

**Conferencia Interamericana de Alcaldes:**  
***“Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal”***

Auspiciado en conjunto por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA

**Informe Final**



14-16 Noviembre, 1994  
Washington, D.C.

### Reconocimientos:

Las organizaciones auspiciadoras desean reconocer a los siguientes individuos, que sin su ayuda, la conferencia no hubiera sido posible.

**Equipo Organizador:**

**Banco Mundial:** Tim Campbell, Travis Katz, Jorge Serraino, SaraNewman. (LATAD);  
Vitor Serra (LA3EU)

**OEA:** Steven Griner, Paolo de Miranda, Alvaro Diaz de Vivar (Unit for  
Promotion of Democracy)

**USAID:** John Fisher (USAID - Guatemala)

**BID:** Edmundo Jarquín, Ann Morales (State & Civil Society Unit)

**FEMICA** Patricia Jager

**Consultor para la Conferencia:** George Peterson, Urban Institute

**Presidente de la Conferencia:** Embajador Fernando Cepeda

**Apoyo Logístico:**

**USCM:** Kay Scrimger

El evento se llevo a cabo en el Hall de las Americas, Padilha Vidal, y Salon Simón Bolivar de la Organización de los Estados Americanos, 14-16 Noviembre, 1994.

**Conferencia Interamericana de Alcaldes:**  
***“Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal”***

Auspiciada en conjunto por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA

14-16 de Noviembre, 1994

Washington, D.C.

**Informe Final**

**Índice**

<b>Programa de la Conferencia</b>	ii
<b>Antecedentes y Resumen</b>	v
<b>Sinopsis de la Conferencia</b>	vi
<b>Informe de la Conferencia</b>	
I.    Introducción	2
II.   Políticas de Descentralización	2
III.  Administración Municipal	5
IV.  Participación Popular	8
V.   Asociaciones Municipales	11
VI.  Apoyo Internacional para el Fortalecimiento de las Municipalidades	13
<b>Anexo 1: Discursos (por orden de presentación)</b>	
A.    Mark Schneider, USAID	14
B.    Shahid Javed Burki, Banco Mundial	17
C.    César Gaviria Trujillo, OEA	20
D.    Enrique Iglesias, BID	25
E.    J. Brian Atwood, USAID	28
<b>Anexo 2: Lista de Participantes</b>	31
<b>Anexo 3: Lista de Documentos</b>	
<b>Distribuidos en la Conferencia</b>	38

**Conferencia Interamericana de Alcaldes:  
 “Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal”**

Auspiciada en conjunto por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA

14-16 de Noviembre, 1994

Washington, D.C.

*Embajador Fernando Cepeda*, Presidente de la Conferencia

**Programa de la Conferencia**

**14 de Noviembre**

Sesión Principal	Conferencista/Panelistas
<b>Bienvenida</b> Introducción por Peter Kimm, USAID	<i>Mark Schneider</i> , Asist. Adm., USAID LAC <i>Shahid Javed Burki</i> , V.P., LAC, Banco Mundial
<b>Discurso de Apertura</b>	<i>César Gaviria</i> , Secr. Gen., OEA
<b>I. Asociaciones Municipales como Fuerza de Comunicación y Movilización</b>  “La Experiencia de FEMICA”	<i>Patricia Jager</i> , Director Ejecutivo, FEMICA  <u>Panelistas:</u> <i>Jacques Jobin</i> , FCM <i>Giorgio Martelli</i> , Assoc. Municipal de Chile <i>Fernando Rojas</i> , ILSA
<b>Almuerzo</b> (ofrecido por USAID)	<i>Ramon Daubon</i> , USAID
<b>Paneles:</b> <b>1.) “Gobierno Local en los EEUU y América del Norte”</b> moderador: Mauricio Silva, BID  <b>2.) “Creando Apoyo para Asociaciones Sostenibles”</b> moderador: K.C. Soares, OEA	<i>Don Borut</i> , Presidente del NLC <i>Michael Murphy</i> , ICMA, Director, Programas Municipales Internacionales.  <i>Drew Horgan</i> , IULA <i>Jaime Torres</i> , SA IULA <i>Carlos Lopez</i> , Alcalde de Dorado, P.R
<b>Cena</b> (ofrecida por el Banco Mundial)	<i>Sri-Ram Aiyer</i> , Director, LATAD.

# Conferencia Interamericana de Alcaldes: "Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal"

Auspiciado en conjunto por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA  
14-16 de Noviembre, 1994  
Washington, D.C.

## 15 de Noviembre

Sesión Principal	Conferencista/Panelistas
<b>II. Participación</b>  La Ley Boliviana y la Participación Comunitaria en el Gobierno Local	<i>Carlos Hugo Molina</i> , Secretario Nacional de Participación Popular, La Paz <i>Ronald MacLean</i> , Ex-Alcalde de La Paz  <u>Panelistas:</u> <i>Ramon Daubon</i> , Dep. Asist. Admin USAID LAC <i>Arnoldo Aleman</i> , Alcalde de Managua <i>Xavier Comas</i> , BID
<b>Sesiones de Trabajo:</b> 1.) "Experiencias en Participación en los Estados Unidos" moderador: William Savedoff, BID  2.) "Participación Popular en los Gobiernos Locales, Colombia" moderador: K.C.Soares, OEA	<i>Michael Lipsky</i> , Ford Foundation, N.Y. <i>Bill Parent</i> , Director Ejec., Innovations Prog., Kennedy School, Harvard <i>Bradford Smith</i> , Representante, Ford Foundation, Brasil  <i>Rodrigo Guerrero</i> , Alcalde de Cali, Colombia <i>Gonzalo Duarte</i> , Alcalde de La Florida, Chile <i>Hector Eduardo Realpe Chamorro</i> , Alcalde de Ipiales
<b>Almuerzo</b> (ofrecido por el BID)	<i>Enrique Iglesias</i> , Presidente, BID
Visita al Congreso (invitados)	Organizado por USAID

## 16 de Noviembre

Sesión Principal	Conferencista/Panelistas
<b>III. Finanzas Inter-Gubernamentales y Gobiernos Locales</b>  "La Experiencia Colombiana en la co-participación de los ingresos y finanzas"	<i>Tarcisio Castañeda</i> , Director, Misión Social, DNP, Colombia  <u>Panelistas:</u> <i>Larry Del Carlo</i> , Dir. Fed. Progs., San Francisco <i>Fernando Rojas</i> , ILSA <i>German Cardona Gutierrez</i> , Alcalde de Manizales, Colombia
<b>Sesiones de Trabajo:</b> 1.) "La Experiencia de Tijuana" moderador: Eduardo Rojas, BID  2.) "Aspectos Políticos y Operacionales de la Co-participación de los Ingresos" moderador: Michael Jacobs, BID	<i>Héctor Osuna</i> , Alcalde de Tijuana <i>Luis Bustamante</i> , Alcalde de San Pedro Sula, Honduras  <i>Oscar Berger</i> , Alcalde de Guatemala City <i>Saul Ramirez</i> , Alcalde de Laredo, TX
<b>Recepción</b> (ofrecida por FEMICA)	<i>John Soto</i> , Presidente de FEMICA y Presidente Concejal, Goicochea, Costa Rica
<b>Discusión y Comentarios Finales</b>	<i>J. Brian Atwood</i> , USAID

**Conferencia Interamericana de Alcaldes:  
“Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal”**

Auspiciado en conjunto por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA

14-16 de Noviembre, 1994

Washington, D.C.



# **Conferencia Interamericana de Alcaldes:** ***“Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal”***

Auspiciado en conjunto con el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA

14-16 de Noviembre, 1994

Washington, D.C.

Tim Campbell, Banco Mundial

## **Antecedentes y Resumen**

### **OBJETIVOS DE LA CONFERENCIA**

La primera conferencia Interamericana de alcaldes fue convocada bajo los auspicios del Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), y la Federación de Municipalidades del Istmo Centro-americano (FEMICA). La idea de organizar la conferencia surgió de la colaboración entre la Agencia Internacional para el Desarrollo en Guatemala y el Banco Mundial, basada en la convicción que el fortalecimiento de los gobiernos locales es indispensable para lograr los objetivos trazados por los gobiernos de la región, los que involucran una amplia gama de reformas del estado y el alivio de la pobreza crítica. Otras organizaciones se movilizaron rápidamente para auspiciar, quizás por primera vez en la historia, a ejecutivos de gobiernos locales de toda la región con el fin de explorar las dimensiones administrativas planteadas por los gobiernos democráticos y descentralizados. Los objetivos más específicos de la conferencia incluían, la focalización de la atención de los ejecutivos encargados de las gobernaciones locales en el potencial, aún no desarrollado, de las municipalidades en los asuntos de interés nacional; destacando experiencias específicas de entre los participantes y fortaleciendo los lazos entre los líderes de los gobiernos locales a través de las Américas.

## **ANTECEDENTES -- Una Revolución Silenciosa**

Los antecedentes inmediatos de la conferencia son dos tendencias revolucionarias en Latinoamérica, las dos aparecieron en los últimos diez años y eran completamente imposibles de imaginar hace apenas dos décadas. Una de las tendencias se trata de la transferencia del poder de formulación de políticas y poder adquisitivo de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales. Los gobiernos de toda la región han extendido acuerdos para la co-participación de poder a los gobiernos locales, respaldados por las transferencias automáticas de las recaudaciones impositivas que duplican, en algunos casos, hasta cuadruplican las recaudaciones de los años recientes. Los gobiernos locales desde Guatemala hasta la Argentina están en este momento utilizando del 10 al 20 por ciento de la recaudaciones obtenidas por el gobierno central ascendiendo a porciones cada vez más significativas del producto interno bruto (PIB). La segunda tendencia es la transición democrática, no solamente en las elecciones para representantes de la nación, sino también en la selección de virtualmente todo alcalde y concejal en las más de 12,000 unidades del estado y gobiernos locales en Latinoamérica y el Caribe. (Todas, menos algunas islas ya han completado esta transición.) Las dos tendencias plantean una serie de nuevos desafíos a los formuladores de política que se encuentran dentro y fuera del gobierno.

Hoy, un visitante que retorna de otro planeta, habiendo visto las gobernaciones en la región en la

década de 1970 cuando los regímenes dictatoriales controlaban los asuntos locales, estaría deslumbrado al ver no sólo las elecciones a nivel local, sino también las reformas electorales de los gobiernos locales en casi la mitad de los países de la región. Estos cambios son revolucionarios debido a que cambian completamente la cara de las gobernaciones en el hemisferio. También plantean serios nuevos desafíos, no solamente a los líderes políticos, sino también a los formuladores de políticas, a los ciudadanos que abonan sus impuestos, y a las organizaciones que prestan asistencia técnica y financiera.

