cámara de Representantes.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 166 Representantes (4 años).</li> </ul>	Rama Ejecutiva: <u>Presidente de la República.</u> (4 años). <u>Vicepresidente de la República.</u> 1 (4 años).	Rama Judicial: <u>Corte Suprema de Justicia.</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Magistrados. 23 (8 años).</li> </ul>

**Fuentes:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917 y reformas).
- Constitución de la Nación Argentina (12 de agosto de 1994 y reformas).
- Constitución Política de la República de Costa Rica (7 de noviembre de 1949 y reformas).
- Constitución Política de Colombia (6 de julio de 1991 y reformas).

### **3. Organización del gobierno subnacional en México, Argentina, Costa Rica y Colombia.**

En ocasión de la revisión de la estructura constitutiva de los países de América Latina, particularmente de la organización territorial, en general se tiene poca información de cómo se organiza el denominado ámbito subnacional y las atribuciones y funciones que ejerce.

En razón del estudio sobre 4 países representativos de las regiones continentales, y del rol que desempeñan en la vida local. A continuación se hace necesario presentar una descripción de la organización política, administrativa y territorial del ámbito subnacional en México, Argentina, Costa Rica y Colombia, ello de acuerdo como se establece en sus respectivas Constituciones Políticas Nacionales.

#### **3.1. Los Estados de la República en México.**

La organización política, administrativa y territorial de México es a través de los Estados de la República, también llamados entidades federativas, los cuales son 32 que son citados en el Artículo 43 de la Constitución de manera alfabética: *“Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal”*<sup>65</sup> (sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos).

El poder público de los Estados de la República mexicana se divide, para su ejercicio, de acuerdo a lo que señala el Artículo 116 Constitucional, *“en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Poderes de los Estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

---

<sup>65</sup> Cabe señalar que para efectos de organización territorial, el Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera al Distrito Federal como Entidad Federativa, sin menoscabo de que es el propio Artículo 44 el que establece su régimen político. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5/II/1917 y reformas.

*I. Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales de cada estado.*

*II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados es proporcional al número de habitantes de cada uno; que en todo caso, no puede ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra. Las legislaturas de los Estados se integran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;*

*III. El Poder Judicial de los Estados se ejerce por los tribunales que establecen las Constituciones respectivas. Los magistrados duran en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalan las Constituciones Locales y pueden ser reelectos.*

*IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizan que:*

*a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;*

*b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;*

*c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;*

*d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;*

- e) *Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;*
- f) *De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;*
- g) *Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;*
- h) *Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e*
- i) *Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;*

*V. Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

*VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.*

*VI. La Federación y los Estados, en los términos de ley, pueden convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y*

*social lo haga necesario. Los Estados están facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios*<sup>66</sup>.

De acuerdo con la forma de organización del Estado federal, en el Artículo 117 de la Constitución señala los actos que las entidades federativas no pueden o deben:

- *“Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con otras Naciones;*
- *Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;*
- *Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;*
- *Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;*
- *Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*
- *Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o entre producciones semejantes de distinta procedencia;*
- *Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública al Congreso Estatal;*
- *Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice*<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5/II/1917 y reformas.

### **El régimen especial del Distrito Federal.**

Para el caso del Distrito Federal, como capital del país y sede de los Poderes de la Unión, su gobierno, el Artículo 122 Constitucional determina que su gobierno “*está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local*”<sup>68</sup>.

De igual manera, el mismo Artículo 122 describe la forma de organización, integración y atribuciones de los poderes federales en el Gobierno del Distrito Federal:

*“Para efectos del ejercicio de gobierno son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad, es elegido por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura con los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno, ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujeta a las siguientes disposiciones:*

#### *A. Corresponde al Congreso de la Unión:*

- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;*
- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;*
- Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;*
- Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y*

---

<sup>67</sup> Idem. Artículo 117.

<sup>68</sup> Ibidem. Artículo 122.



- *Las demás atribuciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:*

- *Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;*
- *Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- *Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;*
- *Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y*
- *Las demás atribuciones que le señale la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás leyes vigentes*<sup>69</sup>.

Tal como se ha citado, los poderes de los Estados de la República mexicana se organizan de acuerdo a sus propias Constituciones Políticas, que para el caso del Distrito Federal esto se señala en la Constitución Política Federal y su Estatuto de Gobierno, por lo que encontramos que en el ámbito subnacional de México hay 31 Gobernadores de Estados y un Jefe de Gobierno en el Distrito Federal), 31 Congresos Estatales y una Asamblea Legislativa en el Distrito Federal, además de 32 Tribunales Superiores de Justicia.

Para efectos de ilustrar la división política del ámbito subnacional, a continuación se presenta un cuadro y un mapa de ello:

---

<sup>69</sup> Ídem.

**ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.**

Estado	Capital	Estado	Capital
Aguascalientes	Aguascalientes	Nayarit	Tepic
Baja California	Mexicali	Nuevo León	Monterrey
Baja California Sur	La Paz	Oaxaca	Oaxaca
Campeche	Campeche	Puebla	Puebla
Coahuila	Saltillo	Querétaro	Querétaro
Colima	Colima	Quintana Roo	Chetumal
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	San Luis Potosí	San Luis Potosí
Chihuahua	Chihuahua	Sinaloa	Culiacán
Durango	Durango	Sonora	Hermosillo
Guanajuato	Guanajuato	Tabasco	Villa Hermosa
Guerrero	Chilpancingo	Tamaulipas	Ciudad Victoria
Hidalgo	Pachuca	Tlaxcala	Tlaxcala
Jalisco	Guadalajara	Veracruz	Xalapa
México	Toluca	Yucatán	Mérida
Michoacán	Morelia	Zacatecas	Zacatecas
Morelos	Cuernavaca	Distrito Federal	



### **3.2. Gobiernos Provinciales de Argentina.**

La división política y territorial de Argentina se da a través de las Provincias, de acuerdo con el Artículo 121 Constitucional, éstas *“conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen a sus gobernadores, a sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal. Cada Provincia dicta su propia Constitución asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*<sup>70</sup>.

Es importante señalar lo que establece en Artículo 124 Constitucional, respecto de la actuación en materia relaciones con el exterior, ya que *“las Provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y también pueden celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*<sup>71</sup>.

Así mismo, de acuerdo al Artículo 125 Constitucional, *“las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”*<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Constitución de la Nación Argentina. 12/VIII/1991 y reformas.

<sup>71</sup> Idem. Artículo 124.

<sup>72</sup> Ibidem. Artículo 125.

Respecto de las limitaciones y prohibiciones es en el Artículo 126 Constitucional donde se establece que *“las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultades de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros”*<sup>73</sup>.

Por otra parte, señala el Artículo 127 Constitucional que *“ninguna Provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley. Los Gobernadores de Provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”*<sup>74</sup>.

### **Régimen especial de la Ciudad de Buenos Aires.**

Derivado de su forma de Estado federal, la Capital de la Nación Argentina es la Ciudad de Buenos Aires, misma que como de acuerdo al Artículo 129 Constitucional, *“tiene un régimen de Gobierno Autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno es elegido directamente por el pueblo de la ciudad. La ley garantiza los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. El Congreso de la Nación convoca a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”*<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Idem. Artículo 126.

<sup>74</sup> Ibidem. Artículo 127.

<sup>75</sup> Idem. Artículo 129.

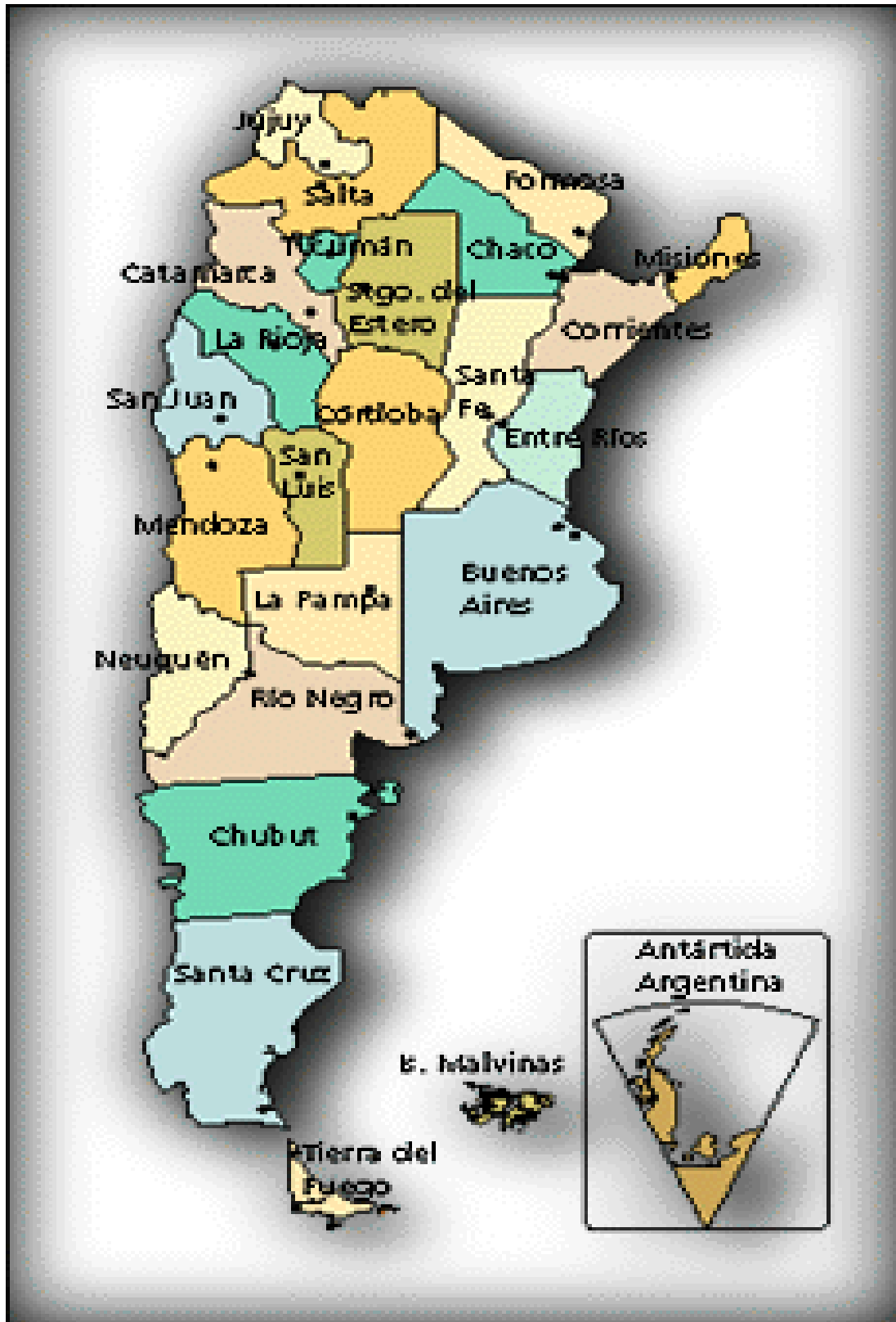
### Provincias de Argentina.

Argentina como República federal, está se organiza en 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual se erige como Distrito Federal. Las Provincias se organizan internamente como lo establecen sus propias Constituciones Políticas, eligiendo a su Gobernador y Vice-Gobernador, y al poder legislativo, mismo que puede ser uni o bicameral.

A continuación se presenta un cuadro y un mapa de la división política de la Nación Argentina, en el cual podemos ubicar los territorios provinciales.

#### PROVINCIAS DE ARGENTINA

PROVINCIA	CAPITAL	PROVINCIA	CAPITAL
Provincia de Buenos Aires	La Plata	Misiones	Posadas
Catamarca	San Fernando del Valle de Catamarca	Neuquén	Neuquén
Chaco	Resistencia	Río Negro	Viedma
Chubut	Rawson	Salta	Salta
Córdoba	Córdoba	San Juan	San Juan
Corrientes	Corrientes	San Luis	San Luis
Entre Ríos	Paraná	Santa Cruz	Río Gallegos
Formosa	Formosa	Santa Fe	Santa Fe
Jujuy	San Salvador de Jujuy	Santiago del Estero	Santiago del Estero
La Pampa	Santa Rosa	Tierra del Fuego, Antártida, e Islas del Atlántico Sur	Ushuaia
La Rioja	La Rioja	Tucumán	San Miguel de Tucumán
Mendoza	Mendoza	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	



### 3.3. El Régimen Territorial en la República de Costa Rica.

Al ser un Estado unitario, el Régimen Territorial de Costa Rica, y no contar con una organización política subnacional, es en el Artículo 168 de su Constitución Política donde se establece que *“para los efectos de la Administración Pública su territorio Nacional se divide en Provincias, éstas en Cantones y los Cantones en Distritos”*<sup>76</sup>.

La división territorial de Costa Rica comprende siete Provincias subdivididas en 81 Cantones y éstos en 463 Distritos. Cabe señalar que en Costa Rica solo para efectos de división administrativa del gobierno nacional opera la figura de la “Provincia”, como una entidad de división territorial, podemos decir que no hay autoridad intermedia entre el gobierno central y el cantonal. A continuación se mencionan las siete Provincias geográficas:

#### DIVISIÓN TERRITORIAL DE COSTA RICA

Provincia	Cabecera
San José	San José
Alajuela	Alajuela
Cartago	Cartago
Heredia	Heredia
Guanacaste	Liberia
Puntarenas	Puntarenas
Limón	Limón

<sup>76</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica. 7/XI/1949 y reformas.



### 3.4. Las Entidades Territoriales de Colombia.

Para el caso de Colombia, debemos precisar que está debidamente señalado en su forma de gobierno que como República unitaria es descentralizada y con autonomía de sus Entidades Territoriales; ante ello, el ámbito subnacional se identifica a través de Entidades Territoriales denominadas Departamentos, mismos que de acuerdo con el Artículo 286 de su Constitución “se encuentran integrados por Distritos, Municipios y Territorios Indígenas”<sup>77</sup>. Los Departamentos gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que marcan la Constitución Política y las leyes generales, por lo que de acuerdo con el Artículo 287 Constitucional “tienen los siguientes derechos:

- *Gobernarse por autoridades propias;*
- *Ejercer las competencias que les corresponda;*

<sup>77</sup> Constitución Política de Colombia. 6/VI/1991 y reformas. Artículo 286.



- *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y*
- *Participar en las rentas nacionales*<sup>78</sup>.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia establece la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, por lo que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales son ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establece dicha Ley. Por mandato de la Ley, los Departamentos y Municipios ubicados en zonas fronterizas pueden convenir directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señala la Ley, y en los casos que ésta determina, se realiza el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, mismo que se publica en el mapa oficial de la República de Colombia.

Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial determina las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La Ley dicta también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no concede exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco impone recargos sobre sus impuestos salvo disposición expresa. Las entidades territoriales pueden emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

---

<sup>78</sup> Ídem. Artículo 287

Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplican de manera inmediata y de preferencia sobre los de los Gobernadores de los Departamentos; los actos y órdenes de los Gobernadores se aplican de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los Alcaldes.

El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Constitución.

Los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los Departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinan la Constitución y las leyes. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial reglamenta lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

Cabe destacar lo que determina el Artículo 299 Constitucional respecto de lo que podríamos considerar como una diputación local. Se señala que *“en cada Departamento hay una Corporación de elección popular que ejerce el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denomina Asamblea Departamental, la cual esta integrada por 7 miembros para el caso de las Comisarías erigidas en Departamentos y, en los demás Departamentos por no menos de 11 ni más de 31 miembros. Dicha Corporación goza de autonomía administrativa y presupuesto propio. El período de los diputados es de cuatro años y tienen la calidad de servidores públicos. Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva*

*circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección*<sup>79</sup>.

Dichas Asambleas Departamentales tienen atribuciones específicas, dadas por medio de ordenanzas. El Artículo 300 de la Constitución le señala, que entre otras, pueden realizar lo siguiente:

- *“Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.*
- *Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.*
- *Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.*
- *Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.*
- *Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.*
- *Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.*
- *Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.*
- *Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.*
- *Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.*

---

<sup>79</sup> *Ibíd.* Artículo 299.

- *Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.*
- *Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental, y*
- *Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley*<sup>80</sup>.

Por otra parte, los planes y programas de desarrollo de obras públicas, son coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales. Las ordenanzas que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador. La Ley de Ordenamiento Territorial señala los casos en los cuales las Asambleas pueden delegar en los Concejos Municipales las funciones que ella misma determine. En cualquier momento, las Asambleas pueden reasumir el ejercicio de las funciones delegadas. La Ley establece para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos, naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

Colombia se subdivide político-administrativamente en 32 Departamentos y un Distrito Capital denominado Bogotá que depende administrativamente del Departamento de Cundinamarca. En cada uno de los departamentos hay un Gobernador que es jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; *“el Gobernador es agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento*<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Idem. Artículo 300.

<sup>81</sup> Ibidem. Artículo 303.

Los Gobernadores son elegidos popularmente para períodos institucionales de 4 años y no pueden ser reelectos para el período siguiente. El Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspende o destituye a los Gobernadores.

De conformidad con el Artículo 305 Constitucional, son atribuciones de los Gobernadores de los Departamentos:

- *“Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.*
- *Dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.*
- *Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.*
- *Presentar oportunamente a la Asamblea Departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.*
- *Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del Departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.*
- *Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.*
- *Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.*
- *Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.*
- *Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.*

- *Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.*
- *Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.*
- *Convocar a la Asamblea Departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.*
- *Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.*
- *Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República; y*
- *Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas*<sup>82</sup>.

En el siguiente cuadro y mapa, se presenta la organización territorial de la República de Colombia:

### DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA.

<b>Departamento</b>	<b>Capital</b>	<b>Departamento</b>	<b>Capital</b>
Amazonas	Leticia	Huila	Neiva
Antioquia	Medellín	Magdalena	Santa Martha
Arauca	Arauca	Meta	Villavicencio
Atlántico	Barranquilla	Ñariño	Pasto
Bolívar	Cartagena	Norte de Santander	Cúcuta
Boyacá	Tunja	Putumayo	Mocoa
Caldas	Manizales	Quindío	Armenia
Caquetá	Florencia	Rizadla	Pereira
Casanare	Yopal	San Andrés y Providencia	San Andrés
Cauca	Popayán	Santander	Bucaramanga
Cesar	Valledupar	Sucre	Sincelejo
Chocó	Quibdó	Tolima	Ibagué
Córdoba	Montería	Valle del Cauca	Cali
Cundinamarca	Bogotá	Vaupés	Mitú
Guainía	Puerto Indira	Vichada	Puerto Carreño
La Guajira	Riohacha	Distrito Capital Bogotá	
Guaviare	San José del Guaviare		

<sup>82</sup> Idem. Artículo 305.



### 3.5. Cuadro sinóptico II.

En este cuadro se muestran las figuras de gobierno y su forma de integración en los ámbitos subnacionales de México, Argentina, Costa Rica y Colombia, de acuerdo a lo dispuesto en sus Constituciones Políticas Nacionales.

#### ESTRUCTURA DEL GOBIERNO SUBNACIONAL EN MÉXICO, ARGENTINA, COSTA RICA Y COLOMBIA.

PAÍS	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL
<b>MÉXICO</b>  31 Estados	<u>Gobernador del Estado.</u> (6 años).	<u>Congreso Estatal.</u> • Cámara de Diputados. Integración de acuerdo a cada Estado. (3 años).	<u>Tribunal Superior de Justicia.</u> • Magistrados. Integración de acuerdo a cada Estado.
<b>ARGENTINA</b>  24 Provincias	<u>Gobernador de Provincia.</u> (4 años) (Reelección). <u>Vice-Gobernador.</u> (4 años) (Reelección).	<u>Asamblea Legislativa.</u> • Cámara de Diputados. Integración de Acuerdo a cada Provincia. (4 años) (Reelección).  • Cámara de Senadores. Integración de Acuerdo a cada Provincia. (4 años) (Reelección).	<u>Suprema Corte de Justicia.</u> • <u>Jueces.</u> Integración de acuerdo a cada Provincia.
<b>COSTA RICA</b>	<b>CUENTA CON UNA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DE 7 PROVINCIAS TERRITORIALES Y NO CONTEMPLA EL ÁMBITO SUBNACIONAL DE GOBIERNO.</b>		
<b>COLOMBIA</b>  32 Departamentos	<u>Gobernador de Departamento.</u> (4 años). <u>Vice-Gobernador.</u> 1 (4 años).	<u>Asamblea Departamental.</u> • Diputados. Integración de acuerdo a cada Departamento. (4 años).	Se sujeta a la RAMA JUDICIAL: <u>Corte Suprema de Justicia de la Nación</u>

**Fuentes:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917 y reformas).
- Constitución de la Nación Argentina (12 de agosto de 1994 y reformas).
- Constitución Política de la República de Costa Rica (7 de noviembre de 1949 y reformas).
- Constitución Política de Colombia (6 de julio de 1991 y reformas).



#### **4. Descentralización y relaciones intergubernamentales.**

La descentralización del Estado es una de las vertientes del proceso de reforma política más recurrentes que los gobiernos nacionales se han propuesto implementar en varios países latinoamericanos en las dos últimas décadas. Una breve revisión de lo ocurrido en la región respecto a esta problemática en dicho período, nos muestra que la mayoría de los países han iniciado procesos de descentralización, han promulgando nuevas leyes o producido cambios importantes a la legislación previamente existente sobre gobiernos subnacionales y locales.

Estos cambios, además, en la mayoría de los casos, han significado modificar la Constitución Política, signo y símbolo que refleja voluntades y consensos nacionales importantes en torno a llevar adelante procesos de reforma del Estado. Las reformas propuestas en el marco de la descentralización, han considerado varios aspectos que abarcan los distintos niveles de la estructura del Estado. En general, podemos identificar entre los aspectos más significativos:

1. La reforma política, que ha consistido, por una parte, en nuevos gobiernos y autoridades regionales o comunales, y por otra, en nuevos sistemas de representación política y de participación de la sociedad civil.
2. Reformas en la esfera político-administrativa, que ha consistido en dotar a los municipios, y en algunos países, a las regiones, de mayores atribuciones, funciones y competencias, especialmente en lo que se refiere a la planificación de la inversión pública y el desarrollo social, así como en la provisión y administración de servicios.
3. Una reforma presupuestaria que, a través del incremento de recursos propios o de nuevas transferencias desde el gobierno nacional, han estructurado un nuevo esquema de financiamiento para las regiones y municipios, que significa un sustancial aumento de recursos para desempeñar sus funciones.

Estas reformas se han implementado con distintos niveles de profundidad e intensidad, según el país que se analice; también han tenido diferentes impactos en los gobiernos

municipales (locales), en la institucionalidad regional o municipal, en la provisión de servicios, en la participación de la comunidad y lo que es más importante, en nuevas relaciones que se establecen a partir de estas reformas entre la sociedad civil y el Estado.

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

Un primer enfoque que sustenta las propuestas de cambio en este ámbito, se puede encontrar en la crisis económica y política que afecta nuestras sociedades, que son dos formas como se expresa un sólo problema: la crisis y deslegitimación del Estado en Latinoamérica. Las elites políticas, conscientes de la inestabilidad y fragilidad de estas sociedades y de las posibilidades de disminución o desaparición de las hegemonías existentes, promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado, a manera de garantizar una gobernabilidad de la sociedad, eso sí, asumiendo la necesidad de ampliar los espacios de representación y socialización del poder.

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

Este enfoque se basa en experiencias anteriores poco afortunadas, que han llevado al colapso las políticas públicas y producido grandes déficits de los servicios sociales en muchos países, principalmente en las áreas urbanas. Por contraste, se busca hacer un

uso más eficiente del gasto público, asignándolo a los niveles de gobierno cuyos límites territoriales incorporen las características de los beneficiarios afectados, de manera que no sólo se pueda identificar la demanda y focalizar el gasto, sino también el tipo y la cantidad de servicios que se debe proveer a la población.

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

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

En cuarto lugar, desde el punto de vista estrictamente económico, se pueden encontrar un conjunto de fundamentos que también justifican la descentralización. Algunos de estos argumentos son en relación a la provisión de servicios por parte de gobiernos locales, lo que permite ajustar la producción de éstos a las necesidades y preferencias de la comunidad, a la vez que permite introducir mediante la participación privada elementos de competencias y mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos. Al respecto también se menciona que la acción de organismos locales con autoridad fiscal (poder de recaudar recursos), permite aumentar la movilidad de los recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario e implementar sistemas de cobro por el uso de los servicios públicos en los territorios subnacionales.

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

En este último aspecto, los municipios pasarían a tener un rol fundamental. Los gobiernos municipales cumplen también un papel importante, en la medida que se preocupan de la administración de funciones y recursos, que asigna el gobierno central para proveer servicios básicos que no pueden proporcionar los privados. En el mismo sentido, y considerando que estas políticas abren un gran espacio para el desarrollo del capital, tampoco existe una incongruencia entre el movimiento descentralizador y la transnacionalización de la economía a nivel de las regiones.

Históricamente las formas centralistas de organización política y social han sido privilegiadas en América Latina. La alta concentración de recursos y poder ha sido una constante en el proceso de fortalecimiento del Estado-Nación en su estrategia de ocupar un lugar en el escenario mundial y crear una identidad nacional y un orden social interno. Ello ha dado origen a estructuras verticales con graves desequilibrios regionales y un sobredimensionamiento del aparato estatal en perjuicio de las realidades locales.

Desde 1980 a la fecha, se viene observando una fuerte corriente de pensamiento, tanto académica como política, interesada en la revalorización de las instancias locales, entendidas éstas como centros dotados de autonomía, poderes y recursos para dar soluciones a los problemas de la comunidad y en donde la participación popular debe encontrar los verdaderos cauces para su expresión.

Entorno al debate sobre el rol del municipio de hoy, *“políticos de diferentes filiaciones ideológicas, funcionarios y técnicos de la administración pública han denunciado los inconvenientes del centralismo, la burocratización y el monopolio de la gestión de los*

*servicios por parte del Estado. Como remedio se viene reivindicando la autonomía y la consolidación de los organismos municipales; en suma, la recuperación de las atribuciones que aquél les había arrebatado. El alcance de esta tendencia ha sido de tal magnitud que el tema de la descentralización se ha convertido en punto central del debate municipalista. Nuevos temas y nuevos actores relacionados con la política y el desarrollo de la región (autonomía municipal, participación ciudadana, entre otros) han emergido con fuerza”<sup>83</sup>.*

Desde la perspectiva expuesta, parece que el centralismo carece ya de justificación y que, por ende, ha llegado la hora de que los gobiernos locales asuman el compromiso. Sin el concurso de éstos es difícil que sus necesidades y aspiraciones puedan ser correctamente atendidas. El fortalecimiento municipal exige un cambio de las viejas tradiciones centralizadoras y el desarrollo de nuevos conceptos de cooperación intergubernamental en los que los municipios participen con otros niveles de gobierno para una mejor prestación de servicios a la población.

#### **4.1. La descentralización como estrategia de reasignación.**

En América Latina, como en otros continentes, al Estado se le cuestiona su aspecto organizativo en aras de una nueva organización político-administrativa. Esta pasa por la adopción de modernas técnicas de descentralización que neutralicen el impacto negativo del viejo modelo. *“El excesivo protagonismo del Estado ha constituido un serio obstáculo para el funcionamiento de las instituciones municipales porque ni sus métodos, ni sus acciones eran lo más apropiados para abordar la problemática local. Por tanto, la acción local puede ser desempeñada mejor y con un más alto grado de eficacia a través de las instituciones municipales”<sup>84</sup>.*

El modelo estatal heredado del pasado, por su centralismo, no parece el más adecuado para dar respuesta a las nuevas realidades de su estructura territorial. Esta es la razón por

---

<sup>83</sup> Molina Martínez, Miguel. **El Municipio en América. Aproximación a su Desarrollo Histórico.** UIM. Granda, España. 1996. pp. 225-226.

<sup>84</sup> Ídem. p. 227.

la que en el debate sobre la reforma del Estado las corrientes descentralizadoras y de impulso democratizador abogan por la consolidación de la institución municipal y presentan al municipio como *“la célula primigenia de la democracia y como un verdadero micro-Estado dotado de todas las funciones y atribuciones reconocidas al Estado Nacional”*<sup>85</sup>. El desafío municipal pasa inexorablemente por la exigencia a éste del reconocimiento, no sólo teórico, sino también en la práctica, de una verdadera autonomía y una capacidad económica capaz de atender las necesidades vecinales.

Cabe señalar que descentralizar no significa solamente trasladar funciones desde el centro a la periferia. El verdadero sentido de la descentralización viene dado por la democratización del poder de decidir sobre las políticas que se emprenden con dinero público. La descentralización persigue, así mismo, que dichas actuaciones se hagan desde organismos acordes con su tamaño y trascendencia; que los recursos públicos no se pierdan en burocracias inútiles y que su destino sea determinado y seguido de forma más efectiva.

Una descentralización bien entendida significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales para que éstos, según sus necesidades específicas, propongan sus propios proyectos de desarrollo, los lleve a la práctica y los evalúen. A la descentralización se le atribuye la virtualidad de promover el desarrollo local, de democratizar los procesos sociales, de aumentar la participación popular y de reducir la injusticia social.

Para *Jordi Borja*, la descentralización es un *“medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria... es consustancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir A) ampliación del campo de los derechos y libertades; b) progresiva incorporación de los*

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*

*sectores excluidos y marginados de las instituciones representativas y, c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas*<sup>86</sup>.

Por otra parte, en América Latina ha prevalecido una fuerte centralización respecto de los municipios y de los gobiernos subnacionales (Entidades Federativas, Departamentos o Provincias). Esta centralización proviene de la influencia española, en materia local inspirada en la concepción francesa, como de factores derivados de la propia realidad latinoamericana en la que el Poder Ejecutivo a través de diferentes mecanismos ha ejercido el pleno control sobre las entidades locales.

Sin embargo, de manera paulatina, la descentralización se ha venido identificando con una mayor eficacia y con una mayor calidad democrática, tendencia que puede percibirse tanto en los Estados federales como en los Estados unitarios latinoamericanos. *“Del federalismo clásico caracterizado por la separación de dos niveles territoriales distintos, el general y el local que ejercen sus poderes de manera autónoma por disposición constitucional, se ha pasado a una nueva distribución de poder conocida como -nuevo federalismo- y caracterizada por la inclusión de instrumentos de cooperación entre los poderes y no de mera yuxtaposición como ocurría en el federalismo clásico. Ahora se trata de integrar un mismo mecanismo de gobierno a dos centros de poder antes separados: Gobiernos federales y Gobiernos estatales como piezas complementarias cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés*<sup>87</sup>.

Esta nueva lógica federativa ha dado lugar a mecanismos de colaboración horizontal y vertical, que se manifiestan entre otros aspectos en la coordinación legislativa, en convenios interestatales, en cooperación administrativa financiera y programas específicos de carácter social.

El constitucionalismo latinoamericano aspira sí a diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, introduciendo medidas encaminadas a que tanto el Gobierno

---

<sup>86</sup> Borja, Jordi y otros. **Descentralización del Estado. Movimiento Social y Gestión Local.** ICI-FLACSO-CLACSO. Santiago de Chile, 1987. pp. 24 y 39.

<sup>87</sup> Hernández Váldez, Alfonso. **Definición y Teorías sobre Federalismo.** En Revista Política y Gobierno. Volumen Número 1, primer semestre, CIDE. México, 1998. p. 225.

federal, como los Estados y municipios, establezcan nuevas formas de relación menos verticales y más participativas. En los Estados unitarios latinoamericanos también se viene observando una tendencia descentralizadora que apuesta por el municipio como instancia democrática efectiva.

#### **4.2. Las relaciones intergubernamentales (RIG's).**

La conformación de los Estados nacionales en América Latina, y particularmente los de México, Costa Rica, Colombia y Argentina, en lo referente a la organización del poder público y su ejercicio en los ámbitos de gobierno, constituidos en cada uno de ellos, hace necesario abordar el asunto de las relaciones intergubernamentales para entender de manera diferenciada los procesos de gobierno y la actuación de los actores políticos en América Latina.

Tomando como referente el estudio de *Enrique Cabrero Mendoza y Rodolfo García Del Castillo*, denominado "*Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudio*"<sup>88</sup>, la metodología es compatible para América Latina, toda vez que dicho "*análisis de las RIG's está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener como referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política.... En cada país el sentido, intensidad y rasgos de las RIG's se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión territorial y características demográficas; la composición socio-cultural; la solidez de la tradición y la experiencia política común de un*

---

<sup>88</sup> Cabrero Mendoza, Enrique y García Del Castillo, Rodolfo. **Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios.** Ponencia presentada en el 2º Congreso de Investigadores Locales de México. 2001. <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa8/relgobnuevoescenarioyagenda.html>



*(Estado Nacional) para mantener y reorganizar sus RIG's; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades de gobierno; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en (el contexto internacional)”<sup>89</sup>.*

Para el caso Latinoamericano hay dos aspectos que pueden explicar la tangibilidad de las RIG's entre los ámbitos nacionales, subnacionales y locales, que *Enrique Cabrero y Rodolfo García* señalan como:

- “1. La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada, y*
- 2. La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones”<sup>90</sup>.*

Por otra parte, al hablar de las RIG's *“es común pensar en primer lugar en conexiones diversas entre agencias de un mismo nivel o de niveles distintos, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación, como por ejemplo la representación política regional al interior de los poderes”<sup>91</sup>* de gobierno nacional. Contemplando *“que el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es generalizado ni homogéneo. Se da preferentemente entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central y no necesariamente entre todas... Además, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus acciones y vínculos ( ) están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa de los gobiernos estatales y locales y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica ( ).*

*Por otra parte, las interacciones que se dan entre los gobiernos subnacionales y locales ( ) cobran especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Un ejemplo claro de ello es la creciente necesidad de establecer criterios de planeación e implementación de políticas metropolitanas con perspectivas de futuro en las ciudades más importantes de los países.*

---

<sup>89</sup> Ídem. (La inscripción dentro de los paréntesis se hace para referirlo al contexto de este trabajo).

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Idem.

*En relación a los dos aspectos mencionados anteriormente, es claro que el caso (latinoamericano) se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las (RIG's), dado que si bien constitucionalmente el (orden de gobierno) es relativamente equilibrado, en la práctica éste ha sido dominado por el centralismo en detrimento de los ámbitos subnacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor de la constitución de los ámbitos de gobierno. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema nacional, queda igualmente clara la subordinación de gobiernos subnacionales a éste debido a la centralización del sistema fiscal entre otros factores de carácter político<sup>92</sup>, lo que trae consigo subordinación y límites de la autonomía de gestión.*

*“Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en (América Latina) cobra especial relevancia el tema de las Relaciones Intergubernamentales sobre todo si se piensa en la necesidad de crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno así como al interior de la distribución de poderes<sup>93</sup> en todos los ámbitos.*

#### **4.3. Los nuevos escenarios de las RIG's en América Latina.**

*Siguiendo con lo que señalan Cabrero y del Castillo, efectivamente “es difícil pensar que en (América Latina) estén dadas las condiciones para decir que las RIG's evolucionan a través de instituciones fuertes, con reglas muy claras y una distribución fiscal muy equilibrada. Además, se requiere gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la negociación y el acuerdo intergubernamental, las disputas partidistas por ejemplo, se dirimen en la esfera política y no interfieren en el funcionamiento de políticas públicas intergubernamentales<sup>94</sup>*

Desafortunadamente, las controversias constitucionales crecen y se acumulan; las diferentes fuerzas políticas marcan la lógica de las RIG's; los actores políticos del nivel subnacional y municipal insisten en conceptos de soberanía, autonomía, autosuficiencia

---

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Ibidem.

en recursos y ámbitos de exclusividad. En pocos años podemos imaginar una dinámica de RIG's paralizadas, ineficiencias fiscales en los ámbitos de gobierno e ineficacia de políticas públicas ante la falta de coordinación.

*“Un reacomodo de las RIG's de este tipo puede debilitar simultáneamente a todos los ámbitos de gobierno, no existe ninguna ley mecánica que garantice que el debilitamiento de un (ámbito) de gobierno ( ), automáticamente fortalece a otro nivel de gobierno, esto depende de muchos otros factores, es un mito pensar que lo que pierde uno lo ganan otros, en estos procesos todos los niveles de gobierno y actores políticos pueden perder simultáneamente. Es por ello que el espíritu municipalista y descentralizador (hace necesario impulsar la Reforma del Estado bajo estas consideraciones). De allí que sea urgente redefinir la agenda sobre ( ) las RIG's y los gobiernos locales (con el siguiente cuestionamiento:) ¿hacia dónde debe evolucionar la nueva dinámica de las RIG's para que permita el fortalecimiento del Municipio y lo integre a un nuevo tipo de presencia y una nueva forma de incidir en el desarrollo nacional y en la gobernabilidad?”<sup>95</sup>*

El análisis de las RIG's puede partir de enfoque que privilegien los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos de política pública o la participación y conducta de los participantes. Sin embargo, si se pretende estudiar las relaciones intergubernamentales en los Estados Nacionales, es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato y sobre los participantes al interior gobierno.

En ese sentido, como lo establecen *Cabrero y Del Castillo*, “será pertinente retomar procesos tales como:

- *La descentralización y su impacto en los gobiernos locales.*
- *El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes.*
- *El papel de los gobiernos municipales como agentes de desarrollo con vida propia.*
- *La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma.*

---

<sup>95</sup> Idem.

- *Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones intergubernamentales.*
- *Los fenómenos de descentralización nacionales y los de municipalización impulsados en los gobiernos nacionales y subnacionales.*
- *Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios; además de*
- *Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno.*

*(Por otra parte), las explicaciones o la búsqueda de mejores RIG's permitirán encontrar las correas de transmisión que hacen posible el funcionamiento del gobierno. Los terrenos de la institucionalidad y la democracia son los espacios sobre los cuales se construyen caminos y vías propias para dar vida a las políticas públicas concretas. Si bien las instituciones son grandes acuerdos reconocidos por todos, son las arenas de conflicto y juego político las que otorgan el sentido final a un Estado en movimiento y recomposición constante. Los equilibrios se alcanzan únicamente de modo parcial y las organizaciones implicadas en las políticas públicas se ven forzadas a llegar a acuerdos en un ambiente conflictivo, por la necesidad de alcanzar cierta coordinación de sus acciones.*

*Pero ahora, es fundamental repensar cuáles serán las características de la organización del Estado que resulten propicias para impulsar el desarrollo con base en un orden más equitativo de recursos y capacidades que responda de mejor manera a las crecientes demandas ciudadanas. Aunque se trata de un primer paso, la apertura a visiones distintas con énfasis en algunos de los rasgos de las RIG's puede facilitar la aproximación a propuestas de comprensión y cambio creativas.*

*Posiblemente va quedando atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y deberemos cada vez más estudiarlo y entenderlo como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública propia que se articula con otros niveles<sup>96</sup>.*

---

<sup>96</sup> Ibidem.

**CAPÍTULO II.-**  
**ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.**

- 1. El ámbito local como orden de gobierno.**
  
- 2. Atribuciones y estructura de funcionamiento del gobierno municipal (Casos de México, Costa Rica, Colombia y Argentina).**
  
- 3. Integración de la hacienda pública municipal.**
  
- 4. El municipio en América Latina.**
  
- 6. La gestión de los municipios latinoamericanos.**
  
- 7. El municipio como base del desarrollo local.**

## **CAPÍTULO II.-**

### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.**

En el capítulo anterior se describieron las formas de gobierno nacional y subnacionales de los países objeto de estudio, donde se esbozó el panorama general de la organización política y territorial en la cual se encuentra inmerso el gobierno local. Corresponde a este segundo capítulo completar el análisis dando a conocer la organización y funcionamiento de los gobiernos locales en América Latina, tema que tiene como propósito enunciar las acciones necesarias para impulsar el ámbito local como orden de gobierno, así como los escenarios a que ha de enfrentarse la vida municipal en la región para el presente siglo.

Comenzaremos por decir que las competencias y actuaciones del municipio latinoamericano en el contexto nacional, han sido limitadas históricamente, lo cual ha generado que los procesos de desarrollo e integración en la región sigan con múltiples carencias. Sin embargo, algunas veces con políticas descentralizadoras se ha buscado perfeccionar la formación y el desarrollo de las capacidades administrativas de los gobiernos locales, brindándoles apoyo financiero, orientándolos a mejorar la gestión, o en el mejor de los casos, reconociendo su existencia como ámbito de gobierno encargado de la prestación de los servicios públicos.

En los últimos veinte años marcados por las reformas constitucionales en América Latina, los cambios producidos en el terreno de lo local han obligado a replantear los contenidos de diversas materias del sistema político relacionadas con la gestión local; modelos teóricos y prácticos, surgidos a la luz de concepciones de una administración pública moderna que ha generado el rediseño de las prácticas tradicionales de la vida municipal.

Actualmente los requerimientos del gobierno municipal vislumbran una serie de cambios de estrategias, de los cuales, lo público y lo social representan una nueva visión sustentada en la acción local. En este sentido, referido el campo de la gestión municipal, la falta de un diagnóstico acertado del estado actual de los municipios en América Latina, ha provocado prácticas políticas limitativas que solo han hecho que lo municipal sea sinónimo

de desconcentración administrativa o, en el mejor de los casos, instrumento de contención de conflictos sociales.

El tema de la gestión local hoy día adquiere mayor importancia, toda vez que se hace necesario conocer y entender las instituciones locales, ya que sólo así se podrán generar soluciones cercanas a la problemática que persiste en el municipio.

## **1. El ámbito local como orden de gobierno.**

Hay que discutir sobre el gobierno y la administración municipal, desde diferentes perspectivas y enfoques. Porque para unos el municipio es una figura eminentemente jurídica y para algunos otros es un mero prestador de servicios y gestor de demandas, pero para pocos es el elemento que sustenta la gestión local, ya que tal vez sea este campo donde se definen los principales rasgos que lo materializan y lo convierten en una instancia de gobierno. En América Latina el municipio tiene los principales atributos de una institución: personalidad jurídica, patrimonio propio, órgano de gobierno, territorio, población y un conjunto de garantías jurídicas que le permiten consolidar una actuación propia basada en la ley.

### **1.1. De administración municipal a gobierno local.**

Respecto de los roles y desafíos de los municipios en América Latina, para *Catalina Victory Molne*, “los municipios han comenzado a tener más importancia política durante los últimos diez a quince años. Esta revalorización ha sido consecuencia de los procesos de democratización, reformas del Estado, descentralización y desconcentración administrativa, así como de la aplicación de políticas compensatorias para aliviar la pobreza”<sup>97</sup>.

Ante lo señalado, se reconfigura una nueva perspectiva de gobierno local, la cual ahora incluyente, además de las instancias gubernamentales (municipio, gobierno subnacional y

---

<sup>97</sup> Victory Molne, Catalina. **Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica**. UIM. Serie Síntesis Número 6. Granada. España. 2000. p. 15.

regional y nacional desconcentrado), a los actores que están fuera de la esfera del gobierno: sector privado, grupos sociales, partidos políticos, comunidades indígenas, entre otros. En esta idea las relaciones gubernamentales, así como las de carácter informal, se encuentran basadas en la cultura y en la vida política local. Sin embargo, aún en esta nueva dinámica, seguimos observando incipientes cambios en la estructura de organización municipal en América Latina.

Siguiendo con lo que expresa *Catalina Victory*, “*la nueva manera de gestionar estas entidades locales, implica la construcción de un municipio democrático; el pensar de manera estratégica la dimensión política y económica del municipio, considerando su inserción en el ámbito global, nacional, regional, local etc. La gestión de los servicios públicos debe encararse bajo principios de eficacia social y eficiencia administrativa; constituyéndose en una instancia de gobierno que responda a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito. El gobierno del municipio implica tener un proyecto de éste, la creación de una visión compartida con los actores públicos y privados, y un compromiso de largo plazo para su ejecución*”<sup>98</sup>.

Por lo anterior, efectivamente el gobierno municipal debe de trabajar en dos escenarios para fortalecer su estructura y legitimar su acción coordinadora, estos son: Promover la participación ciudadana y mejorar las relaciones gubernamentales con las otras instancias de gobierno en el ámbito local.

#### **a) Participación ciudadanía.**

Asumiendo el planteamiento de *Catalina Victory*, es evidente y latente que en América Latina “*existe una ciudadanía ( ) que se hace visible en circunstancias particulares: en situaciones límites (como desastres naturales, emergencias locales, crisis políticas o carencias extremas); en las elecciones; en movimientos sociales urbanos; en celebraciones o conmemoraciones patrias, etc.,*”<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Idem. p. 16.

<sup>99</sup> Ibidem.



El trabajo de este primer escenario para el municipio puede radicar en la incorporación e instrumentación de las siguientes acciones en sus programas de gobierno:

**Primero**, hay que lograr que las personas se identifiquen positivamente con el lugar donde viven y su historia, de manera que cada habitante se sienta actor o heredero de la misma. En el caso de que esta identificación positiva no exista, hay que comenzar a construirla utilizando los hitos físicos espaciales (plazas, parques, monumentos, espacios públicos etc.), generando una cultura propia a través de campañas, fiestas, eventos, etc. Y, por supuesto, asegurando una dotación básica de bienes y servicios.

**Segundo**, hay que desarrollar el interés por incidir en la vida del lugar y valorar la satisfacción personal e influencia positiva de la comunidad que puede tener una acción, por pequeña que sea. El gobierno municipal tiene aquí un rol protagónico, ya que puede propiciar este interés por incidir en la vida local, estableciendo mecanismos de participación (apertura al público de los debates, referéndum municipales, publicidad de las sesiones del órgano de gobierno, oficina municipal de información, mesas territoriales de coordinación, consejos de participación, promoción de las asociaciones ciudadanas, etc.), donde realmente se otorgue poder a la población en la gestión de los servicios, negociación y realización de actividades conjuntas. En este sentido, no existe tradición y cultura de que una agrupación de base discuta, negocie un proyecto y llegue a un acuerdo con uno o varios integrantes del órgano de gobierno local. El gobierno municipal debe comunicarle a la ciudadanía no sólo sus deberes, sino sus derechos en la gestión y el ciudadano no sólo a votar, sino que ha de ocupar los canales que le posibilitan incidir en el municipio.

**Tercero**, el nivel local es un espacio que posibilita la diversidad y la identidad, por tanto su expresión es el pluralismo político e ideológico. El gobierno municipal ha de ser una fuente impulsora del fortalecimiento de actores políticos no tradicionales y el generador de un nuevo campo político para la democracia.

**b) Relaciones gubernamentales.**

El municipio, como parte integrante del Estado y referente territorial para la prestación de los servicios, requiere que los recursos en manos del Estado nacional sean objeto de un serie de reformas y estímulos fiscales. *“Esto es, que la descentralización política se acompañe de la descentralización fiscal”*<sup>100</sup>.

El municipio es un lugar de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, donde deben articularse intereses y negociar políticas en distintos aspectos. Además, no hay que olvidar que muchas de las competencias de los municipios son compartidas o concurrentes con otras instancias de gobierno y administración, y que las capacidades económicas y de gestión de éstas dependen de la cooperación intergubernamental.

Por ello, y con objeto de establecer una gestión racional, se requiere establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las instancias implicadas, así como programas de solidaridad fiscal que tienen su justificación en el compromiso de las administraciones nacionales y subnacionales o regionales para garantizar la prestación de servicios esenciales en un ámbito territorial.

La existencia de planes rectores de inversiones locales como mecanismo para impulsar la coordinación de todos los sectores implicados en el territorio con las obras y servicios de competencia municipal es, entre otros, un imperativo racionalizador. Solidaridad y autonomía han de ser los principios inspiradores en la gestión de estos planes o instancias para la coordinación en el marco de una nueva dinámica de relaciones gubernamentales.

La gobernabilidad local requiere, coincidiendo con *Catalina Victory*, *“de un Estado descentralizado que haya traspasado poder real al gobierno local, y que éste lo ejerza con capacidad de mando y liderazgo, coordinando la toma y ejecución de sus decisiones. Un municipio requiere tener definidas sus prioridades y estrategias y actuar como ámbito de confluencia de los diferentes niveles de gobierno, articulando intereses y negociando*

---

<sup>100</sup> Idem. P. 17.

*políticas de distintos niveles. Ha de ejercer la autoridad y liderazgo para ejecutar políticas, programas y proyectos*<sup>101</sup>.

## **1.2. La nueva gestión local.**

Como se ha venido señalando, la adaptación de las estructuras administrativas y políticas por parte de los gobiernos municipales al nuevo contexto global, obliga a la modernización y reforma administrativas. Entendidas éstas como medios para solucionar las carencias de la mayor parte de la población, que conlleva no sólo la introducción de innovaciones en los métodos de organización, técnicas de gestión, planeación de los servicios municipales, y selección y capacitación de recursos humanos. Además, han de tener la finalidad de aumentar la eficacia social en la prestación de los servicios públicos, al objeto de constituir una institución capaz de responder a las necesidades que se plantean en su ámbito.

Esta modernización o reforma de la administración consiste en un proceso que toma como punto de análisis el municipio y las demandas de la población. Este proceso o plan de transformación tiene que ir nutriéndose de experiencias participativas con los funcionarios públicos, políticos y ciudadanos, para así llegar al modelo de administración capaz de responder a los retos planteados.

Todo este proceso ayuda a establecer los criterios en base a los cuales se adoptarán las decisiones; a fijar las funciones que han de llevarse a cabo por la futura organización; a determinar las modalidades que han de adoptarse para una buena gestión de los servicios públicos; a establecer las relaciones con el ciudadano; y a intervenir en los puntos más críticos que requieran una actuación más inmediata en el municipio.

Un elemento muy importante y que la organización no puede dejar de tomar en cuenta, es la forma como se relaciona con los ciudadanos, así como la idea que transmite de la institución, ya que la necesidad de comunicarse con los ciudadanos e informarlos de las ofertas de la administración es un elemento consustancial al ejercicio político de los gobiernos locales.

---

<sup>101</sup> Ibidem.

La comunicación y la información forman parte de las estrategias políticas para incrementar las condiciones de calidad de vida de la ciudad. Son necesarias para la igualdad de oportunidades, para la libertad de elección, para la participación ciudadana, así como la transparencia de la gestión municipal.

Por otro lado, los gobiernos locales necesitan de la retroalimentación comunicativa de los ciudadanos, tanto para conocer permanentemente sus inquietudes como para utilizarlas como instrumento que propicia y facilita la gestión. Un ciudadano que opina, se queja y sugiere, es una fuente de información directa del pulso de la ciudad.

Ahora bien, para asumir que nos encontramos frente a un escenario de cambio, es decir, de un nuevo modelo de gestión, es preciso explorar sobre la serie de cambios que deben hacer los gobiernos municipales para transformarse organizaciones competitivas, capaces de responder a las necesidades sociales. A continuación, retomando nuevamente a *Catalina Victory*, las siguientes acciones serían pertinentes:

- *“Crear una cultura municipal para la innovación y el cambio, que facilite la incidencia de la población en la vida local. Propiciar mecanismos y canales de participación donde realmente se otorgue poder a la gente.*
- *Utilizar el pensamiento estratégico y sus metodologías para plantearse las funciones que debe desarrollar la municipalidad (qué hacer), cómo las debe desarrollar (cómo hacerlo), y a quién han de ir dirigidas las acciones (a quién servir).*
- *Asegurar una dotación básica de bienes y servicios públicos, estableciendo técnicas de productividad e indicadores de gestión para garantizar y medir las funciones que desarrolla la municipalidad.*
- *Constituir equipos motivados de trabajo, especializados, abiertos al aprendizaje y a la comunidad, polifuncionales y con capacidad de trabajo en equipo.*
- *Propiciar una cultura organizacional que favorezca la cohesión y coordinación del funcionamiento del aparato directivo con el administrativo de la organización y que esta sintonía tenga un espacio entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización.*
- *Articular un compromiso convincente y mantener la confianza de la ciudadanía.*

- *El gobierno municipal ha de lograr un "compromiso sostenido", ya que los cambios y las innovaciones exigen tiempo y continuidad institucional.*
- *Disponer de información básica del municipio, para emprender una innovación exitosa; es decir, planes físicos, catastros actualizados, informes financieros y manejo de la información, ya que en caso contrario la innovación es difícil.*
- *Plantear obras y proyectos alcanzables y evaluar los resultados con la comunidad (la escala de operaciones es esencial para la consecución de legitimidad).*
- *Ejercer políticas públicas donde se produzca una interdependencia entre la formulación y su ejecución, y donde éstas puedan completar su itinerario. Para la continuidad y la estabilidad de la institución municipal es necesario en los tiempos actuales, tan cambiantes, que las políticas que se diseñen adopten mecanismos donde en su formulación y ejecución se incorpore un permanente proceso adaptativo"<sup>102</sup>.*

Como se aprecia, en la instrumentación de estas acciones el municipio estará asumiendo un rol de gobierno más competitivo, dejando de ser un mero administrador de potestades, procurando en todo momento un desarrollo local sostenible, donde el gobierno local y la ciudadanía ejerzan corresponsabilidades en el ejercicio del poder municipal. Ello es necesario, ya que los países de América Latina, hasta ahora se han enfocado al fortalecimiento de la organización municipal desde la óptica de generar institucionalidad, pero faltaría, respecto a la consecución de la modernización de la organización para la eficacia social, el abordar la nueva competencia o función de la promoción económica en el territorio.

Para esta nueva competencia se requiere de formas alternativas para integrar los equipos municipales, así como de instrumentos de gestión e intervención para su ejercicio. Estas maneras de hacer han de posibilitar el acceso a los servicios avanzados de la pequeña y mediana empresa; la creación o potenciación de un entorno local para el desarrollo; la innovación y difusión tecnológica; la regeneración de la economía local y las políticas de formación de recursos humanos para la formación ocupacional.

---

<sup>102</sup> Ídem. pp. 18-19.

En otro orden de ideas, no obstante su reconocimiento formal, la realidad de los más de 15 mil 600<sup>103</sup> municipios existentes en América Latina demandan un procesos de revisión de atribuciones conferidas, frente a las competencias de los gobiernos subnacionales y nacionales. Desde este punto de vista, el municipio busca erigirse como la célula primaria de enlace entre la comunidad y la autoridad, para poder sentar las condiciones mínimas del desarrollo económico y social de lo local.

Sus características de gobierno comunitario así lo indican, ya que es espacio vital o hábitat que se une por nexos de vecindad, arraigo a un sitio, herencia de valores y costumbres, reconocimiento comunitario de sus habitantes, creador de vínculos económicos y sociales, territorialidad política y entraña de antepasados y acontecimientos históricos.

Caracterizar de esta forma al municipio latinoamericano no es una postura débil, sino es el reconocimiento de la instancia auténtica de representación y organización política que está siempre presente en el individuo que se relaciona con el Estado. De aquí que, para afirmar que lo local es un ámbito de gobierno y elemento primordial de cohesión social, se debe reconocer lo siguiente:

- El municipio representa una organización política comunitaria y un orden de gobierno institucionalizado en la organización nacional.
- El carácter administrativo del municipio se enmarca principalmente por la atención de sus competencias constitucionales mediante un gobierno propio; sus rasgos políticos complementan lo administrativo de manera indisoluble al constituirse en el espacio de rotación del poder local y la manifestación de la voluntad comunitaria para señalar los sujetos que deben ejercerlo.
- Al erigirse en el espacio de compartimiento del poder, tiende a ser la célula más democrática del estado, ya que el ejercicio del gobierno local induce a distintos grupos de la comunidad a requerirlo como propio, estableciéndose una lucha por ejercerlo cada vez mejor.

---

<sup>103</sup> *Ibíd.* p. 3. (La cifra que presenta Catalina Victory, que si bien es recogida en su estudio hasta el año 2000, se toma de referencia considerando que a la fecha no ha habido una variación considerable).

- El vínculo de confianza social y consenso político en el gobierno local es más palpable al no existir efectos de alejamiento, intermediación o de pantalla entre una elite gobernante y los gobernados, ya que los cargos de elección popular son ocupados por gente de la propia comunidad, localizables y abordables aun por el más sencillo de los habitantes.
- Los procesos de gestión local aun con la complejidad e importancia que los caracterizan tienden a resolverse mediante esquemas sencillos, cuya simpleza es a fin a una estructura de gobierno elemental donde, generalmente, un mismo servidor público ejecuta hasta su resolución la mayoría de los asuntos de la ciudadanía. En consecuencia, el gobierno local puede ser estudiado como muestra del esfuerzo de simplificación administrativa.
- El gobierno local se reconoce como la base territorial de los Estados nacionales de América Latina no por concesión constitucional ni por bondades jurídicas en la distribución de competencias, correspondiéndole en todo caso la grave tarea de cohesionar, mantener, reivindicar, dirigir y administrar vínculos primarios de los ciudadanos marcados por su vecindad y los derechos mínimos que pueden ellos esperar de lo político y lo administrativo.

La gestión local es sinónimo de modernización administrativa, en este sentido, se debe impulsar un proceso de cambio, mediante el cual, los municipios aumenten su eficacia y eficiencia, a través de la profesionalización de los servidores públicos, la incorporación de nuevas tecnologías, métodos de trabajo transparentes y participativos.

Podemos decir que en la región no hay municipios chicos o grandes, sino que los hay bien gobernados y bien administrados, o mal gobernados y mal administrados. El factor determinante para estar de uno u otro lado, es que los gobiernos municipales y sus respectivas administraciones públicas operan en un medio de cambio e incertidumbre política y económica, donde no pueden ser ajenas de las nuevas tecnologías, la planeación regional y las relaciones intergubernamentales.

El entorno político, económico, social, cultural y ecológico del gobierno local se manifiesta de distintas maneras, obligando a los gobiernos municipales a crear las condiciones que

les permitan adaptarse al cambio. Los procesos de adaptación se dan en forma desigual y gradualmente; por lo regular se atiende con mayor sensibilidad sólo algunos aspectos, configurándose administraciones modernas en algunos campos y con grandes retrasos en otros.

Ese parece ser el diagnóstico de lo que se presenta en el ámbito local, situación latente donde todavía los gobiernos subnacionales o los nacionales, no se han dado a la tarea de alinear los programas institucionales para impulsar su desarrollo y procurar su fortalecimiento.

Ante ello, el tema de análisis que se pone a consideración, parece ser propicio para que los estudiosos de los asuntos públicos, hagan suyo el espíritu municipalista e impulsen y revaloren la vida local. La tarea no se muestra complicada, solo habrá que revisar el nombre y el número de las instituciones y organizaciones públicas y privadas que inciden directamente en la gestión de los municipios, ello nos dará en principio una idea, para después, con datos en mano, valorar si los esfuerzos han contribuido de manera efectiva a los propósitos previstos, que sin temor a equivocarme, creo que serán dispersos.

### **1.3. Construyendo el gobierno local en América Latina.**

Con excepción de Brasil, América Latina se adoptó el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones y aplicando recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional. El municipio hispano se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado Alcalde, y por un organismo colegiado, constituido por los Concejales. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos nacionales y locales.

El sistema de gobierno municipal latinoamericano está fundado en una distribución de funciones y relaciones entre sus dos órganos de gobierno. Existen gobiernos municipales de la región donde el órgano colegiado ostenta las competencias normativas, de planeación, presupuestarias y la de dictar los actos de mayor trascendencia; por su parte,



el órgano unipersonal (Presidente Municipal, Alcalde, Intendente o Prefecto) ejerce las funciones ejecutivas y representativas. Y, en cambio, existen otros casos en que el poder local radica fundamentalmente en el órgano unipersonal, por lo que es claro que en la región predominan Presidentes Municipales, Alcaldes y Prefectos fuertes y Concejos débiles, es decir, hay una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas de grupos políticos para asegurar la gobernabilidad.

Por otra parte, *“la corriente descentralizadora que está acaeciendo en América Latina desde principios de los años ochenta ha plasmado en las Constituciones de casi todos los países de la región la garantía institucional de la autonomía de los municipios, y la definición del municipio como unidad primaria y autónoma de gobierno dentro del sistema político nacional.*

*Buena muestra del reconocimiento institucional de la garantía autonómica de los municipios son, entre otras: las Constituciones de Colombia (1991) y Paraguay (1992), que definen a la nación como descentralizada y a la municipalidad como integrante de la organización territorial del Estado y dotada de autonomía municipal; Brasil, donde la Constitución de 1988 reconoce por primera vez a las municipalidades como entidades con rango constitucional; y, entre otras, las Constituciones de México (1983), Guatemala (1986), Nicaragua (1987), Paraguay (1992) y Chile (1992).*

*Asimismo, los Códigos Municipales de la región también recogen este principio autonómico, configurándolo como el derecho y capacidad efectiva de las colectividades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus propios habitantes”<sup>104</sup>.*

En el sentido expuesto, la *Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana*<sup>105</sup>, aprobada el 22 de noviembre de 1990 comprende, a manera de declaración, contenidos mínimos en

---

<sup>104</sup> Idem. p. 5.

<sup>105</sup> Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). **Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana**. Caracas, Venezuela, 22 de Noviembre de 1990.

esta materia, mismos continuación se describen y que sin lugar a duda tienen plena vigencia:

**Capacidad de elegir sus propias autoridades.-** El ejercicio político de la autonomía municipal conlleva el principio de elegibilidad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.

**Competencias municipales.-** La autonomía no comporta un ámbito material de competencias, ya que éstas tienen que ser fijadas por ley. Las competencias tienen dos magnitudes: el poder político o jurídico y el sector material de actuación o actividad sobre las cuales se lleva a término dicho poder político o jurídico. Por todo ello, no puede establecerse un listado de competencias municipales; sólo puede afirmarse que las municipalidades tienen que amparar las iniciativas locales que sean convenientes o adecuadas para el desarrollo y la gestión. La transferencia de competencias y funciones hasta ahora reservadas a otras administraciones implica que sea reconocida a los municipios la igualdad de derechos respecto a las otras administraciones y, por tanto, dotaciones económicas para su ejecución.

**Suficiencia financiera.-** La autonomía tiene que ir acompañada de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las competencias y para que éstas puedan ser asumidas con responsabilidad. Los recursos de las haciendas locales consisten en bienes o tributos propios y transferencias o participación en los ingresos del Estado. La importancia de los recursos propios es obvia, ya que esto evita la supeditación a otras instancias centrales o regionales en sus decisiones. Las transferencias o la participación en los ingresos del Estado son una constatación de la responsabilidad compartida que tiene el gobierno local con el gobierno central a fin de lograr la prestación de servicios y funciones públicos.

**Autoorganización.-** La autonomía conlleva el poder y la capacidad de autoorganización para desarrollar la estructura organizativa y funcional, y para emitir normas y regulaciones adecuadas para la ejecución de las competencias encomendadas así como para una mejor prestación de los servicios públicos y el fomento del desarrollo local. Esta capacidad

de autoorganización requiere la formulación y aprobación del presupuesto, que es uno de los elementos importantes en la proyección de obras y acciones. Por ello, los municipios tienen que gozar de autonomía en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, disponiendo de controles y fiscalizaciones internas ejercidas por el personal civil propio. Esta supervisión debe realizarse con plena independencia. Los controles externos de fiscalización de la ejecución presupuestaria a posteriori, han de llevarse a cabo por organismos especializados en la materia. Otros elementos propios de la autoorganización son las políticas de personal, su capacidad para fijar plantillas, puestos de trabajo, retribuciones, estilos de trabajo, etc.

***El desarrollo económico.-*** Los municipios no pueden ser ajenos a las políticas de desarrollo económico, y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos internacionales especializados que cooperen en los proyectos.

***Medio ambiente.-*** Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión. Esto es así, tanto por su responsabilidad, como porque constituyen la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

***Recuperación municipalista.-*** La consolidación del municipalismo tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, priorizando su implantación donde éste aún no exista.

***La participación popular.-*** La municipalidad actual debe funcionar como una instancia facilitadora, que estimule la acción participativa de los diversos agentes sociales, promoviendo una relación innovadora entre las asociaciones y el gobierno local como expresión de los intereses y preocupaciones de los ciudadanos.

***Mecanismos de protección jurisdiccional de la autonomía local.-*** El ordenamiento jurídico tiene que ofrecer mecanismos para garantizar jurídicamente que las leyes y

actividades de las administraciones nacionales, estatales, regionales, etc., respetan la autonomía municipal. Esto es debido a que el principio autonómico es incompatible con la existencia de controles administrativos sobre la actividad local y, si éstos existen, tienen que ser rigurosamente limitados y justificados. Sólo son posibles los controles de legalidad perfectamente determinados y que tienen por finalidad verificar que un acto o decisión local no infringe la normativa vigente. En cambio, los controles de oportunidad, que son aquéllos que tienen por finalidad la prevalencia de una opción frente a otras posibles (todas ellas correctas desde el punto de vista legal), son inadmisibles respecto al principio autonómico. La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana del 22 de noviembre de 1990, en su cuarto apartado, precisa la exclusión de los controles gubernamentales sobre las municipalidades, quedando éstos exclusivamente en manos de los Tribunales de Justicia y los Órganos de control generales de carácter económico.

#### **1.4. Escenarios para la acción local en América Latina.**

Es preciso señalar que hoy en día el municipio en América Latina se encuentra en la búsqueda de mecanismos que consoliden su participación en la vida nacional; si bien es cierto que con la descentralización se ha fortalecido en aspectos administrativos, no se han visto mayores avances, debido a que dicho traspaso de competencias se ha hecho sin la correspondiente cesión de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados.

A partir de una nueva visión de gobierno local, donde se impulse un proceso de democratización con la participación ciudadana y comunitaria, sin duda alguna se vendrá a reactivar el trabajar de forma coordinada, así como la formación y profesionalización de las autoridades y funcionarios municipales como una tarea permanente.

En los cuadros siguientes se ha procurado mostrar a manera de diagnóstico FODA<sup>106</sup>, la situación generalizada que se presenta en los municipios latinoamericanos en materia de

---

<sup>106</sup> Este planteamiento fue presentado como ejercicio personal en el marco del Módulo del Diplomado Virtual en Gestión y Desarrollo Local: “**Escenarios para la Acción Local en el Siglo XXI**”. Realizado en la Escuela Superior de Gobierno Local de la UIM en Mayo de 2005.

organización institucional-municipal, recursos humanos y finanzas locales, lo cual nos permite identificar elementos sustanciales en los que deberán trabajar los gobiernos locales para impulsar su fortalecimiento, considerando áreas de oportunidad para erigirse como verdaderos articuladores del gobierno local.

### ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento como orden de gobierno.</li> <li>- Innovación gubernamental.</li> <li>- Planeación participativa.</li> <li>- Cooperación internacional.</li> <li>- Recurso humano.</li> <li>- Apoyo social.</li> <li>- Evaluación del desempeño.</li> <li>- Transparencia y acceso a la información.</li> <li>- Desarrollo integral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernización integral de la gestión pública.</li> <li>- Asociacionismo.</li> <li>- Desarrollo regional.</li> <li>- Impulso de la participación ciudadana.</li> <li>- Consolidación del marco reglamentario.</li> <li>- Desarrollo social y humano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No reelección.</li> <li>- Falta de reglamentación.</li> <li>- Deficiente delegación de funciones.</li> <li>- Celo de actuación autoridad electa-funcionarios designados.</li> <li>- Falta de comunicación asertiva.</li> <li>- Ingovernabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corrupción.</li> <li>- Falta de liderazgo.</li> <li>- Subordinación política.</li> <li>- Visión de corto plazo.</li> <li>- Sistemas administrativos obsoletos.</li> <li>- Relaciones intermunicipales de conflicto.</li> <li>- Decepción social.</li> </ul>

### RECURSOS HUMANOS

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de la calidad.</li> <li>- Compromiso social.</li> <li>- Atención y trato digno al público.</li> <li>- Identidad y arraigo local.</li> <li>- Cambio organizacional.</li> <li>- Experiencia acumulada.</li> <li>- Liderazgo situacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentación de un sistema de ingreso y permanencia fundado en la evaluación del desempeño.</li> <li>- Integración de tabuladores de sueldos y catálogos de puesto acordes a la realidad municipal.</li> <li>- Profesionalización del servicio público.</li> <li>- Modernización.</li> <li>- Cambio por procesos.</li> <li>- Competitividad en las competencias laborales.</li> <li>- Certidumbre laboral.</li> <li>- Instrumentación de un sistema de capacitación por proyectos y no solo por objetivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de un diagnóstico de necesidades de capacitación integral.</li> <li>- Incipientes políticas de estímulos por evaluación del desempeño.</li> <li>- Incremento de la movilidad del personal ante reestructuraciones sustentadas en lo económico y no en el desempeño.</li> <li>- Poca vinculación institucional.</li> <li>- Ausencia de políticas de formación de mandos medios y directivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de vinculación con la misión y la visión institucional del personal operativo (sindicalizado).</li> <li>- Descrédito ciudadano.</li> <li>- Burocratismo.</li> <li>- Resistencia al cambio.</li> <li>- Inmovilismo administrativo.</li> </ul>

### FINANZAS LOCALES

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura de pago de los contribuyentes.</li> <li>- Integración de padrones de contribuyentes.</li> <li>- Autogestión de los recursos propios.</li> <li>- Transferencias calendarizadas de las participaciones nacionales.</li> <li>- Coordinación fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizar la administración de los ingresos.</li> <li>- Actualizar el sistema de catastro municipal.</li> <li>- Fomentar el cumplimiento voluntario de las contribuciones fiscales.</li> <li>- Fortalecer la recaudación de los ingresos propios.</li> <li>- Modernización de la administración tributaria.</li> <li>- Apertura de financiamiento de las instituciones de crédito y fomento.</li> <li>- Certificación crediticia.</li> <li>- Planeación estratégica y de largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión de administrar lo poco y no de acrecentar la hacienda pública.</li> <li>- Politización del presupuesto.</li> <li>- Esquema de Pareto inverso 20% inversión, 80% gasto corriente.</li> <li>- Sistemas administrativos obsoletos, incluso manuales.</li> <li>- Falta de equipos electrónicos y de procesamiento de información.</li> <li>- Carencia de facultades para establecer tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores inmobiliarios y en materia de derechos y contribuciones.</li> <li>- Falta de participación en las discusiones sobre fortalecimiento hacendario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de credibilidad ciudadana ante la vigencia de integrar tradicionalmente los presupuestos sin incorporar un ejercicio participativo.</li> <li>- Si no se moderniza la hacienda pública hay obsolescencia de datos y la recaudación es mínima.</li> <li>- Incipiente patrimonio.</li> <li>- Subordinación y carencia de un desarrollo de autonomía en la aplicación de recursos.</li> </ul>

Es así, que basándose en los rasgos anteriormente citados, el papel del municipio en su carácter de organización socio-política, instancia de gobierno, espacio de representación y lucha política, hábitat natural de vecinos e institución portadora de hondas raíces históricas, debe ser considerado como actor fundamental en los procesos de reforma del Estado desde lo local. Toda vez que si lo comparamos con un sistema, que está conformado por sus partes en una estrecha interrelación de sus elementos, lo que ocurra o deje de ocurrir a uno de ellos determinará alteraciones en los esquemas de interdependencia, significando cambios positivos o negativos en el funcionamiento del sistema.

De igual manera, puede aplicarse dicho principio del modelo sistémico al estado en relación al gobierno local, de hecho, el municipio no es un simple receptor de las políticas que establezcan los órdenes nacional o subnacionales, quizá esta haya sido la principal

contradicción en las últimas décadas, de ahí que la reforma del Estado debe impulsar cauces innovadores para el desarrollo y fortalecimiento de lo local.

Es preciso reflexionar en este momento sobre el papel que jugarán los Estudios Latinoamericanos en el ámbito local, para resolver los problemas con soluciones de actualidad y de gran visión. Al respecto, el estudio del municipio requiere el enfoque donde participe el debate del presente y el futuro; esta reorientación supone cambiar las reglas y condiciones en esta materia, fomentar el estudio de lo local desde el enfoque de las políticas públicas que se están impulsando con un diagnóstico real del acontecer municipal en América Latina, el cual se deberá cifrar en el proceso de cambio de una cultura de administración municipal por la de “gobierno local” donde la apuesta será, entre otras, por:

- Una redefinición de las competencias intergubernamentales.
- El impulso de nuevas reformas que consoliden la autonomía municipal.
- La recuperación de los espacios locales.
- Potenciar la inclusión política y social.
- Una redefinición de las finanzas públicas.
- Gobernabilidad democrática.
- Fortalecimiento institucional del municipio.
- Asociacionismo e impulso de redes municipales.
- Desarrollo sustentable; y
- Planeación estratégica.

## **2. Atribuciones y estructura de funcionamiento del gobierno municipal (Casos de México, Argentina, Costa Rica y Colombia).**

Una de las principales preocupaciones que se plantea en el ámbito local es referida a que el ordenamiento jurídico tiene que ofrecer mecanismos para garantizar jurídicamente que las leyes y actividades de las administraciones nacionales y subnacionales, impulsen la autonomía municipal. Esto es debido a que el principio de autonomía es incompatible con la existencia de controles administrativos sobre la actividad local y, si éstos existen, tienen que ser rigurosamente limitados y justificados. Sólo son posibles los controles de legalidad

perfectamente determinados y que tienen por finalidad verificar que un acto o decisión local no infringe la normativa vigente.

Para ejemplificar lo señalado, respecto de que los controles de legalidad para el ámbito local de gobierno están señalados en los respectivos textos de las constituciones políticas nacionales; a continuación se enuncia el marco general que determina las atribuciones y estructura de municipio en México, Argentina, Costa Rica y Colombia, mismos que han venido siendo objeto de referencia.

### **2.1. El Municipio Libre en México.**

La Constitución Política de México en su Artículo 115, señala que la base de la división territorial, de organización política y administrativa en los Estados de la federación, es el Municipio Libre. En este mismo Artículo se establecen las **Bases** mediante las cuales se integra y organiza el gobierno municipal, mismas que son:

*“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 orgánica municipal de cada entidad federativa determine. La competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejerce por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno de cada entidad federativa.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*



*Las legislaturas de las entidades federativas, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, pueden 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 hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

*Si alguno de los miembros del Ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley orgánica municipal de cada entidad federativa.*

*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 las entidades federativas 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;*

**II.** *Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley.*

*Los Ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas de las entidades federativas, 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.*

*El objeto de las leyes orgánicas municipales es el de 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 con la entidad federativa territorial u otros municipios.*
- 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.*

*Las legislaturas estatales son las que emiten las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelven los conflictos que se presentan entre los municipios y el gobierno de la entidad federativa.*

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

- a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) *alumbrado público;*
- c) *limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) *mercados y centrales de abasto;*
- e) *panteones;*
- f) *rastro;*
- g) *calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) *seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; e*

*i) los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas 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.*

*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.*

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

**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.*

*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 quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

*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 sus competencias y 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.*

*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 municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. 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.*

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

*VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”<sup>107</sup>.*

## **2.2. Gobiernos de Provincia en Argentina.**

En el caso de la República Argentina, el Régimen Municipal se encuentra inmerso en lo que establece el Artículo 5 de su Constitución Política, el cual determina que “*cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria.*

---

<sup>107</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917 y reformas). Artículo 115.

*Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”<sup>108</sup>.*

Derivado de lo asentado en el Artículo 5, los Artículos 121 al 129 de la propia Constitución presentan el esquema de las relaciones intergubernamentales entre las Provincias y las Municipalidades, por lo que para mejor claridad se anotan a continuación:

**“Artículo 121.-** *Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación.*

**Artículo 122.-** *Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.*

**Artículo 123.-** *Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5 **asegurando la autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

**Artículo 124.-** *Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.*

*Corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.*

**Artículo 125.-** *Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con*

---

<sup>108</sup> Constitución de la Nación Argentina (12 de agosto de 1994 y reformas).

*conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.*

*Las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.*

**Artículo 126.-** *Las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultades de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.*

**Artículo 127.-** *Ninguna Provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.*

**Artículo 128.-** *Los Gobernadores de Provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.*

**Artículo 129.-** *La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido*

*directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.*

*En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”<sup>109</sup>.*

### **2.3. El Régimen Municipal en Costa Rica.**

En caso de Costa Rica, su Constitución establece en el artículo 168, que “*para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en Provincias, éstas en Cantones y los Cantones en Distritos*”<sup>110</sup>; así mismo, los Artículos 169 al 175 establecen la forma del régimen municipal, por lo que se transcriben a continuación:

**“Artículo 169.-** *La administración de los intereses y servicios locales en cada Cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por Regidores Municipales de elección popular, y de un Funcionario Ejecutivo que designará la ley y que se denominará Alcalde.*

**Artículo 170.-** *Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un 10% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.*

*La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.*

**Artículo 171.-** *Los Regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente.*

---

<sup>109</sup> Ídem. Artículos 121 al 129.

<sup>110</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica (7 de noviembre de 1949 y reformas).



*La ley determinará el número de Regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las Municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco Regidores propietarios e igual número de suplentes.*

*Las Municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente.*

**Artículo 172.-** *Cada distrito estará representado ante la Municipalidad por un Síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto.*

*Para la administración de los intereses y servicios en los Distritos del Cantón, en casos calificados, las municipalidades podrán crear Concejos Municipales de Distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación.*

**Artículo 173.-** *Los acuerdos municipales podrán ser:*

- 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;*
- 2) Recurridos por cualquier interesado.*

*En ambos casos, si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado, o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.*

**Artículo 174.-** *La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.*

**Artículo 175.-** *Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución*<sup>111</sup>.

#### **2.4. Régimen Municipal en Colombia.**

La Constitución Colombiana en su Artículo 311 determina al Municipio como “*entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, al cual le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*”<sup>112</sup>. Para el caso de Colombia, es en los Artículos 312 al 321 de su Constitución Política donde se establecen las atribuciones del régimen municipal, mismos que a continuación se transcriben:

**“Artículo 312.-** *En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará Concejo Municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.*

*La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.*

*La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.*

*Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta.*

---

<sup>111</sup> Ídem. Artículos 169 al 175.

<sup>112</sup> Constitución Política de Colombia (6 de julio de 1991 y reformas).

**Artículo 313.-** *Corresponde a los Concejos:*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
6. *Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
7. *Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
8. *Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*
9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio; y*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*

**Artículo 314.-** *En cada municipio habrá un Alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.*

*Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho meses, el gobernador designará un Alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el Alcalde elegido.*

*El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los Alcaldes.*

*La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.*

**Artículo 315.-** *Son atribuciones del Alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*
- 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
- 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*
- 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*
- 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; y

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

**Artículo 316.-** *En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.*

**Artículo 317.-** *Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.*

*La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.*

**Artículo 318.-** *Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.*

*En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:*

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

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. *Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*
4. *Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal; y*
5. *Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.*

**Artículo 319.-** *Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.*

*La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.*

*Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.*

*Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.*

**Artículo 320.-** *La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.*

**Artículo 321.-** *Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.*

*La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.*

*Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.*

*Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.*

*El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos”<sup>113</sup>.*

### **El régimen especial de Bogotá.**

Por otra parte, la Constitución Colombiana en su **Artículo 322** señala que “*la Ciudad de Bogotá será la Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.*

*Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.*

*A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”<sup>114</sup>.*

---

<sup>113</sup> Ídem. Artículos 312 al 321.

Por otra parte, el **Artículo 323** determina que “*el Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.*”

*En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.*

*La elección de Alcalde Mayor, de Concejales Distritales y de Ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.*

*Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho meses, el Presidente de la República designará Alcalde Mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el Alcalde elegido.*

*Los Alcaldes Locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora. En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor. Los Concejales y los Ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas”<sup>115</sup>.*

Así mismo, los Artículos 324 al 327 de la Constitución Colombiana establecen la forma de organización y funcionamiento del Distrito Capital, los cuales a continuación se transcriben:

**“Artículo 324.-** *Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.*

---

<sup>114</sup> Ibídem. Artículo 322.

<sup>115</sup> Ídem. Artículo 323.



*Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.*

**Artículo 325.-** *Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.*

**Artículo 326.-** *Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el Concejo Distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.*

**Artículo 327.-** *En las elecciones de Gobernador y de diputados a la Asamblea Departamental de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital<sup>116</sup>.*

## **2.5. Ordenamientos jurídicos específicos.**

Sin dejar de señalar que en los casos de México y Argentina, como Estados federales con ámbitos de gobierno subnacional con Constituciones propias, la legislación orgánica municipal tiene un fundamentación bipartita, pues tanto en la Constitución Nacional como en las de Entidades Federativas y Provincias, respectivamente, se desprende la forma de organización y funcionamiento de sus órganos de gobierno. Por lo que respecta a Costa Rica y Colombia, como Estados unitarios es a través de los Códigos Municipales promulgados por los Poderes Nacionales, Asamblea Legislativa en Costa Rica, y

---

<sup>116</sup> *Ibíd.* Artículos 324 al 327.

Presidencia de la República en Colombia, donde se señala la forma de organización y funcionamiento de las municipalidades.

En el cuadro siguiente se señalan las denominaciones de la Legislación Municipal de los 4 países de referencia:

<b>Leyes Orgánicas y Códigos Municipales de México, Argentina, Costa Rica y Colombia</b>	
<b>México</b>	<p style="text-align: center;">Son promulgadas por los Congresos de cada Entidad Federativa<sup>117</sup>.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.</li> <li>2. Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.</li> <li>3. Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución política del Estado de Baja California Sur.</li> <li>4. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.</li> <li>5. Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.</li> <li>6. Código Municipal para el Estado de Chihuahua.</li> <li>7. Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.</li> <li>8. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima.</li> <li>9. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.</li> <li>10. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.</li> <li>11. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.</li> <li>12. Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.</li> <li>13. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.</li> <li>14. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.</li> <li>15. Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.</li> <li>16. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.</li> <li>17. Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit.</li> <li>18. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.</li> <li>19. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca.</li> <li>20. Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.</li> <li>21. Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.</li> <li>22. Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.</li> <li>23. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.</li> <li>24. Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.</li> <li>25. Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.</li> </ol>

<sup>117</sup> Datos consultados en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx).

	<p>26. Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco.                  27. Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.                  28. Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.                  29. Ley del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave.                  30. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán.                  31. Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas.</p>
<p><b>Argentina</b></p>	<p>Son promulgadas por la Asamblea Legislativa de cada Provincia<sup>118</sup>.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.</li> <li>2. Ley Orgánica Municipal y Régimen Comunal de la Provincia de Catamarca.</li> <li>3. Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Chaco.</li> <li>4. Ley de Corporaciones Municipales de la Provincia de Chubut.</li> <li>5. Ley de Régimen de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba.</li> <li>6. Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Corrientes.</li> <li>7. Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Entre Ríos.</li> <li>8. Ley Orgánica de Municipios de la Provincia de Formosa.</li> <li>9. Ley Orgánica de los Municipios de la Provincia de Jujuy.</li> <li>10. Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de La Pampa.</li> <li>11. Ley Orgánica Municipal Transitoria 6.843 de la Provincia de La Rioja.</li> <li>12. Ley de Régimen Municipal de la Provincia de Mendoza.</li> <li>13. Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Misiones.</li> <li>14. Ley del Régimen Municipal de la Provincia de Neuquén.</li> <li>15. Ley del Régimen Municipal de la Provincia de Río Negro.</li> <li>16. Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Salta.</li> <li>17. Ley Orgánica Municipal de la Provincia de San Juan.</li> <li>18. Ley de Régimen Municipal de la Provincia de San Luis.</li> <li>19. Ley Orgánica de las Municipalidades de Provincia de Santa Cruz.</li> <li>20. Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe.</li> <li>21. Ley de Municipalidades de la Provincia de Santiago del Estero.</li> <li>22. Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Tierra del Fuego.</li> <li>23. Ley de Régimen Orgánico de las Municipalidades de la Provincia de Tucumán.</li> </ol>

<sup>118</sup> Datos consultados en la página WEB de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Presidencia de la Nación Argentina. [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)

<p><b>Costa Rica</b></p>	<p>Es promulgado por la Asamblea Legislativa Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Municipal, expedido mediante Decreto de Ley Número 7794 de fecha 30 de Abril de 1998.</li> </ul>
<p><b>Colombia</b></p>	<p>Es promulgado por la Presidencia de la República.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de Régimen Municipal, expedido mediante Decreto 1333 de fecha 25 de Abril de 1986.</li> </ul>

## 2.6. La autonomía política en la legislación municipal.

En lo que respecta al tema de la autonomía municipal en América Latina, es necesario distinguir entre la retórica y la realidad en la región, ya que la cultura política latinoamericana es muy centralista (salvo la de Brasil) y las relaciones entre los gobiernos locales y centrales están caracterizadas más por la subordinación que por la igualdad, cooperación, colaboración y coordinación. En muchos países, la forma en que están concebidos la legislación municipal favorece la ingerencia e influencia del Estado nacional y de los gobiernos subnacionales y de los respectivos órganos legislativos en las actividades y asuntos locales. La legislación municipal aprobada por los órganos del gobierno nacional y subnacional regulan la organización administrativa y las funciones del gobierno local, restringiendo las posibilidades auto organizativas o de organización complementaria y los intereses locales no especificados en las competencias.

A efecto de caracterizar la autonomía política de los municipios de la región, retomaremos el análisis que plantea *Catalina Victory*, a partir de los siguientes elementos: “a) *sistema de representación democrática*; b) *competencias y recursos, así como* c) *organización y dimensión administrativa institucional, para ejercer las competencias que se les han encomendado*”<sup>119</sup>.

<sup>119</sup> Victory Molne, Catalina. Óp. cit. pp. 8-14.

**a) Sistema de representación electoral y mecanismos de representación democrática.-** Los integrantes de los órganos de gobierno municipal (Concejales, Ediles, Regidores, Síndicos, Alcaldes Intendentes, Presidentes Municipales) se eligen en una sola circunscripción y por el “*sistema electoral D’Hondt*”<sup>120</sup>. Las únicas excepciones son Panamá, donde se utiliza el sistema de las mayorías basado en circunscripciones electorales de nivel submunicipal, y Venezuela, donde la Reforma de 1992 introdujo un sistema mixto en el cual dos tercios de los concejales son elegidos al estilo anglosajón y el tercio restante en forma proporcional.

Los integrantes de los órganos de gobierno municipal se eligen mediante sufragio universal, directo y secreto, y en algunos países de la región el Alcalde o Intendente mediante votación popular y directa. Cabe mencionar que como se describió en las disposiciones constitucionales que regulan la organización municipal, para el caso de México, la elección de los integrantes del órgano de gobierno denominado “Ayuntamiento”, se lleva a cabo a través de fórmulas o planillas únicas por partido político, donde se hace la diferenciación de los candidatos que en la planilla ocuparán los cargos de Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.

Los mandatos electorales de los integrantes de los órganos municipales de gobierno tienen una duración de entre 2 y 6 años. Así mismo, las elecciones municipales coinciden en diez países con las de carácter nacional. En Bolivia, Brasil, Chile, México (no en todos los casos de sus entidades federativas), Paraguay y Perú, siempre se han realizado las elecciones en fechas diferentes a las nacionales. Por su parte, en Venezuela y Colombia se separaron las elecciones municipales de las nacionales desde finales de los ochenta.

El punto de partida para la elección de las municipalidades es la determinación del número de concejales en proporción al número de residentes y habitantes. Este parámetro de análisis nos lleva a decir que, en los sistemas latinoamericanos, el número de concejales

---

<sup>120</sup> El **Sistema D’Hont** es un método electoral que se utiliza, generalmente, para repartir los escaños de un parlamento o congreso, de modo aproximadamente "proporcional" a los votos obtenidos por las candidaturas. Aunque sobre todo es conocida en el ámbito de la política, este sistema puede servir para cualquier tipo de distribución proporcional. [http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_D'Hondt](http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_D'Hondt)

por ciudadano es muy reducido, ya que varían entre un mínimo de cinco en la mayoría de los países hasta un máximo de sesenta en el caso de la ciudad de Buenos Aires. Estos límites en el número máximo de concejales han producido un gran déficit democrático, sobre todo en los grandes municipios, donde el coeficiente de ciudadanos por concejal varía entre 20 mil y 80 mil habitantes.

La consecuencia de ello es obvia: los mecanismos de representación democrática son estructuras centralizadas con poca representación de la ciudadanía y escaso control del electorado sobre el cargo público elegido. De todo ello puede concluirse que los sistemas electorales no garantizan una aceptable representatividad del conjunto del electorado y, además, consolidan las estructuras centrales de los grandes partidos, excluyendo las minorías y haciendo muy anónima la relación del ciudadano con sus representantes.

El déficit de elegidos en proporción a los electores requiere medidas como ampliar el número de integrantes para los órganos colegiados de poder municipal; constituir circunscripciones más pequeñas; elección directa del cargo de Alcalde, Presidente Municipal o Intendente; y constitución de agrupaciones de electores, federaciones de agrupaciones e incluso participación de candidaturas independientes en las elecciones. Todas estas disposiciones deben ir encaminadas a reforzar la gobernabilidad y la representación lo más amplia posible de la ciudadanía, a fin de conseguir para los gobiernos municipales una mayor representatividad y pluralismo, así como una mayor estabilidad y eficiencia.

El cuadro siguiente describe el sistema electoral y la representación en los municipios de los países objeto de este estudio.

<b>Características del Sistema Electoral Municipal</b>			
<b>País</b>	<b>Período de Gobierno</b>	<b>Elecciones coincidentes con nacionales</b>	<b>Nº de Concejales</b>
<b>México</b>	3 años	Sí/No	5-20
<b>Costa Rica</b>	4 años	Sí	5-13
<b>Colombia</b>	4 años	No	7-28
<b>Argentina</b>	4 años	Sí	6-60

**b) Organización y Dimensión Administrativa Municipal.-** Los elementos del municipio son el territorio, la población y gobierno, y es a ésta última a quien corresponde su organización política y administración interna. Será por tanto el elemento organizacional el que definirá a la entidad institucional o sea, los municipios, y éstos las que ejercerán las funciones y adoptarán los acuerdos en que se materializan las competencias que las leyes les atribuyen.

La organización municipal viene establecida en las normas que la regulan. Sin embargo, una expresión de la autonomía municipal consistirá en la capacidad de establecer y desarrollar, por parte del municipio, una estructura organizativa propia adaptada a sus características y necesidades. Esta estructura organizativa propia debe estar acotada por la legislación municipal, procurando no dificultar o someter a controles y tutelas la estructura administrativa y su personal. A pesar de ello, se están adoptando reformas legales en este aspecto, fruto de las reivindicaciones de los mismos gobiernos locales y de asociaciones de municipios.

Los municipios tienen que dotarse de un desarrollo organizacional que les permita ejecutar las competencias y funciones encomendadas, y de unas estructuras flexibles y ágiles, ya que son muchas y variadas las resoluciones que diariamente han de adoptar. De entre ellas, destacan: la planeación, programación y eficiencia administrativa; un buen sistema de información municipal; la actualización de catastros y padrones de contribuyentes; la racionalización de ingresos y gastos; las reformas municipales que enfatizan aspectos jurídicos, normativos y reglamentarios; el uso de tecnología, etc. Disponer de políticas de personal y estilos de trabajo propios son, entre otros, aspectos necesarios para el fortalecimiento de la institución municipal.

En la realidad de los escenarios locales se comprueba una notable diferencia entre las competencias o atribuciones traspasadas al municipio y su capacidad institucional para ejecutarlas. Existe una clara contradicción ya que, por una parte, los Municipios reciben cada vez más competencias (muchas veces sin los recursos correspondientes) y, por otra, su capacidad de autoorganización aún está limitada, lo que dificulta su desarrollo institucional y, por tanto, ejercer correctamente estas competencias.

Por otra parte, es requisito obligado hacer referencia a los recursos humanos y financieros como elementos claves para el fortalecimiento institucional municipal. En cuanto a los primeros, se requiere no sólo una programación y eficiente administración de éstos, sino también su capacitación y profesionalización, a fin de que asuman los cambios y nuevos ámbitos de actuación que han de ejercer los gobiernos locales. La política de personal constituye un capítulo decisivo de la gestión municipal y, por consiguiente, desde una perspectiva interna, pone sobre la mesa el tema de la organización institucional, la planeación eficiente, servicio de carrera y el sistema de remuneraciones. Y, desde una perspectiva externa, sitúa la relación de la institución con la ciudadanía. Sin un personal motivado, capacitado y comprometido con la vida municipal, es muy difícil profundizar las relaciones democráticas en el ámbito local y promover el involucramiento de la comunidad en las políticas de desarrollo.

En consecuencia, la acción de capacitar y programar en materia de recursos humanos resulta estratégica para mejorar la gestión. Numerosas iniciativas y propuestas se han llevado a cabo en la región, a través de cursos tradicionales, de formación de instructores, o utilizando métodos de educación a distancia. En cualquiera de estas modalidades, la capacitación ha estado relacionada con ofertas externas al municipio.

En América Latina ya se han empezado a elaborar programas nacionales y regionales de capacitación en el ámbito de local, los cuales se están enfocando al personal electo, el personal civil, los líderes sociales y los funcionarios regionales y nacionales ligados al nivel municipal. En la actualidad, los programas de capacitación se orientan hacia un perfil de gerente público, más que de un administrador público con una labor de cohesión y coordinación que tanto necesita la ejecución y acción local, con un espacio imbricado entre la maquinaria burocrática y el nivel de responsabilidad política de la organización.

En cuanto a la gestión financiera, el fortalecimiento institucional comprende los tributos, tasas y transferencias, así como todos los aspectos que suponen dar mayor eficiencia a la administración municipal, como son la actualización de catastros, una planificación con un presupuesto adecuado y flexible que posibilite modificar ciertas decisiones conforme avanza su ejecución, para así poder cumplir mejor con los objetivos previstos. Criterios de



eficacia y eficiencia en los programas del municipio obligan a cuestionarse constantemente si el gasto que se realiza está produciendo el impacto social deseado, si se cumple la actuación en el tiempo previsto, y si los usuarios del servicio están satisfechos con la prestación.