En el centro de las reformas de las gobernaciones se encuentra una nueva confianza entre el gobierno central y los gobiernos locales. La co-participación del poder, alimentada por la co-participación de los recursos del estado y sustentada por las reformas electorales, devuelve a las localidades de una manera muy efectiva los instrumentos claves de control, los cuales han estado en manos de las autoridades centrales durante la mayoría del tiempo luego del período de la post-guerra. Este cambio ha descendido hasta los niveles más básicos del gobierno. Los gobiernos locales ven hoy una necesidad cada vez más importante de hacer participar a los ciudadanos en las decisiones que se toman en temas como: infraestructura local, calidad ambiental, cobertura médica básica y educación primaria. Se necesita una nueva generación con buena capacitación, basada en las tradiciones del pasado para cumplir con estas necesidades y para fortalecer la comunicación entre el electorado local y sus respectivos gobiernos. Mientras que los gobiernos centrales han abrogado varias de sus responsabilidades de gastos, estos se encuentran muy preocupados - algunos hasta ansiosos - que las nuevas libertades locales podrían llevar a un bienestar para grupos reducidos en términos humanos, a promesas populistas que terminan en recursos desperdiciados, o a déficits fiscales. La crisis financiera de los años ochenta - y las infladas deudas de los bancos estatales brasileños - se encuentran aún muy frescas en las mentes de los ministros de finanzas.

La revolución silenciosa que ocurrió en los países latinoamericanos ha depositado poder en manos de autoridades locales con poca capacitación, mayormente, cuyas facultades institucionales llenan pocas sino algunas de las asunciones básicas en los textos clásicos de finanzas públicas, sin contar el nuevo estilo desarrollado en los gobiernos de los Estados Unidos de "re-inversión del gobierno". La conferencia pretendía tratar algunos de los temas claves que se presentan a los formuladores de políticas y a los practicantes que luchan por el fortalecimiento de los gobiernos locales. Este documento resume los temas principales tratados durante la conferencia y presenta algunas experiencias específicas de países introducidas para amplificar los temas.

## Sinopsis de la Conferencia<sup>1</sup>

Mientras que la conferencia fue estructurada para ser focalizada en tres temas selectivos de la descentralización - asociaciones municipales, administración, y finanzas - el curso de las deliberaciones produjeron varios puntos de política relacionados a la estructura para, y límites en, los gobiernos locales.

### **DESCENTRALIZACIÓN: SENTANDO LAS REGLAS BÁSICAS PARA LAS MUNICIPALIDADES**

**Emparejando los recursos con las responsabilidades de provisión de servicios.** Los alcaldes y otros participantes del evento han hecho frecuentes referencias a la falta de equilibrio existente entre las funciones de provisión de servicios y su financiación. También reconocieron que una descentralización efectiva requiere de una

<sup>1</sup>. Esta sinopsis de la conferencia está basada en el informe completo del evento, abajo, preparado por el Sr. George Peterson del Instituto Urbano, quien ha servido como consultor de la conferencia.

transferencia adecuada de funciones de provisión de servicios y recursos para financiarlos a los gobiernos locales y estatales. Si la transferencia de cualquiera de ellos avanza más rápidamente se desencadenarán conflictos e ineficiencia. Balancear los dos requiere de un análisis técnico complicado que determine el costo de los servicios a ser provistos localmente. Esto forma una parte importante de la futura agenda analítica en la región.

**Los factores políticos, institucionales y financieros** también condicionan los arreglos intergubernamentales. Muchos alcaldes perciben como peligroso el hecho de depender de las transferencias recibidas de los gobiernos centrales, aunque muchos han reconocido las ventajas en eficiencia para la recaudación de impuestos a través del gobierno central. Uno de los expositores ha presentado un caso muy persuasivo sobre como llenar los espacios institucionales mediante los niveles intermedios de gobierno - departamentos, provincias, estados. Estos pueden jugar un papel complementario de importancia, por ejemplo en la captación de las economías de escala. Pero, para poder hacerlo con eficacia, ellos deberán contar con mecanismos de control democráticos que sean iguales o mejores que el de las municipalidades.

**Reglas para la recaudación de impuestos y donaciones.** Además, existen dos puntos de importancia que valen la pena mencionar.

Para establecer mecanismos eficientes de transferencia de recursos, y para alejarse lo máximo posible de las prácticas de desperdicio e injusticia que existen en las negociaciones de caso por caso para la distribución de los recursos, la fórmula para la asignación de fondos debe ser simple, transparente y estable. Las fórmulas complejas, como las que se utilizan en Colombia, las cuales incorporan cobertura de servicios, normas para la provisión de viviendas, y esfuerzos administrativos, entre otros factores, no parecen funcionar mejor que las fórmulas más simples

como las adoptadas por Chile y Bolivia. Las transferencias uniformes per capita brindan resultados sorprendentemente buenos cuando tienen por objetivo la asistencia a gente de escasos recursos. Las experiencias de la región también nos enseñan que las transferencias deben ser estables, para brindar a los gobiernos locales la oportunidad de planear y ajustar sus propios programas, como también para recaudar los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades locales. Segundo, las reglas para las transferencias deben involucrar una contrapartida en efectivo. Cuando el bienestar general de la sociedad está en juego, las transferencias están justificadas.

## ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

**Funciones.** Los conferencistas y los alcaldes han reconocido que los gobiernos locales se están alejando de la política de ser los "empleadores de última instancia". Mientras que el control de las decisiones de políticas se mantiene en manos del gobierno central, otras funciones de importancia - expansión de capital, operaciones, supervisión, uso del terreno y desarrollo local - se están desplazando hacia los gobiernos municipales. Para realizar estas actividades con eficiencia se requiere de personas con mayor capacitación que puedan desarrollar, entre otras cosas, mecanismos de colaboración con el sector privado. Los países se están moviendo actualmente hacia una especialización en la combinación de aptitudes más eficientes en los gobiernos municipales con ventajas concretas en rendimiento (La Paz y Chile fueron algunos de los mencionados), como la contratación de empresas privadas para la provisión de servicios requeridos, tales como construcción, limpieza de calles, y hasta llevar a cabo encuestas de hogares.

### Reestructurando las fuerzas laborales.

Varios alcaldes han provisto ejemplos notorios para reformar los perfiles de capacitación de los empleados municipales. El anterior alcalde

de La Paz ha reducido el número de empleados de 6,000 en un 40%, al mismo tiempo han subido los sueldos reales por un factor de 10. Una ilustración similar puede ser vista en Chile donde los rangos profesionales subieron por un factor de siete, la mano de obra no-calificada decayó en un 50%, todo esto mientras que el número total de empleados en los gobiernos municipales de la nación se redujo. Otros alcaldes han tomado medidas similares porque, en parte, los mandatos en este momento dan más énfasis a la provisión de un máximo de servicios por el dinero recaudado.

**Capacitación.** Una capacitación más efectiva se hace cada vez más indispensable. No es solamente que los alcaldes de hoy en día se benefician con empleados mejor capacitados sino que también desean tener un control más directo en la forma en que ellos están siendo entrenados. La dirigente de FEMICA destacó, por ejemplo, que la administración de las facilidades utilizadas para las capacitación del personal municipal continua en manos del gobierno central, lo cual refuerza las actitudes tradicionales de provisión de servicios y dependencia del gobierno central. Los lugares de entrenamiento deben ser diversos e incluir instituciones privadas, universidades y organizaciones internacionales. Programas como el "Kennedy School Innovations Program", de la Universidad de Harvard, son muy útiles para ilustrar el valor del intercambio horizontal en la promoción y disseminación de las "mejores prácticas".

## PARTICIPACIÓN POPULAR

La participación popular en los asuntos municipales es crucial por razones de eficiencia y para brindar un realismo al ideal de la democracia en la toma de las decisiones. Todas las medidas de descentralización en Latinoamérica han incorporado esfuerzos para acrecentar la participación popular. Las estrategias utilizadas han sido muy diferentes. Estas reflejan modelos teóricos de participación comunitaria, como

también encierran diferentes antecedentes o historias de los países, tamaños de población y culturas. Cinco propuestas fueron estudiadas, todas dirigidas hacia la priorización de las inversiones locales lo cual nos brinda una indicación clara de la importancia de esta área para los participantes.

- **Instituciones formales.** Una ley boliviana de importancia creó las organizaciones territoriales de base para representar los intereses de la comunidad, tanto locales como nacionales, para supervisar el desempeño municipal y hasta para iniciar suspensiones en la coparticipación de los ingresos en casos de bajo desempeño.
- **Organizaciones comunitarias existentes.** El sistema chileno de representación comunitaria, a diferencia del boliviano, aspira a incorporar mediante consultas las ideas de miles de organizaciones comunitarias en las decisiones de inversión local.
- **Reuniones locales.** Varios países (Venezuela, y otros en centroamérica) han revivido los "cabildos abiertos" para captar las ideas de los mismos ciudadanos. La idea de cabildos abiertos es frecuentemente atacada por no contar con un sistema claro de rendición de cuentas, por no imponer limitaciones presupuestarias en las listas de ambiciones de las comunidades, y porque las expectativas de las dos partes están generalmente sujetas a mucha interpretación.
- **Referéndum.** Los referéndums llevados a cabo en cabinas de votación, esquivan a las organizaciones comunitarias y preguntan al electorado importantes preguntas de acción gubernamental, estos ciudadanos a su vez deben responder con decisiones como, "si" o "no". El alcalde de la ciudad de Tijuana se encuentra buscando financiación de créditos para obras públicas de inversión basada en una aprobación general del proyecto por parte de la gente de la ciudad en un referéndum público.
- **Elecciones y rendición de cuentas.** Las elecciones son la forma más fundamental de

participación popular, y los países a través del hemisferio están fortaleciendo y reformando los procesos electorales, separando las elecciones locales de las nacionales, mejorando el sistema de rendición de cuentas en las nominaciones y candidaturas, alargando los periodos de gobierno de los alcaldes, y permitiendo la reelección.

## ASOCIACIONES MUNICIPALES

**Funciones.** FEMICA, una confederación internacional de asociaciones municipales de países, se manifiesta enérgicamente en favor de los gobiernos locales a través de centroamérica. FEMICA predica su misión de representar las perspectivas municipales en los asuntos de política, mejorando la provisión de servicios al incentivar la colaboración entre las municipalidades, y proveyendo capacitación y entrenamiento a la fuerza laboral municipal.

**El papel de las asociaciones vis a vis las políticas partidarias y el estado.** Metas muy similares fueron resaltadas por otros dirigentes de asociaciones que participaron de la conferencia. Pero cada una toma una postura diferente vis a vis el gobierno central y los partidos políticos. Algunas de las asociaciones se oponen al estado (Perú), otras trabajan paralelamente (Canadá). Algunas asociaciones trabajan en conjunto con los partidos políticos (Chile); otras están alineadas por partido (Puerto Rico).

## APOYO INTERNACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

A través de la conferencia los participantes notaron una aparente paradoja. Mientras que las organizaciones internacionales han apoyado enérgicamente los principios de la descentralización, ellas continúan canalizando sus fondos a través de los gobiernos centrales, hasta para los proyectos de capacitación a nivel

municipal. Mientras que los fondos continúan siendo canalizados a través de los gobiernos centrales, las prioridades y concepciones de la administración municipal por parte del gobierno central tenderán a prevalecer. Dos de las instituciones financieras más importantes están desplazando sus operaciones hacia el nivel subnacional y se encuentran trabajando con todos los niveles de gobierno en la reforma del estado, la aliviación de la pobreza crítica, y otras metas de desarrollo. Se les recordó a los participantes las impracticabilidades logísticas de trabajar exclusiva y directamente con cientos o miles de gobiernos locales.

**Conferencia Interamericana de Alcaldes:**  
***“Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal”***

Auspiciada en conjunto por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA  
14-16 de Noviembre, 1994  
Washington, D.C.

**INFORME DE LA CONFERENCIA**

---

Este documento resume los puntos principales tratados durante la conferencia y presenta algunas de las experiencias específicas de los países con el fin de amplificar los temas. El informe, el cual no sigue siempre el orden en el cual fueron hechas las presentaciones en la conferencia, está organizado de la siguiente manera:

- I. Introducción
  - II. Políticas de Descentralización: Sentando las Reglas Básicas para las Municipalidades
  - III. Administración Municipal
  - IV. Participación Popular
  - V. Asociaciones Municipales
  - VI. Apoyo Internacional para el Fortalecimiento de las Municipalidades
- 

Este informe fue preparado por George Peterson del Instituto Urbano en su capacidad de consultor de la conferencia.

## I. INTRODUCCIÓN

La gobernación municipal efectiva es esencial para la consolidación de la democracia y para compensar una historia de centralización en Latinoamérica. Como lo habría expuesto el Sr. Mark Schneider (Asistente del Administrador de USAID) en la conferencia, la participación democrática está basada en municipios independientes y sólidos, los cuales pueden involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y que deben rendir cuentas por sus prioridades y su capacidad de cumplir con sus programas.

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Dr. César Gaviria, recalcó a los participantes que las actitudes de los ciudadanos de cada país hacia el gobierno están basadas en las experiencias que los ciudadanos tienen con los gobiernos a nivel local. La tendencia hacia la descentralización que está pasando por Latinoamérica está cambiando las expectativas de los ciudadanos en todos los niveles de gobierno. Se espera que las localidades se conviertan en proveedores eficientes de servicios básicos. Ellas ya no pueden continuar comportándose como niños pidiendo favores al gobierno central, deben adquirir hábitos que las ayuden a resolver sus propios problemas mediante instituciones de gobierno a nivel local o a través de las organizaciones de base que trabajan a nivel de barrios.

Los desafíos a la administración urbana descentralizada son grandes y no deben ser subestimados. El Dr. Shahid Javed Burki, Vicepresidente del Banco Mundial para Latinoamérica y el Caribe, identificó tres prioridades de urgencia para el Banco en el área urbana: el afrontamiento a la pobreza crítica en las zonas urbanas, la cuál se ha duplicado en la última década a pesar del crecimiento económico experimentado por la región; el revertimiento de la degradación del medio ambiente, la cual amenaza con arruinar la vida de los residentes urbanos de varias generaciones por

venir; y la construcción y preservación de los sistemas de infraestructura urbana, los cuales se encuentran deteriorados en calidad y cobertura debido a la crisis de la deuda por la cual pasaron los países de la región. Estos son desafíos muy grandes. Si los gobiernos locales fueran a jugar un papel de importancia en responder a estos problemas urbanos de primer orden, estos requerirán de un mejoramiento drástico de su capacidad administrativa así como innovaciones en la forma en que cooperan con la población y el sector privado.

El tema de la capacidad gubernamental de los gobiernos locales fue resaltado con aún más prominencia por el Dr. Enrique Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. El Sr. Iglesias advirtió que la descentralización se está llevando a cabo en muchas áreas que actualmente carecen de capacidad para absorber las nuevas responsabilidades. Para que la descentralización sea efectiva y sostenible, se debe controlar la viabilidad y velocidad del proceso, y asegurarse que se llenen los requisitos de costo y calidad.

## II. DESCENTRALIZACIÓN: SENTANDO LAS BASES PARA LAS MUNICIPALIDADES

El papel de las municipalidades en la gobernación estatal está siendo redefinida por la descentralización. Las nuevas reglas son generalmente incorporadas en la legislación nacional o en la constitución. Mientras que los gobiernos locales pueden encontrar formas de ejercer influencia en áreas donde no les ha sido otorgada una autoridad formal, las reglas que destinan las responsabilidades de provisión de servicios y fuentes de ingresos determinan de una manera muy profunda el carácter y la eficiencia de la gobernación municipal. Continuamente, las asociaciones voluntarias de gobiernos locales otorgan a los municipios una voz efectiva en los debates de orden nacional.

Tarcisio Castañeda (Director de la Misión de Apoyo para la Descentralización, del Departamento de Planificación de Colombia, Misión Social), encaró estos temas en su presentación. Otras perspectivas fueron abordadas por los panelistas en las sesiones que lo sucedieron y en las discusiones que se realizaron durante la conferencia.

### **Emparejando los Recursos con las responsabilidades de provisión de servicios**

Una descentralización efectiva requiere de transferencias a nivel local y departamental de las funciones de provisión de servicios y al mismo tiempo, los recursos para financiarlos. Si la transferencia de cualquiera, ya sea de los recursos o la responsabilidad de provisión de servicios se efectuara más rápidamente, se promovería la ineficiencia en la suministración de los servicios y esto resultaría en conflictos inevitables provocados entre los diferentes niveles de gobierno.

Como en muchos otros países de Latinoamérica, Colombia inicialmente transfirió ingresos y otros recursos a las localidades sin clarificar cuales serían las funciones de provisión de servicios. Como resultado, en la constitución de 1991, se transfirieron responsabilidades de provisión de servicios principalmente en las áreas de educación, salud, y sistemas de infraestructura básica. Este proceso ha motivado una confusión y tensión entre los diferentes niveles del gobierno, causada principalmente por falta de una planificación coordinada y actividades de apoyo. Por ejemplo, los recursos destinados a la educación fueron transferidos del gobierno central a las municipalidades. Luego, en la constitución de 1991, la responsabilidad de la administración del personal, curriculum y otros costos periódicos de la escolaridad fueron asignados a los departamentos, y algunos de la co-participación de ingresos con las municipalidades fueron retirados para ser asignados a los departamentos.

Un plan de descentralización que empareje las transferencias de servicios e ingresos desde el inicio

provee más estabilidad. De todas formas, las descentralizaciones fiscales neutrales requieren de cálculos minuciosos de los costos totales de los servicios transferidos a los niveles más bajos de gobierno. Estos cálculos de costos pueden involucrar asuntos técnicos complicados, tales como el costo de satisfacer las obligaciones en las pensiones de los empleados públicos con relación al nivel de fondos de las pensiones que han sido acumuladas por el estado. A menudo, las políticas de descentralización han sido establecidas sin cálculos básicos de los costos que serán transferidos. Se procede luego a promulgar la devolución sin un apoyo adecuado de los servicios y mecanismos para asegurar su implementación uniforme y ordenada.

Muchos de los alcaldes en la conferencia expresaron su preocupación que el gobierno transfiera a las localidades responsabilidades de provisión de servicios sin proveerlos a estos con los recursos para financiarlos. En los Estados Unidos y en otros países, el gobierno ha utilizado frecuentemente una estrategia de pasar directivas sin proveer al mismo tiempo de los recursos necesarios (unfunded mandates), eso significa que se ordena a los gobiernos municipales a realizar ciertas responsabilidades o a cumplir con criterios definidos a nivel gubernamental sobre la provisión de servicios, pero no se les dota de los fondos para financiar esos mandatos, obligando a los gobiernos locales a absorber los costos. Esta táctica se encuentra actualmente expresamente prohibida en la constitución colombiana - y está siendo tratada en otras legislaturas - de manera de requerir que todas las transferencias de responsabilidad en la provisión de servicios sean acompañadas de una transferencia de recursos adecuada para el financiamiento a su nivel o al nivel estipulado.

La transferencia de recursos a nivel local no requiere necesariamente que el gobierno central transfiera la responsabilidad de recaudar impuestos o de fijar las tasas impositivas a los gobiernos locales. En Colombia, la recaudación de los impuestos ha permanecido principalmente como

función bajo el control del gobierno central. Pero, bajo esas circunstancias tiene que haber una seguridad de que los recursos que se les adeuda a las localidades les sean otorgados. Colombia cuenta con la protección constitucional del derecho de las localidades de co-participación de los ingresos, con la porción que corresponde a los municipios explícita en la constitución. Bolivia ha desarrollado un sistema en el cual las recaudaciones del gobierno central van dirigidas directamente al sistema bancario y desde ese momento automáticamente se realiza la co-participación de los ingresos, en proporciones iguales, con los gobiernos locales y las universidades sin que los recursos aparezcan en ningún momento como disponibles para las autoridades del gobierno central. Puerto Rico ha creado un Centro Independiente de Recaudaciones Municipales, supervisado por una comisión de alcaldes que tienen la responsabilidad de recaudar y distribuir los ingresos que le fueran adeudados a las autoridades locales.

Algunos de los alcaldes presentes en la conferencia han expresado la opinión que la dependencia de las transferencias del gobierno central era riesgosa, ya que estas pueden ser retiradas o modificadas y restringen el control local del lado de las recaudaciones de los presupuestos municipales. Ellos preferirían poder contar con el derecho de imponer una variedad de impuestos locales y cuotas a tasas discrecionales, de manera a generar sus propios ingresos. Este sistema es más práctico para las grandes ciudades con una base impositiva sólida que para pequeñas comunidades con pocas oportunidades de generar ingresos.

### **Aclarando los Papeles de los Diferentes Niveles de Gobierno**

Probablemente las mayores controversias en el proceso de descentralización ocurrieron cuando las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno no han sido definidas claramente o cuando los distintos niveles de gobierno han tenido que

compartir funciones de provisión de servicios. En Brasil existe una disputa inter-jurisdiccional entre los miembros de la planificación en el área de la salud y los encargados de la provisión de agua potable debido a que no se asignaron responsabilidades legales en cada uno de los casos.

Hasta en los lugares donde los gobiernos locales y el estado pueden negociar soluciones que fueran mutuamente aceptables en casos particulares, el resultado sería una mezcla de acuerdos locales que retrasarían los programas nacionalmente uniformes de incentivo a las donaciones o de supervisión.