Algunos municipios ya tienen incorporados los presupuestos por programas, indicadores de gestión para los servicios públicos y las tarjetas únicas para registrar a los contribuyentes. Sin embargo, aunque valorados como experiencias exitosas, todavía son casos excepcionales, pues la mayoría de las municipalidades son instituciones que aún no generan recursos propios y, por consiguiente, no realizan gestión financiera. Todos los aspectos enunciados permanecen lejanos para las municipalidades, pero sin embargo ya existen innumerables experiencias que demuestran que todos estos temas están en las agendas locales y nacionales.

En el cuadro siguiente se muestra el número de municipios que actualmente tienen México, Argentina, Costa Rica y Colombia, así como datos referentes a su estructura de gobierno<sup>121</sup>.

<b>País</b>	<b>Número de Municipios</b>	<b>Años de Gobierno</b>	<b>Órgano de Gobierno</b>	<b>Titular de la Función Ejecutiva</b>
México	2,440	3	Ayuntamiento	Presidente Municipal
Argentina	2,153	4	Consejo Deliberante	Intendente

<sup>121</sup> Datos tomados de las páginas electrónicas del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal de México ([www.infed.gob.mx](http://www.infed.gob.mx)), Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Presidencia de la Nación Argentina ([www.mininterior.gov.ar/municipales](http://www.mininterior.gov.ar/municipales)), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal de Costa Rica ([www.ifam.go.cr](http://www.ifam.go.cr)), del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)).

País	Número de Municipios	Años de Gobierno	Órgano de Gobierno	Titular de la Función Ejecutiva
Costa Rica	81	4	Gobierno Municipal	Alcalde
Colombia	1,127	4	Concejo Municipal	Alcalde

**c) Competencias y recursos.-** En cuanto a este rubro, si analizamos la legislación municipal latinoamericana, hallaremos un primer listado de competencias sobre los servicios básicos éstas; son las funciones privativas del municipio por excelencia y las que están relacionadas con la prestación de servicios públicos locales.

Una nueva área de competencias es la de los servicios sociales, que está abordándose con un criterio más político, lejos de la concepción de asistencia o beneficencia social. Se trata de intervenciones de los municipios en áreas nuevas, con un nuevo enfoque y más dirigido a la prestación de servicios esenciales de carácter básico para la dignidad humana, como son la salud, la enseñanza y las políticas sociales. Los gobiernos locales se enfrentan a estas nuevas competencias con un nuevo enfoque y como parte integrante del Estado y de las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo, es un proceso que no está carente de conflictos y contradicciones entre un Estado nacional que cede algunas funciones y pocos recursos, y unos gobiernos locales que tienen que atender con pocos medios las demandas de una población necesitada.

La competencia del medio ambiente también empieza a estar presente en los códigos municipales, compartida con otras instancias y administraciones. No obstante, ello no exime a la municipalidad del importante papel que debe desempeñar al respecto. Sin embargo, podemos afirmar que aún son pocos los municipios latinoamericanos que están encarando el tema de la gestión medioambiental.

Los procesos de municipalización son de carácter homogéneo, sin tener en cuenta que las capacidades de los municipios son distintas entre sí. Los esquemas normativos han de ser más flexibles, ya que el marco de competencias que puede transferirse a los municipios es muy amplio y abarca los aspectos financieros, de gestión administrativa y de gestión sectorial. Por todo ello, es necesaria una íntima coordinación de la actuación municipal con otras administraciones para la prestación de los servicios públicos, así como identificar claramente el rol de la administración central, con el objeto de asegurar su financiamiento. El Estado nacional no puede seguir transfiriendo competencias a los municipios sin los oportunos recursos y sin asumir el principio de subsidiariedad.

En lo que se refiere a los recursos económicos, las transferencias fiscales han aumentado desde mediados de los años ochenta y, normalmente, se han realizado mediante acuerdos para compartir ingresos fiscales de la nación. Este nuevo mecanismo de transferencia de recursos ha incrementado la capacidad de los gobiernos locales. Son ejemplos, entre otros, los de México y Colombia.

En Colombia, la Constitución de 1992 introdujo un acuerdo general para compartir los ingresos fiscales del país, con un aumento por etapas, hasta alcanzar en el 2001 el 41%. En Centroamérica, se reconoce en diferentes países la disposición constitucional que garantiza una transferencia anual a las municipalidades de un tanto por ciento del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado. Estas transferencias no son definitivas y los Municipios disponen de libertad para fijar sus prioridades. A pesar de este aumento de transferencias fiscales, éstas no han sido capaces de paliar la enorme brecha en el nivel de prestación de servicios entre municipalidades con o sin recursos.

Por lo que respecta al control financiero y la función de auditoría, el gobierno central ejerce un control financiero estricto sobre el gobierno local, a excepción de los casos de Brasil y Argentina, donde esta función la desempeña el gobierno estatal o provincial. Para ello, se utilizan varios mecanismos como: la potestad de retener transferencias discrecionales; el uso de exigencias o condicionalidad sobre el gasto municipal; las políticas de inversión mediante planes o programas fijadas desde organismos centralizados; la configuración del sistema impositivo municipal; límites a la potestad municipal de variar las tasas;

limitaciones en la enajenación de bienes inmuebles, endeudamiento y acceso al crédito; y la aprobación de los presupuestos municipales. En Centroamérica constituye una limitación clara a la autonomía el denominado "plan de arbitrios", que consiste en la aprobación *a priori* de una lista detallada de tasas impositivas y tarifas propuestas para cada municipalidad durante cada año.

En la mayoría de los países latinoamericanos el control financiero del gobierno local lo ejerce la Auditoría Superior o Contraloría General de la Nación, una entidad de mucha autoridad asentada en la tradición luso-hispánica de las leyes administrativas. En algunos países esta función la desempeñan las dependencias encargadas de la hacienda pública y las finanzas. El objetivo primordial es casi siempre el de asegurar la legalidad del gasto y de los ingresos municipales. Esta vigilancia consiste en una auditoría previa o bien posterior de las cuentas municipales, controlando tanto la elaboración y ejecución del presupuesto, como la compra y venta de activos municipales. La Auditoría Superior o la Contraloría General de la Nación tiene el derecho de investigar la contabilidad municipal sin más trámite; esta forma de control financiero es esencialmente reguladora de las actividades y muy poco tiene que ver con intenciones de apoyarlas en su gestión ordinaria.

Otro elemento que caracteriza los recursos económicos de los municipios es su capacidad de generar recursos propios a partir de los impuestos, tasas y transferencias, que posibilitan los códigos o regímenes municipales. Su generación depende fundamentalmente de dos elementos: disponer de un catastro actualizado para así poder ejercer una presión fiscal sobre la propiedad; y una dinámica de actividad industrial y comercial, es decir, un desarrollo económico y social. Ambos elementos escapan hoy por hoy del control de las municipalidades de la región, ya que los catastros en la mayoría de los Municipios o no están actualizados o no reflejan los valores de mercado, o prácticamente no existen, y en cuanto al desarrollo económico y social, éste se halla localizado generalmente en muy pocos, que son los que concentran la riqueza.

### 3. Integración de la hacienda pública municipal.

En su análisis sobre las *Tendencias actuales de las Finanzas Locales en América Latina*, Andrew Nickson “apunta que la participación de los gobiernos locales en el total del gasto público en América Latina varía desde un bajo 2% (casos de Panamá y Paraguay), hasta un alto 18 y 24% (casos de Brasil y Colombia).

*El patrón financiero de los gobiernos locales en América Latina es similar al encontrado en muchas otras partes del mundo. Toda vez que cuando son evaluados por su aportación al Producto Interno Bruto (PIB), los Municipios tienden a ser más importantes proveedores de servicios públicos que recaudadores de ingresos propios, y en cada país los ingresos recaudados por los gobiernos locales a partir de sus fuentes propias son mucho menores que sus gastos.*

*De lo anterior resulta que un número muy reducido de Municipios dependen básicamente de sus fuentes propias de ingresos para financiar su gasto corriente y, por otro lado, la gran mayoría depende fuertemente de las transferencias intergubernamentales para financiar este tipo de gastos. Pero casi todos los Municipios, grandes y pequeños, dependen básicamente de las transferencias discrecionales otorgadas por los gobiernos nacionales y de créditos blandos (en donde ello es posible) para financiar los gastos de capital”<sup>122</sup>.*

La hacienda pública en general se conforma en cualquiera de sus esferas gubernamentales con los recursos y bienes patrimoniales con que se cuenta, así como con la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar los objetivos del gobierno; así como con los recursos crediticios o deuda pública. Es en esta acepción que la legislación tributaria en América Latina dispone para el ámbito local un ejercicio circunscrito a las políticas de participación del gasto nacional, con lo cual se hace más dependiente su ejercicio.

---

<sup>122</sup> Nickson, Andrew. **Tendencias Actuales de las Finanzas Locales en América Latina**. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Octubre de 1998). Venezuela. pp. 4-5.

### **3.1. Los ingresos propios.**

En América Latina las fuentes más importantes de ingresos recolectados a nivel local son los impuestos y las tasas, aunque la distinción entre ellos es frecuentemente poco clara en la práctica. Las ganancias generadas por operaciones comerciales usualmente constituyen una fuente menor de ingreso neto porque las pocas empresas municipales constituidas en la región rara vez operan con superávit.

Aunque las facultades fiscales de los gobiernos locales varían considerablemente de país a país, el impuesto sobre la propiedad, los impuestos sobre uso de vehículos, las licencias comerciales y las tasas por alumbrado público y limpieza típicamente constituyen la mayor parte de la recaudación local recolectada por los Municipios grandes y medianos. El resto proviene de un conjunto de impuestos menores, multas y derechos por servicios administrativos.

### **3.2. Los impuestos locales.**

Existen tres tipos principales de impuestos municipales en América Latina: el impuesto a la propiedad, el impuesto sobre vehículos y un impuesto a la actividad comercial local (el cual es usualmente gravado con base en los dividendos). De éstos, el impuesto a la propiedad es la fuente más importante de ingresos generados por los municipios de la región.

El impuesto a la propiedad en Latinoamérica es normalmente gravado con base en el valor del predio (es decir, terreno más construcción), y la valuación está basada en la medición de sus características físicas, con cálculos basados en valores unitarios para zonas específicas, uso de suelo y construcción estándar. La tarifa, expresada como un porcentaje del valor capital, es usualmente estipulada por las leyes nacionales de hacienda, y los gobiernos centrales permiten poca discrecionalidad a los municipios para cambiarlo.

En el sentido expuesto, *Nickson* establece que “*hay cinco razones por las que la eficacia de la recolección de tributos sobre la propiedad (es decir, la suma recolectada en relación*

*con la que sería posible recaudar con las tarifas fijadas actualmente) es baja en casi todos los países de la región.*

*La primera, es que usualmente las valuaciones son extremadamente bajas porque a través del sistema de autoevaluación el propietario mismo está autorizado para llenar los formatos que determinan el valor declarado de la propiedad. El uso generalizado de tarifas progresivas para establecer las obligaciones fiscales implica que el incentivo para reportar un valor menor del verdadero es más fuerte cuando la propiedad es más valiosa.*

*En segundo lugar, la revaluación de los valores unitarios es infrecuente, continuamente es pospuesta por decreto del gobierno central, e invariablemente está muy por debajo de la tasa de inflación (excepto en Brasil y en Colombia, donde la indexación es la norma).*

*Tercero, incluso en las municipalidades más grandes, la caprichosa revisión del catastro falla en su capacidad de registrar debidamente el real crecimiento en el número de propiedades individuales y en su creciente complejidad, especialmente en el sector informal.*

*Luego, las exenciones están ampliamente extendidas en muchos países. Estas pueden incluir edificios gubernamentales así como construcciones residenciales o de valor histórico. Las propiedades ocupadas por personas de tercera edad también reciben frecuentemente descuentos importantes. Por ejemplo, en Chile un decreto presidencial de 1982 exentó del pago del impuesto a la propiedad durante veinte años a las edificaciones construidas por programas habitacionales del gobierno. Originalmente dirigidas como un subsidio para los residentes de bajos recursos, una gran parte de estas propiedades - las cuales representan el 70% de las propiedades habitacionales en algunas municipalidades - fueron rápidamente ocupadas por familias situadas por arriba de la línea de pobreza.*

*La ineficiencia de los impuestos (es decir, la proporción de los ingresos gastados en la recolección del impuesto) es frecuentemente alta debido a los costos de administrar un sin fin de impuestos menores. Muchos de estos impuestos son establecidos con una base fija (y por lo tanto rápidamente erosionados por la inflación) más que de acuerdo a un*

*porcentaje determinado, y esto reduce la elasticidad del impuesto. En general, ha habido poco progreso en racionalizar y reducir el número de estos impuestos en favor de una mayor simplicidad administrativa*<sup>123</sup>.

La abrumadora naturaleza urbana de los impuestos locales constituye uno de los principales problemas estructurales para la gran mayoría de los municipios latinoamericanos, los cuales tienen un carácter netamente rural. La ausencia de cualquier previsión en la legislación fiscal municipal para gravar las actividades agrícolas representa un apremiante problema para los municipios rurales de bajos recursos. Esta incapacidad para aprovechar una de las principales fuentes potenciales de ingresos locales es una razón clave para el débil desempeño fiscal de la vasta mayoría de pequeños municipios en la región.

### **3.3. Las tasas municipales.**

Además de la imposición de impuestos, en América Latina típicamente existen otras dos fuentes locales de ingreso para los municipios: los derechos fijos establecidos por servicios administrativos y las tasas por la provisión de servicios públicos. Las tasas más comunes son aquéllas cobradas por la expedición de licencias o permisos de construcción y por el establecimiento de nuevos negocios.

Las tasas también son cobradas por la renta de puestos en los mercados, por la operación de kioscos en lugares públicos y por las ventas en la vía pública. Las tasas más comunes relacionadas con la provisión de servicios públicos se asocian a: limpia; el manejo de desechos sólidos; el alumbrado público; el transporte público; los rastros; panteones, y servicios deportivos, culturales o recreativas. La provisión de agua potable permanece bajo el control de los gobiernos locales y casi siempre son cobrados con base en la medición de consumo.

En los municipios más grandes de la región, las tasas por la limpia, alumbrado público y recolección de desechos sólidos son frecuentemente recolectadas mediante un recargo en

---

<sup>123</sup> Ídem. p. 2.



la factura emitida para el pago de agua o electricidad a empresas estatales. Las contribuciones por mejoras -un cargo diseñado para recuperar el costo del mejoramiento de infraestructura por parte de los propietarios beneficiados por la obra- existe en la mayor parte de los países de la región, pero raramente es una fuente importante de ingreso local, excepto en Colombia.

### **3.4. Las transferencias intergubernamentales.**

En relación a este punto, *Nickson señala que “hasta la década de los ochenta, en la mayoría de los países latinoamericanos las transferencias fiscales de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales eran en pequeña escala, con base en criterios discrecionales y sujetas a variaciones repentinas. Los criterios para la distribución de las transferencias entre municipalidades estuvieron envueltos en la obscuridad legal con el fin de enmascarar la prevaencia del clientelismo. Como resultado de ello, tales distribuciones fueron consideradas más como un gesto de buena voluntad por parte del gobierno central que como un derecho jurídico de los gobiernos locales. Estos arreglos arbitrarios inhibieron enormemente la planeación ordenada de los servicios públicos locales porque las autoridades municipales no tenían forma de pronosticar el total de recursos que tendrían a su disposición.*

*En muchos países, especialmente en Argentina y Ecuador, estas transferencias funcionaron como donaciones con el sencillo objetivo para cubrir los déficits presupuestales municipales. El nivel exacto de las transferencias usualmente se alcanzaba como resultado de amargas y prolongadas negociaciones entre los gobiernos locales y el nivel central.*

*Un sistema de transferencias basado en la distribución de parte de los ingresos de los impuestos recolectados centralmente existía en algunos países antes de los ochenta. En teoría, este arreglo tenía la ventaja que el gobierno local podía tener acceso a fuentes substanciales y elásticas de ingreso sin el riesgo de las arbitrariedades asociadas con el financiamiento a través de mecanismos clientelares. En la práctica, sin embargo, estas transferencias fueron frecuentemente derivadas de la recaudación de impuestos nacionales específicos, lo cual provenía de la volátil exportación de productos primarios*

*tales como petróleo (en Ecuador) y café (en El Salvador); y los fondos fueron distribuidos preferentemente con base en su origen (v.g. para las municipalidades ricas en estos recursos)”<sup>124</sup>.*

### **3.5. Los préstamos.**

El uso de los préstamos por parte de los municipios latinoamericanos para financiar proyectos de inversión es menos pronunciado que en otras partes del mundo con niveles comparables de ingreso per cápita. La disponibilidad de créditos blandos para Municipios de grande y mediano tamaños es limitada a programas de créditos rotatorios organizados por agencias de cooperación internacional, dichos recursos son canalizados a través de bancos o entidades gubernamentales administradoras de créditos para el desarrollo municipal.

La cartera de préstamos de estos programas ha sido criticada por su énfasis en proyectos no autoliquidables tales como oficinas municipales y centros recreativos multi-usos, los cuales son frecuentemente construidos con diseños estandarizados e inapropiados. Debido a que estos proyectos no son generadores de ingreso, frecuentemente producen bajos niveles de recuperación del crédito, se han generado presiones de las agencias de financiamiento, lo que ha generado que haya un notable cambio en el manejo de la cartera de tales programas hacia proyectos autofinanciables encaminados a fortalecer la recolección de impuestos municipales y a mejorar su eficiencia administrativa.

### **3.6. Ingresos compartidos.**

En la mayoría de los países, desde los años ochenta, los gobiernos centrales han puesto mayor énfasis en el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través de aumentar el flujo de transferencias financieras más que a través de concederles mayores facultades para generar ingresos locales. Como resultado, en la mayoría de los países creció la proporción de transferencias en el total de los ingresos municipales, y este fenómeno fue especialmente notable en municipios pequeños.

---

<sup>124</sup> *Ibíd.* p. 3.

Estas mayores transferencias usualmente no fueron diseñadas para financiar ninguna ampliación substancial de las responsabilidades de los gobiernos locales. Ni tampoco fueron usualmente "etiquetadas" para gastos sectoriales específicos. Consecuentemente, la discrecionalidad municipal en la distribución de estos recursos financieros fue significativamente incrementada.

Aunque estos nuevos sistemas de transferencias aumentaron el potencial para una mayor responsabilidad municipal hacia el electorado local, a través de la ampliación de la provisión de servicios, su naturaleza general (más que específica) y su falta de "consignación" hizo poco para estimular una mayor eficiencia en la provisión de servicios locales. Raramente los gobiernos centrales establecieron sistemas de monitoreo para asegurar que estas mayores transferencias fueran usadas eficientemente. Las mayores transferencias normalmente tomaron la forma de "acuerdos de recaudación participable", bajo los cuales los gobiernos locales recibieron una proporción estipulada de las fuentes nacionales de ingresos.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales, además de la bienvenida al incremento general de sus fondos, estos acuerdos tuvieron cuatro importantes ventajas. La primera es que, como fueron ligados a las fuentes más importantes de impuestos nacionales, ellos incrementaron enormemente la elasticidad del ingreso municipal en relación al crecimiento general del producto interno bruto (PIB). Segundo, en fuerte contraste con la volatilidad y obscuridad de los mecanismos anteriores de transferencias, su predictibilidad y transparencia permitieron a los municipios programar su gasto más allá del corto plazo. En tercer lugar, las transferencias fueron distribuidas entre los municipios con base en necesidades más que considerando cuáles generaban la mayoría de los fondos.

Por lo tanto, en la práctica, ellos funcionaban como una "donación" con múltiples objetivos por parte del gobierno central. Por último, este sistema de transferencias con objetivos múltiples permitió a los municipios distribuir recursos de acuerdo con las prioridades locales. La única limitación en esta discrecionalidad fue el frecuente requerimiento de que una proporción mínima de la transferencia debía ser gastada en servicios específicos.

Estas transferencias estuvieron basadas en montos fijos por unidad de servicio, o "per cápita" en el caso de educación y salud. Este sistema de transferencias específicas fue diseñado para asegurar que servicios identificables fueran proveídos con estándares especificados y a un costo particular, aunque ellos sufrían la desventaja que los pagos por unidad raramente tomaron en cuenta la enorme variación regional en el costo de la provisión del servicio; además, los pagos fueron inadecuadamente ajustados para mantenerlos al ritmo de la inflación.

### **3.7. Los desafíos para el fortalecimiento de las finanzas locales.**

Así como sus responsabilidades aumentan, los gobiernos locales enfrentan los enormes retos de fortalecer su base financiera a través de transferencias del gobierno nacional así como a través de su propia generación de ingresos. Para Nickson *"la experiencia negativa de transferencias arbitrarias y discriminatorias anterior a los años ochenta dio lugar a la distorsionada idea, en gran parte de América Latina, que tales transferencias sirvieron únicamente para mantener el control del poder hegemónico del gobierno central por medio de perpetuar débiles e irresponsables municipalidades que fueran dependientes del gobierno central para sacarlos de apuros.*

*En su ocasión, esto condujo a la errónea visión que una auténtica autonomía fiscal requería que los gobiernos locales llegaran a ser completamente autofinanciables. Por esta razón, la mayor proporción del ingreso municipal derivado de las transferencias del gobierno central en años recientes ha sido frecuentemente interpretada como evidencia de la completa erosión de la autonomía municipal.*

*Aunque esta visión es entendible a la luz de la larga tradición del centralismo latinoamericano. Sin embargo, es contraria a la que es sostenida en la mayor parte del mundo. La tendencia global hacia una mayor dependencia en las transferencias del gobierno central está íntimamente vinculada a la devolución de las funciones de provisión de servicios hacia el nivel municipal. El incremento acompañado en las transferencias fiscales refleja un reconocimiento por parte del gobierno central de la inadecuación*

*estructural de los ingresos localmente recaudados para financiar adecuadamente estas nuevas responsabilidades de gasto.*

*La falta de acceso directo a las fuentes más importantes de ingreso significa que los gobiernos locales en América Latina continuarán requiriendo transferencias del gobierno. Es también así en el resto del mundo. En Europa, por ejemplo, la extensa responsabilidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios es acompañada por una alta dependencia financiera de las transferencias del gobierno central. Pero las municipalidades europeas no perciben esto como una mutilación a su autonomía porque ellas tienen permitida una amplia discreción en decidir el gasto de estos fondos con respecto a sus propias prioridades”<sup>125</sup>.*

Las consideraciones de equidad plantean un reto particular al proceso de descentralización fiscal en América Latina debido a las enormes disparidades en el gasto per cápita entre los municipios. Existe el peligro de que la descentralización fiscal, si no va acompañada de mecanismos para una significativa redistribución intermunicipal, quizás genere incluso mayores inequidades interjurisdiccionales entre los municipios más ricos y más pobres. La posibilidad de que esto ocurra es aumentada por el hecho de que en ninguna parte de América Latina, el gobierno nacional haya asumido el objetivo de asegurar estándares uniformes de provisión a lo largo del país para determinados servicios públicos tales como educación, salud, vivienda y provisión de agua potable. Aunque el sistema de recaudación participable entre el gobierno nacional y el local actualmente casi siempre incorpora consideraciones de equidad en sus fórmulas de distribución, el monitoreo del gobierno nacional en materia de equidad, eficiencia y eficacia en la provisión de servicios en diferentes Municipios está todavía muy ausente.

A pesar del preponderante papel que las transferencias parecen destinadas a desempeñar en casi todos los países de la región, hay aún un enorme potencial para incrementar el ingreso propio municipal. Nuevas fuentes de ingreso local pueden ser identificadas, se pueden gestionar mayores y mejores donaciones y préstamos de las agencias internacionales, y el préstamo municipal puede ser prudentemente incrementado. Pero los

---

<sup>125</sup> *Ibíd.* pp. 8-9.

avances, en cuanto a mayores ingresos propios, pueden ser más rápidamente obtenidos al mejorar la administración de las fuentes de ingreso actualmente existentes.

Las técnicas diseñadas para asegurar que todo el ingreso es debidamente recolectado - tales como la introducción del sistema de la ficha única (el cual contiene todas las obligaciones fiscales del contribuyente en el mismo patrón de causantes), así como los recargos municipales en los recibos de agua y electricidad - son formas rápidas y baratas de mantener la elasticidad de los ingresos generados localmente.

Los rápidos avances posibles mediante una administración mejorada son particularmente evidentes en el caso del impuesto a la propiedad, cuyo rendimiento depende de una combinación de cuatro factores: lo completo del catastro, el nivel y la exactitud de las valuaciones, la tarifa del impuesto y el esquema de exenciones; y la eficiencia en la recolección. Los esfuerzos para mejorar la tributación sobre la propiedad han tendido a enfatizar un enfoque preponderantemente tecnológico que le da prioridad a la creación de sistemas nacionales de catastro, usando costosos métodos de aerofotometría y sistemas de información geográfica. Sin embargo, las propiedades recién descubiertas o recién reevaluadas rendirán poco ingreso si la recolección es pobremente administrada. Por esta razón, vale la pena darle prioridad a una mayor eficiencia en la recaudación, haciendo que la tramitación sea conveniente para el ciudadano y que el no cumplimiento sea sujeto a una rápida y costosa penalización. Esta estrategia es costo-eficaz y produce rápidos beneficios.

Finalmente, la transferencia de mayores responsabilidades fiscales a pequeños municipios con una administración débil y servicios catastrales escasos constituye un particular reto por el peligro de que esto pueda conducir a una declinación en el rendimiento de los impuestos locales. En muchas municipalidades pequeñas, hay diversos límites prácticos en la habilidad de las autoridades municipales para ejercer sus nuevas facultades fiscales que le han sido devueltas por el gobierno central. La renuencia profundamente arraigada para pagar impuestos municipales, evidenciada por el endémico nivel de evasión, frecuentemente puede ser explicada en parte por la larga historia de una terriblemente inadecuada prestación de servicios. En esta situación, las autoridades municipales tienen

que ser capaces de demostrar un mejoramiento en su desempeño relacionado con tales servicios antes de que puedan generar el apoyo político para elevar los impuestos.

El tema de las finanzas municipales tiene varios aspectos fundamentales e interesantes. En torno a la importancia del municipio, es claro que más que un asunto de recursos, de lo que se trata es de lograr una verdadera y efectiva suma de competencias para resolver y enfrentar con éxito las responsabilidades que corresponden al gobierno local. Del mismo modo, es evidente que se requiere una especie de reordenamiento, una redistribución geográfica y múltiples reformas y medidas correctivas.

Asimismo, es casi ocioso repasar cuáles son los posibles ingresos municipales, pues sabido es que los hay de carácter tributario y de diverso origen. Hay transferencias del gobierno nacional, donaciones y aportes directos, créditos (que de una u otra manera habrán de ser pagados), participación calificada en recursos nacionales de origen tributario y propiamente tributos municipales (sean impuestos, tasas o contribuciones tributarias especiales). También podría haberlos de tipo financiero y por venta de bienes y servicios. La lista podría verse ampliada o disminuida según el concepto que se tenga.

Lo que parece ser innegable es que los gobiernos locales siempre requieren más recursos y éstos no parecen llegar con oportunidad y en cantidad apropiada. ¿Estará la solución en otorgar o reconocer potestad tributaria a los municipios?; ¿Acaso será mejor otorgar un reparto total del presupuesto o de los ingresos del Estado a los municipios?; ¿Habrá otras posibilidades?; ¿Qué puede hacerse para solucionar este asunto?; ¿Estarían dispuestos los ciudadanos a “sufrir” la directa imposición estatal y municipal a la vez?

#### **4. El municipio en América Latina.**

Es innegable que el proceso de reforma del Estado, en particular experimentado en México a partir de 1980, puso en la mesa del debate nacional el tema de la vida municipal, generando incluso un gran movimiento para impulsar su desarrollo. Es así que en 1983 se dio la reforma municipal en México, plasmada en el artículo 115 de la Carta Magna, como uno de los primeros pasos para la democratización del gobierno local.

A más de 25 años de tal acontecimiento, que incluso ha sido de referencia en otros países latinoamericanos, debemos hacer una reflexión sobre los avances o retrocesos que ha llevado al municipio en América Latina a tener vigencia y ser nuevamente centro del debate. Para ello, se hace necesario asumir una postura crítica para saber en dónde estamos y qué falta por hacer.

*Para Alicia Ziccardi, “en América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron a partir de 1980. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad y política social. La gobernabilidad, es uno de los componentes centrales en el análisis de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, lo es para la comprensión del gobierno de las ciudades.*

*El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en ese orden de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, la prestación de los servicios públicos y en donde se perciben las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía<sup>126</sup>”.*

Por otra parte, ya lo apuntaba *Mauricio Merino* que *“Recursos y Autonomía son dos palabras que adoptan características y razones propias, según cada uno de los municipios que las exigen... Esas dos constantes, traducidas a las dificultades cotidianas, han sido la causa de los principales conflictos locales: la gente se ha organizado para resolver problemas, necesidades o expectativas específicas, cuyos gobiernos municipales no han podido atender, precisamente, por la ausencia de recursos y autonomía. Si los problemas habitan en el territorio municipal, entonces la capacidad de respuesta suele estar lejos de los gobiernos locales... De modo que, paradójicamente, las razones que explican el origen de las dificultades municipales constituyen, al mismo tiempo, las principales demandas de las sociedades locales...*

---

<sup>126</sup> Ziccardi, Alicia (Coordinadora). **La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas**. Miguel Ángel Porrúa-IIS UNAM. México. 1996. p. 13.



*El centralismo político y administrativo –el control central de las decisiones y del dinero público- cobra formas concretas y, en ocasiones, dramáticas. Pero al mismo tiempo, la existencia misma de esas dificultades plantea la necesidad de acudir con demasiada frecuencia a las instancias centrales de decisión y acción gubernamentales que concentran la verdadera capacidad de respuesta. En otras palabras: mientras más problemas afrontan los gobiernos municipales, más se refuerza la tendencia hacia el centralismo”<sup>127</sup>.*

El municipio, escaso en general de recursos y autonomía, aparece como una especie de variable dependiente de las muy diversas formas que adquiere la participación de la sociedad: unas veces como aliado, otras como adversario y otras más como objeto de disputa entre grupos distintos. Y es que casi todos los conflictos locales de América Latina, en efecto, podrían haberse resuelto si hubiese habido recursos oportunos o un criterio definido sobre la autonomía que se supone está otorgada constitucionalmente a los municipios como un verdadero ámbito local de gobierno. El resultado, ha sido la existencia de una sociedad demandante y gobiernos municipales con poca capacidad de respuesta. Aunado a ello hay por lo menos tres obstáculos que también se repiten por encima de la diversidad local que frenan su desarrollo, se trata de limitaciones jurídicas, políticas y administrativas.

Sin lugar a duda la diversidad es consustancial a la democracia moderna. La democracia misma sólo es factible a partir de la participación activa de los ciudadanos en la elección de los gobernantes. Es el mínimo requerido para conformar un Estado democrático. Y de ese mínimo para adelante, las formas de gobierno democrático estimulan la participación de los ciudadanos en otros ámbitos de la sociedad. Desde ahí surge la diversidad pero también la consolidación de la democracia. Por eso la cuestión de la participación social no puede verse aislada de la reforma del Estado y de las otras políticas públicas que contribuyen a dicha reforma, por ejemplo la descentralización, el fortalecimiento de los municipios y la construcción de gobiernos locales.

---

<sup>127</sup> Merino, Mauricio (Coordinador). **En Busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano.** El Colegio de México. México. 1995. pp. 283-285.

La descentralización desde el centro, que ha sido característica de la política estatal en ciertas materias los últimos años, ha fracasado en su contenido descentralizador, entre otras razones, porque ha sido diseñada sin tomar en cuenta los circuitos y redes sociales de participación social existentes en los diversos territorios y entidades a donde se ha dirigido. Se ha confundido participación con una suerte de consulta ambigua y carente de posibilidades de toma efectiva de decisiones. En otras palabras se ha querido descentralizar sin democratizar.

El ejercicio de la ciudadanía activa es un medio por el cual se hace efectivo el derecho y se ejercitan las responsabilidades de personas y grupos frente a una comunidad determinada. El compromiso mutuo que supone la elección de un gobierno democrático se actualiza en la propuesta de políticas públicas acordes con las demandas ciudadanas y en la efectiva respuesta de los ciudadanos, sus grupos, sus redes y en la operación de dichas políticas. Imposible pensar en el éxito de cualquier política pública sin la participación social, toda vez que la unilateralidad de las determinaciones del gobierno se deslegitima cuando no hay comunicación y consenso con los actores sociales.

El municipio en América Latina debe ser objeto de transformaciones en la “revalorización de lo Local” como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social colectiva, de creación de infraestructura para el desarrollo y de ejercicio pleno de autonomía (nueva gobernabilidad).

*Para Enrique Cabrero, “paradójicamente en la fase de globalización, integración mundial y desvanecimiento de fronteras económicas, surge también una tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales inmersas en lo municipal, como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y de permanencia. El valor de concebir los problemas globalmente, en su trascendencia mundial, pero traducirlos en preocupaciones y acciones locales, parece ser una búsqueda de reposicionamiento social ante un mundo demasiado complejo en su desarrollo, en sus desequilibrios y en sus contradicciones. En este escenario lo nacional debe recuperar su esencia simbólica de ser una suma de localidades.*

*En América Latina se observan procesos de reacomodo, de mayor protagonismo de la sociedad civil, de mayor vigor de las regiones, de resurgimiento de lo local como eje de la acción social. Ello debe ser rescatado desde el municipio para constituirse como una realidad para el desarrollo.*

*Ciertamente este tipo de tendencias todavía son en muchos casos poco perceptibles, casi se podría decir que en ciertos países son más latentes que manifiestas, sin embargo, sutilmente se van haciendo sentir. Parecía observarse por ejemplo, en algunos países latinoamericanos, que las sociedades vienen eligiendo el espacio local para resolver los expedientes todavía pendientes de la democracia, la búsqueda del bienestar y una nueva forma de relación con el Estado.*

*Si bien los Estados de la región latinoamericana en la última década han impulsado procesos de descentralización para fortalecer a los gobiernos locales, dichas iniciativas han sido en su mayor parte leves intentos que no han logrado generar una nueva dinámica de relación centro-regiones. Aún así los espacios locales parecieran no esperar más e ir recobrando paulatinamente su capacidad de iniciativa, de generación de propuestas y soluciones. Es decir, ante la debilidad de las iniciativas descentralizadoras de arriba-abajo, la sociedad y los niveles de gobierno empujan dicho proceso de abajo-arriba.*

*Debemos aceptar estas tendencias como el escenario vigente y de oportunidad, reconociendo que el nuevo punto de la agenda de la Reforma del Estado no se encuentra en el centro, en los niveles nacionales, sino en el local y en la sociedad civil. Tendríamos que aceptar que es un proceso ampliado de reformas de los gobiernos nacionales y estatales, y de sus formas de relación con el ámbito municipal, lo que puede generar el reacomodo necesario.*

*En la nueva fase de Reforma, el centro debe convertirse en un articulador de esfuerzos locales, brindando un soporte en recursos y acciones de fortalecimiento del municipio. La orientación de la reforma, modalidades y ritmos, deberá ser conducida por el nivel local de gobierno. De no ser suficientemente perceptivos de este momento histórico, los gobiernos nacionales seguirán generando no sólo tensiones, sino abiertas rupturas en el espacio*

*local, donde el Municipio estará condenado a no ser el articulador social que tanto se necesita para mantener vigente la unidad nacional*<sup>128</sup>.

En América Latina el proceso de municipalización que implica, por una parte la voluntad de los centros de transferir poder a las instituciones locales, y por otra, la capacidad de éstos últimos para recepcionarlo y ejecutar las competencias correspondientes, es una historia continua de avances y retrocesos en cuanto a la asunción de competencias por parte del municipio. Si bien durante las últimas décadas el número de municipios ha aumentado significativamente, la relación población total número de municipios todavía es insuficiente, sobre todo si lo comparamos con Europa.

Respecto de lo anterior *Adrián Domínguez* expone que algunos ejemplos son países como *“España, donde existen más de 8 mil 700 Municipios para una población de más de 40 millones 847 mil habitantes; Francia cuenta con 36 mil Comunas para una población de 59 millones, 551 mil habitantes; mientras que en Brasil para 169 millones 872 mil habitantes hay aproximadamente 5 mil 560 Municipios; Chile cuenta con 336 municipalidades para 15 millones 116 mil habitantes”*<sup>129</sup>; en México hay 2 mil 440 Municipios y 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal para 104 millones 907 mil habitantes; en Costa Rica hay 3 millones 651 mil habitantes para 81 Cantones; Colombia tiene mil 127 Municipios para 44 millones 531 mil habitantes, y Argentina tiene mil 921 Municipios donde habitan más de 37 millones 812 mil personas.

De lo que se ha planteado, las ciudades en América Latina en general pueden diferenciarse por su población, nivel de ingreso y producción en 3 grandes categorías: grandes, medianas y pequeñas. No obstante esta diferenciación y dada la gran diversidad poblacional y territorial a que hacíamos referencia, puede dar lugar a todo tipo de controversias, ya que estas categorías no pueden significar lo mismo en las diferentes latitudes de América Latina, como tampoco al interior mismo de los países. No es igual

---

<sup>128</sup> Cabrero Mendoza, Enrique... Óp. cit. pp. 11-13.

<sup>129</sup> Domínguez, Adrian E... Op. cit. p. 2. (Los datos de población fueron actualizados al 2005, mismos que fueron tomados del portal electrónico de wikipedia.com).

hablar de pequeñas localidades conectadas a un gran centro urbano que áreas donde la ruralidad y el aislamiento poblacional son el factor predominante.

En este contexto se ubica la relación entre población y cantidad de municipios, el cual tiene más que ver con los desequilibrios poblacionales originados en un proceso de desarrollo desigual y en el manifiesto desinterés de los centros en cuanto a transferencia de poder.

Por otra parte, la capacidad de los gobiernos locales muestra altos índices de vulnerabilidad en términos de gestión y liderazgo. De los más de 15 mil 600 municipios existentes en la región, sólo pueden ser interlocutores válidos de los gobiernos centrales, aquellos localizados en las capitales nacionales, estatales, regionales, o a lo más en determinadas ciudades intermedias.

La influencia de los agentes de las estructuras centralizadas dominan los escenarios locales como un todo, impactando en la forma de hacer política y en la gobernabilidad del sistema en general. Sin embargo la reforma política latinoamericana no se resuelve en los centros. Esto requiere de la activación de estructuras descentralizadas.

La agenda de discusión local será múltiple, concreta y global. Son muy pocas las competencias que permanecen reservadas a la esfera nacional: defensa, relaciones exteriores y política macroeconómica. En cuanto a la autonomía municipal, la que constituye uno de los elementos fundamentales del proceso de descentralización y mayor legitimidad democrática, a partir de la capacidad de generar recursos propios y la independencia en la toma de decisiones, en general en América Latina se ha expresado más en la elección popular de Presidentes Municipales, Alcaldes, Intendentes, Prefectos y Concejales, que en las capacidades para generar ingresos propios y tomar decisiones de envergadura.

Una dimensión analítica fundamental a entender, diagnosticar y realizar propuestas alternativas de la problemática local se vincula con la relación Estado y Sociedad.

Fundamentalmente sobre el Estado recaen las posibilidades de articular y fomentar los esfuerzos de la sociedad en su conjunto sometida a los impactos de la crisis.

Hoy se habla del rol insustituible del Estado en cuanto a convertirse en el primer responsable de la conciliación entre lo económico y lo social. El municipio puede convertirse en un motor privilegiado de esta conciliación en la medida que ciertas actividades relacionadas con el desarrollo económico o con la generación de empleo estén siendo contempladas a partir de una intervención estratégica.

Explorar los escenarios futuros posibles de estas transformaciones es en la actualidad una labor pendiente e imprescindible, en la medida que el conocimiento de las tendencias actuantes desde una perspectiva integral aportará elementos esenciales para una mejor comprensión, análisis y superación de la problemática social local.

##### **5. La gestión de los municipios latinoamericanos.**

En este sentido, tal vez una de las consecuencias más relevantes de las profundas transformaciones operadas, esté dada en el aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales ante la retracción de la intervención del Estado central en lo urbano, y en particular en relación a la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo. Es claro que en general la gestión municipal no sólo no ha proporcionado servicios básicos a la mayoría de la población (empleo formal, vivienda, educación, transporte e incluso agua potable y saneamiento); sino que además los gobiernos municipales han sido con frecuencia incapaces de garantizar el orden jurídico elemental (regulación de ocupaciones ilegales, privatización informal de los servicios públicos, control y fiscalización de actividades económicas en su jurisdicción, garantía de seguridad urbana y protección ciudadana) adoleciendo también, en ciertas condiciones de la legitimidad y de la representatividad mínimas para actuar en nombre de la ciudadanía.

Lo que constituye un rasgo central de las instituciones y procesos locales en América Latina es la debilidad estructural del municipio, derivada de su déficit económico-

financiero, técnicos y de recursos humanos, y en términos generales, de su escasa autonomía como eslabón inferior de la organización territorial del Estado.

Con todo, los antecedentes de la actual coyuntura municipal latinoamericana ponen de relieve la encrucijada en que se encuentran estos nuevos actores y sus potencialidades, en la medida en que la escena política nacional y el propio Estado central aparecen como espacios cada vez más distantes y ajenos, las necesidades sociales básicas encuentran en lo local un ámbito de expresión privilegiado y un espacio de apropiación posible por parte de los sectores populares.

Hoy parece factible ante la retirada del Estado nacional y el debilitamiento de los movimientos sociales urbanos, constatar el surgimiento de nuevos actores territoriales (organizaciones de base y gobierno o agentes municipales) que en su relación con el poder local se plantean la construcción de un nuevo orden social. Un nuevo orden social, que parece tender a constituirse sobre el trasfondo del desempleo y de un proceso de pauperización de efectos insoslayables en la estructura social, planteando nuevos dilemas a la gestión municipal.

Así, cada vez más el proceso de globalización impone asumir la consigna de "pensar globalmente y actuar localmente", sin embargo los municipios no siempre logran posicionarse en este nuevo escenario con la fortaleza, protagonismo, eficiencia y capacidad de gestión necesarias.

Desde tal perspectiva la gestión municipal puede plantearse, retomando los planteamientos de Domínguez, *"desde 3 ejes de preocupación presentes en la reflexión contemporánea sobre los procesos de globalización y desarrollo: 1) Modernización y Gobernabilidad; 2) Autodesarrollo Sustentable; 3) Inserción Internacional y Competitividad.*

**1) Modernización y Gobernabilidad:** *El gran desafío que hoy debe asumir la gobernabilidad requiere alcanzar los objetivos de consolidar la democracia, lograr crecimiento económico y asegurar la paz social. En esta tarea se define lo sustancial. El punto crucial es darle en los hechos igual jerarquía a la equidad social que al crecimiento*

*económico. Tales objetivos deberían constituir el núcleo de un diseño de estrategia que formulada desde el gobierno adquiriera el rango de políticas a largo plazo.*

*Desde lo conceptual modernización implica nuevas formas de gestión, lo cual supone fundamentalmente una transición de una gestión impulsada por las reglamentaciones hacia sistemas de gestión en función de los resultados con participación y control ciudadanos. En términos de desarrollo la gestión está ordenada a definir objetivos, metas y tareas. En el plano de lo municipal presupone la confección y actualización de los catastros. Requiere racionalizar los ingresos y gastos con criterios de eficiencia y equidad, como también determinar las necesidades de Asistencia Técnica.*

*En el debate sobre la transformación del municipio el tema de la gestión local abarca temas sobre el personal, los presupuestos, las inversiones, proyectos, uso de la tecnología y mecanismos de participación popular. Tal proceso de reforma implica algunas directrices, las cuales podrían ser:*

- Eliminación de sistemas desactualizados de presentación de informes, reglamentaciones complejas, normas de desempeño poco claras y falta de información acerca de resultados y costos;*
- Todos los niveles de gestión deben tener presente un enfoque de demanda en cuanto a los efectos de las políticas públicas (niños, estudiantes, usuarios, comunidades, etc.);*
- Las decisiones de políticas públicas deben establecer un vínculo entre recursos y demandas e integrarse en el presupuesto municipal;*
- Establecer un sistema de retroalimentación permanente por parte del consumidor/ciudadano con respecto a la calidad de los servicios;*
- Implementar un sistema de capacitación y sensibilización de funcionarios y empleados a modo de propiciar el cambio de las actitudes y comportamientos de la gestión gubernativa en función de un continuo perfeccionamiento y una mejora sostenida de los servicios;*
- Instituir sistemas eficaces de monitoreo y evaluación, e incentivos para obtener resultados.*



*El municipio tiene asimismo un rol protagónico en cuanto a la promoción del desarrollo económico local. Fundamentalmente implica una política de acercamiento y concertación con el sector privado para que éste se comprometa con el desarrollo municipal, en especial en lo que se ha dado últimamente en denominar la conformación de alianzas estratégicas entre el Estado, empresas y sociedad civil.*

*No cabe duda que esta estrategia introduce cambios en cuanto a las relaciones con el sector productivo y con las funciones clásicas de la gestión municipal orientadas al cobro de impuestos o la regulación actividades empresariales.*

*Hoy se concibe a los municipios como elementos dinamizadores de las ventajas comparativas de una determinada localización geográfica para promover la municipalización de la inversión con recursos nacionales o regionales. Tiende así a imponerse a los municipios la obligación de competir entre sí para captar inversiones y también actuar cooperativamente en este sentido. No obstante, desde el Estado central deben incrementarse significativamente la asignación de recursos para actividades productivas locales destinadas fundamentalmente a fomentar las oportunidades de empleo y arraigo poblacional.*

**2) Autodesarrollo Sustentable:** *Se tiende a pensar que la sustentabilidad es un término que puede aplicarse a la defensa y manejo adecuado del medio ambiente. Es sólo un aspecto de la cuestión. El otro elemento fundamental está en el vigor, en la perseverancia, en la insistencia y sobre todo, en el alcance de la participación social. Vale decir de las condiciones mismas de sustentabilidad humana y social del proceso de desarrollo. El concepto de Desarrollo Sostenible implica que el acceso de todos a las oportunidades debe sostenerse, o sea que la disponibilidad del mismo no ha de circunscribirse a la generación presente, sino extenderse a las futuras.*

*Quiere decir, que sobre todo porque si éstas permanecen pobres y miserables difícilmente podrán preocuparse por las futuras. Sustentabilidad no significa hacer sostenible la pobreza, sino entre otras cosas, equilibrar equitativamente las ganancias conforme a los propios niveles de consumo.*

*En estos términos, el gobierno municipal deberá ser más sociedad que Estado y el escenario donde se despliegan tanto el desarrollo económico como la participación ciudadana y la solidaridad entre las comunidades.*

**3) Inserción Internacional y Competitividad:** *Observada desde cierta perspectiva histórica se advierte que Latinoamérica nunca pudo resolver satisfactoriamente su inserción internacional combinada con márgenes aceptables de crecimiento económico y social. La brecha entre los requisitos de un mundo global y ciertos estilos de inserción internacional es gigantesca. Sin embargo, frente al mismo marco global otros países (Japón, Corea, Taiwán) no obstante las vicisitudes financieras actuales, han demostrado, que no existe una sola vía de vinculación al orden internacional. Si se parte del supuesto de una sociedad constituida como sujeto histórico de su destino, que busca una especificidad económica y cultural para integrarse al mundo, las alternativas estarán centradas en torno de la formación de ventajas comparativas dinámicas, la transformación paulatina y progresiva de la estructura productiva a los cambios tecnológicos y una acumulación continua en capital humano. Así puede pensarse en una integración activa y competitiva a partir de:*

- *Un marco amplio de incentivos en cuanto a invertir en la gente, en su educación, en su salud, en tecnología, en instituciones de desarrollo vocacional;*
- *Equitativa distribución del ingreso. El crecimiento económico se refleja en el nivel de vida de la gente;*
- *Habilidad para anticiparse a los demás, y con ello poder tener una integración activa en el mercado mundial a través de sus exportaciones;*
- *Gobiernos emprendedores, decisivos, filosofía de no inhibir las iniciativas de la gente y Desarrollo Humano de todos los sectores sociales*<sup>130</sup>.