Un tema fundamental en la política de descentralización involucra al papel de los niveles intermedios de gobierno que los -departamentos, regiones, estados o provincias - deberían desempeñar. Particularmente en los estados unitarios, estos niveles de gobierno han tendido a ser o ceremonial o administrativamente extensiones del gobierno central. Tarcisio Castañeda ha concluido de su experiencia en Colombia y Chile que es importante no esquivar estos niveles intermedios de gobierno en las estrategias de descentralización. Ellos son fuentes críticas de apoyo, especialmente para los pequeños municipios y comunidades rurales. No obstante, su papel funcional debe ser bien definido. Las funciones centrales no deben ser transferidas a las autoridades intermediarias hasta que sus líderes no fueran elegidos popularmente. La delegación de responsabilidades a los brazos regionales del gobierno central solamente retrasan la descentralización democrática.

### **Estableciendo Mecanismos Eficientes para la Transferencia de Recursos**

La forma en que el gobierno central realiza las transferencias de los recursos a las municipalidades va lejos para formar el foco práctico de los gobiernos locales. Un consenso se está desarrollando con respecto a la estructura general de las transferencias intergubernamentales, las cuales se han reflejado en los comentarios de los alcaldes y participantes en la conferencia:

- Las funciones específicas de importancia nacional que son transferidas del gobierno central a las autoridades locales deben ser acompañadas por una transferencia de ingresos que debe ser utilizada para la ejecución de la función. Las formulas para la asignación de recursos deben ser simples y transparentes. Por ejemplo, los recursos para las escuelas pueden ser distribuidos en base a pagos uniformes por cada estudiante, con ajustes para casos de necesidades especiales.

Las variadas funciones que deben ser ejecutadas por las autoridades locales, sin criterios nacionales, o las que pueden ser provistas por las autoridades locales a discreción, pueden ser transferidas junto con las de co-participación de ingresos no-restringidos. Opcionalmente, estas funciones pueden ser financiadas por los impuestos de los gobiernos locales o el de las autoridades que fijan las cuotas, mientras que se permita una discreción local en las tasas de impositivas.

Los proyectos de inversión y las otras actividades que tienen significación más allá de las fronteras locales serían financiados más apropiadamente a través de las donaciones con contrapartida, en las cuales el gobierno central absorbe parte del costo del proyecto para reflejar el interés de la nación en la inversión local.

Las transferencias de todos los tipos deben seguir reglas claras y estables. Las solicitudes de fondos de caso por caso al gobierno central debe ser eliminada como base para el financiamiento municipal.

De acuerdo con varios de los presentadores, la mayoría de los países latinoamericanos todavía cuentan con fórmulas para la asignación de fondos que son excesivamente complicadas, que no producen los incentivos adecuados para una eficiente provisión de servicios o para la recuperación de los costos a nivel local. Por ejemplo en Colombia, un complejo índice de

necesidades locales ha sido construido de las medidas de idoneidad de las viviendas y tamaño de la población que asiste a la escuela. Un simple índice de la pobreza hubiera permitido que se afrontara adecuadamente y de la misma manera las transferencias generales y sería al mismo tiempo más comprensible. También las transferencias uniformes per capita, tal como la adoptada en Bolivia, realizan un trabajo sorprendentemente bueno de afrontar la pobreza en relación a programas de asistencia inter-gubernamental los cuales compensaron con sus subsidios principalmente a las clases media y media-alta.

Para las funciones de provisión de servicios importantes, donde existe una importancia crítica en el mejoramiento de la eficiencia, la asistencia del gobierno central puede ser distribuida directamente a los hogares en vez de a los gobiernos. Los hogares se hacen en este caso responsables de la adquisición de los servicios en el mercado. Por ejemplo, bonos para viviendas podrían ser asignados a las familias de escasos recursos para aumentar su capacidad de pagar por el alquiler de una vivienda; bonos para la comida y los servicios de salud podrían ser asignados de la misma manera. Estos instrumentos encaran beneficios de una manera más adecuada en las familias de escasos recursos que lo que podría realizar la co-participación de ingresos adaptados al índice de porcentaje de necesidades de una área, mientras que también preserva el mercado como vehículo para la provisión de servicios. La asistencia por el lado de la demanda de este tipo ya ha sido utilizada en Chile y Colombia para proyectos sociales de gran envergadura. La administración de este tipo de programas de asistencia social requieren de gobiernos locales modernizados que posean una capacidad de administración superior y una voluntad de cooperar con las fuerzas que rigen el mercado en vez de anularlas.

### III. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La municipalidad debe estar preparada para proveer servicios básicos de una manera

responsable, equitativa, y con eficiencia de costos. El escepticismo de parte del gobierno central sobre la capacidad de las municipalidades de administrar la función de provisión de servicios ha impedido la mayoría de las iniciativas de descentralización. Los alcaldes que participaron de la conferencia no han tenido problema de admitir que los municipios tradicionales no han sido un vehículo eficiente en la provisión de servicios. Han servido generalmente como los "empleadores de última instancia" o "dispensadores de favores políticos", en vez de estar orientadas hacia la provisión de servicios.

### **¿Que tipo de funciones debería Desempeñar el Gobierno Local?**

Los gobiernos municipales han tenido dificultades para operar eficientemente en parte debido a que las leyes municipales tradicionales han asignado a las localidades una amplia variedad de funciones sin dotarlas de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Los gobiernos locales tampoco contaban con el personal capacitado para proveer estos servicios eficientemente. Un paso importante hacia una administración municipal eficiente ha constituido la simplificación y focalización de las responsabilidades municipales. Al mismo tiempo, hubo que asegurarse que las municipalidades cuenten con todos los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas.

En casi todos los países representados en la conferencia, los gobiernos municipales ya cuentan con la responsabilidad de promover inversiones de escala comunitarias y de infraestructura local como también las de mantenimiento de las facilidades existentes. En algunos países, la operación de provisión de agua potable y sistemas de desecho cloacal han sido retornadas a las localidades. A menudo, las facilidades de infraestructura (e.g. escuelas) han sido asignadas a los gobiernos locales, pero las políticas sectoriales (e.g., diseño de curricula y contratación y salarios de profesores) han sido retenidos por los niveles más altos de gobierno; en algunos casos los países han desarrollado varias formas para que las autoridades

locales colaboren en la provisión de servicios. En Bolivia, las municipalidades deben supervisar el rendimiento local de las autoridades de educación del estado y el de las unidades de salud pública operadas por el estado, y proponer los cambios de organización y política cuando fuera necesario. En Colombia y Chile, las municipalidades han sido designadas como agentes para la provisión de servicios para la mayoría de los programas de asistencia a gente de escasos recursos, aunque las políticas básicas sean elaboradas y financiadas a nivel gubernamental. En algunos centros urbanos de importancia, las autoridades locales ya cuentan con un papel más importante y claro en el uso del terreno y la planificación para el desarrollo económico. Las municipalidades han empezado a preparar sus propios planes para desarrollo y se espera que colaboren con el sector privado local en busca de oportunidades de crecimiento.

Además de estas responsabilidades en la provisión de servicios, a muchas municipalidades se les ha brindado más flexibilidad para la obtención de ingresos a nivel local. Gobiernaciones municipales desde Honduras hasta Bolivia ahora cuentan con más discreción para cobrar cuotas por los servicios municipales, para fijar las tarifas de funciones básicas como la provisión de agua potable, para establecer el valor de las propiedades con el propósito de obtener impuestos locales, o para financiar las inversiones de infraestructura a través de impuestos de beneficio a los beneficiarios directos e indirectos.

### **Reconstruyendo la Fuerza Laboral Municipal**

Para llevar a cabo estos servicios y recaudar ingresos más eficientemente se necesita una nueva fuerza laboral - una que posea mayor capacitación y entrenamiento y que sepa trabajar en colaboración con el sector privado. Los participantes de la conferencia han enfatizado a menudo que el mero mejoramiento en la capacitación de la fuerza laboral municipal no ha llenado las nuevas expectativas de los gobiernos locales

Ronald MacLean, ex-alcaldede de La Paz, ha ilustrado cual es el tipo de transformación de la fuerza laboral requerida para demostrar a los ciudadanos que las municipalidades pueden ser efectivas a nivel de costos en la provisión de servicios. En la reestructuración de la gobernación local que llevó a cabo, la ciudad de La Paz redujo sus 6,000 empleados por un 40 por ciento, mientras se realizaba una transformación en la combinación de aptitudes más elevada. Los salarios reales de los empleados municipales ascendieron diez veces más, un cambio necesario para atraer, mantener, y motivar a los empleados con más especialización. Como medida clara de la productividad del empleado, las recaudaciones reales en La Paz bajo el nuevo régimen subieron por un factor de 17 veces.

Chile ha completado anteriormente una reestructuración similar de toda su fuerza laboral municipal. Entre 1975 y 1988, el número de empleados de nivel Técnico y Profesional a nivel local ha aumentado de 1,660 a 7,100, mientras que el número de personal auxiliar ha decaído de 13,800 a 8,900. El nivel de capacitación de los empleados municipales ha aumentado dramáticamente, pero el número total de empleados municipales por población de 1000 ha decaído. Este es el mismo tipo de transformación de la fuerza laboral que las entidades privadas y las empresas estatales han tenido que llevar a cabo para aumentar la productividad.

Aparte de cambiar la combinación de aptitudes de sus propios empleados, las municipalidades se han puesto de acuerdo con el sector privado para proveer funciones específicas, haciendo innecesario el mantenimiento de personal permanente para este tipo de actividades. La municipalidad de La Paz ha eliminado todos los empleados directos de construcción y los empleados municipales de construcción. Los proyectos de construcción ahora se ejecutan a través de licitaciones para construcción por firmas privadas. La limpieza de calles y la recolección de basura, entre otros servicios, también son sub-contratados. Estos

cambios han posibilitado la reducción de los empleados municipales sin capacitación, pero existen otras razones para utilizar al sector privado. Colombia depende de las municipalidades para la obtención de información sobre el índice de pobreza en los hogares el que utiliza para encarar la provisión de programas sociales. No obstante, las municipalidades contratan a firmas privadas para llevar a cabo las encuestas de hogares, mayormente para evitar cualquier implicación que el gobierno local ha brindado beneficios de una manera prebendaria a los hogares en los que realiza encuestas, o que ha solicitado su apoyo político.

### Capacitación

Una fuerza laboral capacitada presupone un programa de capacitación adecuado. Uno de los temas más discutidos en la conferencia constituyó el diseño e implementación de programas de capacitación para apoyar el nuevo rol municipal. Esto requiere no solo de capacitación, pero también de la enseñanza del espíritu de autosuficiencia municipal y la idea de responsabilidad ciudadana.