## **6. El municipio como base del gobierno local.**

Siguiendo con los planteamientos de Domínguez (1999), el fenómeno de la crisis, ha implicado políticas importantes de centralización-descentralización del Estado. La

---

<sup>130</sup> Ídem. pp. 4-6.

redefinición y reestructuración incluyen algún tipo de reforma en la organización territorial del Estado y comportan una redistribución de competencias y funciones y -en menor medida de recursos- entre las instituciones político-administrativas correspondientes a los distintos niveles de gobierno.

Podría hipotetizarse que esta suerte de reconversión del Estado central que aumenta las responsabilidades de los gobiernos municipales, implican una expectativa de fortalecimiento o de reconstrucción de un tejido socio-político en torno al cual pudieran verificarse y recrearse formas más democráticas de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Sin embargo deben satisfacerse ciertas premisas, sin las cuales, el proceso no producirá los frutos que se esperan de ella desde una perspectiva de eficiencia y democratización.

En materia de descentralización, algunas de estas premisas podrían ser:

- Un entorno democrático, de relaciones horizontales. De igualdad entre las personas y las organizaciones, de invitación al ejercicio activo de la ciudadanía, de apertura a la participación, de transparencia en la información y de eliminación de toda acción tendiente a la exclusión;
- Autonomía indispensable para reconocer las demandas de las comunidades y apuntar hacia ellas la planeación del gasto. Lo cual incluye en cuanto a la organización pública en general y al municipio en especial, flexibilidad y sensibilidad a la evolución del entorno y del ambiente, receptividad hacia los usuarios y desarrollo de acciones tendientes a transformar a las personas en actores participativos, más que regular o expedir normas ineficaces;
- A partir de un cambio que requiere gradualidad, progresividad, persistencia y pragmatismo, iniciar un movimiento en cuanto a la coordinación intergubernamental y concertación de acuerdos en los ordenes regional y local;

- Formación gerencial, inclusión de líderes comunitarios y formación concurrente de funcionarios de los sectores público y privado. Articulación de proyectos mixtos entre la esfera privada y el sector público;
- Evaluación participativa comunitaria de resultados y gestión.

A partir de estas premisas ese puede ser uno de los escenarios, sin embargo no hay que olvidar que el de la descentralización del Estado ha sido un discurso en el que convergen aquellos que pretenden diseminar demandas y los conflictos sociales y reducir mecánicamente los gastos de la administración central, con aquellos que luchan por promover la reactivación económica y la democratización política del Estado, posibilitando la integración y la participación de los sectores populares urbanos, generalmente manipulados o marginados.

Lo expuesto se vincula con la ambigüedad propia de las políticas de descentralización en una coyuntura de crisis como la actual. Es esta profunda ambigüedad la que hace posible pensar en la descentralización como el instrumento que genera una mayor participación popular y eficacia en la gestión municipal, pero también, como política que puede ser funcional a fines menos progresistas, como por ejemplo el de la distribución de los costos y de la crisis y el ajuste hacia abajo, en momentos en que los estados centrales presionados por reducir su déficit fiscal parecen no tener otra cosa que compromisos y deuda para repartir.

En este orden de ideas la descentralización territorial y municipal merece ser entendidas como un campo de conflicto en gestación que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de las políticas de modernización del Estado y la democratización. La opción asume la forma de un dilema de hierro. Si llegan a predominar políticas de descentralización que impulsen y refuercen tanto mecanismos locales de eficacia y racionalización de la gestión, como de una mayor participación y representación en el sistema local de toma de decisiones, posiblemente se verá fortalecida la articulación entre los distintos niveles del Estado y las condiciones de las sociedades locales y regionales.

En cambio, si predominan políticas que se orienten a una reducción unilateral del gasto en la administración central, a fragmentar demandas, segmentar los conflictos sociales, y manipular el voto, los resultados serán procesos de modernización excluyentes y democracias locales frágiles, que no redunden en desarrollo económico y que inclusive posibiliten o mantengan el caos político social.

En este marco nuestra creencia fundamental reside en las nuevas potencialidades y desafíos que se plantean a la gestión municipal correspondientes a empezar a ser -como nunca en el pasado- verdaderos núcleos de desarrollo y gestión de lo local.

**CAPÍTULO III.**  
**EL GOBIERNO LOCAL COMO IMPULSOR DE LA REFORMA DEL ESTADO  
EN AMÉRICA LATINA.**

- 1. Gobierno local.**
- 2. Autonomía municipal y descentralización política.**
- 3. Redistribución de recursos fiscales.**
- 4. Impulso del asociacionismo municipal.**
- 5. Desarrollo regional y metropolitano.**
- 6. Fortalecimiento de la participación ciudadana.**
- 7. Desarrollo sustentable.**
- 8. Capital social.**

### **CAPÍTULO III.-**

## **EL GOBIERNO LOCAL COMO IMPULSOR DE LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA**

Como se ha señalado en el capítulo anterior, en América Latina el municipio tiene los principales atributos de una institución: personalidad jurídica, patrimonio propio, órgano de gobierno, territorio, población y un conjunto de garantías jurídicas que le permiten consolidar una actuación propia basada en la ley. Esta revalorización ha sido consecuencia de los procesos de democratización, reformas del Estado, descentralización y desconcentración administrativa, así como de la aplicación de políticas compensatorias para aliviar la pobreza en la región.

Sin embargo, el municipio latinoamericano no está consolidado; con la descentralización se ha fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias se ha hecho sin la correspondiente cesión de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados. El proceso de democratización ha creado mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, pero con escasa capacidad de respuesta a las necesidades de la población.

La nueva manera de gestionar implica la construcción de un municipio democrático; el pensar de manera estratégica la dimensión política y económica del municipio, considerando su inserción en el ámbito global, nacional, regional, local etc. La gestión de los servicios públicos debe encararse bajo principios de eficacia social y eficiencia administrativa; constituyéndose en una instancia de gobierno que responda a las necesidades sociales que se plantean en su ámbito. El gobierno del municipio implica tener un proyecto de éste, la creación de una visión compartida con los actores públicos y privados, y un compromiso de largo plazo para su ejecución. El ejercicio político por parte del gobierno municipal requiere dos aspectos: la ciudadanía y la relación con las otras instancias del Estado en el ámbito local.

El concepto de “lo local” parece tener un significado obvio, puesto que habitualmente lo identificamos con lo que llamamos nuestro entorno más cercano. En términos neutros y del propio diccionario esa definición es aceptable, porque en efecto por local, los académicos entienden lo perteneciente al lugar, lo propio y lo cercano, lo relativo a un territorio. Lo local es una categoría flexible que puede hacer referencia a un barrio, una ciudad, una comunidad, una comarca, etcétera, categoría en la que lo importante es la conciencia de su artificialidad.

Debido a que el municipio es la entidad más cercana al individuo, resulta indispensable conocer sus problemas y plantear soluciones que permitan encaminar las acciones del gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así, perseguir el desarrollo de la comunidad es propiciar las condiciones para la transformación de la vida de los individuos de la manera más rápida, dentro de una eficiente planeación y programación para el logro de los objetivos deseados.

### **1. Gobierno local.**

Los cambios en el terreno de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones no se detienen. Al contrario, las transformaciones cada vez avanzan más deprisa y en pleno siglo XXI lo hacen estableciendo una doble y simultánea tendencia global-local. Es por ello que la globalización ha traído consigo una revalorización de lo local que se puede sintetizar en aquello de “pensar lo global y actuar en lo local”, de una manera crítica y autónoma, desde una perspectiva municipal. Esta fase de grandes transformaciones, que camina de la mano de las tecnologías actuales y de la economía, nos ha conducido a una sociedad más mundializada en la que se produce una revalorización y un redescubrimiento de lo local.

Aprovechar las oportunidades y conjurar las amenazas que han significado fenómenos como los procesos globalizadores, la crisis del Estado asistencialista e interventor y la emergencia y revalorización de lo local –con sus secuelas en cuanto a los mecanismos de integración y cohesión social, nuevas correlaciones de poder y de fuerzas, actores e



identidades emergentes y nuevos tipos de conflicto social-, son los retos más significativos que enfrenta hoy América Latina.

En este escenario, los medios de comunicación viven un proceso de constante cambio. La incorporación de tecnologías nuevas, la entrada de nuevos operadores, las políticas de concentraciones empresariales o los constantes avances en las estrategias de alianzas constituyen sólo algunos síntomas de esa constante mutación de un hipersector que cada día mueve más dinero y aparece como uno de los que ofrece mayores expectativas de crecimiento en el nuevo siglo.

En el nivel local, las posibilidades de que se gobierne y se gestione el territorio con una perspectiva regional y de coordinación intermunicipal se confronta a los intensos procesos de competitividad política que protagonizan los diferentes actores políticos.

En América Latina existen alrededor de 16 mil gobiernos locales. Con los nombres de Municipalidad, Alcaldía, Ayuntamiento, Intendencia o Prefectura según el país. Los gobiernos locales tienen en común el estar dotados de un territorio, ser habitados por una población que mantiene relaciones sociales múltiples, constituir el espacio de desarrollo de una cultura única y particular, y poseer un gobierno local elegido por los ciudadanos. Son los gobiernos locales, los que encabezan sistemas sociales complejos y dinámicos que deben ser respetados cuando generan su propio desarrollo.

*Para Ivan Finot, "frente a la concepción que sostiene que el desarrollo es responsabilidad exclusiva del Estado-Nación, a través de la planificación, más o menos centralizada, o del mercado, como aboga el enfoque neoliberal dominante, numerosas experiencias demuestran que las ciudades, en distintas escalas, y las regiones son espacios donde surgen y se desarrollan procesos de innovación y transformación, convirtiendo a lo Local en un actor protagónico del desarrollo.*

*El desarrollo planificado normativamente desde un centro irradiador de directrices a ser ejecutadas por medio de una multiplicidad de operaciones encadenadas, que descienden*

*en cataratas desde el gobierno central hasta los gobiernos municipales dejó de ser un paradigma.*

*En este sentido, se indaga acerca de estrategias inversas: el desarrollo como producto de los beneficios resultantes de espacios locales que generan riqueza de manera autónoma y cuya población alcanza niveles satisfactorios de bienestar, quedando reservadas para el nivel central las responsabilidades en áreas como la definición de reglas generales, defensa y relaciones exteriores, política macroeconómica y justicia”<sup>131</sup>.*

El mundo cambia aceleradamente, se integra y empequeñece. El mejoramiento de las comunicaciones y la diseminación tecnológica son la causa principal del proceso de globalización que afecta estructuralmente a las economías locales, sus mercados y el empleo. Sin embargo, paradójicamente son las redes de comunicación e información las que constituyen un medio indispensable para lograr la modernización municipal.

En América Latina el concepto moderno de desarrollo local supone un importante cambio estratégico en la concepción del desarrollo y de los roles que deben cumplir los distintos niveles del estado. El modelo clásico de desarrollo ha estado ligado al crecimiento económico y está asociado a la implantación de grandes fábricas, generalmente de capital transnacional, que traen consigo la generación de empleo y la proliferación de pequeñas y medianas empresas ligadas, de alguna manera, a la producción de la gran empresa.

Frente a este modelo clásico *Jordi Borja y Manuel Castells* señalan “*que se ha comenzado a difundir, sobre todo en Europa y Canadá, la idea del desarrollo endógeno. Este modelo tiene como principal sostén la revalorización del territorio y de los recursos locales. El punto de partida es que todas las comunidades territoriales tienen recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales), los cuales constituyen su potencial de desarrollo.*

---

<sup>131</sup> Finot, Iván. **Descentralización en América Latina. ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?** Ponencia presentada en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Margarita, Venezuela. 1997. Documento electrónico. pp. 5-6.

*Es el desarrollo local endógeno el resultante de la capacidad de una comunidad de utilizar su potencial comprometiéndose en procesos de cambio estructural de la economía local. Este potencial se aprovecha contactando sinérgicamente los recursos antes señalados y el capital social local –organizaciones, instituciones y el grado de confianza y cooperación en sus redes de relaciones– para ponerlos en función de sus economías de escala no explotadas.*

*Es el ámbito local, donde es posible construir espacios para la concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, intelectuales, profesionales y organizaciones populares, porque es el territorio que no sólo concentra a un grupo humano y una diversidad de actividades, sino porque también es el espacio simbiótico que integra culturalmente. De ahí que se convierta en el lugar de respuestas posibles a los desafíos económicos, políticos, sociales y culturales de nuestra época. Para ambos autores, es ahí donde se facilita la articulación de los múltiples actores que hacen vida en un espacio compartido para acordar acciones colectivas”<sup>132</sup>.*

El desarrollo local, entonces, debe de entenderse como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable, que contemple la equitativa distribución de la riqueza aprovechando eficientemente las capacidades de la sociedad local, alentando su participación y, finalmente, que tienda a la inserción en la globalización, conservando la identidad local.

Al poner en marcha procesos de desarrollo local se generan cambios y resignificaciones de los actores locales que requieren conducción y contención social y política. La política local pasa, entonces, a ser un proceso de construcción de un poder local que se nutre de la capacidad de convocar, catalizar, movilizar y coordinar las potencialidades de los actores locales a partir de los atributos de decisión del estado local, atendiendo no sólo a la diversidad cultural sino también a las contradicciones que en estos procesos surgen.

---

<sup>132</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel. **Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información**. Taurus. Madrid. España. 1997. pp. 9-10.

El proceso desarrollo local es, fundamentalmente, una construcción política que reclama modificaciones en el actual modelo de gestión municipal y en la concepción y el comportamiento de la propia sociedad local.

El actual modelo de gestión municipal se puede definir como burocrático (prestador de servicios). Ahora bien, la mayoría de los municipios latinoamericanos, en cuanto organización estatal, padecen de tres tipos de limitaciones para llevar adelante políticas de desarrollo local.

Estas son el centralismo de las prácticas políticas, las condiciones económicas y financieras y los problemas organizacionales. Esta situación ha generado una relación radial entre el centro del poder y los municipios. Así, pese al reconocimiento constitucional, la autonomía municipal que la mayoría de los países latinoamericanos posee, no ha logrado superar el nivel del discurso.

Es un hecho que la mayoría de los municipios latinoamericanos continúan presos del viejo modelo de gestión, caracterizado por las prácticas burocráticas basadas en las normas y procedimientos, una división del trabajo centralizada y verticalizada, con escaso compromiso con los resultados de la gestión, y por la escasa adaptabilidad al cambio.

De esta forma se hace rutinaria la tarea y las acciones se realizan respetando el “cómo” sin preocuparse sobre el “para qué”, y toda la secuela de problemas que esta práctica produce dentro de las organizaciones. A esto se suma que el municipio sufre de una escasez crónica de cuadros técnicos, originada por los bajos salarios y el desprestigio del agente municipal, y la ausencia de sistemas de información adecuados para la toma de decisiones.

El modelo tradicional de gestión municipal se sustenta en una concepción del Estado donde el municipio ocupa el centro de la escena local y, generalmente, monopoliza la acción pública. En efecto, esta concepción estado-centrista se encuentra profundamente arraigada, no sólo en los municipios, y se debe, fundamentalmente al papel central que ha tenido el estado en la construcción y conformación de las sociedades latinoamericanas.

Es dentro de la lógica de este modelo tradicional, que muchos municipios han comenzado a implementar políticas que tienen por objetivo estimular y promover la actividad económica a partir de acciones tendientes a incrementar las ventajas competitivas de la ciudad. Estas acciones son de promoción económica y tienen por objetivo el crecimiento económico local, sin que, necesariamente, se convierta en desarrollo local. En estos casos, rara vez se encuentra articulación con el sector privado, sino que, más bien, prima la lógica estado-centrista que tiende, fundamentalmente, a generar condiciones beneficiosas para la inversión privada.

En la actualidad el modelo burocrático en América Latina demuestra claros síntomas de agotamiento, resulta ineficiente e insuficiente para afrontar la nueva realidad y por lo tanto está en crisis. Así, los primeros en reconocer esta crisis, y actuar en consecuencia, han sido los propios dirigentes locales, quienes presionados por el proceso de descentralización de funciones del estado nacional y por la demanda social que tienen a sus puertas han comenzado a poner en marcha políticas que procuran una salida productiva para la crisis social.

El gobierno local de hoy en día está involucrándose cada vez más en un fuerte y persistente apego al concepto de autosuficiencia y autonomía, ya que éste ha sido relegado a una política de descentralización que limita la reforma del Estado y a ser los ejecutores de políticas y decisiones que se toman en otros niveles del centro del Estado.

Una estrategia alternativa para contrarrestar y revertir la actual tendencia de la globalización, sostienen algunos autores es la creación de comunidades locales autogobernables centradas en negocios locales.

Es la competitividad, el desarrollo social y la reforma del Estado las tendencias que pueden impulsarse desde el ámbito municipal, pero se necesita para ello de gobiernos locales democráticos, eficientes, transparentes y con una gestión estratégicamente orientada a crear las condiciones para que eso suceda.

En el sentido expuesto, al vislumbrar las bases para un nuevo modelo de concebir y ejecutar la política local, *Mayela Cubillo*, señala que *“si se acepta que el desarrollo local, es el resultado de la acción conjunta y coordinada de las instituciones públicas y sociales locales que de lugar al desarrollo económico sustentable, se podrá entonces reconocer que se requiere de una transformación en la forma de concebir y ejecutar la política local. Se requiere, además, un nuevo modelo tanto de gestión como en la relación estado sociedad, lo que demanda un cambio en ambos.*

*La implementación de políticas de desarrollo local requiere que el municipio actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos. De esta forma la dinámica de los procesos de decisión política se ve transformada de la tradicional “coordinación jerárquica y burocrática” a una serie de acciones de consulta, consenso y articulación de redes de actores, donde el municipio cumplirá un papel central pero no monopolístico. Esta transformación es de índole política y requiere de un cambio de visión y de práctica por parte de los dirigentes locales.*

*El municipio entonces podrá continuar con un papel central por dos razones. Una, radica en que en su rol de estado al nivel local tenderá a proponer un determinado rumbo de desarrollo, y la otra buscará conducir políticamente a las fuerzas sociales involucradas, debiendo resolver los conflictos de intereses.*

*Para lograr el desarrollo local, el gobierno municipal cuenta a su favor con una fluida relación con la sociedad local, lo que le permite conocer con mayor certidumbre la realidad económica, social y política en la que tiene que actuar. Esta situación le permite poseer condiciones óptimas para llevar adelante una política de participación que vaya contribuyendo a la democratización, tanto de la vida política como del propio estado”<sup>133</sup>.*

---

<sup>133</sup> Cubillo Mora, Mayela. **La Dimensión Política del Desarrollo Local**. En Montemayor Marín, María Cecilia y Otros. **Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal: Óptica Académica**. México, 2008. Edición electrónica. [www.eumed.net/libros/2008a/356](http://www.eumed.net/libros/2008a/356). pp. 79-80

Siguiendo el clásico trabajo de *Osborne y Gaebler*<sup>134</sup>, podemos destacar que el gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretejer los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comunidad. Así, el involucramiento de la comunidad en la resolución de sus problemas es trabajoso, los plazos son más extensos y en ocasiones la tarea es desgastante, pero en la mayoría de los casos los resultados estarán garantizados.

Adicionalmente a lo antes dicho, un adecuado diagnóstico de las fortalezas y debilidades de su comunidad es el elemento central para cualquier proyecto de desarrollo local. En este sentido, se debe tener en cuenta no solo los aspectos materiales (infraestructura, equipamiento, etc.) con que se cuenta, sino, y principalmente, las características de las instituciones y los recursos humanos existentes en la sociedad. Este diagnóstico es primordial para saber a quiénes se va a convocar, o con quiénes se puede o no contar y, sobretodo en el marco de escasez de recursos públicos, poder determinar dónde se realiza la inversión, tanto de recursos como de esfuerzos.

El nuevo gobierno local se reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas. Hoy en día es inminente una urgente reconsideración y actualización de la gestión pública en general y, en concreto de la local, a fin de conseguir una textura que les permita la adecuada combinación de los principios de seguridad-estabilidad y flexibilidad e impulso.

Hoy se impone como principio general de la gestión pública local el servicio al ciudadano. La organización y funcionamiento municipal ha de tener como guía prestar a los ciudadanos unos servicios eficaces y eficientes. Junto a todo ello, el desarrollo humano se manifiesta en el espacio del desarrollo local como la expresión del capital social que resulta de la participación de todos los agentes económicos y actores políticos en los diferentes procesos de decisiones.

---

<sup>134</sup> Osborne, David and Gaebler, Ted. **Reinventig Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**. Addison-Wesley. Reading. Massachusents, USA. 1992.

### **1.1. El desafío político del desarrollo local.**

El desarrollo local como se ha venido planteando a lo largo de este trabajo, conlleva un desafío político. Es *Mayela Cubillo* quien nos muestra que “este desafío se da en un marco en donde, siguiendo a *Joan Prats*, el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentiven, coordinen, orienten, influyeran y equilibren las interacciones antes aludidas. Gobernar la interacción significa, en primer lugar, procurar el equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero significa también, y principalmente, influir en dichos grupos y fuerzas y orientar su dinámica con la finalidad de alcanzar nuevos y más deseables equilibrios. El gobierno debe mantener la cohesión social y procurar a la vez el cambio estructural, y hacerlo respetando y fortaleciendo la autonomía de los diversos grupos y organizaciones. Tal tarea no tiene nada de fácil.

Así, tomado el concepto de *Prats* sobre lo que significa, en términos generales, gobernar, entendemos que la implementación de un proyecto de desarrollo local demanda resolver lo que *Cotorruelo Menta* ha llamado el triángulo conflictivo del moderno desarrollo regional” en el que se deben conjugar de manera positiva los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados, de equidad en la distribución de la riqueza y el empleo generados y de preservar a largo plazo el entorno medioambiental.

Es en el marco de los conceptos expuestos, que la tarea de gestionar el desarrollo local requiere la articulación, coordinación, mediación y asignación de recursos entre la red de actores locales cuyas acciones influyen en las dinámicas del territorio, lo que constituye la base de las nuevas funciones políticas del gobierno local. Esto, en sentido político, significa coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos que la interacción público-privado y la dinámica del entramado de las instituciones y los actores locales generan.

Son los diferentes niveles y espacios de poder, los que cada actor posee para generar un abanico heterogéneo y disparador de relaciones entre actores sociales y poder político. Sin dejar, claro está, de reconocer la influencia de instituciones como la Iglesia, los



*sindicatos, las asociaciones de profesionales o las organizaciones no gubernamentales, entre otros, ya que es el sector de los empresarios los que poseen mayor influencia en las decisiones del gobierno local, tanto sobre las que lo afectan directamente como de aquellos que son de interés general.*

*De la misma forma en que es sumamente difícil sostener un programa de desarrollo local sin una política nacional y regional que se oriente al desarrollo, resulta poco razonable pretender una distribución del ingreso local sin un marco nacional.*

*Lo que es necesario plantear es que el esfuerzo social que demanda el desarrollo, y en particular el desarrollo local, debe contemplar, desde el comienzo y explícitamente, alternativas para mejorar las condiciones de empleo, tanto cuantitativa como cualitativamente, y para garantizar una equitativa distribución de la riqueza obtenida. Para América Latina este es el desafío central de la democracia ya que es el estado, a partir de su propia autoridad, el actor central de un proceso de redistribución del ingreso.*

*Más allá de la resolución de los conflictos, se destaca la tarea de coordinar las acciones y los intereses de una amplia gama de actores. Esta no es una tarea meramente técnica; no se reduce a compatibilizar las acciones gubernamentales con las de los otros actores tratando de evitar la duplicación, superposición, y desperdicios de esfuerzos. Por el contrario, su carácter estratégico, en términos de buscar y seguir un rumbo, la convierte en una función esencialmente política que impulse la coordinación intermunicipal.*

*La coordinación, en sentido político, requiere también de la aceptación de una suerte de doble liderazgo o liderazgo compartido que lleva a un liderazgo coordinado entre los políticos que conducen el municipio y los actores de la sociedad local y, por lo tanto, demanda cambios actitudinales tanto de los actores sociales como de los políticos locales.*

*Es necesario que la dirigencia política deba asimilar y afrontar el surgimiento de nuevos liderazgos sociales que pueden articularse con sus propios intereses políticos o, también, pueden transformarse en competidores al poder político de turno.*

*Es por ello entonces que la política adquiere otro valor, que le brinda una nueva legitimidad, en la medida que la actividad política, entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras, es la base para el éxito de iniciativas que apunten a dinamizar los factores que determinan los procesos de crecimiento económico y, a partir de allí, de logra un desarrollo integral y equilibrado”<sup>135</sup>.*

## **2. Autonomía municipal y descentralización política.**

Por lo general, el concepto de descentralización hacia los gobiernos locales, ha sido asociado con el de autonomía. Sin embargo, todos los procesos implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales no solo en su calidad de cabezas de unidades autónomas sino también como agentes del gobierno nacional.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua, podemos entender la autonomía como La potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones de otras ciudades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios, sin embargo la autonomía y sus posibilidades reales dependen también de las posibilidades de la descentralización que van de un mínimo a un máximo.

La autonomía, como forma máxima de descentralización política y como parte de los objetivos últimos de un federalismo integral, ha sido un tema reciente en los últimos años en América Latina.

El fenómeno de la crisis del Estado ha implicado varias políticas importantes de centralización-descentralización del mismo. La redefinición y reestructuración incluyen algún tipo de reforma en la organización territorial del Estado y comportan una redistribución de competencias y funciones y -en menor medida de recursos- entre las instituciones político-administrativas correspondientes a los distintos niveles de gobierno.

---

<sup>135</sup> Cubillo Mora, Mayela. Óp. cit. pp. 82-84.

Las actuales tendencias mundiales que privilegian la gestión descentralizada, democrática y participativa, no se compadecen con el escenario latinoamericano en donde prevalecen las patologías centralistas, falta de recursos y capacidades, tampoco con las crecientes atribuciones y competencias que las reformas están traspasando a los municipios.

Hoy en día muchos municipios en tanto ámbitos de gobierno del sistema político federal, juegan ya un papel central en el desarrollo económico y social de América Latina, por ello los reclamos de un nuevo y auténtico federalismo más equitativo y, por lo tanto, descentralizado, se han acompañado de la exigencia de mayores recursos para que los gobiernos locales cumplan con las funciones y responsabilidades de su competencia.

Es con la descentralización, las capacidades que se deben de transferir a las entidades territoriales con un conjunto de competencias hasta ahora radicadas en el nivel nacional, para fortalecer en esta forma los modelos de gobierno local y regional, buscando propiciar un mayor grado de satisfacción de las necesidades locales y una mayor libertad en la toma de decisiones, lo cual redundará en una mejor capacidad de gestión local y en la consolidación de los mecanismos para un adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del municipio.

El énfasis en el control local que promueve la descentralización, se centra en la toma de decisiones por los mismos individuos que tienen el derecho putativo para definir su propio proyecto de desarrollo. Los procesos de descentralización transfieren el poder de decisión de las instancias del gobierno central a los gobiernos locales.

Respecto de esta postura, *Ivan Finot* establece que *“la tendencia a la descentralización política y administrativa es fuerte en un mundo en constante proceso de globalización. Se considera que la tendencia descentralizadora promovida por la ideología neoliberal es de naturaleza destructiva porque tiene como finalidad reducir o eliminar las responsabilidades y funciones tradicionales del Estado.*

*Los procesos de democratización son promovidos a través de los diferentes canales de participación y expresión que abre la descentralización de la administración pública del*

*Estado. La descentralización administrativa comprende la desconcentración territorial y funcional, así como la delegación.*

*En la descentralización administrativa, la gestión administrativa de decisiones políticas territoriales implica su adopción en los niveles locales inferiores. La gestión pública local requiere de un nuevo diseño y una nueva reingeniería de la estructura territorial, para aprovechar las ventajas de la participación social local.*

*El proceso de democratización existente en los últimos años en América Latina, trajo aparejado otro proceso no menos importante: la descentralización política. Esta realidad, sumada a una tendencia consolidada en el resto del mundo, otorgó a los gobiernos locales un papel particular en la construcción de un modelo de desarrollo más eficiente en general.*

*La descentralización política ha sido por lo tanto consecuente con la descentralización administrativa y se ha orientado a la persecución de la gobernabilidad democrática, a la reducción de la brecha existente de desigualdades, a promover la participación de la ciudadanía y a combatir la corrupción”<sup>136</sup>.*

Hoy en día la descentralización política cobra nueva importancia, ya no solamente para avanzar en ciudadanía e inclusión social sino también en desarrollo económico. En efecto, se ha llegado a consenso en que la competitividad depende, no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de cada localidad para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-social-privada. Y para esto es indispensable que las localidades cuenten con más autonomía.

La descentralización política de los Estado-nación constituye una fuerza que tiene su origen en el interior mismo y que cuestiona la viabilidad de su gobernabilidad. La

---

<sup>136</sup> Finot, Iván. **Descentralización, Transferencias y Desarrollo Local**. Revista de la CEPAL 86. Santiago de Chile. 2005. p. 30.

democratización de los procesos de descentralización política contribuirá a la formación de una gobernabilidad más democrática que las formas centralizadas.

Es con el empoderamiento que se permite a las diferentes instancias de los gobiernos locales asumir sus competencias y facultades. La descentralización política puede llegar a las organizaciones de la sociedad civil a través de las diferentes instancias en los niveles regionales y locales.

Bajo la descentralización política, las comunidades locales reciben competencias para tomar decisiones relacionadas con su presupuesto para racionalizar democráticamente los rubros de ingresos y de gasto público, bajo determinados procesos y mecanismos democráticos para la asignación de recursos.

La definición del gasto público a través de procesos democráticos en función de la capacidad de aportación de cada región, puede contribuir a facilitar la participación ciudadana y aumentar la eficiencia, aunque este método puede crear desigualdades regionales.

La tendencia predominante de descentralización política es la del gasto y vincularlo con las aportaciones locales para infraestructura básica, educación y salud principalmente.

La descentralización de funciones para la provisión de estos servicios también requiere la descentralización administrativa de la gestión social. La confrontación de las necesidades del desarrollo local implica inversiones en infraestructura física que no pueden ser financiados con los ingresos fiscales anuales y que por lo tanto requieren de financiamiento externo a través de la emisión de deuda pública. Sin embargo, con el tiempo resulta difícil para los gobiernos locales pagar la deuda, por lo que el problema de la reestructuración de la deuda se ha convertido en un problema pandémico.

La descentralización política de la infraestructura social debe de ser concurrente con una descentralización de los recursos. La decisión democrática del gasto público es una condición de la eficiencia en los procesos descentralizadores. No obstante, la

descentralización política encuentra obstáculos con la existente división geográfico-política porque no corresponden a la demanda diferenciada territorializada de bienes y servicios públicos, por lo tanto, para que los ciudadanos tengan garantizado el acceso igualitario al financiamiento de los servicios públicos, la asignación de recursos debe estar centralizada, mientras que se descentralizan en forma administrativa los recursos para la producción y operación de los servicios para garantizar su eficiencia.

La participación ciudadana en los procesos de descentralización política es muy limitada, ya que ésta sólo permite a los gobiernos locales estimular la participación ciudadana para un mejor sistema redistributivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

La descentralización es un instrumento de la reforma del Estado para reducir el tamaño y funciones del mismo y mejorar con ello su desempeño. Los procesos de descentralización considerados como reforma del Estado o como reforma política, no puede incluir todas las decisiones. Es en este sentido que la descentralización política es un instrumento que estimula la eficiencia y la participación ciudadana en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, pero que desafortunadamente incrementa las disparidades sociales y territoriales.

Esto hace necesario modificar los sistemas redistributivos para asegurar la equidad y las diferencias regionales mediante una adecuada combinación entre los sistemas de redistribución social y territorial.

Desde la perspectiva política de la descentralización del aparato del Estado, ésta tiene que abrir el camino a una y a la apertura de nuevos canales para la participación popular local dentro del sistema político, y para la institucionalización de la participación ciudadana como base de los procesos de democratización que transforman la sociedad civil y el gobierno desde acciones concretas, mediante la legalización de prácticas que refuerzan la gobernabilidad democrática.

La descentralización de las responsabilidades del gobierno puede incrementar la entrega de servicios públicos al nivel local con el apoyo de transferencias fiscales, así como la participación mediante asociaciones de los sectores privados y públicos en los procesos de desarrollo que pongan en movimiento y administren los recursos locales y regionales e incorporen prácticas administrativas profesionales.

La transferencia de responsabilidades del sector público al sector privado para la producción de bienes públicos bajo mecanismos políticos que se convierten en bienes privados bajo mecanismos de competencia, ha dado lugar a un nuevo tipo de descentralización, la descentralización económica, la cual desde luego persigue fines de lucro más que de caridad.

Lamentablemente, este tipo de descentralización económica que introduce externalidades y mecanismos de mercado, crea fuertes disparidades debido a las diferenciaciones regionales y sociales en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos. Para abatir estas disparidades, se requiere la transferencia de recursos desde el centro, mediante mecanismos de compensación al desarrollo regional.

Las transferencias de recursos para lograr una mejor redistribución territorial pueden efectuarse mediante fondos financieros no condicionados a aportaciones específicas y de libre disponibilidad, así como aquellas transferencias que si están condicionadas.

El punto importante de la descentralización es el reconocimiento de la capacidad de los gobiernos locales para generar recursos propios y tomando en consideración otras variables importantes, como las demográficas.

Por lo tanto, la producción de bienes públicos es parte de la ejecución de decisiones que deben ser tomadas por medio de mecanismos y procesos democráticos y ejecutados por ciudadanos encargados de efectuar los procedimientos de gestión y control administrativos.

Los gobiernos con orientación neoliberal están evadiendo la responsabilidad de proporcionar los bienes y servicios públicos. La provisión de los servicios públicos pasa de los organismos estatales a las empresas privadas, en donde el Estado todavía no puede renunciar a su carácter regulador para satisfacer las necesidades y cumplimentar las preferencias colectivas, y para que dichos servicios y bienes públicos se entreguen con calidad, cantidad y costos eficientes. No obstante, los organismos privados más que perseguir fines caritativos, buscan obtener utilidades, por lo que aquellos bienes y servicios que no proporcionan ganancias, por ser intrínsecamente no lucrativo.

Por otra parte, *Iván Finot* asegura que “*se ha integrado la literatura de la política distributiva con la literatura de la descentralización, incorporando el proyecto de externalidades interregionales en un modelo estándar de política distributiva, en el cual, se justifica que el gobierno centralizado es menos sensitivo a los "gustos" de los ciudadanos que el gobierno descentralizado. Algunas regiones ganan con la descentralización mientras que otras pierden, así que la descentralización no siempre es un fenómeno unánime.*

*Esta elección entre centralización y descentralización toma un acercamiento de economía política a la modelación del comportamiento del gobierno. La descentralización económica transfiere las asignaciones de recursos e insumos de criterios y asignaciones político-administrativos hacia el empleo de mecanismos de mercado y externalidades.*

*La habilidad de la autoridad central para comunicarse directamente con cada individuo se debe a que tiene retornos crecientes en la ventaja de escala para coleccionar y distribuir la información.*

*La descentralización es superior en beneficencia a la centralización cuando las externalidades son pequeñas y las regiones heterogéneas. Por el contrario, si la externalidad pierde su fuerza y se vuelve grande, la centralización se hace más atractiva”<sup>137</sup>.*

---

<sup>137</sup> Ídem. p. 31.



Las condiciones suficientes para que la mayoría de la población prefiera descentralización o centralización, se formulan tomando como referencia la heterogeneidad de los costos más que sus beneficios. Es responsabilidad del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, lograr que los mercados sean más eficientes mediante la reducción de los costos de transacción. La descentralización de las funciones del Estado tiende a reducir los costos de transacción en la producción y entrega de bienes y servicios públicos. Por tanto, la descentralización del aparato del Estado debe crear las condiciones para una mejor equidad en distribución de los beneficios entre las regiones y otorgar mayor empoderamiento a los grupos sociales considerados como excluidos. Sin embargo, la estrategia de apoderamiento se fundamenta en la capacidad de los individuos para realizar elecciones racionales como consumidores de bienes y usuarios de servicios públicos y que puede ser constreñida por una política pluralista de bienestar.

La descentralización del aparato del Estado puede dar origen a una reforma administrativa que regrese los poderes y los recursos a los gobiernos locales y regionales. Así como la creación de nuevas formas de democracia representativa que incorpore elementos de la democracia material a través de una mayor participación popular directa y a enfrentamientos de la ciudadanía con los elementos formales del poder político para modificar las condiciones de su ejercicio.

La implementación de políticas de descentralización debe estar acompañada de la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad. Así la descentralización del aparato del Estado, debe liberar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de sociedad civil a fin de servir como suplemento de oportunidades para la participación popular, incluyendo la participación político - electoral proveídas por una democracia más participativa.

Los movimientos sociales que operen al nivel de sociedad civil necesitan estar respaldados por una voluntad política de una eficiente administración y para que las acciones de los movimientos populares sean efectivas, éstos requieren presentarse con un modelo de participación popular, la cual es inherente a su propio voluntarismo.

Pero esta participación popular se restringe a la consulta, información y cooperación con la administración local y no a los procesos de toma de decisiones, las cuales siguen siendo prerrogativas de los representantes electos.

Una política de descentralización exitosa debe crear estructuras de auto-gobierno regional al mismo tiempo que permitir el desarrollo de actores sociales capaces de auto-administrarse y de desarrollar una identidad, lo cual implica la necesidad de "construir" la región en términos sociales.

La falta de flexibilidad del Estado nación para reaccionar a los acelerados cambios de la globalización económica y la inercia de sus pesadas estructuras que no responden a las actuales demandas de la ciudadanía, hace necesario fortalecer a las regiones.

La implementación de políticas de descentralización y la creación de nuevos espacios para la participación popular de movimientos sociales operando en el ámbito de sociedad civil, deben estar respaldados ampliamente por la voluntad política de una administración local que delimita el voluntarismo inherente de una participación popular que queda restringida solamente a la consulta, información y cooperación, pero que deja la responsabilidad de la toma de decisiones en los representantes electos.

### **2.1. Autonomía local.**

La autonomía local es un principio general que regula la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente. No obstante, el alcance del mismo es limitado y tiene que diferenciarse de otros conceptos con él relacionados.

a) De la autonomía reconocida a otras entidades territoriales superiores, en Estados de corte federal, que gozan de una autonomía política y comparten el poder legislativo con el Estado.

b) En segundo lugar, del concepto soberanía, dado que, en efecto, la autonomía local postula en el marco del estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de

su dominio sobre un determinado territorio. *“Por el contrario, los entes locales, a los que se reconoce autonomía, se configuran como poderes públicos administrativos del estado global definido por cada carta fundamental y que se dirigen a la gestión de los intereses públicos propios de las colectividades correspondientes y, por ello, sirven como instrumentos de integración y legitimación”*<sup>138</sup>.

c) En tercer lugar, respecto del principio de descentralización que no describe la posición jurídica de determinado sujeto sino el ejercicio de determinadas funciones públicas por autoridades autónomas.

*“La autonomía se concreta, por tanto, en el marco y en el conjunto de los poderes constituidos y su ejercicio solo es legítimo en el ámbito que le es propio no pudiéndose justificar una invocación de la autonomía local para impedir el legítimo ejercicio por las demás instancias del Estado de sus competencias”*<sup>139</sup>. *“Conforme a estos criterios, la autonomía local se concretaría en las siguientes notas”*<sup>140</sup>:

1) La autonomía local implica el reconocimiento de una capacidad propia y autónoma de gestión de los correspondientes intereses, así como el carácter democrático y representativo de sus órganos y la suficiencia y autonomía de sus haciendas.

2) Los intereses directamente afectan a la autonomía local se extienden a todo el territorio del Municipio, a todas sus competencias y a todos sus fines siempre que tengan por objeto el fomento de los objetivos colectivos y la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad municipal.

---

<sup>138</sup> Salvador Crespo, María Teresa... Op. Cit. p. 42.

<sup>139</sup> Como ya se ha hecho referencia, la descentralización presenta diferentes variantes con implicaciones también diversas para los Municipios. No es lo mismo desconcentrar competencias, que delegarlas o transferirlas de ahí que cuando hablamos de autonomía local lo que se está reivindicando un paso más de la mera descentralización. La autonomía local además de la asunción de títulos competenciales concretos tiene que ser capaz de permitir a las entidades locales un marco de decisión de sus respectivos intereses, sin perjuicio de que se habiliten determinados mecanismos de tutela por parte de los organismos superiores que sólo podrán implicar controles de legalidad y no de oportunidad.

<sup>140</sup> Salvador Crespo, María Teresa... Op. Cit. pp. 42-43.

3) Esos intereses permiten la delimitación positiva y negativa de ésta. La autonomía local es, así y en sentido positivo, un derecho de la comunidad local a la participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias o asuntos. Negativamente, dicha autonomía no justifica, ni fundamenta, cualquier incidencia lesiva en los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de la correspondiente entidad.

4) Esa conexión entre intereses generales y autonomía de la misma conduce a que dicha autonomía implique necesariamente la atribución de un ámbito de competencias sustantivo que implica, al menos: la representación de las correspondientes colectividades, un poder de autoorganización y una específica potestad normativa.

## **2.2. Descentralización y poder local.**

Un mal crónico que sin duda alguna necesita un urgente cambio institucional en el sistema latinoamericano, es la tendencia exacerbada hacia la centralización; es decir, la continua absorción por los poderes nacionales de los ámbitos que debieran ser de competencia original de las comunidades, de las provincias y de los Estados soberanos en caso de países federalistas.

Es con la descentralización que se puede transferir a las entidades territoriales un conjunto de competencias hasta ahora radicadas en el nivel nacional, para fortalecer en esta forma los modelos de gobierno local y regional, buscando propiciar un mayor grado de satisfacción de las necesidades locales y una mayor libertad en la toma de decisiones, lo cual redundará en una mejor capacidad de gestión local y en la consolidación de los mecanismos para un adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del municipio.

Sí entendemos a los gobiernos locales como parte del Estado total, y atendemos a su capacidad de inserción en el contexto internacional, es preciso reconocer su derecho a participar en la adopción de las decisiones incorporadas en los espacios supranacionales desde la perspectiva local y regional.

En la realidad latinoamericana, a menudo se combinan diversas modalidades, a través de competencias compartidas entre dos niveles de gobierno o con la participación de la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil, para que así se pueda dar la mejor gestión de un servicio.

La observación de lo ya avanzado en descentralización nos muestra la emergencia de un nuevo paradigma -aún reversible- respecto del rol de las municipalidades. En el pasado éstas eran estructuras débiles, muchas veces legitimadas desde arriba, encargadas de realizar ciertas obras visibles, cobrar algún tributo, recoger los desechos y regular mínimamente la vida local. El progreso y el desarrollo venían de arriba, generalmente con la visita crucial de algún ministro, parlamentario o presidente del país, detentor del poder y portador de los recursos públicos.

En la actualidad y gracias a los espacios concedidos por una descentralización todavía no consolidada, vemos nuevos alcaldes que entienden su rol como auténticos gobernantes locales electos por la ciudadanía, más que como funcionarios públicos dependientes del poder central.

Es en este orden de ideas es que la descentralización territorial y municipal merecen ser entendidas como un campo de conflicto en gestación que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de las políticas de modernización del Estado y la democratización.

Hoy día, para poder hacer frente a las nuevas responsabilidades surgidas de la descentralización, las ciudades y las autoridades locales requieren promover y organizar sus relaciones internacionales. Ante una gestión pública que se vuelve cada vez más local, se requiere de una respuesta internacional en consecuencia.

En la actualidad, son muy pocas las autoridades locales en el mundo que mantienen una verdadera política de relaciones internacionales y de cooperación con interlocutores más allá de las fronteras nacionales. Muchas están inclusive jurídicamente impedidas para

hacerlo y la gran mayoría está imposibilitada para obtener financiamiento internacional o firmar acuerdos con actores no nacionales.

Tanto en el campo público como en el privado, la descentralización aparece como una significativa posibilidad de acercar las organizaciones en una medida mucho más estrecha a los flujos cambiantes de realidad.

Independientemente de las interpretaciones acerca de la descentralización como tendencia general, ésta, es un fenómeno del que los municipios no pueden sustraerse en la bisagra para la democratización de nuestras sociedades.

Pese a los avances de los últimos años, la mayor parte de los gobiernos nacionales de América Latina continúan concentrando excesivamente el poder y los recursos. Son necesarios, por tanto, procesos más decididos de descentralización para fortalecer los poderes locales y contribuir así, tanto a modernizar el Estado como a liberar las energías e iniciativas locales que activen procesos de desarrollo local autosostenidos.

La descentralización entonces y por sí sola puede no ser suficiente para desatar procesos de desarrollo local, por ello son necesarios cambios culturales e institucionales profundos sobre la manera de concebir y utilizar el poder público, a su vez es necesario también pasar de una administración tradicional, en que al Estado se le exige la solución integral de los problemas, a formas de gestión participativa y asociativa, donde los ciudadanos son sujetos de derechos y deberes y todas las instituciones aportan para superar obstáculos e impulsar el progreso.

### **3. Redistribución de recursos fiscales.**

El interés de las autoridades de los gobiernos centrales por mantener el control sobre las prioridades de gasto de los gobiernos locales -típicamente a través del diseño de transferencias y subsidios fiscales intergubernamentales- suele justificarse tanto por razones de bien público como de equidad.

El mantenimiento del control podría ser apropiado si la transferencia plena de autoridad resultase en jurisdicciones de escala inadecuada para captar las externalidades en la provisión de bienes públicos. El control también se justificaría por una preocupación acerca de la equidad tanto interpersonal como interjurisdiccional.

Sin embargo, es igualmente factible que el interés en mantener el control central, y por lo tanto el diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales, esté directamente relacionado con la consolidación de coaliciones y con las estrategias electorales. La realidad financiera a la que se enfrenta los municipios en América Latina exige reestructurar y repensar la fiscalidad y las posibilidades de financiación de los Gobiernos locales.

La fuerza del gobierno local para influir o ejercer chantaje sobre el centro, dependerá de la vulnerabilidad política de los funcionarios del gobierno central. Esto, a su vez, es función tanto de las restricciones electorales y de las condiciones impuestas por las coaliciones en el corto plazo, como de factores más duraderos del sistema político.