- Patricia Jager, Presidente de FEMICA (Federación de Municipios del Istmo Centroamericano), afirmó que uno de los principales obstáculos para una descentralización efectiva ha sido el monopolio del gobierno central de los programas de capacitación municipal. La capacitación por parte de los burócratas permanentes del estado tiende a perpetuar las actitudes tradicionales hacia la provisión de servicios, y refuerzan la dependencia de las localidades con respecto al gobierno central. FEMICA ha luchado por diversificar las fuentes de capacitación, incluyendo el uso de instituciones privadas, instituciones académicas, y organizaciones internacionales. No obstante, en este medio tan competitivo, alguna filosofía y metas comunes deben ser fijadas. Las asociaciones municipales pueden proveer una dirección general acerca de la orientación para el entrenamiento mejor que el gobierno central.

- Muchos alcaldes enfatizaron la importancia de intercambiar experiencias locales como elemento para la capacitación. A medida que las municipalidades se encuentren con desafíos administrativos y los resuelvan, estas soluciones deben volverse "casos de estudio" para que otros municipios los estudien. Cuanto más puedan contar los profesores con la capacitación horizontal, de un gobierno local a otro, es más probable que estos puedan afrontar los problemas reales de una manera que sea útil a otros municipios. El intercambio de experiencias que existe también ayuda a erradicar la dependencia al gobierno central.
- La fundación Ford y el Kennedy School at Harvard University auspician un programa de "Innovation Awards" Premio a las Innovaciones en los Estados Unidos, como un recurso para promover y premiar la creatividad y diseminar buenas prácticas. Los gobiernos locales son reconocidos por encontrar soluciones originales a los problemas de la comunidad. Los proyectos son codificados y publicados con la esperanza de que ellos serán adoptados con sus respectivas modificaciones en otros lugares.

#### **IV. PARTICIPACIÓN POPULAR**

La participación popular en los asuntos municipales es crucial por razones de eficiencia y para hacer una realidad del ideal de control democrático de la toma de las decisiones. Todas las iniciativas de descentralización en Latinoamérica han incorporado esfuerzos para expandir la participación ciudadana. No obstante, las estrategias aplicadas han sido muy diferentes. Ellas reflejan modelos teóricos diferentes de participación comunitaria, como también diferentes antecedentes o historias, culturas, tamaños de población que deben ser atendidas por los gobiernos locales.

(La mayoría de las innovaciones en la participación popular mencionadas más adelante y en la conferencia se refieren a sentar las prioridades para proyectos de inversión local-- una clara indicación de la importancia de esta actividad a la familia promedio).

#### **Instituciones Formales para la Participación Popular**

Una estrategia para la expansión de la participación popular ha sido la creación de una nueva serie de instituciones formales a las cuales se les asignó la función de expresar la voz de la comunidad desde los niveles más básicos. Bolivia es la que más ha avanzado en esta dirección con la "Ley de Participación Popular". Otros países, como Méjico con su programa de Solidaridad, han adoptado estrategias similares.

Las reformas de participación popular en Bolivia constituyen una parte importante de un esfuerzo por expandir el alcance del gobierno local y por compensar por un pasado de descuido a las áreas rurales y la población indígena. Carlos Hugo Molina, Secretario Nacional para la Participación Popular, explicó que antes de que se promulgara la ley de 1994, sólo las villas con una población de 2,000 contaban con representación formal en el sistema político. No se consideraba a más del 42 por ciento de la población.

Las organizaciones comunitarias creadas por las organizaciones territoriales de base fueron asignadas el rol de proponer, controlar y supervisar los proyectos de inversión local y las provisiones de servicios públicos de acuerdo con las necesidades de la comunidad en las áreas de educación, salud, higiene, caminos, y desarrollo urbano y rural, entre otros. Cada pequeña comunidad, y cada barrio principal de un área urbana más extensa, tiene su propia organización comunitaria, la cual desempeña este papel de control. La ley otorga a las municipalidades ingresos especiales para reunir las prioridades de inversión designadas por las organizaciones comunitarias, y estipula que el 90

por ciento de los recursos deben ser utilizados directamente para las inversiones comunitarias.

Las organizaciones comunitarias también sirven como comités de vigilancia - para controlar los desembolsos presupuestarios municipales, supervisar las construcciones, y controlar la calidad de los servicios provistos por las entidades municipales y estatales. Si los recursos de inversión no son utilizados de acuerdo a lo programado por la comunidad, o los trabajos u obras no son completadas o financiadas de acuerdo al presupuesto, la ley le otorga a las organizaciones comunitarias a presentar quejas con el Ejecutivo y, por su intermedio al Senado. Si las quejas son válidas y no fueron tratadas, la municipalidad podría perder su co-participación de los ingresos de impuestos.

Esta estrategia requiere de que el gobierno rinda cuentas a la comunidad organizada, e implementa credibilidad al otorgar a las organizaciones comunitarias a informar al gobierno central las desviaciones de las prioridades establecidas por la comunidad.

### **Incorporando Organizaciones Comunitarias Existentes en un Ambiente Prioritario**

El enfoque boliviano a la participación popular ordena la creación de una organización comunitaria autorizada para cada sector geográfico. En contraste, el sistema chileno de representación comunitaria busca tomar ventaja de la rica variedad de las organizaciones comunitarias que ya existen en el país.

Chile tiene unas 335.000 organizaciones comunitarias reconocidas bajo la ley. Según Gonzalo Duarte, Alcalde de La Florida, una municipalidad en el área de Santiago, hay más de 1.000 organizaciones comunitarias en La Florida.

La Florida a desarrollado un mecanismo formal para incorporar estos grupos comunitarios en el proceso presupuestario de la municipalidad. Al comienzo del ciclo presupuestario, la municipalidad

organiza una gran asamblea de todas las organizaciones comunitarias registradas bajo la ley.

El presupuesto está dividido en 16 vecindarios geográficos y cuatro sectores. El gobierno municipal establece un nivel presupuestal general para la inversión de capital. A parte de esta restricción presupuestaria global, se le han dado a estos grupos comunitarios un catálogo con costo de proyectos -- e.g. el costo por metro cuadrado para pavimentar un camino, o el costo por señal de tráfico-- y se les propone una lista de proyectos generales.

A los grupos comunitarios se les brinda 60 días para consultar con los ciudadanos sobre las prioridades de los proyectos. Luego, se planea una asamblea final, en la cual participan los representantes de todos los grupos comunitarios. En esta sesión, se realizan negociaciones para llegar a un consenso de los proyectos en los que La Florida se va a embarcar. Si no se puede llegar a un acuerdo, el alcalde toma la decisión final -- una propuesta que promueve la negociación. Algunos de los proyectos en la lista final son construidos por la municipalidad, otros por organizaciones comunitarias y otros por el sector privado contratados por la municipalidad. En este proceso, grupos comunitarios ejercitan un poder real de decisión. Están obligados a reconocer y aceptar el límite presupuestario. El sistema esta diseñado desde su inicio para obligar a que las organizaciones comunitarias a que elijan inversiones realistas, colocando la lista de proyectos dentro de la limitación presupuestaria y reconociendo el costo real por unidad de los diferentes tipos de proyectos. Este proceso ha contribuido a incrementar la participación popular y la finalización de proyectos y programas.

### **Consultas con los Ciudadanos a través de Cabildo Abierto**

El cabildo abierto es parte de la leyenda en los gobiernos municipales latinoamericanos. Durante la última década, un número de países de la región,

especialmente en Centroamérica, han revivido el cabildo abierto como un vehículo de consultas populares.

La nueva constitución de El Salvador, por ejemplo, requiere que los alcaldes organicen cuatro cabildos abiertos por año; la ley municipal de Honduras requiere cabildos abiertos regularmente. Los ciudadanos participando en los cabildos abiertos pueden mostrar sus opiniones en varios temas, pero la experiencia ha demostrado que la mayoría del tiempo se pasan pidiendo diferentes proyectos de menor escala.

En su estado actual, el cabildo abierto tiene algunas fallas. Primero, no hay reglas bien definidas en lo referente a lo que el alcalde o el gobierno municipal debe hacer en respuesta a las peticiones presentadas en los cabildos abiertos. Las sugerencias son solo "inputs" a la toma de decisiones municipales, para ser tratado como el alcalde vea conveniente. El límite presupuestario raramente es transparente en estas discusiones. Como resultado, el número total de proyectos pedidos exceden invariablemente los recursos municipales, y rara vez existen actividades de seguimiento para negociar acuerdos priorizando los proyectos que entren en el presupuesto. Esta situación tiende a crear frustraciones de ambos lados. Los ciudadanos pueden esperar que los proyectos mencionados en los cabildos abiertos automáticamente se realicen. Uno de los alcaldes de El Salvador protestó que, con cuatro cabildos abiertos por año, los ciudadanos se pasan gran parte del tiempo preguntando porque proyectos recomendados en sesiones previas no han sido aun ejecutados.

Los alcaldes en la conferencia han expresado ambivalencia por los cabildos abiertos. Todos están de acuerdo que los cabildos abiertos son un medio efectivo para expandir la contribución comunitaria en la fijación de prioridades. Sin embargo, algunos alcaldes creen que promueven expectativas irrealistas de parte de la comunidad acerca de las posibilidades de inversión, y también lleva a que algunos alcaldes hagan promesas que no pueden cumplir. Esto sugiere que un proceso de

seguimiento que convierte la guía general de las reuniones de los cabildos abiertos en un plan de inversiones presupuestaria limitadas con miras controladas y contabilidad pueden ser apropiadas.

### **Referéndum**

Otro instrumento de consultoría popular es el referéndum. Los referéndums esquivan las organizaciones comunitarias y preguntan directamente a los votantes, quienes deben responder si ó no, sobre las acciones gubernamentales importantes.

Héctor Osuna, alcalde de Tijuana, México, ilustró el uso de un referéndum para conseguir apoyo para un programa de inversión de la ciudad.

Al inicio de unas inundaciones desastrosas, la municipalidad de Tijuana organizó un programa de inversión ambicioso para la construcción, reemplazo y drenaje de caminos. Ella reconoce explícitamente el límite presupuestario proponiendo simultáneamente la propuesta de un impuesto y cuotas que pagaría por la porción local del costo de las nuevas obras, repartiendo los costos entre los beneficiarios directos e indirectos y los ciudadanos contribuyentes. El referéndum luego entrega los planes de inversión combinados y las propuestas de recuperación de costos a los votantes. En las localidades de los Estados Unidos es común este tipo de sufragio directo en los proyectos de inversión e impuestos o emisión de bonos para financiarlos. Sin embargo, en el caso de Tijuana, el referéndum era sólo un aviso, ya que la estructura legal no reconoce un referéndum absoluto.