La capacidad reguladora y fiscalizadora con la que cuenta actualmente el nivel local, es insuficiente, los recursos humanos disponibles están aún insertos en un sistema estatutario inflexible que impide readecuaciones y sus limitaciones restringen los intentos de atraer cuadros directivos o gerenciales mejor calificados para llevar a cabo las modernizaciones que se reclaman.

Si bien es cierto que en todos los procesos de reforma del Estado y de transformación de éste la descentralización ha ocupado un lugar preeminente, ello no significa que en la mayoría de los países de América Latina no nos enfrentemos aún a una deficiente articulación institucional y financiera de los municipios que se manifiesta en cuestiones de envergadura como su incapacidad económica e insuficiencia financiera para prestar servicios básicos y atender no a la renovación, sino ni siquiera al mantenimiento de la infraestructura elemental, añadida a su ausencia en la definición de las grandes políticas del Estado.

En efecto, la crisis económica que se deriva del cambio estructural que se produce en los mercados internacionales afecta a las empresas y a sus beneficios, así como la mayor facilidad para la transferencia de capitales y la evasión impositiva con la consiguiente reducción de recaudación en las arcas públicas y, específicamente en las arcas municipales.

Pero si, ciertamente, los dos déficit mencionados con anterioridad plantean una difícil situación de partida para encarar los graves problemas a que se enfrenta las instituciones municipales en América Latina, no es menos cierto que existen nuevos desafíos en el momento actual en los que la globalización del sistema económico y financiero y del intercambio cultural ha determinado que el municipio adquiera una alta relevancia política convirtiéndolo en el espacio privilegiado de decisión de lo público y, por ello, que su responsabilidad también alcance, y a pesar de las dificultades en su situación actual a las que se ha hecho referencia, a la resolución de los problemas que al principio de este trabajo se ponían de manifiesto y muy esencialmente a los problemas vinculados al desarrollo.

Más que atribuciones que le confiera la ley, la base de la autonomía local está en la disponibilidad y uso de adecuados y estables recursos financieros, ya que la base de la autonomía local se encuentra no sólo en disponer de atribuciones, sino en contar con los recursos financieros adecuados para hacerlas efectivas.

Es por ello que los gobiernos locales deben ser autónomos tanto por imperio de la Ley como en la práctica social concreta. Para ello, necesitan redistribución de recursos fiscales que les permita contar con los recursos suficientes para funcionar adecuadamente, entregando a los ciudadanos los servicios indispensables y dinamizando el desarrollo.

Parte importante de sus recursos deben provenir de la propia ciudad o localidad y ser administrados autónomamente.



### **3.1. El desfinanciamiento municipal.**

La razón básica del desfinanciamiento municipal se encuentra en un estilo de desarrollo concentrador, clientelista y paternal, que no incentiva la búsqueda, generación y movilización de los recursos locales.

Variadas son las causas del desfinanciamiento municipal, pero la principal parece ser un estilo de funcionamiento público que no incentiva ni promueve suficientemente el involucramiento de los agentes sociales y la comunidad. Este se funda en una concepción paternalista y vertical del desarrollo.

La forma de romper el círculo vicioso de la falta de recursos municipales es la movilización de mayores recursos locales. Esta movilización tiene la virtud de ayudar a atraer recursos foráneos adicionales. Así pues para poder romper el círculo vicioso del desfinanciamiento municipal se necesita la aplicación de un concepto más amplio acerca del origen de los recursos para el desarrollo. Es por ello que la movilización de mayores recursos debe ser el resultado del involucramiento de los diversos agentes locales y no sólo del Estado.

La municipalidad no puede financiar todo. Debe ser, más bien, la entidad que liderea, estimula y facilita la movilización de recursos locales de diverso origen y busca el complemento de recursos regionales o nacionales.

La lógica de los fondos nacionales, regionales o locales para financiar proyectos obedece a esta intencionalidad. Los recursos se colocan donde hay mejores proyectos, es decir, capacidad técnica de diseño y ejecución, además de mayores recursos de contraparte aportados por agentes locales.

Mientras más recursos aporta la comunidad local, mayor es la probabilidad de éxito de la inversión y mejor su mantenimiento posterior -"lo que cuesta se cuida"- y mejores las posibilidades de recuperar los créditos aportados. Esta es la lógica del desarrollo sostenido sobre el esfuerzo local propio.

Otra forma de maximizar los recursos financieros locales es mejorar la efectividad de la gestión de los servicios públicos que la municipalidad provee a sus ciudadanos, ya que tradicionalmente, las municipalidades latinoamericanas han prestado servicios públicos a sus comunidades asumiendo la mayor parte de las veces, vía subsidios encubiertos, buena parte de los costos. Al renunciar a recuperar por medio de tarifas reales los costos de producción de los servicios, éstos se fueron deteriorando progresivamente.

El argumento del carácter redistributivo del subsidio estatal a los servicios no es defendible cuando se beneficia de manera indiscriminada a pobres, grupos medios y capas de altos ingresos, ya que faltos de recursos, los servicios públicos se han deteriorado y perdido calidad.

### **3.2. Una nueva definición de las finanzas locales.**

Los municipios para un ejercicio adecuado de sus competencias necesitan, en el mundo actual, un adecuado nivel de recursos. Estos recursos, a su vez, precisan de dos cualidades: la primera, referida a una cuantía suficiente de los mismos para asegurar al poder local su prestigio y acción efectiva ante los ciudadanos y sus problemas; la segunda, también imprescindible, el poder de articulación y gestión de una parte importante de dichos recursos.

En este sentido, la autonomía financiera de los entes locales implica, al menos, las siguientes condiciones:

1. Una Potestad presupuestaria propia en orden a definir cuantitativamente el alcance de las propuestas políticas, social-económicas y culturales del municipio. En este sentido, es de desear que los municipios participen de una forma creciente en el gasto público total de la nación. En la mayoría de los países iberoamericanos se considera como objetivo deseable una participación de los municipios de, al menos, un 25% en el gasto público total de la Nación.

2. La capacidad de configuración de los recursos de su sistema financiero.

3. La potestad para establecer, gestionar y exigir los ingresos tributarios y extratributarios integrantes de su hacienda; y

4. Disponer de una suficiencia de medios garantizada legalmente por la cobertura del Estado y la participación de los municipios, mediante mecanismos automáticos e incentivos de responsabilidad y de solidaridad, en los ingresos totales de éste.

Es con ello, que la realidad financiera a la que se enfrenta los municipios en América Latina exige reestructurar y repensar la fiscalidad y las posibilidades de financiación de los gobiernos locales.

A las dificultades ya enunciadas se unen otros problemas que afectan en la actualidad estructuralmente a las finanzas públicas locales:

1. Limitaciones en cuanto a la capacidad de decisión sobre la cantidad de ingresos y gastos que se adoptan por otras instancias nacionales y regionales.

2. La evolución de las finanzas públicas, y de las municipales en particular, dependiendo de la evolución económica nacional que no sólo determina un mayor o menor incremento de ingresos sino también un mayor volumen de gastos a fin de atender los costos sociales de la recesión.

3. La competencia para atraer inversiones financieras y radicación de empresas, lo cual a veces se convierte en ruinoso por atraer fuentes de recursos.

4. La privatización y la desregulación, las cuales en muchas ocasiones les quita posibles fuentes de ingresos.

5. La suburbanización de los grupos de población de altos recursos, lo cual perjudica a los distritos centrales porque se pierden fuentes de ingresos y aumentan los gastos ya que la población que queda radicada requiere una mayor asistencia social y la población suburbanizada sigue utilizando los mismos servicios.

6. El establecimiento de centros comerciales, industriales y financieros en zonas suburbanizadas, los cuales también resta capacidad recaudatoria, al disminuir los ingresos provenientes de los impuestos correspondientes a dichas actividades; y

7. Importante endeudamiento procedente de etapas anteriores.

Todas estas dificultades exigen una redefinición de los conceptos de las finanzas locales acorde con una nueva construcción del Estado en que el municipio es la administración natural en la prestación de servicios al ciudadano, un nuevo ámbito de las mismas y una nueva estrategia que abandone el outsourcing tradicional por una política que fomente la atracción de recursos mediante la prestación de servicios al mercado, aunque ello tenga importantes limitaciones por el principio de libre competencia. Junto a ello es preciso desarrollar, y sin perjuicio de tener en cuenta políticas sociales, las capacidades de generar recursos que los municipios ya tienen y disponen, tales como: cobro completo de los servicios que prestan (abasto, transporte, residuos, etc.), mejora de los sistemas recaudatorios, desarrollo más amplio de las capacidades impositivas no reduciéndolas al impuesto predial, etc.

El desarrollo económico local entonces es una tarea altamente compleja que requiere del compromiso y movilización de todos los actores bajo la forma de amplias alianzas público-privadas con metas estratégicas y compromisos consensuados para el largo plazo.

Son la observación de procesos reales de desarrollo económico local, los que muestran por una parte el funcionamiento de alianzas público-privadas que operan como redes de cooperación para la consecución de objetivos estratégicos o de largo plazo.

Las alianzas público-privadas para el desarrollo económico son a menudo lideradas o estimuladas por las autoridades locales, las que actúan como facilitadoras para gestar el plan estratégico y ayudan a negociar y definir los roles de los diversos agentes, buscando el aumento de ingresos, así como el impulso de una redistribución de recursos fiscales que les permita allegarse de mayores ingresos para impulsar el desarrollo local.

#### **4. Impulso del asociacionismo municipal.**

El asociacionismo municipal es tan antiguo como el municipalismo mismo. Por su número y heterogeneidad, los gobiernos locales saben que solo una eficaz organización común les permite apoyarse y relacionarse con la sociedad nacional e internacional.

Es el asociacionismo municipal, un tema relativamente nuevo en Latinoamérica, debido a que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo.

En las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los municipios la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno.

Así, desde el punto de vista de los municipios, el fondo del debate sobre la coordinación intergubernamental es un incremento sustancial de la importancia de los mismos en el gobierno del país.

Los gobiernos locales no están aislados. De hecho, se apoyan constantemente unos con otros mediante transferencia de experiencias, asistencia técnica e intercambios múltiples.

Los gobiernos locales deben organizarse permanentemente en asociaciones como las que poseen múltiples funciones, tales como: representación política, prestación de servicios, cooperación intermunicipal, integración territorial, vínculos internacionales, entre otras.

Las asociaciones de municipalidades son fundamentalmente entidades que defienden los intereses de los gobiernos locales ante el gobierno central, el poder legislativo y otros agentes públicos y privados. Para su buen funcionamiento, las asociaciones deben poseer una instancia de dirección política plural de amplia representatividad, y capacidades técnicas estables para generar propuestas de políticas públicas.

Las asociaciones de municipalidades deben prestar servicios a sus miembros, entre ellos la asistencia técnica, la capacitación, la conectividad y la información. Las asociaciones pueden prestar estos u otros servicios de modo directo o estableciendo convenios de acción con otras entidades especializadas públicas o privadas.

La revolución informática y de las comunicaciones constituye una gran oportunidad para que las asociaciones entreguen buenos servicios a sus miembros.

Mediante el trabajo asociativo en redes es posible establecer bancos de información, de experiencias relevantes de gestión, de recursos humanos expertos e incentivar así la cooperación horizontal, la asistencia técnica y los hermanamientos. También se puede ampliar sustancialmente los servicios de capacitación combinando acciones presenciales con medios virtuales, para mejorar el rendimiento y actualizar constantemente a las autoridades, directivos y personal municipal.

Una nueva e importante tarea de las asociaciones de municipalidades es apoyar la integración de los procesos de desarrollo territorial. Los espacios administrativos de los municipios no están aislados y los procesos de desarrollo generalmente trascienden los límites municipales. Es necesario por ello que las asociaciones incorporen en sus agendas de trabajo actividades, información y servicios para apoyar la integración de las políticas locales y producir así, efectos positivos de sinergia.

En la época de la globalización las asociaciones municipales de los países y las organizaciones internacionales de gobiernos locales como la Unión Internacional de Autoridades Locales y la Federación Mundial de Ciudades Unidas, revisten creciente importancia. Constituyen la expresión de los intereses legítimos y la vocería de las municipalidades para hacer conocer sus enfoques, propuestas de desarrollo y de autonomía ante las organizaciones internacionales de cooperación, los Estados nacionales y las Naciones Unidas.

Por ello es de gran importancia el actuar concertado y la unidad de los municipalistas de toda América Latina y el mundo, ya que las organizaciones nacionales e internacionales

de municipios deben promover la integración nacional e internacional a través de una efectiva labor de intercambio, asistencia técnica, capacitación y hermanamientos entre los gobiernos locales de diversos países y continentes.

Para mejorar la gestión local, impulsar el desarrollo y ampliar la democracia los municipalistas convocamos al fortalecimiento permanente del sistema asociativo municipal latinoamericano, en todos sus niveles.

El asociacionismo constituye el instrumento principal del desarrollo institucional de los gobiernos locales. Mediante el fortalecimiento de las asociaciones se refuerzan también los procesos de descentralización, se estimula el buen gobierno local y se apoya realmente a las municipalidades en su tarea de constituirse en agentes promotores de un desarrollo local humano y sustentable.

El asociacionismo municipal, representa una nueva institucionalidad donde el gobierno local asume una nueva postura, tratando de defender una posibilidad de gobierno en red, horizontal y concertador, apostando por un protagonismo en el marco de una visión integral de desarrollo, es un elemento revitalizador del proceso de asociacionismo en América Latina, hasta ahora dominado por las asociaciones nacionales o de municipalidades asentadas en grandes ciudades.

El asociacionismo municipal es una propuesta de desarrollo en términos de alianzas y manejo eficiente del territorio y los recursos locales: las municipalidades no sólo deben ser proveedores de servicios, deben ser promotores del desarrollo local y facilitadores de la tarea de concertación de los diferentes actores.

Los municipios necesitan apoyarse unos a otros, compartir experiencias, asesorarse técnicamente, juntarse para enfrentar ciertos problemas comunes a escalas regionales, agruparse para negociar con los gobiernos centrales, coordinarse con municipios de otros países e incluso con otros continentes.

Muchas autoridades locales de municipios pequeños y alejados han debido sufrir el trámite y la desidia de algún funcionario público anónimo al que le importa poco su calidad de autoridad electa. Ante esta realidad, los municipios y los municipalistas se han organizado constituyendo diversos tipos de entidades, tales como:

- ✓ Asociaciones de Autoridades Locales: Alcaldes o Concejales elegidos por la ciudadanía.
- ✓ Asociaciones nacionales o regionales de municipios, vale decir, de las instituciones edilicias mismas. Estas asociaciones pueden ser nacionales, regionales o especializadas, esto es: municipios turísticos, agrícolas, urbanos, portuarios etc.
- ✓ Organizaciones de funcionarios municipales: de administradores municipales, de profesionales, de empleados o de obreros.
- ✓ Uniones o Federaciones Internacionales de Gobiernos Locales. Existen a nivel mundial, continental, de ciudades capitales latinoamericanas.
- ✓ Organizaciones de municipalistas, es decir, de personas que, más allá de su función, profesan los principios municipales.

Entre todas estas organizaciones, las más importantes son las asociaciones nacionales de municipios, que son las que mejor catalizan al movimiento municipal.

Las funciones de las asociaciones de municipios son múltiples y dependen tanto de las características específicas de cada organización como de sus intereses e iniciativas.

Al igual que en el caso de los municipios individuales, una de las condiciones de la eficiencia y la autonomía, es contar con recursos financieros y humanos adecuados y permanentes.



La estabilidad de las asociaciones depende, en gran medida, de contar con recursos estables y permanentes. La existencia de medios financieros constantes asegura, por ejemplo, una dotación adecuada de personal calificado que permitirá a las asociaciones prestar ciertos servicios indispensables y dotarse de una "memoria histórica", ya que las autoridades políticas suelen ser, por naturaleza, cambiantes.

Algunos principios básicos que explican la efectividad de las asociaciones son: municipalismo y pluralismo; capacidad de negociar y concertarse; solvencia técnica en la prestación de servicios; continuidad de gestión y vínculos internacionales, por mencionar solo algunos.

No todas las asociaciones de municipalidades consiguen un desarrollo y una estabilidad importante. Muchas pasan por crisis, algunas se dividen, otras no logran incorporar suficientes miembros. No obstante, la experiencia asociativa en América Latina es suficiente para sacar algunas conclusiones acerca de aquello que ayuda a las asociaciones a desarrollarse y consolidar su accionar.

En primer término, las asociaciones deben resistir la tentación de politizarse, es decir, de colocarse al servicio de tal o cual partido o grupo de partidos. Las asociaciones que funcionan bien han desarrollado una tradición de pluralismo y se entienden a sí mismas como entes gremiales en los cuales tienen cabida todas las autoridades locales, al margen de sus convicciones políticas o religiosas.

En segundo lugar, las asociaciones deben superar naturales tendencias reivindicacionistas o un municipalismo exacerbado que, a veces, las hacen actuar contra los gobiernos centrales como si se tratase de enemigos naturales.

Las asociaciones eficaces han desarrollado en los últimos años, una fuerte capacidad negociadora al entender que se trata de lograr acuerdos de complementación con los gobiernos centrales.

En tercer término, las asociaciones deben desarrollar solvencia técnica en su actuación. Para poder defender los intereses municipales de manera eficiente, hay que tener buenos equipos profesionales apoyando el trabajo asociativo. Un buen ejemplo son la redacción y tramitación de leyes que normen directa o indirectamente las actuaciones municipales.

Para defender los intereses locales adecuadamente, hay que desarrollar la capacidad de argumentar sólidamente y de proponer opciones que tengan tanto factibilidad política como técnica. Esto obliga a las asociaciones a tener un equipo técnico estable -que no tiene por qué ser numeroso- y/o a movilizar apoyos externos eficaces de las propias municipalidades miembros o de entes especializados como las ONG o universidades.

Solvencia técnica en la actuación significa también que se presten servicios de calidad a los miembros asociados. Ante la proliferación de programas de organismos centrales, consultoras u ONG que pretenden servir a las municipalidades, las asociaciones deben entregar buenos servicios.

En cuarto lugar, las asociaciones de municipalidades deben darle continuidad a su gestión. No puede ocurrir lo mismo que con los antiguos políticos populistas quienes, una vez que accedían al poder, pensaban que todo lo que había antes no servía y que todo lo bueno comenzaba bajo su gestión. Luego de un tiempo, descubrían que había muchas actividades importantes ya en ejecución y muchos buenos y experimentados funcionarios.

Una manera de asegurar una adecuada memoria histórica de las asociaciones, es la existencia de los citados equipos técnicos estables, clave de una administración profesional.

Por último, el vínculo internacional. Este es también un modo adecuado de dar continuidad a la gestión de las asociaciones. Mediante este vínculo, éstas se aseguran información sobre los avances de la descentralización en otros países, las políticas exitosas y los recursos disponibles para la modernización municipal.

Ningún país es ahora una isla y es muy probable que, en el nivel internacional, sea posible recoger experiencias e ideas útiles acerca de la aplicación de las políticas de desarrollo y

modernización en los distintos países latinoamericanos o de los avances en la administración técnica en los países desarrollados.

En las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización de América Latina ha abierto a los municipios la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno.

Así, desde el punto de vista de los municipios, el fondo del debate sobre la coordinación intergubernamental y el asociacionismo municipal es un incremento sustancial de la importancia de los mismos en el gobierno del país.

Sin embargo, existe un amplio rango de ambigüedad sobre la manera en que los diferentes ámbitos de gobierno pueden y deben coordinar sus esfuerzos para alcanzar un desarrollo municipal que por una parte esté de acuerdo con las prioridades de cada administración municipal y, por la otra, cumpla también con las normas y objetivos de nacionales y subnacionales.

## **5. Desarrollo regional y metropolitano.**

Muchas veces se habla de "áreas metropolitanas" para referirse a las grandes ciudades, las metrópolis. Pero, puesto que hablamos desde el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión.

El término "área metropolitana" surgió cuando el término ciudad dejó de ser equivalente a urbano y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central.

*Borja y Castells definen la zona metropolitana como “el espacio en el que interactúan administradores públicos, agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores profesionales e intelectuales, y medios de comunicación. Es un espacio simbiótico (que conecta) y simbólico (que integra y da identidad cultural), y representa el ámbito perfecto para responder a los retos de esta época.*

*El origen de las áreas metropolitanas está en el hecho de que la ciudad original, cualquiera haya sido su tamaño, crece y sobrepasa sus límites históricos, cubriendo los territorios adyacentes, incorporando a la aglomeración urbana pequeños poblados o ciudades cercanas, y en algunos casos sobrepasándolos.*

*Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales.*

*Desde una perspectiva territorial cabe distinguir también entre los municipios que forman parte del área urbana y los que se localizan en la zona metropolitana. Así, el área urbana se define a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político administrativas que les correspondían”<sup>141</sup>.*

La zona metropolitana, en cambio, se diferencia del área urbana “en cuanto a que su límite constituye un envolvente de la segunda y a que su forma es más regular, puesto que se construye de los límites de las unidades político o administrativas menores en que se divide el país”.

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales, municipios, como simple producto de la expansión de la

---

<sup>141</sup> Borja, Jordi y Castells, Manuel... Óp. cit. pp. 17-18.

mancha urbana; se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana. Y es este ámbito fragmentado lo que lleva a pensar que debería existir alguna instancia de gobierno supra o intermunicipal, que coordine el conglomerado urbano.

Sin embargo, esa respuesta, que parece obvia, no es tan simple. La creación de una instancia de gobierno supra o intermunicipal para un área metropolitana es compleja y conflictiva, ya que implica generar una nueva instancia de gobierno y, por tanto, de poder entre el ámbito local y el ámbito central.

No se trata meramente de hacer un plan intercomunal ni tampoco una simple coordinación de actividades destinada a orientar el desarrollo de esa zona intermedia con mayor eficiencia en la provisión de servicios y bienes urbanos.

En un número de las zonas metropolitanas, el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano y social que condiciona su organización y funcionamiento.

Presentan también un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del encarecimiento y el déficit de viviendas populares, o del medio rural, ya que en ellos se concentran actividades generadoras de empleo.

Por ello la población de las zonas metropolitanas es, por lo general, mayor que la de las áreas urbanas correspondientes ya que se consideran parte de los mismos municipios completos, con localidades mixtas o rurales. La superficie de la zona metropolitana puede ser bastante mayor que la del área urbana y depende del tamaño de los municipios.

Estas conceptualizaciones son importantes porque es en estos espacios y en estas sociedades donde pueden implementarse políticas de desarrollo económico y social, basadas en la cooperación y coordinación entre las diferentes autoridades locales.

Es en estos territorios donde se da la mayor concentración de servicios y equipamientos urbanos y, por tanto, corresponde a las autoridades municipales buscar formas de gestión innovadoras que permitan mejorar la eficiencia y ofrecer una mejor calidad de vida.

Además, estas caracterizaciones son útiles pero no hacen referencia a la pertenencia regional que poseen los tipos de municipios. Por otra parte, uno de los señalamientos que recurrentemente se hace es la imposibilidad de actuar en los diferentes tipos de municipios del país, con apego a lo que establece el precepto constitucional.

Es importante determinar que la Zona Metropolitana es la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político administrativa contiguas con características urbanas, es decir esta es la forma de organizarse para llevar a cabo la administración metropolitana la cual constituye un factor esencial en el proceso de urbanización.

El contexto del nuevo milenio determina la necesidad de que los municipios y entidades federativas fortalezcan su coordinación intergubernamental para establecer, un esquema de planeación para las zonas metropolitanas, la conformidad con la legislación nacional en materia de asentamientos humanos, haciendo compatibles los instrumentos de planeación urbana, de vialidad y transporte, de medio ambiente, seguridad pública etc., con la finalidad de que la administración municipal metropolitana se gestione en este ámbito poniendo así en marcha programas para el mejoramiento urbano, generando infraestructura, servicios y equipamiento para atender las necesidades básicas de una comunidad.

De ahí que el reto y los desafíos de los municipios radica en impulsar un ordenamiento territorial urbano bajo criterios sustentables, para impactar los desequilibrios urbanos, la necesidad de aprovechar los residuos sólidos en actividades productivas, plantear sistemas integrales de infraestructura, servicio y equipamiento e incorporar a los planes y programas los criterios sustentables construyendo una política social a partir del crecimiento económico de las regiones.

El tema metropolitano en donde se pueda plantear la situación particular de los municipios conurbados en relación a su contexto regional y a su capacidad competitiva dentro de la metropolización, tienen que dar respuesta a los variados problemas que se dan dentro de estos municipios.

Asumir los desafíos que imponen grandes aglomeraciones urbanas y una prestación de servicios adecuada exige una renovada visión del espacio local.

Los espacios geopolíticos locales y una nueva gestión urbana son escenarios que posibilitan una mayor democratización y desarrollo local.

Las políticas de desarrollo territorial pensadas sobre esquemas heredados del pasado ya no son adecuadas. Hoy el territorio debe ser repensado y redefinido y, con ello, también la estrategia de sus actores. La reinención del territorio es parte de la respuesta de las sociedades locales a los retos de la globalización.

En efecto, la competitividad económica global y el progreso de los medios de comunicación definen nuevos territorios de geometría variable que tienden a concentrar la población en aglomeraciones territoriales, parcialmente discontinuas, de gigantesca dimensión y de una gran complejidad institucional.

Esta nueva estructura territorial desborda con creces los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contemplada suficientemente por el sistema jurídico-institucional.

En estos territorios es aún más preciso definir un mayor esfuerzo en todas las políticas de integración y atención sobre aquellos sectores de sus poblaciones, que, desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema, son considerados funcionalmente irrelevantes y socialmente como perturbadores.

Por ello es imprescindible reflexionar sobre diversos puntos. La gestación de autoridades metropolitanas con suficiente poder como para administrar el espacio urbano de las

megaciudades evitando la duplicidad de instancias administrativas que compiten entre sí en dicho espacio, la superación de la afiliación política como único criterio para la elección de candidatos, la posibilidad de articular una política financiera propia y una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad con posibilidad de elección de las autoridades responsables, se presentan como puntos ineludibles para encarar estos desafíos .

Asimismo se requiere participar en una dinámica creciente de colaboración mediante una articulación y definición de estructuras de cooperación horizontal, con un papel clave en este supuesto de la Administración regional, entre ciudades (mancomunidades) e interadministrativas (consorcios) para la gestión de servicios públicos que exigen inversiones importantes y donde las economías de escalas puede coadyuvar a crear condiciones óptimas en la prestación de los servicios públicos atribuidos a la competencia municipal.

Es preciso apostar por una revisión sobre las nuevas fronteras de la gestión urbana para situar a cada municipio en condiciones de afrontar la competencia global de la que depende el bienestar de sus ciudadanos. Puesto que las actividades estratégicamente dominantes en todos los planos están organizadas en redes globales de decisión e intercambios, se hace preciso consolidar tanto un sistema de redes de ciudades como de participación directa en la construcción de un mundo donde los canales tradicionales de regulación internacional tienden a ser incompletos.

Ello permitiría, en un mundo sometido a un alto ritmo de cambios, una cierta permanencia en el tiempo de una línea de actuación, ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.

*Borja y Castells han puesto de manifiesto que “esta fórmula comporta una magnífica estrategia de inserción en el entorno internacional y un medio para mejorar la competitividad que genera importantes aspectos positivos.*



*Las redes permiten a sus miembros la inserción en un sistema de relaciones superior y estructuran un sistema de lobby frente a terceros. Promueven la inserción de ciudades en espacios de actuación superiores y suficientes en muchos casos para la generación de economía de escala y de aglomeración. Además, permiten el acceso a un importante volumen de información. Constituyen un mecanismo de desarrollo de la política exterior, de promoción y de imagen de la ciudad.*

*Las funciones de liderazgo e imagen encuentran un magnífico aliado en la estrategia de redes. Son un estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad. Ayudan a mantener una línea de acción ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.*

*La gestión de autoridades metropolitanas con suficiente poder como para administrar el espacio urbano de las megaciudades evitando la duplicidad de instancias administrativas que compiten entre sí en dicho espacio, la superación de la afiliación política como único criterio para la elección de candidatos, la posibilidad de articular una política financiera propia y una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad con posibilidad de elección de las autoridades responsables, se presentan como puntos ineludibles para encarar estos desafíos<sup>142</sup>.*

Es precisa la definición de un proyecto de ciudad, pero a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica, que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano aunque se integre necesariamente con éstos, con la intención de crear espacios urbanos de alta calidad.

Al respecto, es preciso pasar de los proyectos urbanos, que en mayor o menor medida, responden a una demanda ciudadana y cuya satisfacción puede ser relevante, a integrar a éstos dentro de una política coherente que responda a una visión de ciudad y a un proyecto de ésta.

---

<sup>142</sup> Ídem. p. 20.

Esta idea comparte la necesidad de definir la estrategia de la ciudad. Una estrategia que aborde aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el Gobierno que ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el espacio urbano, unificar sinergias positivas en el conjunto de los proyectos y actuaciones que definirán la ciudad, priorizar actuaciones en el espacio público, generar nuevos proyectos e ideas y articular los objetivos y planes de acción.

De esta forma, en opinión de un la gran mayoría de los municipalistas y expertos en desarrollo regional y metropolitano, existen una serie de retos generales que han de enfrentarse:

- Construir el territorio metropolitano, en el caso de estos espacios conurbados, como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos) pero ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas.
- Dar prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva, ya que la ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas.
- Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión.

## **6. Fortalecimiento de la participación ciudadana.**

La participación en los asuntos públicos locales es la mejor escuela de democracia y el mejor medio para construir ciudadanía porque, a través de ella el individuo comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas de juego democráticos y cultiva así el respeto a las instituciones que él ha contribuido a crear.

*Para Jordi Borja, “el apoyo al desarrollo de ciudadanía se constituye en un desafío de los gobiernos locales. Si bien se les reconoce a los representantes electos la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos, cada vez más los ciudadanos exigen ser tomados en consideración, que se debatan y negocien sus críticas, sus demandas y propuestas y participar en la gestión de lo público”<sup>143</sup>.*

Por otra parte, casi todos los ámbitos de la gestión local requieren de la participación de la comunidad y ésta ha comenzado a manifestarse de muchas formas: solicitudes de información, debate público y negociación. También ha derivado en formas concretas de cooperación en la ejecución, evaluación y control en la gestión de servicios públicos, por parte de organizaciones de la sociedad.

La auténtica participación esta ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social. Sin embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben cómo, ni dónde, ni para qué. Por esta razón se hacen tan indispensables las instituciones representativas y los partidos políticos. El sistema político es el que debe dar éstas respuestas. Así llegamos a la conclusión de que la participación siempre esta presente, aunque sea en estado latente.

El problema es que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifieste. Sus intermediarios, las elites regionales, le dan un giro de acuerdo a sus intereses. En este mismo sentido el proceso de modernización resulta indispensable para elevar el nivel educativo, cultural y político del pueblo en general, para que sea capaz de proponer alternativas en un marco de participación ciudadana efectiva.

De igual forma, la participación requiere de la credibilidad del Estado eficiente, honesto y democrático y de más programas destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Es importante reconocer que la descentralización no es una panacea, pues una mayor descentralización no es igual a una mayor democracia.

---

<sup>143</sup> Borja, Jordi. **Ciudadanía y Globalización**. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 22. Caracas, Venezuela. 2002. p.1.

La participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debe reducirse exclusivamente a la elección de representantes. Pueden asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados. Pueden participar en decisiones de gestión pública local, tales como el gasto público e inversiones, así como en la obtención de fondos e ingresos presupuestales.

Reinventar la política del gobierno local implica "superar las dificultades aparecidas con la introducción en algunos gobiernos locales de tendencias orientadas al gerencialismo-tecnocrático que subestiman a la política de la ciudad como factor imprescindible en la resolución de problemas".

Las administraciones de los gobiernos locales tienen varios retos importantes que se reflejan en dos tendencias: el creciente énfasis en la participación de la comunidad en la formulación de las políticas y en la solución de los problemas, así como en la creciente necesidad de medir el desempeño y demostrar los resultados.

Es común la falsa percepción de que el desarrollo comunitario no depende de la proposición de las medidas económicas, sino en la creencia de que las medidas propuestas puedan ser implementadas sin ninguna resistencia interna.

Los gobiernos locales constituyen la jurisdicción más cercana a las personas, quienes frente a oportunidades significativas pueden proporcionar el liderazgo para involucrar a la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas y decisiones. Sin embargo, en la realidad todos los aspectos de la ciudadanía se supeditan a los programas de crecimiento económico y recaudación fiscal municipales.

La participación ciudadana constituye hoy el espacio vital de comunicación política entre la sociedad civil y el Estado, pero acceder a la oferta política del Estado implica elevar los niveles de gestión ciudadana para participar organizada y cualificadamente influyendo en las decisiones y los decisores.

El auge y reconocimiento político de nuestros sectores sociales influyentes ante el Estado han creado un nuevo escenario democrático de participación, en el cual la sociedad civil politiza y hace públicos sus conflictos y necesidades sentidas cotidianamente; sin embargo, examinar la influencia política de estos sectores sociales, vitales para la construcción del nuevo Estado que constituye un imperativo desde los espacios locales de participación ciudadana.

A pesar de los avances teóricos y normativos de los mecanismos de participación ciudadana, el proceso de planeación participativa no se ha desencadenado en la práctica como debe ser; es decir, se observa la incongruencia y discontinuidad entre lo ideal y lo real, las formas particulares en que se ha desarrollado el proceso de democracia participativa lo cual refleja que las organizaciones comunitarias no han logrado constituirse como verdaderos mecanismos decisorios de la intervención ciudadana en la forma de las decisiones colectivas.

Los escenarios de participación ciudadana han sido apropiados por los mismos actores y espacios políticos que pretendían combatir, es decir, en la mayoría de los casos las organizaciones comunitarias se encuentran influidas y penetradas por intereses políticos personales, lo cual cuestiona su efectividad y la necesidad de una participación comunitaria más amplia, igualmente que los gobiernos locales y regionales garanticen los recursos legales, presupuestales y espacios requeridos para hacer viable la planeación participativa.

Es importante tomar en cuenta el papel de los actores sociales locales ante las necesidades del desarrollo local.

En primer lugar, si se asume que el desarrollo local requiere un cambio en la mentalidad y la práctica de la dirigencia política, no es menos cierto que también se requiere un cambio similar en el de la dirigencia social.

El sector privado deberá entonces, compartir los espacios de planificación e implementación de políticas que lo tiendan a beneficiar, y esto se hará de forma

transparente y en una mesa pluralista donde deberá explicitar sus necesidades pero también aclarar sobre los aportes que realizará para el desarrollo de la comunidad local, tomado también los riesgos políticos y económicos que estos procesos deparan.

En efecto, se trata de valorar adecuadamente la capacidad de acción colectiva como elemento medular para lograr el desarrollo local, tanto desde la esfera pública como la de los actores sociales. Este proceso requiere de un cambio cultural de la sociedad y sus instituciones que vaya dando forma al “capital social” necesario para que la comunidad local se encuentre en condiciones de escoger un rumbo y poner a las fuerzas de la sociedad en ese sentido.

La coordinación y conducción política de este proceso requiere de una conducción social que entienda que el trabajo de articulación demanda un cambio cultural en donde se deberán resolver las situaciones de lógicas diferentes e intereses contrapuestos. En síntesis, se requiere un cambio de visión de la sociedad civil sobre si misma y sobre el rol del estado a la vez que se deben modificar las prácticas habituales para dar lugar a las acciones cooperativas y de articulación.

La participación ciudadana constituye hoy el espacio vital de comunicación política entre la sociedad civil y el Estado, pero acceder a la oferta política del Estado implica elevar los niveles de gestión ciudadana para participar organizada y cualificadamente influyendo en las decisiones y los decisores.

Los escenarios de participación ciudadana hoy en día, han sido apropiados por los mismos actores y espacios políticos que pretendían combatir, es decir, en la mayoría de los casos las organizaciones comunitarias que se encuentran influidas y penetradas por intereses políticos personales, lo cual cuestiona su efectividad y la necesidad de una participación comunitaria más amplia, igualmente que los gobiernos locales y regionales garanticen los recursos legales, presupuestales y espacios requeridos para hacer viable la planeación participativa.

Es entonces prioritaria la introducción de reformas en los programas y currículos académicos de las universidades de la región, para que en el diseño de los proyectos educativos institucionales se contemple una política permanente de capacitación y planeación participativa, para que los futuros profesionales asuman desde la universidad el papel que deben jugar en este proceso estratégico para el desarrollo integral.

En la compleja sociedad moderna, el Estado no está en condiciones de realizar por sí solo el complejo conjunto de las tareas públicas porque no tiene los recursos necesarios. Tampoco es adecuado un sistema de administración local que solo castigue las faltas de ciudadanos que ensucian o contaminan.

No obstante, ninguna municipalidad del mundo está en condiciones de mantener limpia una ciudad, a menos que cuente con la colaboración activa de la comunidad. Las hermosas y limpias urbes del norte de Europa se mantienen no sólo por los eficientes servicios de aseo sino, especialmente, por la conducta cívica de la gente que cuida la limpieza de los espacios públicos como si fuera el de sus propios hogares.

Otro tanto ocurre con el respeto de las normas del tránsito, con el pago de los tributos locales o el cuidado del medio ambiente. El ciudadano del mundo desarrollado cumple con sus obligaciones cívicas y, por eso, exige de sus autoridades.

Es la educación cívica, la que debe de ser una preocupación permanente del municipio para influir positivamente a toda la ciudadanía. Sólo ciudadanos educados en el cumplimiento de sus deberes cívicos pueden garantizar la gobernabilidad local, expresada en servicios públicos financiados, debidamente mantenidos y que satisfagan las necesidades del conjunto de la población.

Es por ello que la participación ciudadana debe incorporarse como variable clave a la administración municipal moderna. Parte con la elección de las autoridades locales, sigue con la consideración de las propuestas de los agentes sociales al fijar los objetivos de desarrollo local. Pero no termina allí, continúa en la ejecución misma de los proyectos

estableciendo mecanismos de coparticipación en la ejecución, el financiamiento, la ejecución y el control.

La participación comunitaria está generalmente ligada a la participación local tradicional. A formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno y del Estado o en constante interacción con ellos y con relativa autonomía. Es por ello que la participación social y la comunitaria son formas de participación ciudadana porque los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado, y sin embargo, se distingue de ellos por su estrecha relación con el gobierno. La participación ciudadana, entonces, solo puede ser definida en su relación intrínseca con el Estado, pues es éste quien le dota de derechos y obligaciones.

La participación ciudadana definida por el Estado implica, paradójicamente, una relación activa con él. Implica, en el ámbito del espacio público, el ejercicio de las garantías individuales y los derechos sociales otorgados por el Estado.

En ocasiones, las formas de participación están reglamentadas y debidamente enmarcadas en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación correspondientes. Sin embargo, la participación ciudadana también implica el ejercicio de las libertades, por lo que incluye todo proceso generado autónomamente por los individuos o colectivos con iniciativas públicas particulares.

## **7. Desarrollo sustentable.**

Las tendencias mundiales de afianzamiento de los sistemas democráticos, descentralización política y búsqueda de alternativas de desarrollo sustentable apuntan a los gobiernos locales como actores imprescindibles.

La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia: se enfrenta con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el



agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo y con la continua degradación de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar.

Se trata desde entonces, de una dramática voz de alerta sobre las consecuencias letales para el medio ambiente natural del actual estilo de desarrollo.

Como una luz de esperanza aparece la posibilidad de integrar las preocupaciones relativas al ambiente con las referentes al desarrollo, para tender a satisfacer las necesidades básicas, elevar la calidad de vida, conseguir una mejor gestión de los recursos naturales y lograr un futuro más seguro, más prospero y más justo.

Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable es lograr la más amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones, tendiendo a la búsqueda de alternativas consensuadas.

Con la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones se espera que personas, grupos y organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan y actúen en los mecanismos de adopción de decisiones, especialmente cuando exista la posibilidad de que éstas afecten a las comunidades donde viven y trabajan.

Este proceso de gran complejidad y enriquecido por muchos factores determinantes no es un camino fácil de recorrer, exige tiempo, conocimiento y gradualismo, ya que en la actualidad existe muy poca conciencia de la interrelación existente entre todas las actividades humanas y el medio ambiente, debido a la insuficiencia o la inexactitud de la información.

Es necesario entonces, sensibilizar al público sobre los problemas del medio ambiente y el desarrollo, hacerlo participar en la solución y fomentar un sentido de responsabilidad personal y una mayor motivación y dedicación respecto al desarrollo sostenible.

Como otras tantas paradojas de la gestión ambiental, los problemas y las soluciones se relacionan íntimamente con los gobiernos locales, ya que es en este ámbito donde se constituirá un factor determinante para el logro de los mencionados objetivos.

Las autoridades locales se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica; supervisan los procesos de planificación territorial, establecen las políticas y reglamentaciones ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales. Es por ello que en su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función esencial en la educación y movilización del público, tendiente a consolidar alternativas de desarrollo sostenible.

La sustentabilidad ambiental del desarrollo local es, sobretodo en América Latina, una tarea conflictiva. En efecto, si bien actualmente la localización de las empresas de gran capital tiende a privilegiar las condiciones creadas socialmente (infraestructura, comunicaciones, nivel de cualificación laboral de la población, acceso a las redes del mercado mundial, estabilidad política, entre las principales); para los países periféricos sus condiciones naturales continúan siendo uno de los principales atractivos para la inversión externa.

En estas condiciones resulta sumamente complejo balancear la perversa balanza donde se debe pesar la preservación ambiental contra la creación de empleo y crecimiento económico. En todo caso es un punto sumamente vulnerable para un proyecto de desarrollo local.

Últimamente se tiende a pensar que la sustentabilidad es un término que puede aplicarse a la defensa y manejo adecuado del medio ambiente, pero esto es erróneo, ya que esto, es sólo un aspecto de la cuestión. El otro elemento fundamental está en el vigor, en la perseverancia, en la insistencia y sobre todo, en el alcance de la participación popular.

El concepto de desarrollo sustentable implica que el acceso de todos a las oportunidades debe sostenerse, o sea que la disponibilidad del mismo no ha de circunscribirse a la generación presente, sino extenderse a las futuras.

Pero el desarrollo no puede concebirse alejado de una política medioambiental transversal que recorra e inspire el conjunto de las actuaciones públicas. El desarrollo, que no meramente el crecimiento, se ha de concebir de esta forma desde la concepción de la ciudad como ecosistema y dicha visión va más allá de la provisión de infraestructura ambiental y comprende también su visión de forma multisectorial (industria, servicios, unidades familiares), de sistemas múltiples (abastecimiento, transporte, etc.) y de múltiples actores (gobierno, ONG, etc.) que exige capacitación en los actores que han de conducir el proceso.

Desde este punto de vista el desarrollo sustentable ha de reunir una serie de características que configuran al medio ambiente como un derecho humano de los denominados de tercera generación: ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la diversidad; socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; culturalmente sustentable en la preservación de la diversidad en su sentido más amplio, es decir, la preservación de valores, prácticas y símbolos de identidad que determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas .

Se trata, en definitiva, y específicamente al referirnos a su papel en torno al desarrollo, de la articulación de un municipio promotor que ha de abandonar la actitud victimista y de horizonte limitado, que pasa por denunciar la insuficiencia financiera y la limitación competencial. Se impone una visión clara del lugar del gobierno local en un mundo globalizado.

El desarrollo local es el espacio del desarrollo humano por excelencia y es una realidad intangible que pasa por la generación de un ambiente favorable a la cooperación de todos los agentes ubicados en la localidad, que favorezca un capital social con suficiente capacidad de adaptación para afrontar los retos de un entorno cambiante, a pesar de los límites que la ausencia de un Estado de Bienestar y la debilidad propia de las instituciones y la sociedad civil imponen en muchos países de América Latina.

La formación de los recursos humanos, el civismo de la población, la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica y la transparencia en el manejo de los fondos públicos, entre otros, son los factores que incentivan la llegada de inversiones y el desarrollo real y ello ha de integrar la agenda pública prioritaria en la actividad municipal.

Todos estos aspectos del desarrollo son, al menos parcialmente, competencia de los gobiernos locales porque si bien el capital no tiene fronteras, el trabajo se ubica en lugares geográficamente delimitados y su desenvolvimiento abarca aspectos que exceden con mucho de la simple actividad laboral.

Por ello, crear las condiciones de espacios con alta calidad, integrados por una pluralidad de colectivos con identidad propia pero compartiendo códigos comunes, es una tarea para la que el gobierno local dispone de indiscutible ventaja comparativa.

Es deber de las comunidades y sus gobiernos locales preservar el medio ambiente heredado con toda su riqueza y complejidad para el uso y goce de sus beneficios por las generaciones actuales y futuras. Es tarea de los gobiernos locales guardar y enriquecer la cultura local evitando su disolución o distorsión.

Es función de los gobiernos locales defender el patrimonio arquitectónico y físico de su entorno y estimular la preservación del conocimiento y el saber técnico. El ordenamiento territorial y la planificación son los instrumentos para cumplir simultáneamente estas complejas tareas.

No hay desarrollo sustentado en las fuerzas propias, ni erradicación definitiva de la pobreza si no se generan procesos sostenidos de incremento de la producción local de bienes y servicios. Es decir, no hay desarrollo social estable sin desarrollo económico local. Por eso, en América Latina los gobiernos locales actúan cada vez más como agentes promotores del desarrollo económico y sustentable.

Mucho puede hacer la municipalidad para mejorar el manejo del medio ambiente, entre las principales acciones sugeridas por expertos se encuentran:

**a) Uso del suelo.** Mediante un plan de ordenamiento se puede definir zonas agrícolas y forestales preservando áreas de paisaje, históricas y de naturaleza no reemplazable. También inventariar servicios, infraestructura existente y clasificar áreas de desarrollo actual y futuro.

**b) Vivienda.** Es posible aplicar normas y códigos de construcción que hacen más eficiente el uso de la energía, agua y el manejo de desechos. También, el respeto de las normas paisajísticas limitando la deforestación.

**c) Energía.** Las normas sobre el uso del suelo permiten racionalizar el uso de la energía e incentivar el uso de energías alternativas como energía solar, eólica, biomásica o geotérmica.

**d) Cuidado del agua.** Se puede establecer normas de calidad del agua potable; monitorear el agua de vertientes; aplicar normas para regular las prácticas susceptibles de contaminar; delimitar las áreas de protección de pozos; aplicar técnicas de buen uso del agua potable y de regadío.

**e) Saneamiento y manejo de aguas servidas.** Capacitar al personal municipal y a la comunidad en sistemas de saneamiento ambiental y difundir sistemas alternativos de control de desechos líquidos.

**f) Manejo de desechos sólidos.** Utilizar sistemas efectivos de recolección de basura, incluidos rellenos sanitarios, monitoreo de lechadas y emisiones de metano. Incentivar la operación de programas de separación y reciclaje de desechos (papel, cartón, plásticos, metales, residuos orgánicos para producción de abonos).