El plan de inversión fue aprobado por el referéndum por un margen de 64,1 por ciento, y fue utilizado por la municipalidad como una demostración del apoyo popular a sus esfuerzos por obtener la autorización de los bonos del estado.

Sin embargo, el bajo número de personas que votó-- el diez por ciento del electorado-- debilita en cierto modo la interpretación del resultado como un fuerte mensaje de preferencia pública. No obstante, la experiencia ha construido las bases para futuras consultas directas con el electorado en temas críticos.

### **Elecciones y Rendición de Cuentas**

El proceso electoral es la forma fundamental para la participación popular. Sin embargo, los alcaldes han reconocido que el solo hecho de votar no garantiza la participación genuina. Los países de Latinoamérica continúan fortaleciendo el proceso electoral local para mejorar la representación democrática y el proceso de rendición de cuentas. Bolivia ha extendido el término de los alcaldes de dos a cinco años, después de concluir que dos años es un período demasiado breve para que un nuevo alcalde se familiarice con el gobierno, prepare los programas y realice la campaña para la reelección basado en los resultados de los programas. Bolivia también se ha movido hacia el voto directo de candidatos para alcalde en vez del voto indirecto. Este cambio, también facilita la rendición de cuentas al electorado. Los pocos países que aún utilizan elecciones indirectas (como Nicaragua) están considerando una reforma a las reglas electorales. Actualmente, la ley municipal de Honduras provee la elección de alcaldes en un papeleta separada a la de los candidatos nacionales. El propósito es proporcionar una mayor separación entre los candidatos locales y los nacionales y estimular a que voten en base a los temas y la actuación local, en vez de en las afiliaciones partidarias nacionales o asuntos partidarios a nivel nacional.

Los alcaldes han comenzado a informar a la ciudadanía sobre sus logros y a presentar por completo las decisiones municipales presupuestarias entre las elecciones. Todos estos pasos ayudan a resaltar la conexión entre el voto y el desempeño en el cargo.

### **V. ASOCIACIONES MUNICIPALES**

El propósito de la descentralización es el de compensar la tendencia histórica de gobiernos locales que se dirigen al estado para solicitar

asistencia. Muchas de las asociaciones (incluyendo las asociaciones regionales de Centroamérica y FEMICA, como también las asociaciones individuales de países específicos) actualmente juegan el importante papel de proyectar la presencia política del sector municipal dentro de sus respectivas áreas políticas. En varias ocasiones la conferencia trató la cuestión de como las asociaciones de municipalidades podrían de una manera efectiva, reemplazar al Estado como una fuente de apoyo técnico e institucional para las localidades.

### **Funciones de una Asociación Municipal**

Participantes, incluyendo alcaldes y representantes de asociaciones de Centro y Sur América, así como la Unión de Autoridad Local Internacional, acordaron el número de funciones que las asociaciones municipales pueden proveer efectivamente:

- Reforzar la función del gobierno local en el proceso de descentralización a través de cabildeo activo y representación de intereses municipales ante el gobierno central.
- Ayudar a mejorar los servicios municipales y el planeamiento promoviendo la colaboración

entre las municipalidades vecinas, y en algunos casos, proveyendo asistencia técnica y otros tipos de apoyos.

- Promover la asistencia y oportunidades de capacitación para los empleados municipales de una manera que fortalece las habilidades técnicas y refuerza la descentralización.

La importancia relativa que se le otorga a estas funciones básicas varían, dependiendo en las circunstancias locales. En Centroamérica, FEMICA contempla como primera prioridad crear presión regional para el respaldo a la descentralización y autonomía municipal estableciendo una amplia red de apoyo de los respectivos países miembros. FEMICA y sus asociaciones de miembros han colaborado para crear un papel positivo para los gobiernos locales, donde hasta hace poco tiempo no habían sido representados. Las asociaciones individuales de países en Centroamérica han trabajado para devolver el control de los impuestos a la propiedad privada al nivel local (en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua) y han separado las elecciones locales de las nacionales (Honduras, Nicaragua y Costa Rica). Las asociaciones centroamericanas también abogan por mantener una distinción entre los temas centrales y locales en las posiciones políticas de los partidos políticos nacionales. Recientemente, FEMICA se ha movilizado para apoyar la cooperación municipal en la provisión de servicios y capacitación.

En Canadá, la Federación canadiense de Municipalidades enfatiza el apoyo práctico a las municipalidades individuales, proveyendo modelos de sociedades de formas en que las municipalidades podrían colaborar en la provisión de servicios o asesoría técnica sobre la planificación del desarrollo de las economías locales. En la región de Ipiales, Colombia, 13 municipalidades se han unido para formar una Convergencia Cívica regional independiente de la estructura del partido nacional y del gobierno nacional cuyo más importante logro ha sido la preparación de un plan de desarrollo económico común para la región y un programa de entrenamiento colectivo municipal. A

diferencia, ambas la Liga Nacional de Municipios y la Conferencia de alcaldes en los Estados Unidos tienen la responsabilidad primordial de representar los intereses municipales ante el Congreso y el Poder Ejecutivo, y de manera secundaria proveer apoyo técnico a sus miembros.

### **Cual debería ser la actitud de las Asociaciones Municipales hacia los Partidos Políticos y el Gobierno Central?**

Algunas de las asociaciones municipales en la conferencia se visualizan como alternativas al sistema de partidos políticos. Para beneficio de la región, la asociación regional de Ipiales se considera estar por encima de las políticas nacionales partidarias. La asociación municipal canadiense expresamente se separa a sí misma de las políticas del partido nacional. Las elecciones locales en Canadá tienen poca vinculación con los temas nacionales; los alcaldes frecuentemente se postulan en plataformas de coalición, independiente de la estructura formal del partido.

Otras asociaciones municipales confiesan que les fue difícil separar sus actividades de las políticas del partido. Puerto Rico tiene dos asociaciones municipales, una para cada una de los partidos principales, aunque las dos apoyan iniciativas de amplio interés para el sector municipal. Las asociaciones municipales de los Estados Unidos frecuentemente se encuentran sin poder alcanzar consenso en temas de política porque el apoyo entre sus miembros está dividido entre las diferentes líneas del partido.

La actitud de una asociación municipal hacia el sistema partidario nacional es frecuentemente afectada por circunstancias locales. En Centroamérica, por ejemplo, donde los partidos políticos altamente centralizados continúan manteniendo control legal e institucional sobre los procesos electorales (y en algunos países, sobre la selección de los candidatos), los participantes mantienen que la promoción de intereses locales necesariamente va en contra de la política nacional.

Georgio Martelli, de la asociación municipal de Chile, también hace referencia a la relación de las asociaciones municipales vis a vis con el sistema partidario nacional. La asociación municipal de Chile opera fuera de la estructura partidaria, y no esta políticamente alineada. Sin embargo, no intenta ni quebrar ni debilitar los partidos nacionales. Apoya las políticas del partido como la manera apropiada de plantear las opciones de políticas en ambos niveles: el local y el nacional. Sin embargo, cree que las municipalidades y sus representantes también comparten intereses que pueden ser alcanzados fuera de la estructura partidaria a través de asociaciones voluntarias.

Las asociaciones municipales están además divididas en su actitud hacia el gobierno central. Algunas ven el gobierno central como una fuerza antagónica. La asociación municipal de Perú fue descrita como confrontada hacia el gobierno central. Estas actitudes pueden ser necesarias en situaciones donde al gobierno central le ha faltado empeño en lograr la descentralización, pero como varios alcaldes han observado, el gobierno municipal satisfactorio requiere la cooperación entre los gobiernos locales y sus asociaciones, por un lado, y el estado, por el otro.

## **VI. APOYO INTERNACIONAL PARA FORTALECER LOS MUNICIPIOS**

A lo largo de la conferencia, los participantes retornaban a una aparente paradoja. Las agencias internacionales han apoyado con fuerza los principios de descentralización como así también gobiernos locales más independientes y fuertes. Sin embargo, la ayuda internacional se continúa canalizando a través de los gobiernos centrales, hasta en actividades como el entrenamiento municipal o planificación de inversiones del capital local. Siempre que los préstamos de las agencias internacionales tengan que estar garantizados por el estado y tengan que pasar por agencias centrales antes de llegar a las autoridades locales, es posible que prevalezcan las concepciones de las prioridades

en inversiones por el gobierno central y las nociones del gobierno central sobre la administración municipal.

Varios oradores mantuvieron que las organizaciones internacionales tendrían que encontrar maneras de canalizar los recursos directamente a los gobiernos locales o a las asociaciones municipales, para apoyar una verdadera descentralización. Las instituciones internacionales reconocen que están buscando maneras de apoyar en una forma mas directa a las autoridades locales. Sin embargo, tal como Robert Daughters del Banco Interamericano de Desarrollo señaló, el prospecto de responder a decenas de miles de pedidos de préstamos por municipalidades individuales, plantea una pesadilla logística. Además, el Banco no puede alentar a las municipalidades a que tomen más deuda externa que la que el país entero puede afrontar, decisión que sigue siendo del gobierno central.

Puede ser una falsa dicotomía, sin embargo, el decir que el apoyo debe ser dado o al gobierno municipal o al gobierno central. Donde se llevan a cabo esfuerzos serios de descentralización, hay un interés conjunto entre las autoridades centrales y locales para hacer que funcione el nuevo sistema. Las organizaciones internacionales necesitan apoyar ambos lados de este consorcio.

## Discursos (por orden de presentación)

**Comentarios de Mark L. Schneider**  
**Administrador Asistente para Latinoamérica y el Caribe**  
**La Agencia Internacional para el Desarrollo**  
**Conferencia Interamericana de Alcaldes**  
**Washington, D.C., 14 de Noviembre, 1994**

Honorable Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, César Gaviria; distinguido vice presidente para Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial, Shahid Javed Burki, distinguidos representantes del Banco Interamericano de Desarrollo, distinguidos alcaldes del hemisferio de las Américas, señoras y señores.

Estoy realmente encantado de poder darles la bienvenida a Washington, D.C. en nombre del gobierno de los Estados Unidos y a esta Conferencia Interamericana de Alcaldes, "Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal", en nombre de USAID, quien está orgulloso de ser uno de los patrocinadores de este importante evento.

USAID esta particularmente satisfecha de poder colaborar con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de los Estados Americanos, junto con la Federación de Municipalidades del Istmo Centroamericano (FEMICA), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos (USCM) y la Liga Nacional de Ciudades (NLC) en esta conferencia.

Fortalecer los gobiernos locales es una de las formas más seguras de consolidar los beneficios que la democracia logró en las pasadas dos décadas en el hemisferio occidental. Mas allá de la teoría política, existe otra razón personal única para esta opinión. Trabaje por dos años en la oficina del alcalde de una ciudad de centroamérica y por un año en la oficina del alcalde en una pequeña ciudad en California.

Esas experiencias me convencieron de que uno de los elementos críticos que establecen la transición hacia la democracia en Latinoamérica son los gobiernos municipales más competentes, vigorosos e independientes.

El gobierno funciona mejor cuando gobierna menos pero tiene que tener las herramientas, la libertad y recursos para gobernar bien. Descentralizar la toma de decisión es del gobierno y la provisión de los servicios públicos es un paso fundamental hacia ese objetivo y hacia la meta de modernizar el estado.

La participación de la sociedad civil es fácilmente asegurada, trayendo el proceso de decisión a las municipalidades. Un científico político americano, Robert Dahl, escribió que una prueba del grado de democracia en una gran nación esta dada cuando se "populariza y libera substancialmente, eso es altamente inclusivo y extensivamente abierto a contestación pública."

El decidir los presupuestos a nivel local, trae mayor transparencia y credibilidad.

No es suficiente el volcar la responsabilidad de los servicios básicos a las municipalidades si no se les asegura la capacidad para financiar esos servicios.

Al descentralizar el gobierno, los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en decisiones tales como dónde construir una clínica de salud, porque dependen de esa clínica para la salud de sus familias.

Se ocuparán de la calidad de los maestros en sus escuelas, porque serán sus hijos los que aprendan en ellas. También es más factible que estén dispuestos a pagar por los costos de la recolección de la basura y el saneamiento del medio ambiente cuando ellos ven los beneficios en las calles de sus propias comunidades.

Esta conferencia nos proveerá una oportunidad para intercambiar nuevas ideas, para describir logros y analizar fracasos, y avanzar en nuestro entendimiento de como se puede mejorar el trabajo del gobierno local.

Aristóteles dijo, "la base de un estado democrático es la libertad", y "si la libertad y la igualdad se encuentran principalmente en una democracia, esto se debe a que todas las personas comparten en el mayor grado posible el gobierno."

Como alcaldes, ustedes confrontan el desafío de descubrir maneras para integrar a sus constituyentes en el proceso de decisión. Ellos conocen sus necesidades mejor que nadie. Pero tendrán que encontrar la forma de asegurar que ellos compartan en ese proceso y que entiendan los costos y compromisos de las decisiones que por último afectarán sus vidas.

En la mayor parte de nuestro hemisferio, traer a la gente el poder de decidir sobre sus asuntos requiere romper con patrones tradicionales. La centralización del poder y la autoridad han sido un continuo obstáculo en el sostenimiento de las instituciones democráticas. Deteniendo el retroceso del péndulo puede muy bien depender de la difusión de gobiernos localmente electos, vigorosos y viables, a través de este hemisferio.

Muchos de ustedes ya han lanzado operaciones nuevas en gobiernos que responden exitosamente.

- En Honduras, la primera publicación del presupuesto anual de una ciudad se transformo en "best seller".
- En Nicaragua, sistemas de salud local están involucrando a sus ciudadanos en asistencia de salud básica.
- En Santiago, Chile, los gobiernos locales proveen servicios legales para los pobres.
- En Cali, Colombia, los proyectos de infraestructura urbana están siendo financiados con bonos del sector privado.
- En Asunción, Paraguay, audiencias públicas, comisiones de asesoramiento, y referendos locales son algunas de las ideas que su hermana la ciudad de Metro Dade County en Florida a traído para ayudar a sentar las metas del alcalde de expandir la participación de los ciudadanos y responsabilidad fiscal.
- En Santa Cruz, Bolivia, una cooperativa privada dirige todos los servicios públicos.
- En Guatemala City, 400 empresarios aparecieron instantáneamente cuando la recolección de los residuos fue contratada en el sector privado.
- En Bolivia, como vamos a oír durante esta conferencia, un mandato de participación nacional popular esta trayendo descentralización y un gobierno abierto a través del altiplano.

Estas innovaciones llegan en un tiempo cuando el hemisferio se enfrenta a un desafío histórico. Tenemos la posibilidad de entrar en el siglo 21 como el hemisferio de las democracias. Pero para alcanzar una centuria de progreso democrático en las Américas, hay un desafío fundamental que cada nación enfrenta-y particularmente sus ciudades y pueblos.

El desafío mayor a la estabilidad política y la prosperidad económica en las Américas va a ser para los gobiernos electos el demostrar tangiblemente que ellos pueden alcanzar las demandas populares para mejorar los estándares de vida.

En pasadas décadas los avances macroeconómicos han ayudado a la mayoría de las naciones a poner la inflación bajo control, derribar las barreras del comercio y mejorar el medio ambiente para inversiones y crecimiento, con un caudal neto de 26 billones en la región en 1993.

Pero Latinoamérica continúa siendo la región en desarrollo con los contrastes más notorios entre los ricos y los pobres, la desigualdad en la estructura de distribución de ingresos y un porcentaje más alto de su población viviendo en la pobreza que una década atrás. Alrededor de 200 millones viven en la pobreza en Latinoamérica y el Caribe, casi el 46 % de la población, según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe. Aunque un porcentaje más alto de la población rural vive en la pobreza, casi el 60 % del número total de personas pobres vive en barrios urbanos o peri-urbanos. Déjenme agregar, que aunque el porcentaje es substancialmente más bajo, el problema de la pobreza no puede ser pasado por alto en los Estados Unidos tampoco.

El desafío del desarrollo y el desafío de la democracia están vinculados. Tenemos que encontrar maneras de aliviar la pobreza a través del incremento en inversiones al capital humano a la educación y la salud, abriendo oportunidades a través de microempresas, cooperativas y entrenamiento laboral, para que los pobres entren en la economía general,

enfocando hacia los más vulnerables los programas de transferencias de ingresos- y manteniendo políticas macroeconómicas efectivas.

Para los líderes urbanos, las lecciones claves de la última década fueron no sólo que los gobiernos tienen que salirse de las áreas productivas donde el libre mercado opera mejor, sino que los gobiernos nacionales deben reconocer que no pueden ni deben hacer todo solos.

Las comunidades locales con direcciones buenas y sensibles, como las representadas aquí por alcaldes de toda Latinoamérica, están demostrando ser la forma más eficiente y efectiva de invertir en desarrollo.

Esta nueva asociación entre la ciudad, sus habitantes, y el gobierno central representa el futuro. Representa la mejor oportunidad que tenemos para asegurar triunfo de la democracia y el desarrollo sostenible en nuestras naciones. Es vuestro nivel de gobierno el que verdaderamente brinda los servicios a los individuos. Y es vuestro nivel de gobierno el que escuchará las voces de los pobres y los desposeídos, cuando clamen por una mayor justicia social, política y económica.

Esta conferencia llega en un momento oportuno para subrayar la importancia de los gobiernos locales en todos los temas que serán discutidos en la reunión cumbre de las Américas. La reunión cumbre será un momento para avanzar en nuestros esfuerzos para fortalecer la democracia, para realzar la integración económica del hemisferio y para estimular nuestro compromiso hacia el desarrollo sostenible invirtiendo en la población y protegiendo el medio ambiente. El gobierno local es crucial a cada uno de estos temas.

El presidente John F Kennedy, hace 23 años, dijo: "La misión de nuestro hemisferio no está todavía completa. La tarea no llevada a cabo aún es la de demostrar al mundo entero, que las insatisfechas aspiraciones para el progreso económico y la justicia social pueden ser alcanzadas mejor por hombres (y mujeres) libres trabajando dentro del marco de instituciones democráticas."

El completar la meta descrita por el presidente Kennedy todavía esta en el futuro. Pero hoy estamos más cerca que nunca antes, y ustedes representan una de las mayores fuerzas que nos llevarán a ella.

**Comentarios del Sr. Shahid Javed Burki,  
Vicepresidente, Región de Latinoamérica y el Caribe,  
El Banco Mundial  
Conferencia Interamericana de Alcaldes,  
Washington, D.C., 14 de Noviembre, 1994**

Señor Secretario General y Distinguidas Damas y Caballeros:

Es un gran placer el darles la bienvenida en nombre del Banco Mundial a esta oportuna e importante conferencia. Ella representa un verdadero esfuerzo colaborativo- entre oficiales de todas partes del hemisferio, entre agencias de desarrollo, y entre instituciones oficiales y organizaciones no gubernamentales.

Estamos muy agradecidos hacia nuestros co-patrocinadores por sus esfuerzos para planear y organizar esta conferencia. Estamos especialmente agradecidos por la energía y el entusiasmo de FEMICA (La Federación de Autoridades Municipales en el Istmo Centroamericano), y deseamos agradecer además a la Unión Internacional de Autoridades Locales, a la Liga Nacional de Ciudades, y también a la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos por sus esfuerzos. Estoy seguro que el resultado va a ser una conferencia que esclarecerá nuestro entendimiento de los desafíos y oportunidades que enfrentamos al tratar de fortalecer el gobierno de las municipalidades en todo el hemisferio.

\* \* \* \* \*

Voy a enfocar mis someros comentarios esta mañana en estos desafíos y su relación con los países de Latinoamérica y el Caribe, aún cuando reconozco que los gobiernos municipales de América del Norte se enfrentan a muchos temas similares.

\* \* \* \* \*

Más que ninguna otra región del mundo en vías de desarrollo, Latinoamérica es un continente de ciudades. Casi el 73 por ciento de la población de la región vive en áreas urbanas. Alrededor de 100 ciudades tienen aproximadamente el 40 por ciento de la población urbana de la región, y esta está creciendo rápidamente. Estos números plantean desafíos importantes a aquellos de ustedes que batallan con ellos diariamente:

**Primero, el desafío de la pobreza urbana.** El desafío fundamental es la pobreza. En la última década, el número de residentes urbanos viviendo por debajo del nivel de pobreza en Latino América y el Caribe ha aumentado a más del doble. Este es un desarrollo en el que no nos podemos permitir ser complacientes. Nos llama a acciones de largo alcance que remedien la situación.

**Segundo, el desafío del medio ambiente urbano.** La pobreza en las áreas urbanas de la región tiene conexiones directas con la degradación ambiental. La llamada "brown agenda" de problemas urbanos de medio ambiente demanda un aumento de atención. La polución del aire y del agua ha alcanzado dimensiones críticas en las mayores áreas urbanas como Ciudad México, Sao Paolo y Santiago. Ha habido un continuo deterioro en la calidad de suministro de agua y servicios de sanitación. Otros problemas del medio urbano claman por una solución.

**Tercero, el desafío de la infraestructura urbana.** Los años que siguieron al establecimiento de la crisis de la deuda vieron un dramático declinar en las inversiones en nuevas infraestructuras en Latino América y el Caribe. Nosotros en el Banco Mundial estimamos que se requerirán más de \$ 60 billones por año en inversiones para nuevas infraestructuras entre ahora y el final del siglo para ponerse al día con el retraso de las inversiones para aumentar los niveles de los servicios. El grueso de estas inversiones tendrán lugar en áreas urbanas.