**g) Monitoreo ambiental y evaluación de proyectos.** Es necesario establecer vigilancia del aire, agua y suelos; exigir evaluación del impacto ambiental de proyectos productivos; limitar y controlar la tala de bosques; incorporar a la comunidad en el manejo ambiental.

**h) Manejo de materiales peligrosos.** Es conveniente normar el uso de maquinarias, procesos industriales y aparatos eléctricos. Prohibir el uso de materiales peligrosos. Limitar el uso indiscriminado y mejorar el manejo de fertilizantes y pesticidas, incluida la aplicación de normas de seguridad por sus operadores; e

**i) Conservación y protección del hábitat natural.** Inventariar los recursos naturales existentes, incluidos flora y fauna. Determinar normas de propiedad de dichos recursos. Otorgar protección especial a zonas territoriales de significación especial: áreas de vida salvaje; áreas frágiles; cursos de agua; tierras agrícolas. Programas de reforestación y conservación del paisaje.

## **8. Capital social.**

El capital social entendido como el poder adicional para aplicar las reglas disponibles a las comunidades con una red extendida de relaciones sociales horizontales radica en la habilidad de una comunidad o grupo de agentes ligados por relaciones sociales horizontales para disciplinar la conducta individual.

Según varios autores el capital social se refiere no solamente al conjunto de recursos sociales involucrados en las relaciones, sino también a las normas y valores asociadas con dichas relaciones sociales. El capital social como los mecanismos de la organización social tales como las redes, normas, y la confianza social que facilita la coordinación y cooperación para beneficios mutuos. El capital social es definido como los elementos de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que establecen relaciones de reciprocidad activadas por una confianza social que emerge de dos fuentes, las normas de reciprocidad y las redes de compromiso ciudadano. El capital social es un concepto que se relaciona con una estructura de relaciones sociales que tienen como base la confianza de un grupo, lo que le permite lograr sus fines.

El capital social tiene importantes implicaciones para el desempeño de las organizaciones y las instituciones locales, así como en los mismos ciudadanos. Las sociedades pueden

incrementar su capital social propiciando, apoyando e invirtiendo en conocimientos, habilidades, valores y talentos, etc.

Recientes investigaciones en economía y ciencia política atribuyen las altas tasas de eficiencia organizacional e institucional, crecimiento e ingreso per cápita entre las regiones italianas a diferencias en su capital social.

El capital social se define ampliamente como un activo que es inherente a las relaciones sociales entre los individuos, comunidades, sociedades y redes, etc. Como activo tiene que ser administrado para que adquiera valor, no puede comprarse en un mercado pero que puede cambiar con el tiempo.

Las relaciones sociales median entre las transacciones económicas dimensionando el papel que juega el capital social, definido así en los términos de relaciones de apoyo con otros actores económicos, como por ejemplo, con los consumidores y usuarios potenciales.

Las relaciones de apoyo mutuo entre los diferentes actores son vistas como "redes de compromiso cívico". Se consideran redes de compromiso mutuo tales como las asociaciones de vecinos, las sociedades de coros, las cooperativas, clubes de deportes, partidos basados en las masas, etc. que son las formas esenciales del capital social. Esto porque entre más densas sean éstas redes en la comunidad, es más probable que los ciudadanos sean capaces de cooperar para beneficio mutuo.

Tales relaciones se forman de muy diferentes maneras como por ejemplo las enseñanzas mutuas, conexiones personales y familiares, membresías que se relacionan, tiene movilidad interorganizacional, inversiones conjuntas y otros arreglos colaborativos. Estos arreglos colaborativos institucionales reducen las condiciones de incertidumbre y las diferencias existentes entre los diferentes agentes económicos, ya que la economía no ha considerado la importancia que tienen las redes de relaciones sociales en las que se llevan a cabo las transacciones económicas.

Las transferencias de confianza de las relaciones sociales a las relaciones de producción son siempre en el interés de la organización pero no siempre en el mejor interés de los agentes. Por lo tanto, la cooperación y la connivencia son términos que pueden ser usados para el mismo fenómeno entre quienes tienen intereses opuestos.

El capital social es considerado como un atributo de los actores individuales que tienen ciertas ventajas debido a su posición relativa o de localización en un grupo, como redes individuales, las interacciones entre empresas.

La acumulación de capital social es un proceso no bien entendido por los gobiernos locales, cuya política económica no debe permitir que los efectos perversos de las fuerzas invisibles del mercado destruyan el capital social de las comunidades, como la inestabilidad y la inseguridad pública lo consiguen.

La resistencia a la transición de la utopía neoliberal con sus desastrosas consecuencias y efectos, tiene lugar gracias a la existencia de reservas de un capital social que protege los valores del orden social viejo y no permite que se conviertan en anomia, al menos a corto plazo, mientras duren, se renueven y preserven estas reservas.

Estas fuerzas de resistencia son fuerzas conservadoras que se resisten al establecimiento del nuevo orden social y se convierten en fuerzas subversivas. A su vez estas fuerzas existen adheridas a las instituciones estatales y en individuos y grupos con orientaciones de ciertos actores sociales y políticos que mantienen privilegios del Estado y del orden social establecido.

El capital social es un recurso que es conjuntamente poseído, más que controlado por un solo individuo o una entidad organizacional. Tanto de la organización como de cada uno de sus miembros se incorporan aspectos públicos y privados al capital social. Así, del capital social emergen dos patrones, el énfasis en los bienes públicos y el énfasis en los bienes privados.



Desde la faceta de bienes públicos, el capital social es un atributo de unidad social, más que de un actor individual, y los beneficios individuales de su presencia o sufre de su ausencia de una manera secundaria. El capital social es el principal componente de la sociedad civil, principal actor sobre la cual recaen los procesos democratizadores.

El enfoque del capital social a los bienes privados, se refiere al individuo y a sus activos sociales, tales como prestigio, credenciales educativas, membresías a clubes sociales. Los investigadores correlacionan las variables del capital social, tales como la membresía a las organizaciones, con el desempeño económico.

En vez de considerar al capital social como un atributo de la comunidad, es considerarlo como una característica individual, es decir como un conjunto de recursos sociales que ayudan a acumular capital humano. Sin embargo, este capital es un atributo individual y el capital social están siendo cuestionados y sometidos a discusión bajo el enfoque basado en los recursos de las organizaciones en el cual se concibe que la mercantilización, imitabilidad y apropiabilidad de los recursos intangibles son vistos como preocupantes para las ventajas organizacionales.

Es por lo tanto un atributo colectivo más que una agregación de las conexiones sociales de los individuos, es un subproducto de otras actividades organizacionales y por lo tanto constituye un componente indispensable para la acción colectiva.

El capital organizacional social es un activo cuya posesión conjunta entre los miembros y la organización beneficia a ambos. Una nueva organización tiene la ventaja de que puede crear su capital social organizacional, en tal forma que mantenga un equilibrio óptimo entre los intereses individuales y los intereses organizacionales, a pesar de su naturaleza contingente de su relación con el desempeño organizacional.

Tanto las formas del capital humano (específicamente en las organizaciones, es el conocimiento acerca de las rutinas y procedimientos que tienen un valor limitado fuera de dichas organizaciones en las cuales las bases del capital ha sido desarrollado) y el capital social, varían en grados de acuerdo a su idiosincrasia con determinadas organizaciones.

Esto hace que a mayor grado de idiosincratismo existente con las organizaciones, mayor es su contribución a la fortaleza de la organización. Características de especificidad y no apropiabilidad del capital humano y social se involucran en las relaciones sociales, económicas y políticas de los individuos, quienes pertenecen a las organizaciones, complicando sus efectos.

Ambos capitales pueden ser importantes recursos de la ventaja competitiva, asumiendo que reside en los miembros o es específico a las organizaciones como partes integrales de recursos que son únicos y que son inobservables. Las organizaciones con altos niveles de capital humano y social generan más competitividad que aquéllas con bajos niveles. Una economía competitiva sustentable requiere de programas de mejora del capital humano y social.

**CAPÍTULO IV.-  
REFORMA DEL ESTADO Y FUTURO DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.**

- 1. La reforma del Estado en América Latina.**
- 2. Modernización y reforma del Estado.**
- 3. Políticas públicas para el gobierno local latinoamericano.**
- 4. Impulso de la reforma del Estado en América Latina desde lo local.**
- 5. Los retos de los municipios latinoamericanos ante la reforma del Estado.**

## CAPÍTULO IV.-

### REFORMA DEL ESTADO Y FUTURO DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.

A lo largo de este capítulo se esbozarán los planteamientos generales del proceso de reforma del Estado en América Latina y de sus repercusiones en el ámbito del gobierno local, en particular se mostrará la postura del *Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo*<sup>144</sup>, así como una postura municipalista de *Federico Castillo Blanco*<sup>145</sup>, actual Secretario General de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, que enarbola el escenario de desarrollo de la acción local en América Latina como impulsora de una verdadera reforma del Estado de “abajo” hacia “arriba”.

Es importante señalar que en la década de los años ochenta los países de América Latina lanzaron varias iniciativas y programas gubernamentales para impulsar lo que llamaron “reforma del Estado”, y como lo analiza *Andrew Nickson*, tales iniciativas fueron impulsadas principalmente por fuerzas de globalización que impusieron a los gobiernos fuertes restricciones presupuestales y que hicieron el desempeño económico cada vez más dependiente de la capacidad de enfrentar con éxito la intensificada competencia internacional.

Para *Stephan Haggard* “los gobiernos latinoamericanos han recorrido un largo camino en la dirección de las políticas, donde la primera etapa del cambio de políticas orientadas a enfrentar la crisis se centró en la macroeconomía y en el ajuste de la balanza de pagos, así como en la reestructuración de incentivos y de precios relativos. Con la excepción de la privatización, estas reformas tempranas no enfocaron verdaderamente los aspectos institucionales, e igualmente, muchas de las reformas fueron administrativamente, aunque no políticamente, fáciles. La estabilización y el ajuste estructural pudieron iniciarse a partir de un número relativamente pequeño de responsables de la elaboración de políticas, a menudo trabajando en equipos organizados por fuera de los canales burocráticos

---

<sup>144</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. **Una Nueva Gestión Pública para América Latina**. Consejo Científico del CLAD. Venezuela. 1998.

<sup>145</sup> Castillo Blanco, Federico. **Los Retos del Municipio ante la Reforma del Estado**. Revista Ciencias de Gobierno No. 6. IZEPES. Venezuela. 1999.

*rutinarios, por lo que estas reformas no requirieron de un alto nivel de capacidad organizacional sostenida y de gran escala de implementarlas”<sup>146</sup>.*

Siguiendo con el señalamiento que presenta *Haggard* sobre la reforma del Estado en América Latina, hay un planteamiento que centra el análisis para una buena comprensión del tema, y esto se da a partir de las siguientes definiciones del concepto:

- *“Para algunos, la Reforma del Estado es sinónimo de reducción de la intromisión no deseada del gobierno en los mercados y del incremento de la eficiencia burocrática: privatización, reducción de regulaciones innecesarias, reorientación de las prioridades del gasto en torno a funciones gubernamentales esenciales, mejoramiento del suministro de servicios por medio de una contratación externa; y eliminación del despilfarro, del fraude y del abuso a través de reformas del sistema de gerencia financiera.*
- *Una segunda concepción de Reforma del Estado implica una expansión selectiva de las actividades gubernamentales. La crisis de los años ochentas motivó un atraso en la provisión de bienes públicos así como nuevos problemas distributivos: infraestructura, mantenimiento, provisión de servicios básicos; mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación y de la atención a la salud; y la necesidad de abordar continuos problemas de desempleo, de distribución del ingreso y de pobreza.*
- *Existe una tercera concepción, más abiertamente política, de la Reforma del Estado, un enfoque Latinoamericano. Las circunstancias políticas que rodearon a la primera fase de la reforma económica fueron bastante particulares. Chile y México lanzaron reformas bajo los auspicios de un sistema militar y de un sistema de partido dominante, respectivamente. En el resto del continente la reforma estuvo en manos de gobiernos democráticos, muchos de los cuales eran bastante nuevos. En parte debido a la naturaleza de las reformas, en parte en razón de las circunstancias de crisis, los Presidentes a menudo iniciaron los cambios de políticas sin una consulta extensiva ni*

---

<sup>146</sup> Haggard, Stephen. **La Reforma del Estado en América Latina**. CLAD. Revista Reforma y Democracia No. 11. Venezuela. 1998. p. 1.

*con las legislaturas ni con los grupos de interés. La transición a la democracia está naturalmente dando lugar a iniciativas para reasumir el control del gobierno a través de la expansión del control y de las prerrogativas legislativas; del fortalecimiento de la supervisión judicial; haciendo que el gobierno retome la responsabilidad de dar respuesta a un conjunto más amplio de grupos de interés y de ciudadanos; y mediante la revigorización de los gobiernos provinciales y locales. En esta concepción, más propia para este trabajo, la Reforma del Estado es, por consiguiente, no solo un problema de eficiencia, sino también de responsabilidad y de participación social”<sup>147</sup>.*

En relación a lo expuesto por Haggard, se considera que estos tres enfoques no son necesariamente excluyentes; un gobierno puede retraerse en un área y expandirse en otras, al tiempo que también incrementa su responsabilidad política. Por otra parte, las tres corrientes de pensamiento comparten un rasgo común: son fundamentalmente normativas; ello genera que habitualmente la reforma del Estado sea vista solo como reforma de la burocracia gubernamental. Sin embargo, un concepto esencial de la teoría de la burocracia contemporánea es que la burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones principal-agente o de relaciones delegadas, desde los intereses de grupos y votantes hasta los intereses de los políticos; de los políticos hacia los directivos de las agencias burocráticas; y de los directivos de las agencias hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando. En el sentido expuesto, el proceso de democratización en América Latina debe ser el motor para impulsar la reforma del Estado en las vertientes política y de gestión pública, respectivamente.

### **1. La reforma del Estado en América Latina.**

Siendo tan basto y general este tema, se ha acotado su descripción tomando la introducción del trabajo de *Ernesto Rodríguez*, donde se señala que *“para varios autores, la relevancia del tema de la Reforma del Estado es inmensa. En respaldo a dicha percepción, se destaca que así como la crisis de los años treinta fue una crisis de “mercado”, la crisis de los años ochenta fue una crisis de “estado” y requiere respuestas a este nivel.*

---

<sup>147</sup> Ídem.

*En los países altamente industrializados y en algunos de los más avanzados en el mundo en desarrollo, esta crisis se expresa claramente como una crisis del Estado de Bienestar, construido en la época de esplendor en materia de crecimiento económico, sobre la base de sólidos acuerdos sociales y políticos, y que hizo crisis en términos de inviabilidad financiera sostenida. En cambio, en la mayor parte de los países en desarrollo, esta crisis se expresa en ingobernabilidad. En algunos casos, esta ingobernabilidad se visualiza en términos de instituciones estatales débiles, en muy diversas esferas, mientras que en otros casos, esta crisis se expresa en ausencia lisa y llana de instituciones estatales, cumpliendo roles básicos ligados con la dinámica económica, social y política de sus sociedades.*

*Por lo anteriormente señalado, la Reforma del Estado comenzó con mayor fuerza y con características muy particulares en los países altamente industrializados, y se ha intentado trasladar –muchas veces de modos muy mecánicos- al mundo en desarrollo, en particular a América Latina. Esto ha llevado a que muchos de los procesos de reforma no hayan respondido a los problemas particulares de los casos nacionales en los que se aplicó y hayan logrado impactos muy marginales o hayan fracasado estrepitosamente. De todos modos, ha habido avances en este sentido, al punto que en la literatura existente sobre el tema, se diferencia entre reformas de primera y segunda generación, identificando las primeras con el “achicamiento” del Estado y a las segundas con su “modernización”. Mientras que las primeras han sido identificadas con los impulsos “neoliberales”, las segundas han tenido improntas más pragmáticas, y han sido impulsadas desde muy diversas posturas ideológicas y políticas. En cualquier caso, el debate es tan intenso como complejo y no admite simplificaciones”<sup>148</sup>.*

### **1.1. Dimensiones de las reformas.**

En general se coincide en señalar que el proceso de reforma del Estado tiene tres componentes fundamentales: la reforma institucional, los cambios en la cultura dominante

---

<sup>148</sup> Rodríguez Santiago, Ernesto. **La Reforma del Estado en América Latina. Experiencias Desplegadas y Desafíos a Encarar.** Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre de 2000).S/ed. Uruguay. 2002. Documento electrónico. p. 1.

y la modernización de la gestión propiamente dicha. Mientras que las dimensiones culturales abarcan procesos más profundos y arraigados los cambios institucionales dependen más de la voluntad política y la disponibilidad de recursos, siendo aplicables en plazos más cortos.

La modernización de la gestión, por su parte, está más ligada a las prácticas mismas a nivel micro y depende más directamente de los actores específicamente involucrados, por lo cual, los avances efectivos son muy dispares entre los diferentes sectores en los que se ponen en práctica las propuestas de reforma.

Pero los acelerados cambios tecnológicos de los últimos veinte o treinta años, están promoviendo transformaciones vertiginosas a todos los niveles, y en este nuevo contexto, el modelo burocrático comenzó a fallar, por su rigidez y su excesivo “formalismo”, lo que sumado a los problemas de financiamiento estable de los crecientes servicios asumidos por el Estado en todas partes, explica la crisis existente. Las respuestas a esta crisis, se han comenzado a buscar desde el “enfoque gerencial”.

*Bresser Pereyra establece que “fue sólo a partir de los años ochenta que tuvo inicio, en los países de la OCDE, principalmente en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y en los Países Escandinavos, la segunda gran reforma administrativa en el marco del sistema capitalista: la Reforma Gerencial. Para este autor, Ministro de Reforma del Estado del Brasil hasta 1998, esta reforma “constituye todo un cuadro teórico y una práctica administrativa que, en el marco de la democracia, procura modernizar el Estado y tornar su administración pública más eficiente y más volcada hacia el ciudadano–cliente. En el contexto de este último modelo, por tanto, se viene perfilando un nuevo “paradigma” de gestión pública, caracterizado por:*

- *La adopción del principio de ciudadano cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados,*
- *La definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados,*



- *El establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar los objetivos, misión y metas institucionales,*
- *La separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también las funciones de rectoría y ejecución,*
- *La formación de mercados o cuasimercados que permiten fomentar la competencia entre oferentes de servicios y programas,*
- *La reingeniería de procesos con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos para el ciudadano,*
- *La devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones desde el vértice del poder hacia los niveles intermedios e inferiores,*
- *El establecimiento de métodos modernos de evaluación de impactos (en los beneficiarios) y del desempeño (de los "gerentes")<sup>149</sup>.*

Una variante diferente del modelo "gerencial" descrito, es el que se fundamenta en los enfoques "neoinstitucionalistas", muy influidos por las propuestas ligadas a la "reinvención del gobierno" emulando a la gerencia de las empresas privadas. Mientras éste último enfoque es el que parece guiar las propuestas que impulsan algunos organismos internacionales (como el Banco Mundial), el primero parece estar inspirando las reformas que se vienen procesando en países como Brasil, Colombia y Chile en los últimos años.

## **1.2. Privatización y descentralización**

En el marco de los nuevos modelos de gestión, especialmente desde la lógica del "ajuste", la mayor parte de los programas de reforma del Estado implantados en América Latina en la última década, han hecho un gran hincapié en dos estrategias centrales: la privatización y la descentralización.

En lo que tiene que ver con la descentralización, los procesos han sido impulsados desde enfoques ideológicos y estratégicos muy diferentes y hasta contradictorios: desde una

---

<sup>149</sup> Bresser Pereyra, Luis Carlos. **Reforma del Estado en los Años Noventa: Lógica y Mecanismos de Control**. "Círculo de Montevideo" (Segunda Reunión Plenaria, Barcelona). Presidencia de la República, PNUD, Montevideo. Uruguay. 1997. pp. 4-5.

óptica “progresista”, sosteniendo que las instancias locales están más cerca de la gente y es allí donde se puede responder mejor a situaciones específicas, mientras que en otros enfoques, más “tecnocráticos”, viendo la descentralización como una forma de descargar al Estado central de ciertas responsabilidades en materia de financiamiento e implementación de políticas públicas.

Pero más allá de los diferentes enfoques, la experiencia ha demostrado que estos procesos no son ideales (ni mucho menos) y que también enfrentan limitaciones serias relacionadas con economías de escala, los efectos sobre la equidad y la persistencia de diversas formas de manipulación política e institucional. En particular, en las esferas de la salud y la educación, se han podido comprobar serios problemas ligados con la ampliación de las desigualdades sociales, debido a la ausencia de mecanismos de compensación entre municipios ricos y municipios pobres.

En lo que tiene que ver con la privatización, los procesos fueron impulsados por argumentos ligados con la reducción de costos, el aumento de la producción y el fomento de la innovación, entre otros. Esta fue una de las piezas centrales de las estrategias de "achicamiento" del Estado, y en algunos países los procesos han sido muy intensos, con resultados muy opinables, de acuerdo al enfoque que se adopte. Sin embargo, se ha tenido escasamente en cuenta que la iniciativa privada responde a demandas efectivas y no a metas sociales o colectivas de carácter general, y que la eficiencia del mercado requiere que los consumidores estén debidamente informados y cuenten con la posibilidad de elegir libremente entre varios proveedores.

Por todo lo dicho, los debates en torno a estos temas han sido, hasta el momento, bastante engañosos. Sin embargo, la experiencia ha ido dejando lecciones interesantes para el futuro, especialmente ligadas con la necesidad de contar con mecanismos de "regulación" del mercado y de "compensación" de las desigualdades a cargo del Estado, que están orientando los procesos en estas materias en los últimos tiempos, y que pasan actualmente por otros enfoques, más ligados con la desmonopolización de servicios públicos, que con su privatización, permitiendo el ingreso del sector privado a esferas de la

gestión hasta el momento vedadas, fomentando la competencia entre los diversos agentes involucrados, y otorgando a los entes públicos funciones de regulación.

En paralelo, otras entidades públicas no estatales cumplen funciones vinculadas con la representación de intereses y el control ciudadano de las políticas públicas, complementando los roles vinculados con la prestación de servicios. Es el caso, por ejemplo, de “poder ciudadano” en Argentina, y de la experiencia de las “veedurías populares” en Colombia, como otro ejemplo relevante.

En algunos casos (sobre todo a nivel municipal) se comienzan a desarrollar experiencias participativas de diseño y evaluación de políticas públicas. Es el caso, por ejemplo, de la experiencia de "presupuesto participativo" de Porto Alegre, que está siendo tomada como referencia a emular en muchos otros contextos.

En otros casos, como en Costa Rica y por iniciativa estatal, se articulan experiencias de evaluación en los tres niveles incluidos en el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) que funciona desde 1994: los "compromisos de resultados", los "compromisos de gestión" y las "iniciativas de participación ciudadana y de orientación al usuario".

En su conjunto, de lo que se trata es de contar con un adecuado "mapa" para el cambio organizacional, que incluya claros mecanismos de regulación del sistema (reglas y roles), que separe financiamiento y provisión de servicios, que asigne recursos en base a resultados y que le otorgue el máximo de "voz" y capacidad de control a los usuarios.

En la misma línea, existe una clara apuesta a la “calidad” del servicio que se brinda, esfera en la cual también se cuenta con experiencias relevantes, analizadas en varios seminarios nacionales e internacionales en los últimos tiempos.

### **1.3. De los trámites a los resultados.**

En el fondo, la clave parece radicar en los cambios que se pretenden procesar en la esencia del funcionamiento de cada uno de los modelos, pasando del énfasis en los

trámites, al énfasis en los resultados. Para ello, el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD* propone diseñar el modelo gerencial sobre las siguientes bases o características:

- *“La profesionalización de la alta burocracia como el punto de partida de la reforma gerencial, para lo cual, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una elite burocrática técnicamente preparada y altamente motivada con la gestión.*
- *La transparencia en la gestión y el control democrático de los administradores públicos, dado que la simple profesionalización de la burocracia no la hace inmune a la corrupción. Todos los estudios son coincidentes en este aspecto, señalando que se debe actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental.*
- *La ejecución de acciones y programas debe ser descentralizada, manteniendo un rol estratégico en las instancias centrales, en términos de rectoría política y en materia de control y evaluación de resultados, articulando fluida y dinámicamente los roles centrales y locales, sin mistificar a ninguno de ellos en sí mismos.*
- *Desconcentrar las funciones que permanezcan centralizadas, en términos organizacionales, delegando funciones hacia las agencias desconcentradas, orientando la acción en función de los resultados y no en función de los procesos y los trámites, al estilo del modelo burocrático de tipo weberiano.*
- *Complementar la mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores con nuevas formas de control, incluyendo control por resultados, control contable de costos, control por competencia administrada y control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en su gestión efectiva.*
- *Distinguir dos tipos de unidades administrativas autónomas: las monopólicas y el sector público no estatal, concentrando a las primeras en el cumplimiento de aquellas*

*funciones que son responsabilidad exclusiva del Estado, y a las segundas en el ofrecimiento de servicios sociales, ofreciendo alternativas de “tercerización” que no pasen por la privatización.*

- *Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público, responsabilizando a los servidores públicos ante la sociedad, ante los políticos electos y ante los representantes formales e informales de la sociedad”<sup>150</sup>.*

## **2. Modernización y reforma del Estado.**

Los Estados están sometidos de un modo constante a modificaciones superficiales como parte de sus propios procesos de adaptación a la incertidumbre del entorno, y sólo en algunos casos muy puntuales se requiere un proceso de cambio más profundo que se identifica como reforma. Por tal debe entenderse aquellos cambios que afectan al sistema y orden de valores y principios de la estructura estatal, e implicando modificaciones profundas en términos estructurales y organizacionales. Por el contrario la definición de modernización viene dada por aquellos cambios a través de los cuáles el Estado se adapta a un conjunto de cambios continuos que operan en todo sistema político, haciéndolo adaptable ante circunstancias fundamentalmente externas, sin alterar su esencia.

Sin embargo, sobre el término modernización no está todo dicho. Algunos autores afirman que éste es extremadamente ambiguo y complejo entre otras cosas porque como proceso, conlleva la introducción de elementos técnicos, económicos, culturales y humanos que son positivos para aspectos operativos claves del quehacer humano, pero en ocasiones ha acentuado elementos un tanto negativos como la burocratización, la excesiva racionalidad y egocentrismo en las Administraciones Públicas. Además, la justificación de la necesidad del proceso modernizador, se sustenta en argumentos como la adaptación a nuevas condiciones externas, referidas, en primer término, a las modificaciones de las condiciones económicas y al desplazamiento de los bloques de poder económico a escala mundial, y

---

<sup>150</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD... Óp. cit. pp. 7-22. (se ha descrito en viñetas para sintetizar el texto).

en segundo lugar –como consecuencia de lo anterior- el mantenimiento de las obligaciones del Estado de Bienestar, de cara a las nuevas condiciones económicas tanto del entorno como en el ámbito interno del Estado.

Hoy día se acepta, con más o menos acuerdo, que la relación entre modernización y reforma ocurre en muchos contextos de modo recursivo: la reforma implica modernización de procesos que, a su vez, se revierten sobre el proceso de reforma. Esto ha posibilitado la construcción de una suerte de marco de análisis de procesos de modernización que se origina de la observación de los componentes de tales procesos. De este modo, se sabe que todo proceso de modernización implica un cambio, y también se sabe que en la mayoría de los casos, tal cambio está orientado en orden de prioridad:

1. Hacia la eficiencia administrativa: reducción de gastos, incremento de la productividad, a través de medidas concretas como reducción de plantilla, re-concentración y privatización de algunas actividades, agenciación y sub-contratación, entre otras medidas, lo cual conduce a un inevitable replanteamiento de cuáles son las actividades de naturaleza y dominio estrictamente públicos;
2. Hacia la racionalización de las actividades de la administración de recursos humanos: a través de ajustes en la plantilla del personal, rediseño de perfiles, propuestas de programas de recuperación de recursos humanos y de capacitación, la incorporación de evaluaciones del desempeño y de los cargos disponibles en el manejo de los recursos humanos, entre otras;
3. Hacia la introducción de nuevas tecnologías en el manejo del Estado: mediante la incorporación de mecanismos de procesamiento de datos a través de ordenadores conectados por redes internas –Intranet-, y acceso remoto de los ciudadanos a información del Estado y de sus dependencias a varias escalas territoriales a través del uso de redes de comunicación externas –Internet-, en suma mediante la construcción de estrategias de gobierno electrónico y democracia electrónica; y, finalmente

4. Hacia la reducción de la burocracia: mediante la simplificación de trámites administrativos, cambio por procesos y reducción en los tiempos de espera de los ciudadanos.

En algunos casos, modernización y reforma suelen asociarse indistintamente con la búsqueda de la innovación en la Administración Pública. Sin embargo, la introducción de modificaciones en las pautas administrativas no siempre pasa por la innovación siendo en ocasiones tan sólo el resultado de la adaptación de experiencias exitosas en otros contextos geográficos, o en otros sectores públicos dentro de un mismo país o región.

En este sentido y en términos de las acciones modernizadoras, se observan dos categorías:

a) Acciones Institucionales: vinculadas a cambios importantes en el diseño, objetivos y funcionamiento de las instituciones, es decir cambios en la forma en que el Estado organiza y articula su accionar hacia el entorno sociopolítico para planificar e implementar políticas públicas y,

b) Acciones Sustanciales: vinculadas a cambios profundos en el sentido y objetivos de la acción pública, afectando procesos pero no de modo privilegiado.

Entre el primer grupo de acciones, se encuentran, por ejemplo la reorganización de los procesos de recaudación de impuestos o de realización de trámites administrativos por parte del ciudadano, en donde acciones como la simplificación de los trámites administrativos y el establecimiento de líneas telefónicas de atención ciudadana, concurren como estrategias y herramientas facilitadoras del proceso. En el segundo grupo de acciones, se encuentran por ejemplo las disposiciones enmarcadas en los planes nacionales cuando estos afectan, de modo importante, el sistema y orden de valores que desde la sociedad se ha construido para el Estado.

De esta suerte, las acciones sustanciales necesariamente implican acciones institucionales para adecuar el aparato del Estado a los fines que se han decidido operen

en él, mientras que las acciones institucionales pueden operar sin una vinculación previa con una acción sustancial. Nuevamente observamos aquí el elemento recursivo entre reforma y modernización.

Finalmente, es importante acotar que la modernización no siempre es sinónimo de cambio radical, y tampoco lo es de novedad, mejora o progreso. La modernización es más un camino, un tránsito de adaptación que, en ningún caso, tiene el éxito garantizado de antemano. El éxito en los procesos de modernización y de reforma es algo que se construye teniendo varios pilares claros:

1. El imperativo de la modernización no debe ser aplicado a ciegas, requiere una contextualización y replanteamiento desde lo local y desde aquellos espacios involucrados en los procesos propuestos,
2. Tanto el proceso de reforma como el de modernización deben contar con equipos claramente identificables por el ciudadano que transmitan a éste su comprensión de que estos procesos no sólo involucran cambios institucionales o de prácticas administrativas, si no que están conscientes de que se trata también de inducir cambios en el pensamiento y filosofía de las organizaciones y funcionarios involucrados,
3. La reforma y la modernización deben contar también con fines y metas claros, estableciendo hitos en puntos intermedios de los mismos que permitan medir resultados esperados y corregir distorsiones.
4. Los procesos de reforma y de modernización deben contribuir a encauzar procesos de regeneración de la ética, responsabilidad y solidaridad públicas y, finalmente,
5. Los procesos de reforma y modernización deben, necesariamente, ser acompañados de procesos profundos de educación y aprendizaje en instituciones y en ciudadanos que garanticen la construcción de un piso de prácticas sociales desde el cual se harán sustentables.



## **2.1. Marco político referencial de los procesos modernizadores en América Latina.**

Los Estados latinoamericanos adoptaron inicialmente para sus estructuras modelos heredados de la vieja Europa viendo en el modelo burocrático clásico el mejor modo de garantizar la administración patrimonialista del Estado. Sin embargo, la progresiva complejización de su estructura, y el también progresivo cambio en las expectativas de los ciudadanos, reveló durante el siglo XX que este modelo resultaba insuficiente para responder a criterios como la eficiencia, rapidez, bajo costo o calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

*Para Bresser Pereyra, “la insuficiencia del modelo burocrático clásico se hizo evidente cuando el Estado dejó de ser una entidad pequeña que cumplía funciones de elaboración de contratos y garantía de derechos de propiedad, para transformarse en un Estado social que asumió bajo su control un número importante de servicios sociales y la regulación del sistema económico interno. En este contexto se incrementaron las exigencias de cumplir criterios de eficiencia, eficacia y rapidez, al tiempo que la estructura burocrática experimentó una expansión de su estructura para poder atender las nuevas demandas presentadas.*

*La estructura burocrática fue objeto de estos dos tipos de presiones y la necesidad de legitimación de ésta frente a los ciudadanos condujo a una búsqueda por introducir elementos de la gerencia de empresas a la Administración Pública luego de la II Guerra Mundial, primero en Estados Unidos y después en los países sometidos a la reconstrucción de la postguerra, en especial en términos de descentralización y flexibilización de estructuras de la Administración Pública.*

*La crisis de las estructuras del Estado sufrida durante los años 70 y signada nuevamente por elementos de ingobernabilidad, falta de legitimidad, crisis económicas locales y globales, crecientes demandas sociales que desbordaron las capacidades de la estructura del Estado, condujo a un replanteamiento de la Administración Pública orientándola con criterios gerenciales. En esta época, las estrategias de la Nueva Gestión Pública comienzan su despliegue tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, con matices particulares en cada caso pero orientadas,*

*fundamentalmente, hacia la reducción y sinceración de la estructura y del aparato burocrático estatal.*

*En buena parte de los países latinoamericanos la introducción de Reformas o elementos modernizadores en la Administración Pública ocurre también en esa época, y vino de la mano con el establecimiento de pautas como el ordenamiento y regulación de la función pública, la separación clara de procesos entre los poderes públicos, y otras que buscaron organizar al Estado hacia la satisfacción de la preservación de los derechos de los ciudadanos y el establecimiento de un marco de funcionamiento para el mercado en el ámbito económico, minimizando de este modo la presión de actores políticos y económicos para introducir modificaciones en el funcionamiento del Estado. Como contrapartida, buena parte de las reformas introducidas y el consiguiente fomento de patrones estructurales y funcionales foráneos, no llegaron a facilitar la redistribución de beneficios, y la corrección de los fallos del mercado acentuaron la exclusión social de los ciudadanos.*

*Los cambios planteados durante la década de los 70, 80 y 90, del siglo XX, buscaron, sucesivamente y con mayor o menor profundidad incidir en seis elementos claves que se observó habían sido determinantes en la crisis generada en las estructuras del Estado, a saber:*

- a) Descentralización política hacia los gobiernos locales.*
- b) Descentralización administrativa e incremento de la autonomía local.*
- c) Reducción de los niveles jerárquicos de autoridad y generación de estructuras matriciales frente a las tradicionales jerárquicas.*
- d) Fundamentación de las actividades públicas sobre la idea de la confianza.*
- e) Ubicación del control administrativo en los productos y no en puntos intermedios.*
- f) Orientación de la administración hacia el ciudadano”<sup>151</sup>.*

Algunas de estas tareas están aún por realizarse. En especial la orientación de la administración hacia el ciudadano. En este sentido, la mayor parte de las iniciativas

---

<sup>151</sup> Bresser Pereyra, Luis Carlos... Óp. cit. pp.12-15.

tuvieron el propósito implícito de sortear entornos turbulentos dentro de la inercia político-administrativa. En general, su volátil ejecución no implicó confrontaciones significativas entre: a) la "racionalidad técnica", fundada en valores como eficacia, eficiencia, equidad, calidad, responsabilidad, control, transparencia; y b) la "racionalidad política" que, afín a las motivaciones del poder, suele priorizar la preservación de espacios de privilegio, arbitrariedad, opacidad, prebendismo y clientelismo.

Hoy día, a casi treinta años de las primeras reformas, aún quedan retos por acometer en términos de la probidad, responsabilidad de las estructuras del Estado y en términos sensibilización y compromiso ciudadano con respecto a la gestión pública.

## **2.2. La reforma, la modernización y el gobierno electrónico.**

Por tecnologías de la información y comunicación (TIC's), entenderemos un conjunto de herramientas informáticas (en software o hardware) que buscan facilitar la comunicación entre personas y organizaciones a través de mejoras en la generación, conversión, transmisión, protección, sistematización, almacenamiento y recuperación de datos e información, de manera ubicua para el individuo. Ejemplos de TIC's son Internet y sus aplicaciones derivadas como el correo electrónico, los portales electrónicos, los manejadores de contenidos, así como también la telefonía celular, la tecnología de Global Position System (GPS) y las distintas aplicaciones de tecnologías ligadas a ésta.

Gracias a la incorporación de las TIC's en la cotidianeidad del individuo, el territorio no es una limitante para la socialización e interconexión. De esta manera, se ha profundizado la cercanía entre los individuos y esto ha permitido ver, desde la Administración Pública, una ventana de oportunidad para poder aliviar, a través de la aplicación de TIC's al ejercicio del gobierno, las distancias entre ciudadanos e instituciones.

Esta incorporación de TIC's al gobierno ha sido un proceso largo y no exento de errores y rectificaciones. Ha sido largo en especial por la ausencia de procesos claros y normalizados que facilitaran la incorporación de herramientas como las TIC's a éstos. Pero a la par de ello, se ha posibilitado el desarrollo de capacidades en los equipos

gubernamentales que antes eran vistas como innecesarias, facilitando la incorporación de técnicos y desarrolladores de software a los equipos operativos de las instancias gubernamentales.

Para José Luis Tesoro, *“la incorporación de herramientas TIC's a la Administración Pública persigue incrementar los niveles de racionalidad, transparencia y controlabilidad en varios ámbitos señalados por:*

- a) Administración de poderes y organismos del Estado.*
- b) Estructuras organizacionales e institucionales.*
- c) Sistemas de planificación y presupuesto.*
- d) Gestión de Recursos Humanos y sus capacidades.*
- e) Gestión de información.*
- f) Gestión financiera.*
- g) Calidad de procesos y servicios.*
- h) Atención a usuarios.*
- i) Compras y transacciones; y*
- j) Marcos normativos y regulatorios”<sup>152</sup>.*

En general, al conjunto de estrategias que buscan incorporar de modo masivo el uso de las TIC's en procesos de diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas en general y del quehacer de la Administración Pública en particular, se le conoce como gobierno electrónico. El CLAD lo define en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* como *“el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”<sup>153</sup>.*

Como se ve, las estrategias de gobierno electrónico persiguen los siguientes objetivos:

---

<sup>152</sup> Tesoro, José Luis. **Probidad, Gobierno Electrónico y Modernización de la Gestión Pública en Iberoamérica: Inferencias Empíricas**. Nueva Sociedad. Madrid. España. 2005. p. 73.

<sup>153</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD... Óp. cit. p. 12.

- a) Acercar al ciudadano, a las empresas y a otros entes gubernamentales al quehacer de la Administración Pública, familiarizándolo con los servicios y posibilidades de acceso a ésta;
- b) Organizar la gestión gubernamental a través de procesos integrales de gestión de información en búsqueda de mejorar criterios de eficiencia-eficacia; y
- c) El impulso a mejoras en procesos de gobernabilidad y de democracia y participación electrónicas.

Es de atención el hecho que la incorporación de estrategias de gobierno electrónico en procesos de reforma y modernización no debe llevarse al extremo de la tecnologización de los procesos sociales. En este sentido, una concepción integral e integradora en el marco de un proceso que se sabe afectará de modo importante las relaciones de las estructuras del Estado con su entorno, redundará en la aplicación simultánea de estrategias claras de modificación en prácticas administrativas que posibiliten operar el cambio no sólo en el nivel tecnológico sino también en el del quehacer institucional hacia su entorno.

En el entorno de las estructuras del Estado, se observan tres conjuntos de actores sociopolíticos que resultan determinantes en la definición de estrategias de incorporación de TIC's a procesos de modernización y reforma: los ciudadanos (y sus distintos modos de agrupación desde organizaciones comunitarias hasta ONG's), las empresas (en sus distintos modos de organización desde firmas personales hasta empresas cooperativistas o de carácter mixto) y las instituciones públicas (en sus distintas formas de articulación desde instituciones del poder público central hasta organizaciones semi gubernamentales o entes locales específicos).

Para cada uno de estos conjuntos de actores sociopolíticos, las estrategias y acciones de Gobierno Electrónico en el marco de los procesos de reforma y modernización tendrán fines específicos:

a) De cara a los ciudadanos, las estrategias de incorporación de herramientas TIC's de gobierno electrónico a los procesos de reforma y modernización se orientarán a mejorar la relación en términos de la prestación de los servicios del Estado hacia el ciudadano, y en términos de ejercicio de control sobre la acción gubernamental, a través por ejemplo de servicios públicos en línea, acceso a través de implementaciones de ventanilla única, o servicio telefónico entre otros.

b) De cara a las empresas, las estrategias de gobierno electrónico persiguen facilitar la vinculación de éstas a las estructuras del Estado en procesos como adquisición de bienes nacionales y licitación para externalización de servicios públicos.

c) De cara a otros entes gubernamentales, las estrategias de gobierno electrónico tienen el compromiso de facilitar las relaciones interinstitucionales y agilizar los canales de comunicación y de vinculación entre los distintos niveles de gobierno.

Según la profundidad del conjunto de estrategias aplicadas, hay varias etapas en el proceso de integración de TIC's al quehacer de la Administración Pública.

a) La primera, llamada fase informativa o de presencia en medios electrónicos con una imagen propia durante la cual la institución ofrece información sobre su ubicación y servicios, facilitando también otros elementos que puedan servir para hacerse una idea rápida del trabajo y actividades allí desempeñados.

b) La segunda fase es la de la interacción con el ciudadano. Durante este proceso se posibilita, también a través de medios electrónicos, que los ciudadanos accedan a algunos servicios de información dirigida desde la institución pública; (buzones de sugerencias, foros de discusión o teléfono único de atención al ciudadano, son algunos ejemplos de esto);

c) La tercera fase permite la transacción electrónica a través de, por ejemplo, un módulo de pagos de impuestos y servicios públicos, ventanilla única, o de solicitud de solvencias y documentos oficiales; y

d) La cuarta fase, se orienta propiamente dicho a materializar los procesos de reforma. En este sentido, la inserción de las herramientas antes descritas debiera traducirse en una transformación de la administración pública no sólo en términos de procesos internos sino también en términos de prácticas administrativas asociadas al quehacer de, por ejemplo, el funcionario que allí labora.

Por tanto, la introducción de TIC's en el funcionamiento del Estado durante los procesos de reforma y modernización, es una acción que se enlaza en dos dimensiones: una horizontal que obedece al alcance de la estrategia, y otra vertical en función de su profundidad.

Este proceso, sin embargo, no está exento de riesgos. Quizás el principal es que el Gobierno Electrónico en su proceso de implantación profundice las diferencias de acceso a TIC's en los ciudadanos, al hacerlas más evidente en términos físicos (acceso a equipos y conectividad) sino también en términos culturales (pautas sociales de uso de las TIC's por parte del ciudadano). En ese sentido, tal y como afirma *José Luis Tesoro*, “*es necesario relativizar las hipótesis del GE como «atajo», «trampolín» o «catapulta» para superar los rezagos en cultura cívica de países afectados por estados de «anomía» – incoherencia ética, precariedad institucional, inseguridad jurídica, parasitismo corporativo, disgregación social– que vulneran crónicamente la calidad de las relaciones Estado/Sociedad. La expresión «gobierno electrónico» aparece, más que como sustento de expectativas de mayor transparencia y mejores prestaciones, como una metáfora artificiosa y extemporánea*”<sup>154</sup>.

En este sentido, la incorporación de estrategias de gobierno en los procesos de reforma y modernización debe ir a la par de la generación de una dinámica integradora de otros procesos que tributen a éstos, no sólo desde el punto de vista tecnológico pues la capacidad política de nuestros gobiernos, nacionales, subnacionales y locales, para canalizar las oportunidades que ofrecen las innovaciones tecnológicas, es un factor de desarrollo y crecimiento tanto en el ámbito social como económico. Pero a la vez, es imprescindible garantizar que este desarrollo sea equilibrado, sin exclusión en el acceso y

---

<sup>154</sup> Tesoro, José Luis... Óp. cit. p. 74.

la utilización de las nuevas formas de vinculación ciudadano - gobierno, por motivos de ningún tipo, ni económicos, ni sociales, ni culturales, ni territoriales, de tal suerte que las estrategias de modernización y reforma deben buscar superar la implantación de facilidades técnicas a los procesos administrativos y garantizar también la apertura de tales procesos a los ciudadanos de cara a reducir sus niveles de exclusión.

### **3. Políticas públicas para el gobierno local latinoamericano.**

Tomando como base lo que señala *Mercedes García Serrano*, de que *“la creciente complejidad de la vida municipal en América Latina y la insuficiencia de recursos para hacer frente a la misma, hacen obligado el día de hoy la elaboración y gestión adecuadas de las políticas públicas. El análisis de las políticas públicas parece constituirse como un buen instrumento para mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales y sus respectivas administraciones públicas ante las demandas sociales y la construcción de un espacio local productivo”*<sup>155</sup>.

Pero, ¿a qué realidad aludimos al centrar el análisis en este instrumento? y más concretamente, ¿cuál es el referente del mismo dentro del contexto municipal latinoamericano? A continuación se tratará de abordar estas cuestiones, estableciendo para ello algunas consideraciones en torno a la implementación de las políticas públicas que se han venido desarrollando en los municipios latinoamericanos.

Concebida la política como asunto público, la utilización de dicho término ha pasado a formar parte del discurso de diferentes actores sociales, dando lugar a diversas acepciones del mismo. La Política podría ser entendida como el conflicto en torno a la obtención de las máximas cuotas de recursos, y consecuentemente de poder, en una situación en que los mismos son escasos. Por otra parte las Políticas aparecen como orientaciones y programas de acción concebidos por las autoridades públicas y destinadas a afrontar necesidades concretas.

---

<sup>155</sup> García Serrano, Mercedes. **Las Políticas Públicas Locales en Latinoamérica**. En Castillo Blanco, Federico (Coordinador). “Estudio sobre los Gobiernos Locales”. Monografías de Gobiernos Locales. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España. 1998. p. 81.



Al definir las políticas públicas como un conjunto de actuaciones, -más o menos estructuradas, explícitas o implícitas-, que tomadas por uno o varios actores públicos se proyectan sobre un sector del bienestar (salud, empleo, educación); de la población (mujeres, tercera edad, niños); o sobre un espacio territorial concreto (desarrollo municipal, políticas regionales...). Interesa abordar dos elementos de esta definición. El primero se refiere a la consideración de las políticas como conjunto de actuaciones, el segundo nos llevaría a considerar la realidad de referencia del concepto actores políticos.

Respecto al primero de los puntos se hace necesario señalar que políticas públicas existen en los distintos niveles de decisión en los que se sigue una línea de actuación con coherencia interna en un determinado tema, aunque la misma no aparezca de forma expresa. En lo que se refiere al actor o actores públicos se considera como protagonistas aquellos que han sido legitimados por el resto de la ciudadanía para tomar decisiones en representación de la misma.

Por otra parte, se debe señalar que la política pública va más allá de la gestión, ya que a diferencia de ésta, debe diseñar las actuaciones necesarias que se establecen como medio para la consecución de un impacto deseado, de una meta, y no tan solo de un producto. Igualmente, los criterios que amparan la elaboración de las políticas públicas son distintos que para el caso de la gestión. Si en este último caso la búsqueda de la eficacia, la economía y la eficiencia se establecen como prioridades en virtud de los procesos de modernización administrativa que desde 1980 vienen poniéndose en marcha en América Latina, la política pública deberá registrar junto a los mismos, la capacidad de adaptarse a un contexto de cambio continuo. De esta forma, la política pública se inspira en una visión de futuro en la que, el dinamismo y la capacidad de trazar líneas estratégicas de acción aparecen como requisitos a la hora de abordar la marcha acelerada de los acontecimientos.

Desde esta perspectiva, el análisis de políticas públicas se convierte en una herramienta metodológica a través de la cual podemos acercarnos a los factores que hacen que determinadas actuaciones logren el impacto deseado. El análisis de políticas será distinto al diseño de las mismas, pero este último se servirá de aquel a la hora de mejorar los

criterios de definición y la vertiente operativa de una determinada opción política a la hora de abordar un sector de necesidades.

No obstante, el análisis de políticas no puede concebirse de forma neutral. De hecho, ha venido acompañando sus nuevas aportaciones a los cambios que en la esfera política se ha gestado. Así, y dentro de unos elementos comunes a la disciplina, se han venido produciendo diferentes desarrollos del mismo, entre los que podríamos señalar:

Por un lado, y dada la crisis fiscal a la que se han visto sometidas las diversas administraciones públicas latinoamericanas, se ha tendido a realizar un análisis más sistemático y empírico, ya que dichas administraciones se ven presionadas a mostrar una evidencia sólida de su buena gestión con el fin de legitimar sus acciones ante los contribuyentes.

Por otra parte, se señala la orientación a reconocer la importancia de los distintos actores, dentro del ciclo de elaboración de políticas analizando la influencia de los mismos a través de redes, siendo de esta forma necesaria tomar en cuenta nuevas variables estudiadas en la mayor parte de los casos desde el ámbito de la Ciencia Política o la Sociología.

La incursión del análisis de políticas dentro del ámbito municipal latinoamericano aún es limitada. La falta de recursos tanto técnicos como humanos y la ausencia de tradición de investigación en este terreno han hecho en gran parte que, tanto el diseño de las mismas políticas como de los instrumentos aplicados a éstas, se diluyan ante la urgencia de lo cotidiano.

No obstante, el panorama para los municipios latinoamericanos comienza a cambiar. Los procesos de modernización administrativa van produciendo progresivos giros hacia una nueva cultura dentro del ámbito de las organizaciones públicas, al tiempo que, los procesos de descentralización generan un aumento de competencias sobre las que los municipios deben actuar. Ambos procesos hacen que sea urgente la aplicación de modelos de gestión futura de instrumentos propios del análisis de las políticas públicas.

*“No hay duda de que los procesos de reforma de las administraciones públicas, desarrollados a partir de 1980, han llevado a una redefinición tanto de las relaciones entre Estado y Sociedad, como del papel de los actores que conforman dichos ámbitos, dentro del ciclo de las políticas públicas.*

*Tales procesos de reforma, amparados bajo la etiqueta de Modernización Administrativa, han venido desarrollándose para el caso de América Latina en dos fases:*

- La primera de ellas encuentra su origen en el intento de hacer frente a las crisis fiscales. Las opciones contempladas en la misma pasan por la búsqueda del ajuste en las balanzas de pagos, la reestructuración de los incentivos y precios relativos, además los procesos de privatización.*
- La segunda, se centra en el ajuste institucional necesario para consolidar y sostener aquellas tempranas reformas.*

*En ambos momentos, se puso de manifiesto la progresiva tendencia a un refuerzo de la participación del mercado y las organizaciones sociales en la provisión del bienestar, manteniendo un núcleo de funciones que sigue desempeñando el Estado al no ser asumidas por el mercado, no ser suministradas por éste en la cantidad necesaria o recabar no siempre en el grupo de población más necesitado. Bajo esta propuesta, la reforma del sector público ha conllevado dos tipos de quiebras en el modelo institucional vigente hasta el momento:*

- En primer lugar, la ruptura de la matriz intervencionista y Estado-Céntrica. Como consecuencia se ha producido un proceso dirigido de reparto de responsabilidades tanto hacia el resto de los niveles de la administración pública, fundamentalmente a través de los procesos de descentralización y la cesión de funciones hacia otros actores sociales y económicos. Dicho proceso demanda nuevas formas de relación entre los actores, que implican diversas formas de interdependencia entre los mismos.*

- *Por otro lado, se produjo una ruptura de la concepción garantista y burocrática de la administración pública, la cual ha llevado al cambio en la cultura organizacional, la mejora en los recursos humanos a través de la profesionalización y la búsqueda de formas innovadoras de gestión pública que pasan por un mayor control de las acciones que conforman las políticas, tomando como criterio para ello la maximización de la eficiencia y la compatibilidad de la misma con equidad.*

*Todas estas transformaciones afectan sin duda el ciclo y desarrollo de las políticas públicas. De esta forma, el paso de un enfoque de políticas públicas que trasciende la visión de la administración como un asunto de gestión de agencias y la contestación al modo burocrático, tanto de la organización del aparato del Estado, como de la relación entre agencias administrativas, y entres estas y los actores sociales, constituyen algunos de los elementos clave de las transformaciones”<sup>156</sup>.*

Desde este punto de vista, es necesario reflexionar acerca del papel de los diferentes actores en las políticas públicas, cuestionando el rol como meros ejecutores de las políticas diseñadas a nivel central al que, en ocasiones, se le ha venido relegando.

La reforma del sector público ha venido acompañada de una serie de procesos de descentralización hacia los municipios, para los cuales, la mayor cercanía y conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, así como las posibilidades de actuación dentro de una gestión local democrática y participativa, han sido argumentos centrales.

Sin embargo, dichas supuestas ventajas no siempre se han logrado en los procesos desarrollados hasta el momento, en gran parte debido a que la descentralización ha sido más formal que real. En este sentido, conviene comenzar por una afirmación que no por sabida hemos dejar de recordar: Descentralización no implica necesariamente mayor autonomía local. Desde el punto de vista de las políticas públicas, dicha afirmación tendrá claras consecuencias. Por un lado, una mayor autonomía local, debería llevar a un mayor peso de la toma de decisiones de los gobiernos municipales en el ciclo que constituye las políticas.

---

<sup>156</sup> Ídem. pp. 88-90.

Por otra parte, el traspaso de las competencias desde los niveles nacionales y estatales al local, haría superar a los gobiernos municipales su papel de meros ejecutores de las políticas definidas a nivel central, y llevaría a trazar y definir las políticas al nivel local, ajustándose a las necesidades diagnósticas sobre el terreno.

En este sentido, podríamos señalar al menos tres variantes del término descentralización con consecuencias distintas para la concreción de las políticas públicas municipales.

- Descentralización o desconcentración administrativa y/o de servicios públicos.
- Descentralización de la planeación del desarrollo.
- Descentralización político-administrativa, que implica la delegación de competencias.

Si el primer sentido sigue restringiendo la participación del municipio a la implementación de las políticas que se diseñan desde los niveles nacionales y subnacionales, los dos siguientes dotarán de mayor peso al ente local dentro del ciclo de las políticas públicas. La descentralización de la planeación del desarrollo fijará la agenda desde el centro, continuando el resto del ciclo en el municipio, mientras que la tercera opción, permitirá mantener el ciclo de la política pública de manera casi completa dentro de la esfera local aunque manteniendo diversos controles (establecimiento de lineamientos y armonización de políticas y control financiero fundamentalmente) en los niveles administrativos regionales o centrales.

A la luz de este proceso, los municipios deberán diseñar sus políticas teniendo en cuenta la configuración de competencias y responsabilidades establecidas entre los diferentes niveles político-territoriales, así como, el diagnóstico de los recursos con que cuenta el municipio al abordar los nuevos campos de actuación que le confiere el proceso de descentralización.

Deberá igualmente contar con la autoevaluación del municipio entendida como organización, estableciendo la capacidad y habilidades necesarias para abordar el

complejo proceso de elaboración de políticas, una vez que se incrementa el ámbito de actuación de las mismas.

De hecho, la carencia de dicha capacidad puede dar al traste con la política definida, generando malestar entre los ciudadanos y aumentando el déficit de la hacienda municipal. En este sentido, el diagnóstico no siempre es alentador, todo parece indicar que la apuesta por abordar las políticas públicas a nivel local, requerirá de un proceso previo de fortalecimiento municipal.

La descentralización y los procesos de modernización administrativa son dos factores que influyen en la redefinición del contenido y actuación dentro de la gestión pública municipal. En este sentido, todo parece señalar que hay una tendencia hacia el aumento de los contenidos propios de la actuación local como consecuencia, por un lado de la atribución de funciones desde los niveles nacional y estatales al local, por la presión directa de los ciudadanos sobre el rostro más visible del entramado público: el gobierno local.

La acción municipal aparece en las agendas de dos niveles gubernamentales: la nacional y la subnacional. Por un lado, se muestra como un tema propio dentro de la agenda de las políticas públicas nacionales marcado por la constante de la tensión entre las estructuras organizativas y funcionales nacionales y estatales. Al mismo tiempo, el ámbito local gestará sus propias políticas y actuará sobre una agenda específica dando lugar de esta forma a un ciclo de política pública municipal.

*“De esta forma, los gobiernos municipales se encuentran con dificultades a la hora de poner en marcha sus políticas. Dificultades que aumentan de forma proporcional al ampliarse el ámbito de las políticas públicas locales. Dos argumentos nos dan muestra de este hecho):*

- *Por un lado, la consecución del bienestar social supera la mera concepción de consumo de prestaciones y servicios, de forma tal, que el acercamiento progresivo a dicha meta requiere de una concepción más amplia y activa en las que las políticas de desarrollo socioeconómico desempeñarán un papel fundamental. Así, no habiendo sido*

*posible mejorar la redistribución social de la renta y un mayor desarrollo económico de los programas desde los programas centrales, las políticas municipales irán desempeñando un papel propio tanto en la activación socioeconómica de los niveles micro como en la lucha contra los desequilibrios en el mercado de trabajo, cifrados en altos niveles de desempleo.*

- *Por otra parte, el paralelo proceso de fortalecimiento institucional, consecuencia de los procesos de descentralización, pasa necesariamente por la construcción de una democracia local sustentable. En este sentido, una democracia que va más allá de su formulación procedimental, exige de un nivel adecuado de desarrollo económico, de igualdad, un tipo específico de cultura política, así como del desarrollo de una sociedad civil que participe activamente en la consolidación de dicha democracia local”.*

*Dichos argumentos han ampliado el ámbito, considerado propio de las políticas públicas municipales, dando lugar a una progresiva difuminación entre las funciones de inversión y las funciones de consumo del Estado, aumentando de esta forma, el protagonismo local en el desarrollo de políticas de promoción socioeconómicas, recayendo en gran parte sobre el mismo, la necesidad de lograr el diálogo entre los diferentes actores sociales que forman parte de las redes locales. Desde esta base, las políticas públicas al nivel local deberán adquirir un carácter pluralista y participativo, a la vez que integral y atento a los escenarios futuros, en definitiva un nuevo enfoque que permita al ámbito municipal hacer frente a los retos que se le plantean”<sup>157</sup>.*

Abordar una agenda de demandas cada vez más amplia, exige de los gobiernos municipales de América Latina, y de sus respectivas administraciones públicas, una nueva cultura organizacional que permita superar el modelo burocrático de administración vigente hasta el momento. Cambiar los caracteres de puntualidad de las acciones, verticalidad, y en la mayor parte de las ocasiones, visión unilateral de los problemas no es tarea fácil. Corresponde en realidad, a un cambio en la cultura política tanto de las administraciones públicas como de los ciudadanos. Habiendo comenzado el mismo entre

---

<sup>157</sup> *Ibíd.* pp. 95-96.

los ciudadanos es tarea de las administraciones públicas no andar a la zaga, sino adaptarse a la misma.

*“En este propósito, las políticas públicas deberán conformarse desde diversas notas que conforman un nuevo enfoque para la acción:*

**Visión estratégica.** *Tendiendo a superar el municipio su misión tradicional de ejecutor de las políticas diseñadas en los ámbitos nacional y estadales, corresponde al mismo abordar en virtud de las nuevas competencias que se le atribuyen, la elaboración de unas políticas públicas que establezcan objetivos de logro de desarrollo socioeconómico a mediano y largo plazos. Establecer las estrategias para tal fin, requiere una concepción de la administración pública municipal superadora de su carácter burocrático y capaz de abordar los retos del cambio desde una perspectiva innovadora.*

**Desarrollo integral.** *Concebido el desarrollo de las comunidades y grupos más allá del mero crecimiento económico, será necesario vertebrar las diferentes políticas públicas, -de promoción económica, sociales, de desarrollo urbano-, de forma coherente, integrando esfuerzos y diversificando las actividades que componen cada una de las vertientes de acción para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, maximizando, de esta forma, las posibilidades de éxito de las acciones locales.*

**Estilo relacional.** *Situados en un contexto global en el que superponen diversos niveles de decisión e interactúan diferentes actores, la administración municipal debe ser consciente de la necesaria relación y coordinación que debe establecer tanto con el resto de los niveles de decisión pública, como con los actores sociales y económicos que forman parte del contexto local. En este sentido, las políticas públicas de desarrollo socioeconómico del municipio, requerirán de la identificación y creación de los canales participativos para la red de actores interdependientes que conforman el tejido social.*

**Sustentabilidad y Sostenibilidad.** *Consideradas tanto en la relación con el medio físico como con el medio social. La introducción y renovación de las actividades productivas desde una perspectiva de bajo impacto sobre el medio ambiente, al tiempo que el*



*establecimiento de criterios de desarrollo autosostenible serán puntos de partida fundamentales a la hora de diseñar políticas públicas sustentables que respondan a una ordenación propia para el entorno latinoamericano de las prioridades fijadas en la Agenda 21: Enfrentamiento de la pobreza; aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; desarrollo urbano y ordenamiento del territorio; desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural; una nueva estrategia económico-social; la organización y movilización de la sociedad y; la reforma del Estado”<sup>158</sup>.*

Considerando estrategia, integralidad, estilo relacional y sostenibilidad como criterios necesarios en el diseño de las políticas públicas municipales tendremos en gran parte de la partida ganada a la incertidumbre. Sin embargo, la apuesta requiere de un modo de análisis que permita concebir las políticas de forma ordenada y coherente, capaz de ser vector de referencia para todos los actores implicados en las mismas. El análisis del ciclo de políticas públicas tratará de facilitar dicha tarea.

#### **4. Impulso de la reforma del Estado en América Latina desde lo local.**

En el inicio del texto sobre el *Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la Presente Década*, Federico Castillo, Manuel Zafra y Francisca Villalba señalan “que América Latina es diversa y única a la vez. El territorio, la población, su gobierno y su diversidad cultural nos permite concluir que estamos frente a un conjunto que dista mucho de ser armónico e integral, dado que si resulta difícil hablar de una sola América Latina en lo político, en lo social o en lo económico, también es aventurado afirmar la uniformidad en el interior de cada realidad nacional. Ante ello, persiste la necesidad de estudiar los sistemas sociales y políticos que permitan encontrar analogías y procesos concurrentes para poder hablar de escenarios comunes y la expresión diversa que éstos comportan”<sup>159</sup>.

Un mal crónico en el sistema latinoamericano ha sido la tendencia exacerbada hacia la centralización; es decir, la continua absorción por los poderes nacionales de los

---

<sup>158</sup> Ídem. pp. 96-98.

<sup>159</sup> Castillo Blanco, Federico, Zafra Víctor, Manuel y Villalba Pérez, Francisca. **El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la Presente Década**. CEMCI. Granada, España. 2001. p. 3.

ámbitos que debieran ser de competencia original de las comunidades, de los municipios, de las provincias y de los estados soberanos.

Los procesos de centralización que han frenado el desarrollo del municipio y la construcción de un gobierno local, y que se observan a lo largo de toda la historia de América Latina son, entre otros: la centralización de recursos fiscales, de programas públicos, de toma de decisiones económicas, así como de los ámbitos y de la consolidación misma del desarrollo. Esta pauperización de las periferias es resultado, desde luego, del poder oligárquico y unipersonal ejercido desde el Poder Ejecutivo de los Estados nacionales.

No es posible que solamente el poder nacional o el estadual sean portadores de soberanía y que el sufragio universal depositado en el municipio se evapore. El poder municipal debe ser portador de soberanía respecto de su organización, uso del suelo, de los recursos naturales, así como en la definición de su estilo de desarrollo.

Retomando lo que señala *Adrián Domínguez*, “a partir de los procesos de apertura económica, Reforma del Estado y descentralización llevados a cabo en América Latina a partir de 1980, es innegable constatar algunos efectos referidos a la agudización en la desigualdad de los ingresos, aumento de la pobreza, indigencia, desempleo y desequilibrios regionales.

*En el Orden Local a estos problemas, derivados también del proceso de globalización, se agregan las fallas estructurales de los municipios, que evidencian un desarrollo local incipiente, algunas de las cuales podrían resumirse en las siguientes:*

- *Dificultad de la organización municipal para constituirse en agente activo de la promoción del desarrollo económico-social en su área de influencia.*
- *Escasa capacidad manifiesta para proporcionar servicios básicos a la mayoría de la población, tales como oportunidades de empleo, salud, vivienda, educación y servicios públicos.*

- *Ausencia de información y capacidad técnica para viabilizar la implementación y articulación de la diversidad de programas nacionales de forma tal que sus beneficios lleguen efectivamente a quienes lo necesiten.*
- *Creciente necesidad de financiamiento y correlativa falta de capacidad para acceder a los mismos, tanto por las condiciones impuestas por los organismos internacionales como por la escasa capacidad técnica de los municipios para elaborar los proyectos*<sup>160</sup>.

En América Latina la influencia de los agentes de las estructuras centralizadas dominan los escenarios locales como un todo, impactando en la forma de hacer política y en la gobernabilidad del sistema en general. Sin embargo la reforma política latinoamericana no se resuelve en los centros. Esto requiere de la activación de estructuras descentralizadas y el fortalecimiento institucional del municipio.

Parte central de las reformas, lo constituye el nuevo rol municipal que debe favorecer la participación y el desarrollo local, desde 2 aspectos: a) en cuanto a la reactivación de espacios sociales y territoriales y b) respecto a la participación en la planeación nacional del desarrollo.

La construcción democrática y social de las regiones y estados solamente puede basarse en la existencia de gobiernos locales fuertes. Así, se intenta hacer más activa a la sociedad en sus iniciativas y demandas, concibiendo al gobierno local como articulador, procesador y motor de políticas públicas con soporte social y técnico. Las nuevas instancias de decisión local señalan la conformación de nuevos espacios políticos.

Destacando esta diversidad se pueden establecer algunas reflexiones sobre los retos a los que hoy se enfrentan los municipios latinoamericanos, puede que sea punto común en todos ellos la descentralización formal existente en muchos de esos países como resultado de los procesos de reforma del Estado. El reto es construir un nuevo orden que atienda a los importantes problemas que hoy aquejan a las comunidades localmente, a

---

<sup>160</sup> Domínguez, Adrian... Óp. cit. p. 1.

través de la participación efectiva de los gobiernos locales, el impulso de cambios legales e institucionales en las relaciones intergubernamentales, y un nuevo escenario de gobernabilidad y desarrollo local.

Hoy el análisis de la descentralización requiere de un examen no sólo de la estructura de incentivos en el interior de las burocracias, sino entre los niveles del gobierno. Una descentralización efectiva se apoya en las relaciones políticas que existen entre el gobierno central y los políticos y grupos de interés locales.

Pero, la consolidación del cambio de políticas e institucional requiere de la construcción de bases de apoyo político y social que parta desde lo Local. La comprensión de cómo ocurre esto en diferentes sistemas, demanda un examen de los rasgos institucionales centrales de la democracia latinoamericana contemporánea.

##### **5. Los retos de los municipios latinoamericanos ante la reforma del Estado.**

Sin temor a equivocarme, el estudio y análisis realizado por *Federico Castillo Blanco* es lo que mejor nos ilustra sobre los retos de los municipios frente a las acciones de reforma emprendidas en América Latina. Para *Federico Castillo* *“la distribución territorial de los Estados exige, en el período actual, un necesario proceso de racionalización y distribución del poder entre los distintos entes llamados a ejercer el mismo en las distintas instancias territoriales; distribución del poder, que de acuerdo con las exigencias de los tiempos, debe ser presidido por los principios de descentralización y de desconcentración (sin olvidar otras formas externas, plurales y flexibles en la prestación de servicios), a fin de evitar que sólo se cambie la titularidad de éste, sin variar la modalidad de su ejercicio.*

*Si aceptamos esta reflexión, ello nos conduce directamente al fortalecimiento de las entidades locales en su papel no exclusivo de administración indirecta (es decir, no puramente administrativa), sino también en su consideración de auténtico Gobierno local, como autoadministración, en el cual la legislación de las entidades territoriales superiores solamente ha de delimitar el marco de gestión de éstas, pero no ha de marcar absolutamente la directriz de su actuación, en tanto en cuanto es un poder democrático con legitimidad*

*suficiente para definir la esfera de su actuación en el ciclo de gestión completa (normación y ejecución).*

*Únase a lo anterior, que expresa un fenómeno interiorizado en el Estado, que en el ámbito externo nos enfrentamos a la existencia de una sociedad globalizada que, aunque pudiera parecer paradójico, también tiene como resultado, finalmente, una interacción positiva en la esfera local y su reforzamiento. En efecto, variadas son las causas que coadyuvan a ello:*

- a) La generación de una nueva relación entre el Estado Nacional y las administraciones subregionales y municipales en que éstos últimos son los actores del desarrollo.*
- b) Los procesos de integración regional que exigen que la planificación del desarrollo se desarrolle bajo parámetros distintos y más amplios.*
- c) Un mundo más global que genera, lo que se ha dado en llamar una nueva geografía de poder en que la competitividad viene ligada a cuestiones territoriales en que el incremento de la competencia se produce entre territorios (no necesariamente naciones), y especialmente entre sus puntos nodales: las ciudades<sup>161</sup>.*

Esto nos lleva, sin duda, a replantear las relaciones tradicionales entre el Estado-Nación y las unidades subregionales que se manifiesta en varios sentidos: el primero de ellos en el desbordamiento del primero (con pérdidas de soberanía instrumental en marcos más amplios y con una crisis en su gestión pública en el interior que le priva de asignar eficiente y equitativamente sus recursos); la aparición de nuevos actores públicos y privados que obligan a replantear las funciones de intervención y toma de decisiones tradicionales; en tercer lugar, con una ampliación de las funciones tradicionales de los entes municipales que ya no tienen un horizonte prefijado de antemano, sino que han de constituirse en actores de su propio desarrollo generando estrategias de desarrollo local tendentes a proyectarse externamente y generar ventajas competitivas territoriales.

---

<sup>161</sup> Castillo Blanco, Federico. **Los Retos del Municipio ante la Reforma del Estado**. Revista Ciencias de Gobierno No. 6. IZEPES. Venezuela. 1999. pp. 41-42.

### **5.1. Evolución de los entes locales.**

Sin lugar a dudas, de todos los principios jurídicos destacables que en relación con el papel de los entes locales en el desenvolvimiento del Estado actual pueden señalarse, es ineludible referirse al reconocimiento constitucional de la autonomía local; principio, éste último, que se ha configurado como arco de bóveda de prácticamente todos los sistemas de régimen local en la actualidad.

Pero, precisamente, la autonomía local ha sido la principal dificultad en el establecimiento y desarrollo del régimen local en muchos países, pues al ser la autonomía, junto con el carácter plenamente democrático de los entes locales, uno de los elementos que suscita mayor expectación en la recuperada democracia de los países iberoamericanos, su actuación en la praxis de la vida local ha debido hacerse, sin el pertinente desarrollo constitucional y legislativo, y, en numerosas ocasiones, en el contexto de la puesta en pie de un nuevo tipo de Estado en que las estructuras regionales de mayor nivel han absorbido las energías políticas.

El ambiente de indefinición de la autonomía local ha dado lugar, a su vez y como respuesta a ese vacío, al desarrollo de una dinámica de autodefinición por los entes locales, especialmente característico en España y América Latina, en cuanto a su posición y papel propios en Estados en una casi permanente reestructuración; dinámica caracterizada por la doctrina por una variada reacción:

a) En primer término, frente a la imagen y el papel heredados por los entes locales en los regímenes autocráticos y dictatoriales precedentes y en el cual desenvolvían su vida política como una mera extensión de poderes territoriales superiores.

b) En segundo lugar, ante el crecimiento en cantidad y exigencia de las demandas ciudadanas sin paralela respuesta competencial y financiera para, en forma digna, hacerles frente. Y dicho hecho ha introducido una nueva dinámica en las relaciones ciudadano y Gobierno Local, pues, efectivamente, la relación entre ciudadanos e instituciones no puede limitarse estrictamente al momento del voto y de la campaña electoral. De ahí que haya que instituir canales de información y de interacción, ya sea para verificar el impacto de las

alternativas de gobierno, ya sea para conocer las reacciones a las mismas, o, en fin, para aumentar la competencia y la participación de los ciudadanos sobre el plano de la institución, de los servicios, de la comprensión correcta de las prestaciones otorgadas y de las prioridades colectivas.

Y si aceptamos esta afirmación, hay que considerar a los poderes locales, no sólo como "organizaciones sin fines de lucro", sino también como poderes públicos que prestan servicios, que se caracterizan por el hecho de tener como referencia principal y permanente el conjunto de ciudadanos-usuarios presentes en el territorio administrado. De ahí que, bajo esta perspectiva, el público no sea ya un conjunto de sujetos pasivos, sino que constituya el destinatario de las prestaciones y servicios otorgados por este nivel de gobierno.

c) En tercer lugar, frente a un ambiente político en el que el poder central aparece, o presa de profundos procesos de transformación del mismo, o en crisis económicas inacabadas, o, peor aún, en una dinámica de autodefinición que le lleva a reconocer nominalmente instituciones -la autonomía local- en contra, sin embargo, de su actuar político en la praxis cotidiana.

d) Por último, en reacción ante la inercia de los poderes centrales y regionales que, en su actuar legislativo y en su praxis administrativa, siguen operando bajo esquemas superados configurando a los entes locales en una suerte de "minoría de edad" que no les atribuye la aptitud suficiente para enfrentarse a los retos que la sociedad exige hoy de los entes públicos. En otro orden de ideas, desde la perspectiva de la propia Administración local el problema puede ser reconducido a la inercia de su tratamiento tradicional, por su concepción -de raíz francesa- como fenómeno asociativo natural y su alcance estatal puramente administrativo, en calidad de mecanismo instrumental de administración indirecta y, por tanto, instancia de descarga opcional de tareas propias, en realidad del Estado; el cual, a su vez y en cuanto administración, presenta una construcción lineal jerarquizada, asegurada en último término por la tutela de los entes locales.

## **5.2. Organización y actuación de los gobiernos locales.**

La Administración Pública en los gobiernos locales, en la compleja y tecnificada sociedad actual, han tenido que diversificar sus actuaciones alejándose cada vez más de la tradicional esfera de lo administrativo para convertirse, básicamente, en un conjunto de organizaciones prestadoras de servicios públicos que requieren, en algunos casos, formas de prestación alternativas.

En efecto, la multiplicación y diversificación de las actuaciones de las entidades locales en ámbitos cada vez más lejanos de la tradicional esfera del puro ejercicio de autoridad, la aparición de instancias de decisión regionales, la internacionalización en la toma de decisiones y, finalmente, las crecientes demandas de los ciudadanos de una mayor extensión y calidad de los servicios públicos exigen, como ya se ha apuntado, sin más dilaciones, mejorar la organización y funcionamiento de nuestros municipios, pero también requieren una nueva concepción de éste, según decíamos anteriormente, en el que de acuerdo con las nuevas funciones asumidas el municipio se enfrente a hacer competitivo al territorio realizando una gestión estratégica del desarrollo concibiendo a las ciudades y el territorio en que se insertan como organizaciones que producen bienes y servicios y compite y que compiten con otras ciudades en el contexto nacional e internacional.

*“Los elementos, de esta forma, que ayudan a gestar la competitividad de estos territorios son los siguientes:*

- a) Un funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional, especialmente en cuanto a movilidad y dotación de infraestructuras (accesibilidad, suelo industrial, espacio de oficinas, etc.) y presencia de servicios básicos.*
- b) Su inserción en los sistemas de comunicaciones de carácter global y buena información de los agentes sociales y económicos en los procesos mundiales.*
- c) Cualificación de los recursos humanos (no únicamente de los estratos superiores) y capacidad de innovación (formación profesional y modernización tecnológica y empresarial).*
- d) Un apoyo público a los agentes económicos y sociales, por medio de políticas de proteccionismo exportador, favoreciendo las sinergias y la innovación continuada.*



- e) *Instituciones públicas representativas, eficaces y transparentes que actúen según normas claras y estables en sus relaciones con los agentes privados.*
- f) *La definición de un proyecto de ciudad (o región) y marketing del mismo.*
- g) *Una gobernabilidad del territorio basada en la cohesión y participación cívica; y*
- h) *La calidad ambiental y social (localización, vivienda, clima social, cultural, etc.).*

*Para lograr estos objetivos y el cambio de concepción municipal que ello implica es preciso abandonar la idea ingenua de que el municipio se reforma de un modo rupturista, a través de una norma legal o de un concepto, en este caso la autonomía local, que a modo de "bálsamo de fierabras" logre acabar de una vez por todas con las insuficiencias de nuestras entidades públicas locales. Este enfoque tradicional de la reforma de la Administración no tiene en cuenta el dato de que la Administración ya no es sólo una organización que ejerza potestades, sino, como venimos reiterando, un conjunto de organizaciones que prestan servicios diversificados"<sup>162</sup>.*

Frente a dicha posición, parece más idónea una idea que combine un adecuado marco jurídico con una estrategia gradual y persistente en el tiempo que exige: presión social, compromiso político y apoyo interno con el objetivo de mejorar la eficacia de la Administración para satisfacer adecuadamente los servicios que la sociedad demanda, a través de un funcionamiento eficiente que emplee al mínimo coste los recursos públicos disponibles para conseguir, finalmente, que sea receptiva y abierta a los intereses y al servicio de los ciudadanos.

No se nos escapa que el cambio de mentalidad que requiere el paso de una opción a otra es importante, tanto como para referirse a él en términos de necesidad de una nueva cultura administrativa que deje de primar, sin tener en cuenta otras variables, los aspectos de formalismo en la actuación de la Administración, la centralización, la jerarquía, el control, la existencia de precedentes, etc., para pasar a considerar como elementos básicos el logro de resultados, las iniciativas de innovación, la cualificación, autonomía y responsabilidad de los gestores públicos y, sobre todo, la consideración del ciudadano como el eje y fundamento de toda la actividad administrativa. Es decir, que en modo alguno este cambio de cultura

---

<sup>162</sup> Ídem. p. 45.

organizacional debiera suponer una inseguridad jurídica o un detrimento de las garantías ciudadanas ante los actos de la Administración Pública.

### **5.3. La autonomía local y su garantía institucional.**

La autonomía local, entendida como la libre voluntad de los vecinos de fijar su propio modelo de ciudad, el nivel de sus servicios, la prioridad de los gastos y la cuantía de sus recursos económicos es, sin duda, presupuesto ineludible para el progreso y articulación social y democrática de nuestros pueblos. Debe decirse que es hoy consustancial a la idea del municipio vivo y cercano a los problemas del ciudadano la de autonomía municipal. Una idea no puede comprenderse más sin la otra y es reto de los municipalistas hacerla realidad. Sin embargo, como han destacado la mayoría de los autores, la autonomía es un concepto equívoco y polisémico, sin un contenido claramente definido en todo espacio y lugar y, en fin, susceptible de interpretaciones distintas.

*Federico Castillo, apunta que “es preciso que aclaremos que el concepto de autonomía local debe separarse y distinguirse de otros dos:*

*- En primer lugar, del concepto de soberanía, dado que, en efecto, la autonomía local se postula en el marco del Estado y no por contraposición a su soberanía o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio. Por el contrario, los entes locales, a los que se reconoce autonomía, se configuran como poderes públicos administrativos del Estado global definido por cada carta fundamental y que se dirigen a la gestión de los intereses públicos propios de las colectividades correspondientes y, por ello, sirven como instrumentos de integración y legitimación.*

*- En segundo lugar, respecto del principio de descentralización que no describe la posición jurídica de determinado sujeto público, sino que, más bien, se refiere a una tendencia existente en el Derecho positivo, en el pasado o en el presente, a situar en manos de*

*aquellas autoridades autónomas una parte, una mayor parte, del ejercicio de funciones públicas*<sup>163</sup>.

La constatación de dicha realidad municipio-autonomía-democracia nos ha de orientar a asegurar la autonomía local mediante mecanismos estables que aseguren, independientemente del legislador ordinario, la pervivencia de la autonomía local con los contornos y perfiles que la sociedad reconoce a ésta. En este sentido, entiendo, y así parece ser el sentir de los más importantes constitucionalistas y administrativas, que el aseguramiento de la autonomía local a través de la institución de la garantía institucional puede ser un instrumento decisivo. Otra cosa será que únicamente sobre esta institución deba girar la construcción del gobierno local.

Sin duda, la autonomía local es un principio general que regula la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente. No obstante, como hemos aludido anteriormente, el alcance del mismo es limitado, se concreta en el marco y en el conjunto de los poderes constituidos y su ejercicio sólo es legítimo en el ámbito que le es propio, de tal forma que no cabe invocar la autonomía local para impedir el legítimo ejercicio por las demás instancias del Estado de sus competencias.

Pero, junto a ello, tiene una proyección en un contenido concreto que se manifiesta en las siguientes notas:

a) La autonomía local implica el reconocimiento de una capacidad propia ("autónoma") de gestión de los correspondientes intereses, así como el carácter democrático y representativo de sus órganos y la suficiencia y autonomía de sus Haciendas.

b) Los intereses que directamente afectan a la autonomía local se extienden a todo el territorio de éste, a todas sus competencias y a todos sus fines siempre que tengan por objeto el fomento de los objetivos colectivos y la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad municipal.

---

<sup>163</sup> *Ibidem.* p. 48.

c) Esos intereses permiten la delimitación positiva y negativa de ésta. La autonomía local es, así y en sentido positivo, un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de ésta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias o asuntos. Negativamente, dicha autonomía no justifica, ni fundamenta cualquier incidencia lesiva en los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de la correspondiente entidad.

d) Esa conexión entre intereses de la entidad y autonomía de la misma conduce a que dicha autonomía implique necesariamente la atribución de un ámbito de competencias sustantivo que implica, al menos: la representación de las correspondientes colectividades, un poder de autoorganización y una específica potestad normativa que haga viable un espacio de gestión completo.

#### **5.4. Las competencias del municipio.**

Cabe decir, en principio, que la reforma del Estado, como hemos aludido entre los parámetros de globalización y descentralización, determina construir de forma distinta las relaciones de poder a fin de garantizar un buen servicio al ciudadano y en el que, como seguidamente veremos, el municipio juega un papel primordial.

De esta forma, en el ámbito constitucional, no es estrictamente necesaria la delimitación de un ámbito de competencias determinado a favor de las entidades locales, aunque obviamente pudiese ser útil. Al menos, aquellas que exceden de las típicamente configuradas en el poder municipal, pues, en efecto, el necesario contacto de éstas con la realidad hace aparecer nuevos campos de acción no reconducibles a una formulación única.

Desde esta perspectiva, el concepto de interés propio local, como criterio de atribución de competencias en cada sector de la acción pública, se ha convertido en la clave para la determinación del contenido de la autonomía local; interés que, obviamente, no se identifica con los exclusivos o peculiares de las entidades locales, sino que pueden ser comunes con otras entidades territoriales. No obstante, no debe desconocerse que el concepto de

autonomía local no es algo circunscrito exclusivamente a los intereses propios -entendido ello como un factor de restricción de la actuación local-, sino que su concepción implica la afirmación de una esfera de actuación política en todos aquellos asuntos que puedan afectar a la vida de los habitantes del término municipal.

Si bien es cierto que para la adecuada asignación competencial al municipio deberán ponderarse varios parámetros y tener en cuenta varios principios. Digamos algo de los primeros.

Reformar el Estado supone hoy, necesariamente, reorganizar el poder entre los actores territoriales que concurren a la formación de la voluntad política de los ciudadanos y, desde esta perspectiva, los gobiernos locales y regionales no son un apéndice del Estado, son y forman parte del Estado. Es más, en línea con la teoría democrática su administración se encuentra revestida de una legitimación democrática directa que les permite reivindicar coherentemente con ello su papel como Administración ordinaria y común frente a las Administraciones Públicas del Estado Nación o de otras entidades intermedias (Provincias, Estados, Regiones, etc.) que solo alcanzan a poseer una legitimación democrática más indirecta.

Para *Federico Castillo*, en cuanto a *“los principios, habrán de ponderarse varios criterios interpretativos de la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales en relación con las entidades locales:*

- *Principio de descentralización, entendido éste en el marco de la fuerza expansiva del concepto de autonomía Local.*
- *Principio de subsidiariedad y su complementario de efectividad.*
- *Principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.*
- *Principio democrático en la configuración de los Gobiernos locales.*

*Es decir, la interpretación que se realice en torno a la distribución competencial deberá velar por la afirmación y vigencia de estos principios, lo que se traduce necesariamente en un reforzamiento del poder y Gobierno Local, sin perjuicio de las facultades de coordinación y planificación que correspondan a instancias superiores que, obvio es decirlo, no podrán suponer una injerencia encubierta en la definición del Gobierno Local<sup>164</sup>.*

En este sentido, las competencias de las entidades locales, pueden asignarse con dicho objetivo ya sea, en forma propia, o, por delegación.

Las competencias propias, como ha subrayado la doctrina, se han de ejercer en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas. En realidad, constituirían el núcleo más sobresaliente en la articulación y contenido de la garantía institucional a que anteriormente hicimos referencia.

Las competencias atribuidas, por su parte, habrán de ejercerse en los términos de la delegación, que podrá prever técnicas de dirección y control de oportunidad, que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.

No obstante, la tendencia deberá ser la asignación, siempre que la acción pública así lo permita, a la Administración local de espacios de acción completos y, por tanto, decisionales, en los que sea posible formular y desarrollar políticas locales coherentes, propias, que no desconozcan el marco de las políticas superiores, pero que no queden anuladas por éstas en forma tal que los gobiernos locales sean unos meros gestores de políticas superiores hurtándose, de esta forma, el carácter democrático de éstos.

Pero, si como vemos, la autonomía local no es una institución que gire en el vacío, sino que encuentra su sentido en la gestión de las correspondientes colectividades, ello demanda, a su vez, las correspondientes organizaciones de gobierno y administración con las potestades públicas generales propias del poder público administrativo y las competencias sectoriales pertinentes; si, por otra parte, en las entidades locales se produce la máxima y simultánea

---

<sup>164</sup> Ídem. pp. 47-48.

realización de los principios democráticos y eficaz servicio al interés general mediante la actividad administrativa, sin merma del Estado de Derecho y si, por último, se parte del principio de subsidiariedad por el cual se ha de residenciar la tarea y la competencia en el escalón organizativo mas bajo de la organización territorial que sea apto para su desarrollo y ejecución, de suerte que es la elevación del nivel territorial de asignación la que precisa de concreta justificación, tendremos necesariamente que concluir que el municipio es la instancia territorial en la que deben residenciarse ordinariamente las competencias administrativas y el tipo de administración más idóneo para el desarrollo y ejecución de éstas.

Pero digamos algo más del aludido principio de subsidiariedad. El mismo implica un carácter dinámico en la construcción del espacio competencial de los entes públicos e implica la atribución, como hemos aludido, y el ejercicio de las competencias públicas, de modo general, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, de modo tal que la atribución de una responsabilidad pública a otra autoridad debe estar justificada, de modo concreto y razonable, en la amplitud y la naturaleza de las tareas y en los requerimientos de eficacia y economía.

Por tanto, las Leyes de Régimen Local de los países de América Latina deberán integrar el concepto de autonomía y descentralización política y aquellas que, en la actualidad, conducen al desarrollo endógeno del municipio, configurar a las entidades locales como la auténtica Administración ordinaria de resolución de problemas del ciudadano.

Partiendo de dichos requerimientos, la Administración local y las demás administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí, y especialmente con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas (este es, por ejemplo, el caso de los servicios sociales en determinadas situaciones; es decir, cuando se trate de actividades supramunicipales, autonómicas o

estatales). En estos casos, las competencias podrán ejercerse mediante la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado. Pero, hay que tener en cuenta que las funciones de coordinación no deben afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales.

Por otro lado, la Leyes deberán cuidar de que, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial democráticas, dotadas de autonomía y dentro de la esfera de sus competencias, a los municipios les sea atribuida un haz de potestades que permitan que efectivamente su acción pueda calificarse de autónoma y que ha de incluir, como mínimo, junto a otras -típicas de las Administraciones territoriales -, las siguientes potestades:

*“a) Las potestades normativas y de autoorganización, es decir, capacidad de dictar normas locales y de organizarse libremente con respecto a las leyes. Pero, sin que se produzca, según venimos reiterando, una mera reducción del municipio a la ejecución por lo que se deberá dejar suficiente espacio normativo para el ejercicio de la potestad de normación local, de tal forma, que las normas locales no supongan un mera transcripción y secuencia en línea de las Leyes, sino que, por el contrario, se ha de conceder un carácter representativo a las municipalidades que trascienda de la mera función ejecutora de las leyes.*

*b) Las potestades tributaria y financiera (capacidad de generar ingresos y de gastos), a la que más adelante se referirán en este mismo volumen.*

*c) La potestad de programación y de planificación y de ejecución de sus decisiones mediante actos concretos”<sup>165</sup>.*

### **5.5. La inserción de los entes locales en la estructura global del Estado.**

La posición de los entes locales, inserta en el contexto del Estado y no enfrente de o contra éste, permite hablar de una jerarquización de intereses entre todos los sujetos llamados a ejercer el poder en dicho espacio territorial.

---

<sup>165</sup> Ídem. p. 48.



En este sentido, habrá que aceptar la supremacía de las más extensas y la legitimidad de coordinación de la actividad de los entes locales por las autoridades superiores siempre que ello no implique su subordinación jerárquica ni reduzca al vacío un espacio de autodefinición en su ejercicio competencial. Asimismo, se deberá aceptar el control de legalidad del ejercicio de las competencias. No supone, sin embargo, dicha consideración variar o disminuir un ápice el contenido de la autonomía local, sino, por el contrario, respetar dos variables que vienen siendo el eje de la exposición: en primer término, que la autonomía local se ejerce en el marco del Estado y, en segundo lugar, que la actuación de los sujetos jurídicos, incluidas las entidades locales, al margen de la legalidad no supone ningún plus de eficacia, sino, más bien, la ruptura del Estado de Derecho condición imprescindible de la democracia en el espacio local.

Sin duda, que si queremos que el concepto de autonomía sea realmente efectivo no podemos contraponer por más tiempo su concepto al de control. En efecto, como puede fácilmente deducirse, la ausencia de controles, hace inviable una mínima coherencia en la actuación de los poderes públicos. Y esta consideración supone una importante hipoteca para el futuro de las entidades locales pues actúa como factor disuasorio de cualquier recta intención descentralizadora de competencias en éstos.

Además, si bien hemos se ha mantenido la necesidad de atribuir a las entidades locales espacios de gestión competencial completos, es preciso realizar dos consideraciones adicionales:

- La primera, que la autonomía local, vista desde esta perspectiva dinámica, no implica un espacio cerrado y completo de intereses y, por ello, una palanca para resistir políticas de otras instancias territoriales. Al contrario la autonomía local es abierta, concibe el círculo de intereses a cuya gestión se refiere como imbricado con los atribuidos a otras instancias territoriales y, por tanto, obliga a la solidaridad (en el plano sustantivo) y a la lealtad (en el plano organizativo e institucional).
- La segunda, es que los municipios han de aceptar las plenas consecuencias que se derivan de la consagración y efectividad de la autonomía local y, en particular, la de la

responsabilización política de la gestión de los intereses locales sobre la base de las opciones expresadas por la correspondiente colectividad local y con los medios, posibilidades y capacidad de éstas y, consecuentemente, sin transferir indebidamente las exigencias y los costes propios a otras colectividades, ámbitos o instancias. Es necesario, pues, corresponsabilidad política, corresponsabilidad en la gestión y corresponsabilidad fiscal.

No obstante, estos mecanismos de coordinación, de conformidad con los criterios hasta aquí expresados, han de ser ejecutados en forma proporcionada y con una interpretación restrictiva en su ejercicio.

El equilibrio en el reparto del poder al que se ha hecho alusión no estaría completo sino se realiza una breve referencia a la necesidad de estructurar un completo entramado en las relaciones planteadas entre los distintos actores llamados a ejercer el poder público. Si como hemos dicho la reforma del Estado exige realizar una reestructuración del poder basada en el principio de subsidiariedad con una configuración del municipio como la instancia ordinaria de ejecución y prestación de los servicios, este nuevo contexto de la política municipal exige también por los motivos antes expuestos, que se articule un eficiente sistema de relaciones interadministrativas que hagan viable dicha consideración.

Efectivamente, en el mundo actual, cada vez menos son las competencias a las que una única instancia territorial puede aspirar a ejercer el marco secuencial completo de normación y ejecución. Al contrario, resulta si cabe decirlo así incluso adecuado distinguir distintas funciones en el ejercicio de una competencia concreta porque en ella se vierten un conjunto de intereses que no son exclusivamente de una entidad pública ni siquiera, en la sociedad actual, de forma exclusiva del sector público.

De otro lado, la organización urbana y regional se ha basado en la idea, seguramente útil hasta el proceso de cambio que actualmente vivimos, de que el territorio, considerado como un elemento estático, es el factor clave para abordar el esquema del ejercicio competencial. Sin embargo, los procesos de globalización, integración regional, transporte, comunicaciones, etc., obligan a reconsiderar esta posición inicial en el que el territorio ha de

ser más comúnmente considerado como un elemento flexible, cuyos límites no deben estar fijados exclusivamente en términos jurisdiccionales, sino que ha de tener en cuenta variados aspectos: eslabonamiento de procesos productivos, articulaciones sociales, recursos principales que rodean el territorio, proyectos y problemáticas comunes que coexisten en el locus, etc., que determinan que la ciudad/región sea más bien una estructura flexible, compleja e interactiva, en la cual el contenido define el continente (límites, dimensiones, y otros atributos geográficos), que supera la noción clásica de continuidad territorial, y que obliga a introducir el concepto de red en las relaciones horizontales de cooperación intermunicipal.

De esta forma, el esquema relacional ha de basarse en estas ideas y partir de la necesaria colaboración y cooperación entre las distintas instancias territoriales llamadas al ejercicio del poder. Pero comencemos por aclarar algunos conceptos útiles para establecer el marco relacional entre los distintos poderes públicos.

Como hemos precisado anteriormente los gobiernos locales no se desenvuelven como poderes aislados, sino que muy por el contrario hemos mantenido su consideración como poderes públicos insertos en la estructura orgánica del Estado en su conjunto. Por ello que dicha posición, junto con la necesaria eficacia en el ejercicio de la acción pública, exige establecer una serie de técnicas y de principios que ayuden a articular el conjunto de la actividad administrativa a fin de hacer viable la descentralización política y administrativa que se propugna.

En Estados complejos, y tienen esa caracterización todos aquellos Estados, en que el ejercicio del poder público administrativo está atribuido a más de una organización administrativa, se hace preciso articular el conjunto de relaciones sobre la base de la necesaria colaboración, coordinación y cooperación interadministrativa en el marco del principio de lealtad institucional que ha de presidir estos Estados.

Este esquema exigiría distinguir variados tipos de relaciones que pasamos a enumerar:

a) Relaciones de colaboración, se trata, en estos casos, de la relación que surge entre dos

organizaciones cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema que recae en el ámbito competencial de una de ellas. En estos casos, existe un principio jurídico que entraña, a su vez, un deber de coadyuvar al ejercicio de la competencia ajena para lo cual pueden instrumentarse variados deberes:

- Respeto del ejercicio competencial de otras Administraciones.
- Ponderación en el ejercicio de las competencias propias de la totalidad de los intereses públicos en presencia y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- Prestar en el ámbito propio, la cooperación y asistencia (económica, técnica y administrativa) activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus propias competencias (por ejemplo, a través de instrumentos como la encomienda de gestión).

b) Relaciones de cooperación, en este segundo caso nos referimos a la relación de ambas organizaciones cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema común. Sus características -a diferencia de lo que diremos de la coordinación- vienen presididas por las notas de voluntariedad e inalterabilidad de la titularidad y ejercicio de las competencias de los entes en relación. Entre los instrumentos más utilizados se pueden enumerar los siguientes:

- Cooperación funcional: Convenios Administrativos de tipo horizontal o vertical, órganos deliberantes o consultivos y las denominadas conferencias sectoriales.
- La constitución de Consorcios u otras entidades instrumentales.

c) Relaciones de coordinación, en cuyo caso existe una cierta superioridad del ente coordinador sobre el coordinado que implica un poder de dirección preciso, sin perjuicio de la participación del ente coordinado. Aunque haya de reconocerse, en base a la presencia de un interés superior (que habrá de declararse por Ley), la existencia de un límite a la autonomía política y administrativa del ente que es objeto de coordinación y

que puede proceder de tres supuestos distintos: el primero, que las actividades o servicios a prestar trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades; en segundo lugar, cuando las actividades o servicios condicionen relevantemente los de otras Administraciones; por último, cuando las actividades o servicios sean concurrentes o complementarios con los de otras Administraciones Públicas. En estos casos, pueden utilizarse alternativamente métodos como:

- La planificación que habilite por Ley la posibilidad de coordinar el ejercicio competencial propio de otros entes con los límites y condiciones que se establezcan.
- La directriz o directiva en virtud de la cual se fijan unos objetivos disociándolos de los medios y formas para su consecución que se determinan por el ente coordinado.
- Participación e integración de los distintos entes en actuaciones o procedimientos conjuntos.

d) Relaciones de control y de conflicto, derivadas de los principios de legalidad y seguridad jurídica y tendente, precisamente, a preservar éstos, sin que ello pueda implicar un eventual control de oportunidad sobre el ejercicio competencial propio. Se puede manifestar a través de las siguientes vías:

- Obligación de remisión a los entes superiores de los acuerdos adoptados e informar de la actividad propia a requerimiento de aquellos.
- Impugnación de actos y acuerdos ante los tribunales previo requerimiento de la Administración impugnante en diversos supuestos: infracción de ordenamiento jurídico; cuando se menoscaben competencias de la otra Administración; cuando dichos actos y acuerdos interfieran el ejercicio de las competencias de otros entes; y, por último, cuando excedan de la competencia del ente autor de los mismos.
- Supuestos de sustitución ante el incumplimiento de obligaciones legales que afectan al ejercicio competencias de otros entes superiores.
- Suspensión de actos y acuerdos y posterior impugnación de los mismos ante los

tribunales.

- Disolución en el supuesto de una gestión gravemente dañosa para los intereses generales con incumplimiento de las obligaciones constitucionales con garantías específicas.

Con independencia de estos supuestos, también se producen para la colaboración y cooperación municipal el establecimiento de entes específicos a fin de coadyuvar al ejercicio competencial como pueden ser los entes intercomunales de carácter voluntario, los entes de asistencia y cooperación obligatoria y la constitución de entes metropolitanos en aquellos supuestos de conurbaciones urbanas.

#### **5.6. Defensa de la autonomía local.**

Hasta aquí se ha venido exponiendo, lo que constituye la virtualidad y contenido del principio de autonomía local. Pues bien, ninguna virtualidad tendrían estas reflexiones sino se dispone de mecanismos de aseguramiento y control que permitan a las entidades locales reaccionar, y reaccionar válidamente, frente a aquellas decisiones de otros poderes públicos, ya del Poder Ejecutivo, ya del Poder Legislativo, que minusvaloren o infrinjan su haz de competencias o el contenido de la autonomía local tal cual venimos exponiendo.

Para ello resulta imprescindible disponer, al menos, de los siguientes medios reaccionales:

a) Frente a actos y normas de rango inferior a la Ley de otras Administraciones territoriales (principalmente el Estado), en que la exigencia de defensa se satisface mediante la existencia de un recurso ante la jurisdicción pertinente que permita revisar si dichos actos o normas lesionan el "contenido esencial" de la autonomía local.

b) En relación con las normas con rango de Ley (ya sean estatales, regionales o provinciales) donde -y esto es decisivo- articular la existencia de un recurso especial que permita acceder directamente a la jurisdicción constitucional, caso de que exista, o al órgano jurisdiccional pertinente para controlar la adecuación de la misma a los conceptos que hemos venido desarrollando.

Pero, junto a estas medidas reaccionales de carácter jurisdiccional, se hace preciso enmarcar la defensa de la autonomía local en un contexto internacional y, en el plano que nos ocupa, más concretamente, en un contexto Iberoamericano. En efecto, nuestras recientes democracias exigen, junto al cierre de mecanismos legales y constitucionales que aseguren al individuo, en su vida en colectividad, el dominio de su propio destino y la participación en la definición de la sociedad en que se inserta, la existencia de mecanismos internacionales que, sin merma de la soberanía estatal, permitan asegurar la existencia de determinados principios o derechos que se juzgan fundamentales, y entre estos, no se puede desconocer la autonomía local.

## CONCLUSIONES

En este apartado de conclusiones se presentan una serie de puntualizaciones que han surgido a lo largo de esta investigación, mismas que nos han permitido refrendar el planteamiento de la hipótesis de trabajo y la propia validación de los objetivos. Derivado del análisis de la situación de los países objeto de estudio, así como de las formas de Estado y de gobierno, la conformación de sus estructuras locales y de los procesos de desarrollo de la acción local, podemos decir que una conclusión general sería que se observa en los países federales (México y Argentina), una mayor centralización generada por la articulación de sus sistemas de representación política en los ámbitos nacional y subnacionales, lo cual ha limitado procesos descentralizadores hacia el gobierno local que bien pudiesen impulsar el fortalecimiento de la autonomía de los municipios para generar verdaderamente un auténtico federalismo más cooperativo. Por su parte, los gobiernos unitarios (Costa Rica y Colombia), presentan acciones más corresponsables con sus gobiernos locales, quizá ello radica en que el ámbito subnacional es una extensión de la propia estructura nacional, por lo que en estos países hay una línea directa de comunicación local-nacional que cifra en la descentralización una forma de acción cooperativa que fortalece las relaciones intergubernamentales.

A través de este estudio se ha pretendido señalar los retos a los que hoy se enfrentan los municipios de la región continental frente a los procesos de descentralización en el marco de la reforma del Estado, para tratar de erigirse como verdaderos articuladores del gobierno local. Hemos comprobado que nuestra hipótesis central es vigente, toda vez que el municipio en América Latina sigue demandando mayores recursos y autonomía para solucionar frontalmente los problemas locales. La nueva institucionalidad que se visualiza como resultado de esta acción local, ha impulsado esfuerzos comunes en los municipios latinoamericanos, toda vez que se ha asumido que el fortalecimiento institucional necesita un nuevo marco de democratización del Estado.



Con lo anteriormente expuesto, se señalan veinte consideraciones que pretenden mostrar que ciertamente uno de los asuntos que debe potenciar la agenda de reforma del Estado en América Latina es la apuesta por el desarrollo y fortalecimiento del gobierno local.

### **PRIMERA:**

Al analizar las acciones y los avances en materia de descentralización política y autonomía municipal en los países de las regiones Continentales con una tradición y herencia hispánica de gobierno local, nos hemos percatado que el gobierno local es una organización socio-política, instancia de gobierno, hábitat natural de vecinos e institución portadora de hondas raíces históricas, misma que esta luchando por revalorar su condición como la base del Estado-Nación moderno y democrático; en ese sentido creemos que todo proceso de reforma o modernización del Estado debe interesar y comprometer al ámbito local como base de desarrollo.

### **SEGUNDA:**

Por lo anteriormente expresado, reafirmamos que los supuestos concurrentes acotados para este estudio, son validos tanto en Estados federales como unitarios, toda vez que hemos visto que tanto en México y Argentina, como en Costa Rica y Colombia, se han generado, entre otras, las siguientes acciones:

- Instrumentación de programas de reforma del Estado en el terreno de lo local.
- Procesos de reformas constitucionales orientadas al desarrollo local.
- Esquemas de integración de los recursos fiscales y el reparto de éstos para el ámbito local.
- Formulación y hechura de políticas públicas para el desarrollo local; y
- Procesos de descentralización llevados a cabo para el fortalecimiento institucional del municipio.

### **TERCERA:**

Los municipios representan en la actualidad una fuente importante de progreso, cultura y libertades. Las economías nacionales pierden importancia a favor de los referentes locales y el fortalecimiento institucional y competencial de éstos es también ineludible en el contexto de la reforma del Estado. No obstante, si bien es cierto que

en todos los procesos de reforma y de transformación del Estado la descentralización ha ocupado un lugar preeminente, ello no significa que en la mayoría de los países de América Latina no nos enfrentemos aún a una deficiente articulación institucional y financiera de los municipios que se manifiesta en cuestiones de envergadura como su incapacidad económica e insuficiencia financiera para prestar servicios básicos y atender no ya a la renovación sino ni siquiera al mantenimiento de una infraestructura mínima elemental. A esto debemos añadir la ausencia en la definición de las grandes políticas del Estado.

#### **CUARTA:**

Aún cuando la centralidad del Estado ha venido relegando a los gobiernos locales a meros ejecutores de políticas adoptadas en otros niveles de decisión y ha condenado a los municipios a dedicar sus mejores recursos a superar los problemas más acuciantes, es preciso retomar un nuevo impulso del gobierno local. Hasta este momento, el corto plazo ha impedido visiones de más largo alcance cuya formulación en estrategias operativas puedan elevar al gobierno local a la altura de los desafíos provocados por la globalización.

#### **QUINTA:**

Hoy más que nunca hay que mirar a lo local, toda vez que, sin pretender ser moda, es ahí donde se pueden hacer muchas cosas como en un buen laboratorio, es decir, tener una nueva visión prospectiva de este concepto que permita atender con mayor integralidad y globalidad los asuntos públicos, toda vez que se refiere a un ámbito espacial con mayor cobertura territorial y participación social (más democrático), dejando atrás el tradicional esquema de administración institucional que persiste con la idea lisa y llana de municipio (más burocrática y limitada).

#### **SEXTA:**

Para poder entender cómo se estructuran los gobiernos municipales y cómo se ha presentado en este escenario una reconceptualización de poder municipal al gozar de autonomía y revalorización de lo local, este trabajo ha permitido identificar las materias que están trabajando los países de América Latina para consolidar sus procesos de gestión, para hacer efectiva la descentralización política, para el fortalecimiento de su

gobierno y para la instrumentación de políticas públicas desde lo local, entre otras tareas. Se reafirma que los países de América Latina están impulsando el desarrollo local, a través de reformas constitucionales, inclusión en programas de desarrollo social, descentralización de recursos, esquemas innovadores de asociacionismo y colaboracionismo municipal, entre otros. Podemos decir que en los casos analizados, la forma de organización municipal tiene expectativas comunes, mismas que están siendo reconocidas desde las asociaciones municipales, subnacionales, nacionales e internacionales que plantean la revalorización de lo local.

#### **SÉPTIMA:**

El municipio está buscando el proceso de cambio en su esfera local, basándose en una metodología democrática que involucra representatividad de la ciudadanía, considerando estudios de opinión pública para determinar las prioridades del gobierno municipal, siendo también sistemático en donde las partes se encuentren vinculados con el todo, siendo de igual manera competitivo donde se mejoren los niveles de eficacia y progreso, enfocado a servir a la ciudadanía y no a intereses de partidarios o de grupo, involucrando de manera consensuada a los gobiernos en los objetivos y metas, en la cual el objetivo es proporcionar información fidedigna, inyectando con ello a las administraciones públicas una dosis de autocrítica y credibilidad.

#### **OCTAVA:**

La premisa fundamental en el marco de la reforma del Estado, es que el municipio sea intermediario entre los recursos públicos y privados con el fin de alcanzar los objetivos de la comunidad, donde la principal misión es servir a la ciudadanía y no servirse de ella. Por lo que municipio debe fortalecer y vertebrar el tejido social, a fin de que la comunidad asuma mayor responsabilidad dentro de la prestación de los servicios y así satisfacer las necesidades colectivas, no burocráticas, teniendo el municipio el compromiso de ser no solo administrado sino buen hacedor de políticas públicas.

#### **NOVENA:**

El gobierno local frente a los procesos de democratización del Estado debe anticiparse a los problemas y no ser sorprendido por ellos, ya que es mejor prevenir que corregir de

ahí que los principales obstáculos para hacer atender estas premisas son las actitudes personales negativas, rutinas burocráticas y los factores de orden cultura, política y estructura. Por ello es importante determinar que el gobierno local es la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político administrativa contiguas con características urbanas, es decir esta es la forma de organizarse para llevar a cabo la administración municipal la cual constituye un factor esencial en desarrollo del territorio.

### **DÉCIMA:**

A partir de los años 80 los procesos de descentralización en América Latina han generado un nuevo escenario de cambio en el gobierno local, el cual demanda de éste un nuevo tipo de organización una gestión sólida, capaz, mayormente informada y con solvencia económica. Es precisamente esta situación la que está presionando la configuración de nuevos sistemas de información, diferentes cualitativa y cuantitativamente a las existentes en los gobiernos locales, por lo cual la descentralización y los cambios políticos en América Latina van a necesitar organizaciones fuertes, que cuenten con un sistema de toma de decisiones capaz de soportar las estrategias gubernamentales en el nuevo entorno que les compete con tecnologías de información y comunicaciones.

### **DÉCIMA PRIMERA:**

Aún cuando esta la temática del desarrollo territorial no ha sido abordada en este trabajo, señalaremos que el contexto del siglo XXI determina la necesidad de que los municipios y entidades locales fortalezcan su coordinación intergubernamental para establecer un esquema de planeación territorial, de conformidad con la legislación nacional en materia de asentamientos humanos, haciendo compatibles los instrumentos de planeación urbana, de vialidad y transporte, de medio ambiente, seguridad pública etc., ello con la finalidad de que la administración municipal se gestione en este ámbito poniendo así en marcha programas para el mejoramiento urbano, generando infraestructura, servicios y equipamiento para atender las necesidades básicas locales.

## **DÉCIMA SEGUNDA:**

Es de suma importancia seguir insistiendo en el análisis y estudio de los temas del gobierno local, sobre todo en donde se pueda plantear la situación particular de los municipios en relación a su contexto regional y a su capacidad competitiva dentro del desarrollo nacional, para generar respuestas a los variados problemas que se dan dentro de esos escenarios. Por ello es necesario poner en la agenda para la reforma del Estado en América Latina los siguientes postulados:

- Mejorar los niveles de calidad de vida de los pobladores de los municipios.
- Evitar la ocupación urbana de las áreas naturales, en donde se preservarán las condiciones de la flora y la fauna.
- Establecer las bases para la creación de las condiciones que permitan el desarrollo de actividades productivas y creación de empleo.
- Aprovechar la inversión histórica acumulada.
- Establecer el marco territorial para la acción e innovación pública.
- Estrechar vínculos de colaboración entre los municipios metropolitanos.
- Orientar el asentamiento de la población en zonas con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento.
- Propiciar la generación de una oferta de suelo y vivienda al alcance de la capacidad económica de los pobladores.
- Evitar el sobrepoblamiento y el poblamiento de las zonas de riesgo.
- Procurar la homologación de los instrumentos legales.
- Mejorar la accesibilidad y movilidad espacial de la población, así como el abasto, construyendo y ampliando la infraestructura de comunicaciones y transportes.
- Mayor coordinación intermunicipal e interinstitucional en la planeación, ejecución y seguimiento de los programas y acciones municipales y estatales, en materias de medio ambiente, desarrollo urbano, agua potable, salud, desarrollo económico, empleo, seguridad pública, procuración de justicia, protección civil, abasto, límites territoriales y cualquier otra que el desarrollo local determine necesario.

- Fortalecer e institucionalizar la coordinación intermunicipal para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación integral de los programas de gobierno en las regiones.
- Promover acciones de investigación y aprovechamiento de las experiencias nacionales e internacionales para actualizar las políticas y estrategias de gobierno desde lo Local.

### **DÉCIMA TERCERA:**

Desde la postura que se vienen impulsando para el desarrollo local en América Latina, las áreas prioritarias de acción de los gobiernos locales necesariamente han de tener como ejes estratégicos tres vértices:

- Las personas,
- La ciudad y el territorio; y
- El desarrollo sostenible.

Los gobiernos locales deben tener como área prioritaria de acción la armonización de los objetivos económicos con las funciones de integración social. La integración en la economía global exige también, como un elemento de competitividad, la cohesión social integrando y estructurando su sociedad local. Ello determina la necesidad de articulación de políticas económicas locales propias independientes de la competencia global y dirigidas a la cohesión de la sociedad local que, por ello, potencian a su vez la posición del territorio y su competitividad.

### **DÉCIMA CUARTA:**

El desarrollo local ha de reunir una serie de características que se han puesto de relieve y que configuran al medio ambiente como un derecho humano de los denominados de tercera generación: ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la diversidad; socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; culturalmente sustentable en la preservación de la diversidad en su sentido más amplio, es decir, la preservación de valores, prácticas y símbolos de identidad que determinan la

integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas.

**DÉCIMA QUINTA:**

La articulación de un municipio promotor debe de abandonar la actitud victimista y de horizonte limitado, que pasa por denunciar la insuficiencia financiera y la limitación competencial. Se impone una visión clara del lugar del gobierno local en un mundo globalizado. El desarrollo local es el espacio del desarrollo humano por excelencia y es una realidad intangible que pasa por la generación de un ambiente favorable a la cooperación de todos los agentes ubicados en la localidad, que favorezca un capital social con suficiente capacidad de adaptación para afrontar los retos de un entorno cambiante.

**DÉCIMA SEXTA:**

La formación de los recursos humanos, el civismo de la población, la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica y la transparencia en el manejo de los fondos públicos, entre otros, son los factores que incentivan la llegada de inversiones y el desarrollo real y ello ha de integrar la agenda pública prioritaria en la actividad municipal. Todos estos aspectos del desarrollo son, al menos parcialmente, competencia de los gobiernos locales porque si bien el capital no tiene fronteras, el trabajo se ubica en lugares geográficamente delimitados y su desenvolvimiento abarca aspectos que exceden con mucho de la simple actividad laboral. Por ello, crear las condiciones de espacios con alta calidad, integrados por una pluralidad de colectivos con identidad propia pero compartiendo códigos comunes, es una tarea para que el gobierno local dispone de indiscutible ventaja comparativa. Asumir los desafíos que imponen grandes aglomeraciones urbanas y una prestación de servicios adecuada exigen una renovada visión del espacio local.

**DÉCIMA SÉPTIMA:**

Es precisa la definición de un proyecto de localidad, pero a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica, que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano aunque se integre necesariamente con éstos, con la intención de crear espacios urbanos de alta calidad. Al respecto, es preciso pasar de los proyectos urbanos,

que en mayor o menor medida, responden a una demanda ciudadana y cuya satisfacción puede ser relevante, a integrar a éstos dentro de una política coherente que responda a una visión de localidad y a un proyecto de ésta. Esta idea comporta la necesidad de definir la estrategia de la localidad. Una estrategia que abordando aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el gobierno ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el espacio urbano, unificar sinergias positivas en el conjunto de los proyectos y actuaciones que definirán la ciudad, priorizar actuaciones en el espacio público, generar nuevos proyectos e ideas y articular los objetivos y planes de acción.

#### **DÉCIMA OCTAVA:**

Asumimos que se hace necesario que los municipios latinoamericanos deberán afrontar nuevos retos para hacer su desarrollo local, los cuales deberán cifrarse en lo siguiente:

- Construir el territorio metropolitano, en el caso de estos espacios conurbados, como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos) pero ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas.
- Dar prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva. La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos tiene un significado social.

#### **DÉCIMA NOVENA:**

La reforma institucional es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir, un proceso de aprendizaje social normalmente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios inevitables para los perdedores.



Además, como las instituciones son formales e informales, la simple reforma legislativa no garantiza el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañada de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales capaz de insertar en la cultura política las nuevas reglas. De ahí que pueda decirse con razón que el cambio institucional no puede hacerse sólo por legislación o decreto, de arriba abajo, sino que supone también el protagonismo o participación activa de los actores actual o potencialmente interesados, es decir, un movimiento de abajo arriba sin el cual no se pueda garantizar la transformación necesaria de la informalidad institucional.

**DUODÉCIMA:**

En las condiciones específicas de la mayoría de nuestros países la reforma institucional democrática es todavía más difícil y urgente. Es más difícil porque la propia imperfección democrática dificulta la calidad representativa a la vez que la participación de amplios grupos de la población que tienden a verse no como sujetos activos del proceso democrático sino en el mejor de los casos como meros reivindicantes de protección o de una participación subordinada en los beneficios distributivos. Frente a este supuesto hoy más que nunca la democratización del Estado debe surgir desde lo local, más que como un proceso catalizador, como un sustento de verdadero empoderamiento territorial.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- Academia Internacional de Líderes de la Fundación Alemana Friedrich Naumann. **Curso sobre Política Municipal y Sociedad Civil.** Mayo de 2007. (Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam-Babelsberg. Política Municipal y Sociedad Civil – Online 09/07 WP 001).
- Ago, Gabriel y Cortés, Patricia. **Descentralización y Gobiernos Municipales en América Latina, en Ciudades Intermedias y América Latina y el Caribe.** CEPAL. Chile. 1998.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **Gestión Gubernamental y Reforma del Estado.** En Merino Huerta, Mauricio (Coordinador). Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT. México. 1992.
- Arellano, David; Cabrero, Enrique y García del Castillo, Rodolfo (Coordinadores). **Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental.** CIDE–Miguel Ángel Porrúa Editores, México. 2000.
- Arnaiz Amigo, Aurora. **Estructura del Estado.** Miguel Ángel Porrúa. México. 1997.
- Arzaluz Solano, María del Socorro. **Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000).** IAPEM. Toluca, México. 2002.
- Assies, Willem (Editor). **Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina.** El Colegio de Michoacán. México. 2003.
- Ayala Espino, José. **La Reforma Política y Económica del Estado: Modelos y Estrategias. Elementos para un Marco Conceptual.** En Pedro López Díaz (Coordinador). México: Reforma y Estado. UNAM-UAMX. México. 1996.

- Banco Interamericano de Desarrollo. **Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.** EE.UU. 2000.
- Banco Interamericano de Desarrollo. **Modernización del Estado.** Documento de Estrategia. EE.UU. 2003.
- Banco Mundial. **Más Allá del Consenso de Washington: la Hora de la Reforma Institucional.** Washington, EE.UU. 1998.
- Barcelay, Michael. **La Reforma de la Administración Pública: un Enfoque de Políticas.** Revista "Reforma y Democracia" N° 10, CLAD. Caracas, Venezuela. 1998.
- Basave, Jorge; Dabat, Alejandro; Morera, Carlos y otros (Coordinadores). **Globalización y Alternativas Incluyentes para el Siglo XXI.** UNAM-UAM-Miguel Ángel Porrúa. México. 2002.
- Bazdresch Parada, Miguel. **Participación Social: Una Contribución a la Reforma del Estado.** Instituto Tecnológico de Occidente. Guadalajara, México. 2001.
- Bervejillo, Federico. **Territorios en la Globalización y el Cambio Global en las Estrategias del Desarrollo Territorial.** ILPES. Diplomado en Desarrollo Territorial y Municipios. Madrid, España. 1997.
- BID. **América Latina después de las Reformas.** Revista Pensamiento Iberoamericano Número Extraordinario. Madrid, España. 1998.
- BID. **América Latina Frente a la Desigualdad.** Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina 1998-99. Washington, EE.UU. 1998.
- Bobbio, Norberto. **Las Teorías de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político.** FCE. México. 2007.

- Borja, Jordi y Castells, Manuel. **Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información.** Taurus. Madrid, España. 1997.
- Borja, Jordi. **Ciudadanía y Globalización.** Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 22. Venezuela. 2002.
- Borja, Jordi y otros. **Descentralización del Estado. Movimiento Social y Gestión Local.** ICI-FLACSO-CLACSO. Santiago de Chile, 1987.
- Bresser Pereyra, Luis Carlos. **De la Administración Pública Burocrática a la Gerencial.** Revista do Serviço Público, 47. Brasil. 1996.
- Bresser Pereyra, Luis Carlos y Cunill Grau, Nuria. **Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado.** Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina 1998.
- Bresser Pereyra, Luis Carlos. **Reforma del Estado en los Años Noventa: Lógica y Mecanismos de Control.** "Círculo de Montevideo" (Segunda Reunión Plenaria, Barcelona). Presidencia de la República, PNUD, Montevideo, Uruguay. 1997.
- Brito, Morelba. **Buen Gobierno Local y Calidad de la Democracia.** Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España. 2002.
- Cabrero Mendoza, Enrique. **La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales.** Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México. 1996.
- Cabrero Mendoza, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público.** INAP. México. 1997.

- Cabrero Mendoza, Enrique y García del Castillo, Rodolfo. **Relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios.** ITESO-IGLOM. México. 2000.
- Caldero Cabre, Albert. **Modelos de Gobierno Municipal.** En Castillo Blanco, Federico (Coordinador). “Estudio sobre los Gobiernos Locales”. Monografías de Gobiernos Locales. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España. 1998.
- Calderón, Fernando y dos Santos, Mario R. **Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte Tesis Sociopolíticas y un Corolario de cierre.** Conclusiones del Proyecto Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad y economía. En [www.cdonu.un.ec/publica/Modulo09](http://www.cdonu.un.ec/publica/Modulo09)
- Castelazo de los Ángeles, José R. **Administración Pública: Una Visión de Estado.** INAP. México. 2007.
- Castro Herrera, Guillermo; Cabrolíé Vargas, Magali y Von Grafenstein, Johanna. **Nuestra América: Crítica de los Signos de la Modernidad.** UNAM. México. 1994.
- Carbonel, Miguel; Concha Cantú, Hugo; Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego (Coordinadores). **Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.
- Castillo Blanco, Federico. **Garantías Jurídicas de la Autonomía Local en Iberoamérica: Una reflexión desde el Régimen Local Español.** En Castillo Blanco, Federico (Coordinador). “Estudio sobre los Gobiernos Locales”. Monografías de Gobiernos Locales. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España. 1998.

- Castillo Blanco, Federico. **Gobernabilidad, Descentralización y Concertación en los Gobiernos Locales.** Cuadernos de Documentación e Información Municipal No. 40. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Córdoba, Argentina. 1998.
- Castillo Blanco, Federico. **Los Retos del Municipio ante la Reforma del Estado.** Revista Ciencias de Gobierno No. 6. IZEPES. Venezuela. 1999.
- Castillo Blanco, Federico, Zafra Víctor, Manuel y Villalba Pérez, Francisca. **El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la Presente Década.** CEMCI. Granada, España. 2001.
- Castrillons Simmonds, Martha Mercedes. **El Municipio como Eje Fundamental de las Reformas del Estado Colombiano.** Ponencia presentada en el V Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Jaén, España. 2000.
- Castro Retana, Víctor Evelio; Zeledón Gómez, José Miguel y Sanabria Rojas, Juan Gerardo. **Evolución Constitucional del Régimen Municipal en Costa Rica.** IFAM. San José, Costa Rica. 2001.
- CEPAL. **El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos.** Santiago, Chile. 1998.
- CEPAL. **Gestión de Programas Sociales en América Latina.** Santiago, Chile. 1998.
- CLAD. **Una Nueva Gestión Pública en América Latina.** Caracas. Venezuela. 1998.
- CLAD. **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.** Caracas, Venezuela. 2000.
- CLAD. **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.** IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado. Santiago, Chile. 2007

- Combellas, Ricardo. **Proceso Constituyente y Reforma del Estado en América Latina**. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8. Venezuela. 1997.
- Cortes Prieto, Edgar Eduardo. **Organización y Gestión Municipal**. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, Colombia. 2003.
- Criado, J., Ramilo, M., y Salvador, M. **La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico: Una Propuesta Integradora**. Mención honorífica en el XVI Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y la Modernización de la Administración Pública del CLAD. Venezuela. 2002.
- Crozier, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno: Estrategias para el Cambio**. Ed. FCE, México. 1992.
- Cubillo Mora, Máyela. **La Dimensión Política del Desarrollo Local**. En Montemayor Marín, María Cecilia y Otros. **Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal: Óptica Académica**. México, 2008. Edición electrónica. [www.eumed.net/libros/2008a/356](http://www.eumed.net/libros/2008a/356).
- Cunill Grau, Nuria (Coordinadora). **Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales**. CLAD. Venezuela. 1995.
- Cunill Grau, Nuria. **Repensando lo Público a Través de la Sociedad: Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social**. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 1997.
- Cunill Grau, Nuria. **¿Mercantilización y Neo-Institucionalismo o Reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las Reformas de Segunda Generación**. Revista Nueva Sociedad N° 160, Caracas, Venezuela. 1999.

- Domínguez, Adrian Enrique. **La Gestión Municipal en el Marco del Proceso de Reforma del Estado y la Descentralización**. IFAM. Capital Federal, Argentina. 1999.
- Dror, Yehezkel. **Mejoramiento de la Capacidad para Gobernar en América Latina**. Revista Reforma y Democracia N° 7, CLAD, Caracas, Venezuela. 1997.
- Escuela Superior de Gobierno Local de la UIM. **Diplomado Virtual en Gestión y Desarrollo Local: Escenarios para la Acción Local en el Siglo XXI**. Granada, España. 2005.
- Farías Mackey, Luis. **Otra Visión de la Reforma del Estado**. En Diálogo y Debate de Cultura Política. No. 1, México. 1997.
- Faya Viesca, Jacinto. **Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano**. Revista AMEINAPE. Querétaro, México. 1996.
- Finot, Iván. **Descentralización en América Latina. ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?** Ponencia presentada en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Margarita, Venezuela. 1997. Documento electrónico.
- Finot, Iván. **Descentralización, Transferencias y Desarrollo Local**. Revista de la CEPAL 86. Santiago de Chile. Chile. 2005.
- Fluury, Sonia. **Reforma del Estado en América Latina: ¿Hacia Donde?** Revista Nueva Sociedad N° 160, pp. 58 – 80, Caracas. Venezuela. 1999.
- García de Enterría, Eduardo. **La Revisión de sistemas de Autonomías Territoriales: Reforma de Estatutos, Leyes de Transferencia y Delegación, Federalismo**. Ed. Civitas. Madrid, España. 1988.



- García López, Jesús. **Liderazgo para el Ámbito Municipal: Reflexiones Organizacionales.** VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. CEMCI-UIM. Antigua, Guatemala. 2004.
- García Serrano, Mercedes. **Las Políticas Públicas Locales en Latinoamérica.** En Castillo Blanco, Federico (Coordinador). “Estudio sobre los Gobiernos Locales”. Monografías de Gobiernos Locales. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España. 1998.
- García-Pelayo, Manuel. **Las Transformaciones del Estado Contemporáneo.** Ed. Alianza. Madrid, España. 1977.
- González Oropeza, Manuel. **El Federalismo.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1995.
- González Uribe, Héctor. **Teoría Política.** Porrúa. México. 1998.
- González Villarreal, Roberto. **Poder, Gobierno y Estado: Llamado para una Historia de las Gobernabilidades.** En Pedro López Díaz (Coordinador). México: Reforma y Estado. UNAM-UAMX. México. 1996.
- Guerra García, Francisco. **La reforma del Estado.** En publicación: La reforma del estado: (Biblioteca Virtual. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO).
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Guillén López, Tonatiuh (Coordinadores). **Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional.** Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México. 2000.
- Guerrero Orozco, B. Omar. **Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno.** En colección Política y Administración. Tomo II “La Reforma del Estado”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1992.

- Haggard, Stephen. **La Reforma del Estado en América Latina**. CLAD. Revista Reforma y Democracia No. 11. Venezuela. 1998.
- Hernández, Antonia María. **Derecho Municipal (Parte General) Caso Argentino**. Serie Doctrina Jurídica No. 159. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2003.
- Hernández Váldez, Alfonso. **Definición y Teorías sobre Federalismo**. En Revista Política y Gobierno. Volumen Número 1, primer semestre, CIDE. México, 1998.
- Hernández Terán, Miguel. **Autonomía Constitucional Municipal**. UIM. Granada, España. 2007.
- Ianni, Octavio. **El Laberinto Latinoamericano**. UNAM. México. 1997.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal de Costa Rica. **El Régimen Municipal de Costa Rica: Elementos Básicos y Problemas**. IFAM. San José, Costa Rica. 1980.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social. **El Asociacionismo Municipal en México**. INDESOL-SEDESOL. México. Programa de Conversión Social 2003.
- Joliot, Pierre. **La Investigación Apasionada**. FCE. México. 2004.
- Kliksberg, Bernardo (Compilador). **El Rediseño del Estado: Una Perspectiva Internacional**. INAP–FCE, México. 1994.
- Kliksberg, Bernardo. **Hacia una Nueva Visión de la Política Social en América Latina: Desmontando Mitos**. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID. [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica).
- Kliksberg, Bernardo. **Hacia una Economía con Rostro Humano**. FCE. Argentina. 2003.

- Kliksberg, Bernardo. **El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado. Mitos y Realidades en la América Latina de Hoy.** INAP. México. 2001.
- Lechner, R. **Las Condiciones Sociopolíticas de la Ciudadanía.** Conferencia de clausura del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Capel/Instituto Federal Electoral. México. 1999.
- León y Ramírez, Juan Carlos. **La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia.** IEEM-UAEM. Toluca. México. 2004.
- Lerner, Bertha. **América Latina: Los Debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza.** Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.
- Loaeza, Soledad. **Reforma del Estado y Democracia en América Latina.** El Colegio de México. México. 1996.
- Longo, Francisco y Zafra, Manuel (Coordinadores). **Pensar lo Público.** UIM-ESADE. Granada, España. 2000.
- López Díaz, Pedro (Coordinador). **México: Reforma y Estado.** UNAM-UAM. México. 1996.
- Machado Hurtado, Gustavo. **Perspectiva Económico-Financiera de la Autonomía Local.** En Castillo Blanco, Federico (Coordinador). “Estudio sobre los Gobiernos Locales”. Monografías de Gobiernos Locales. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional. Granada, España. 1998.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia. **Política y Gestión Municipal en México.** UNAM-IIS. México. 1988.

- Mascareño, Carlos y Balbi, Geovanna. **Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales.** CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CIID. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Venezuela. 1995.
- Merino Huerta, Mauricio (Coordinador). **Cambio Político y Gobernabilidad.** Coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México. 1992.
- Merino Huerta, Mauricio (Coordinador). **En Busca de la Democracia Municipal: La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano.** El Colegio de México. México. 1995.
- Molina Martínez, Miguel. **El Municipio en América: Aproximación a su Desarrollo Histórico.** CEMCI. Granada, España. 1996.
- Molina Saucedo, Carlos Hugo. **Las Mancomunidades Municipales: Una Alternativa para el Desarrollo Territorial.** CEMCI-UIM. Granada, España. 2003.
- Morín, E. **¿Podemos Reformar la Administración Pública?** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España. 2004.
- Muñoz Ledo, Porfirio (Coordinador). **Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas.** UNAM. México. 2004.
- Nallino, María Alejandra. **Una Aproximación a la Problemática de la Reforma del Estado. Contenido, Alcance y Limitaciones de los Modelos de Reforma.** Primer Congreso Argentino de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Rosario, Argentina. 2001. En [www.ag.org.ar/ponencias/Nallino.htm](http://www.ag.org.ar/ponencias/Nallino.htm)

- Nickson, Andrew. **Local Government in Latin America**. Lynne Rienner Publishers. 1995.
- Nickson, Andrew. **Hacia dónde van los Gobiernos Locales en América Latina? Una Perspectiva Comparativa**. Conferencia Anual de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Liverpool. Reino Unido. 1998.
- Nickson, Andrew. **Tendencias Actuales de las Finanzas Locales en América Latina**. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Octubre de 1998). Venezuela. 1998.
- Nickson, Andrew. **La Transferencia de Políticas y la Reforma de la Administración del Sector Público en América Latina: El Ejemplo de la Nueva Gestión Pública**. En Willem Assies (Editor). Gobiernos Locales y Reforma del Estado en América Latina. El Colegio de Michoacán. México. 2003.
- O'Donnell, Guillermo. **Democracia Delegativa**, Novos Studos CEBRAP, No. 31. Venezuela 1991.
- Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). **Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana**. Caracas, Venezuela, 22 de Noviembre de 1990.
- Olmedo Gaya, Ana. **Las Mancomunidades de Municipios y el Fenómeno Asociativo Municipal en España**. CEMCI-UIM. Granada, España. 2003.
- Ortega Lomelín, Roberto. **Federalismo y Municipio**. FCE. México. 1994.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**. Addison-Wesley, Reading. Massachusents, USA. 1992.

- Ospina Bozzi, Sonia. **Globalización y Desarrollo: Hacia una Perspectiva Municipalistas o (Los Procesos de Desarrollo Local y Regional en el Marco de los Procesos de Globalización)**. Conferencia presentada en el V Congreso Iberoamericano de Municipalistas. CEMCI-UIM. Baeza, España. 2000.
- Oszlak, Oscar. **De Menor a Mejor: El Desafío de la Segunda Reforma del Estado**. Revista Nueva Sociedad N° 160. Caracas, Venezuela. 1999.
- Oszlak, Oscar. **El Mito del Estado Mínimo: Una Década de la Reforma Estatal en Argentina**. Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana. 2000.
- Palacios, Marco. (Compilador). **La Unidad Nacional en América Latina: del Regionalismo a la Nacionalidad**. El Colegio de México. México, 1983.
- Pérez Correa, Fernando. **Temas del Federalismo ¿De la Centralización a la Fragmentación?** UNAM. México. 2003.
- Prats, Joan. **Administración Pública y Desarrollo en América Latina: Un Enfoque Neoinstitucionalista**. Revista "Reforma y Democracia" N° 11, CLAD. Caracas. Venezuela. 1998.
- Prats, Joan. **Reforma del Estado y Cooperación para la Reforma del Estado en América Latina**. Revista Nueva Sociedad N° 160. Caracas, Venezuela. 1999.
- Prats, Joan. **¿Quién se pondrá al frente? Liderazgo para Inventar y Revalorizar la Política**. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Paper No. 43. España. 2008.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). **Documento sobre la Cooperación política para la Descentralización del Estado**. Venezuela. 1996.

- Ramírez Faúndez, Jaime. **Las Políticas de Ajuste y la Naturaleza del Estado en América Latina**. Revista Gestión y Estrategia. México. Edición internet [www-azc.uam.mx/publicaciones/gestión/un,1/doc5.html](http://www-azc.uam.mx/publicaciones/gestión/un,1/doc5.html).
- Ramos García, José María. **Gobiernos Locales en México: Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo**. Coeditores: H. Cámara de Diputados LX Legislatura-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa. México. 2007.
- RED IGLOM A.C. **Estatutos**. [www.iglom.iteso.mx](http://www.iglom.iteso.mx)
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. **Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal**. IGLOM. México. 2004.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. **El Gobierno Local del Futuro: Nuevo Diseño del Municipio**. IGLOM. México. 2004.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. **Retos de Modernización del Municipio Mexicano**. IGLOM. México. 2005.
- Revueltas, Andrea. **Reflexiones en Torno a la Reforma del Estado**. En Pedro López Díaz (Coordinador). México: Reforma y Estado. UNAM-UAMX. México. 1996.
- Rodríguez Santiago, Ernesto. **La Reforma del Estado en América Latina. Experiencias Desplegadas y Desafíos a Encarar**. Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre de 2000). S/ed. Uruguay. 2002. Documento electrónico.
- Rodríguez, Victoria E. **La Centralización de la Política contra las Políticas Descentralizadoras en México, 1970-1995**. En Menno Vellinga (Coordinador), El Cambio del Papel del Estado en América Latina. Siglo XXI Editores. México. 1997.

- Rouquié, Alan. **América Latina. Introducción al Extremo Occidente.** Siglo XXI. México. 1989.
- Ruíz, Omar A. **Asociacionismo Municipal en Argentina.** CEMCI-UIM. Granada, España. 2003.
- Salcedo Aquino, Roberto. **Los Retos de la Administración Metropolitana.** Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD. México. 1999.
- Sánchez Bringas, Enrique. **Derecho Constitucional.** Porrúa. México. 2003.
- Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México.** INAP. México. 1998.
- Sancho, D. **Gobierno Electrónico y Participación. Factores de Éxito para su Desarrollo.** Revista CLAD Reforma y Democracia No. 25. Venezuela. 2003.
- Santana Hernández, Adalberto (Coordinador). **Costa Rica en los Inicios del Siglo XXI.** CIALC-UNAM. México. 2008.
- Schroeder, Peter. **Nueva Gestión Pública: Aportes para un Buen Gobierno.** Fundación Friedrich Naumann. México. 2000.
- Serna de la Garza, José María. **La Reforma del Estado en América Latina.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003.
- Teneglia, Iván Dario. **Elementos del Derecho Municipal Argentino.** Editorial Universitaria de la Plata. Buenos Aires, Argentina. 2003.
- Tesoro, J. L. **Probidad, Gobierno Electrónico y Modernización de la Gestión Pública en Iberoamérica: Inferencias Empíricas.** Nueva Sociedad. Madrid, España. 2005.



- Toro, Alberto. **El Contramodelo de Gestión Pública en Acciones de Reforma Administrativa en las Jurisdicciones Provinciales de Argentina.** Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD. México. 1999.
- Torres Salcido, Gerardo. **Los Gobiernos Locales y los Programas Sociales de Alimentación: El Distrito Federal en México.** En Cacciamali, Maria Cristina, Banko, Catalina y Kon, Anita (Coordinadores). “Los Desafíos de la Política Social en América Latina”. Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo-Universidad de Venezuela. Venezuela. 2002.
- Uvalle Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** IAPEM-UAEM. Toluca, México. 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo. **La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública.** IAPEM. Toluca, México. 2003.
- Valencia Carmona, Salvador. **En Torno al Gobierno Local en las Américas.** En Patricia Galeana (Coordinadora). Historia Comparada de las Américas. UNAM-CIALC-CISAN-IPGH. México. 2008.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. **La Reforma del Estado en Latinoamérica.** Centro Universitario del Sur. Universidad de Guadalajara. [www.revistaprobidad.info/013/art13.html](http://www.revistaprobidad.info/013/art13.html).
- Vega Carballo, José Luis. **Democracia y Reforma del Estado en Costa Rica.** En Jorge Rovira Mas (Editor), La democracia en Costa Rica ante el Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2000.
- Vellinga, Menno. **El Cambio del Papel de Estado en América Latina.** En Menno Vellinga (Coordinador). El Cambio del Papel del Estado en América Latina. Siglo XXI Editores. México. 1997.

- Victory Molne, Catalina. **Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica.** CEMCI. Granada, España. 2000.
- Wiard, Howard J. **Determinantes Históricas del Estado Latinoamericano: La Tradición Burocrático-Patrimonialista, El Corporativismo, El centralismo y El Autoritarismo.** En Menno Vellinga (Coordinador), *El Cambio del Papel del Estado en América Latina.* Siglo XXI Editores. México. 1997.
- Wiard, Howard J. **El Desafío de Modernizar el Estado en América Latina.** CIPE-Economic Reform Today. 2000. Documento electrónico. [www.cipe.org](http://www.cipe.org).
- World Bank. **Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis.** Washington: Latin America and Caribbean Region. EE.UU. 1993.
- Yacuzzi, Enrique. **El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación.** Universidad UCEMA. Argentina. [www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf).
- Ziccardi, Alicia (Coordinadora). **La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas.** Miguel Ángel Porrúa-UNAM. México. 1996.
- Ziccardi, Alicia (Compiladora). **Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los Límites de las Políticas Sociales en América Latina.** CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina. 2001. Documento electrónico.
- Ziccardi, Alicia. **Descentralización, Capacidades Locales y Participación Ciudadana. Reflexiones a partir del Caso Mexicano.** En Girardo, Cristina (Coordinadora). **El Desarrollo Local en México: Aportes Teóricos y Empíricos para el Debate.** UNAM-Universidad Autónoma de Yucatán-Plan Estratégico Mérida. México. 2008.

- Zorrilla Martínez, Pedro G. **Descentralización Política y Reforma Estatal**. En Colección Política y Administración. Tomo II “La Reforma del Estado”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1992.

## **DISPOSICIONES LEGALES.**

- ψ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917 y reformas).
- ψ Constitución de la Nación Argentina (12 de agosto de 1994 y reformas).
- ψ Constitución Política de la República de Costa Rica (7 de noviembre de 1949 y reformas).
- ψ Constitución Política de Colombia (6 de julio de 1991 y reformas).
- ψ 28 Leyes Orgánicas y 3 Códigos de los Municipios de México.
- ψ 23 Leyes Orgánicas de las Municipalidades de Argentina.
- ψ Código Municipal de Costa Rica.
- ψ Código Municipal de Colombia.

## **BASES DE DATOS DE CONSULTA ELECTRÓNICA.**

- México. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- Argentina. Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Presidencia de la Nación Argentina. [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)
- Costa Rica. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal de Costa Rica. [www.ifam.go.cr](http://www.ifam.go.cr)
- Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)