**Cuarto, el desafío de la administración y el gobierno urbano.** Estos desafíos - y otros que se pueden mencionar fácilmente-pondrán demandas formidables sobre las autoridades gubernamentales a través de la región. No podrán ser resueltas satisfactoriamente por los gobiernos centrales solamente. Los que toman las decisiones locales y provinciales tendrán que jugar un rol fundamental. También las asociaciones comunitarias y la vasta y creciente red de organizaciones no gubernamentales. Tendrán que encontrarse formas innovadoras de atraer al sector privado a trabajar con las instituciones públicas para solucionar los problemas locales- y explotar las oportunidades de desarrollo a nivel local.

El Banco Mundial está trabajando duramente para agudizar nuestro entendimiento de estos desafíos que enfrentan las autoridades locales en la región y para diseñar estrategias a través de las cuales estas necesidades puedan ser solucionadas. Esto trae aparejado el trabajar más de cerca con nuestros "socios en el desarrollo"- como por ejemplo aquellos que se han unido a nosotros en patrocinar esta conferencia- y con nuestros clientes "en el terreno" de la región. Permítanme citar algunas de las áreas en que estamos trabajando:

**Primero,** estamos incrementando agudamente nuestros préstamos para el desarrollo de los recursos humanos particularmente para educación y salud. El crecimiento económico es esencial para la reducción de la pobreza, pero sólo aquellas personas con preparación y buena salud podrán aprovechar ventajosamente las oportunidades abiertas para el crecimiento. El desarrollo de recursos humanos al nivel popular es esencial.

**Segundo,** también estamos aumentando nuestro préstamo en la región al sector relacionado con el medio ambiente. Alrededor de una cuarta parte de nuestras operaciones de préstamo regionales en el año fiscal de 1994 fueron préstamos al medio ambiente o a operaciones relacionadas con significantes componentes ambientales. Muchos de estos dirigidos hacia problemas de medio ambiente en las zonas urbanas.

**Tercero,** estamos en el proceso de lanzar una nueva "iniciativa de infraestructura " regional designada a ayudar a alcanzar los tremendos aumentos en la demanda de infraestructura proyectados a los cuales me he referido. Si esto es así y los acontecimientos se desarrollan como han sido anticipados los préstamos para infraestructura podrán representar casi la mitad de nuestros nuevos préstamos para Latino América y el Caribe para los finales del siglo. Un importante componente de nuestra iniciativa será el involucrar, en donde sea posible, al sector privado en el financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura en la región. Los gobiernos locales jugarán un papel importante en la implementación de esta iniciativa.

**Cuarto,** estamos aumentando nuestros esfuerzos para ayudar a nuestros clientes en la región a **reformular y modernizar las instituciones del estado.** Las instituciones del sector público son generalmente débiles, en Latino América y el Caribe. Los sistemas judiciales y legales son particularmente débiles y son un impedimento en el desarrollo del sector privado. La reforma de los servicios públicos es una prioridad urgente en muchos países. Una parte integral de nuestros esfuerzos en el Banco Mundial para ayudar a nuestros clientes a reformar y modernizar sus instituciones públicas involucra dar apoyo **a la descentralización en la provisión de los servicios públicos y dar más fuerza a los gobiernos locales.** Es particularmente importante trabajar más en contacto con las autoridades locales para ayudar a movilizar los recursos adicionales que se requerirán para atacar el problema de una manera descentralizada. Será necesario reforzar también la colaboración, incluyendo colaboración financiera, entre las autoridades locales y nacionales.

\* \* \* \* \*

Concluyendo, déjenme remarcar que tenemos mucho que aprender de todos ustedes- y de otros gobiernos locales en el hemisferio-de como direccionar esta ambiciosa agenda de desarrollo. Ustedes como alcaldes son electos por los habitantes de la región y están más cerca de ellos que nosotros aquí en Washington. Ustedes se encuentran en una mejor posición para evaluar sus necesidades y responder a sus demandas. Hacer esto a nivel local es una parte importante de la "revolución democrática" que barrió los países de Latinoamérica y el Caribe en la última década.

Como participantes en la "línea delantera" del desarrollo democrático, sin embargo, necesitan del apoyo y aliento de otros- dentro y fuera de sus países. El Banco Mundial espera expandir la colaboración con ustedes y otras

autoridades locales dentro del hemisferio siguiendo las metas que todos compartimos- **desarrollo y crecimiento económicamente sostenible, la reducción de la pobreza, y el aumento de la participación de todos los habitantes en las decisiones que vitalmente afectan sus vidas.**

Con ese espíritu, les agradezco nuevamente por habernos reunido aquí para referirnos a estos temas de vital importancia e interés común. Yo- y mis colegas del Banco en la región de Latinoamérica y el Caribe esperamos un diálogo estimulante y constructivo en los próximos días.

Muchas Gracias.

**Palabras Del Doctor Cesar Gaviria Trujillo  
Secretario General De La Organización De Los Estados Americanos,  
La Conferencia Interamericana De Alcaldes  
Washington, D.C., 14 De Noviembre De 1994**

Para la Organización de los Estados Americanos y su Unidad para la Promoción de la Democracia resulta especialmente importante poder propiciar, junto con otras entidades de la prestancia del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo, la Federación de los Municipios del Istmo Centroamericano, el Consejo Nacional de Alcaldes y la Unión Internacional de Autoridades Locales, esta Conferencia de Alcaldes como espacio de reflexión del papel de las localidades en la ampliación de la democracia en el hemisferio.

Constituye para mi como Secretario General de la Organización de los Estados Americanos un verdadero motivo de satisfacción poder darles la bienvenida a todos ustedes. Y digo que me embarga una gran satisfacción no por realizar un saludo retórico, sino porque conozco muy de cerca la problemática como también la dinámica de los gobiernos municipales. Tuve el honor de empezar a dar mis primeros pasos en la vida pública como alcalde y consejal de mi ciudad natal, Pereira, donde desde joven me vinculé con dedicación a mi tarea.

Como muchos de ustedes recordarán, la OEA ha venido haciendo especial hincapié en la importancia del desarrollo de la democracia en cada uno de sus Estados Miembros, ya que es la herramienta mas adecuada para canalizar el progreso de nuestros habitantes. Hace nueve años, los Estados que conforman nuestro organismo acordaron incorporar a la Carta el principio de la democracia como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Otras resoluciones también han servido como un marco propicio para la acción de la OEA en los recientes casos de interrupción de la vida democrática.

Pero debemos ser sinceros: pese a los progresos alcanzados en el restablecimiento y la protección de la democracia, la tarea que deben enfrentar los dirigentes de nuestros países es bastante ardua. La labor de satisfacer las necesidades de nuestros habitantes es verdaderamente titánica y no se logra con la sanción de una ley o con la firma de un acuerdo.

El rol de los municipios y de los gobiernos locales aunque ha sido debatido durante décadas, continua en el primer orden de las discusiones que tienen que ver con la gobernabilidad y la eficiencia del Estado.

América Latina ha tenido unas características muy especiales en este campo: de una parte una marcada tendencia hacia la centralización, aún en aquellos casos en los cuales se ha escogido el modelo federal de organización territorial como ocurre en México, Brasil, Venezuela o Argentina; en segundo lugar, el surgimiento de grandes ciudades que concentran una buena parte de la población nacional o intraregional, como Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Santiago e inclusive Bogotá o Lima y que coexisten con pequeños poblados o ciudades intermedias; y en tercer lugar, los acelerados procesos de crecimiento y desarrollo urbano y los fenómenos de conurbación que forman nuevas identidades y transforman radicalmente la proporción de habitantes de zonas rurales en los distintos países, todo ello aunado a los índices de pobreza relativa y a sistemas de gobierno inestables o apenas consolidándose.

El reconocimiento de la autonomía local, la participación y el control directo de los ciudadanos en la decisiones y en la gestión, un desarrollo urbano sostenible que privilegie la dimensión social de la ciudad y la preservación de la identidad de las ciudades, son principios que en nuestra opinión deben constituir la carta de navegación de las municipalidades de América y la precupación de las Organizaciones Internacionales y la Banca Multilateral si queremos avanzar en América Latina hacia la consolidación de la democracia y el establecimiento de condiciones de gobernabilidad que recuperen la legitimidad de los sistemas políticos.

Confío que al término de la reunión en la que nos encontramos los ayude, aunque sea en pequeña medida, a alcanzar los objetivos que se han impuesto como alcaldes y concejales.

Tenemos en los próximos días tareas importantes. Tenemos como sucede en nuestras escuelas muchas incógnitas en el pizarrón.

La Conferencia se concentrará en tres temas principales y se basará en la experiencia de nuestros Estados Miembros. El primero de ellos es el fortalecimiento de las asociaciones de municipios, como la Federación de

Municipios del Istmo Centroamericano, una de las pocas entidades de ese tipo que trasciende las fronteras nacionales. El segundo es el fomento de la participación ciudadana, empleando como base del debate la nueva e innovadora ley de participación aprobada por Bolivia. Por último, examinaremos el financiamiento de los municipios, utilizando como ejemplo a mi país, Colombia.

Quisiera subrayar que no recetamos esos modelos como frías fórmulas para aplicar indistintamente en todos los países. No existen fórmulas mágicas. Cada día que pasa somos más conscientes que mientras más nos abrimos al exterior más conocemos nuestros problemas, investigamos las fallas o virtudes de nuestras estructuras y podemos trazar con independencia nuestras propias estrategias de acción. Los exhorto a considerar estos modelos como bidimensionales, a los que su experiencia y perspectivas, aportarán sin duda alguna una tercera dimensión que de vida a cada uno de los casos.

Las asociaciones de municipios, como el FEMICA, son una fuente de conocimientos y experiencias para hacer del buen gobierno local una realidad. Asimismo, las asociaciones como gremio de las municipalidades, se erigen en un instrumento capaz de insertar una voz unificada y poderosa de los intereses locales en los debates nacionales sobre el proceso de desarrollo. Las asociaciones están asumiendo una gran responsabilidad de cara al nuevo enfoque del desarrollo participativo. La labor de estas asociaciones, como veremos durante el desarrollo de la presente convocatoria, ilustra los cambios que están ocurriendo en el mundo de hoy.

El temario de una asociación de municipios abarca aspectos políticos y técnicos. En cuanto a los políticos, se trata de procurar incidir en los gobiernos nacionales y en sus respectivos Congresos, no sólo en procura de una mayor descentralización, sino de una descentralización que cuente con la orientación debida, que proporcione autoridad y recursos a los dirigentes municipales. Las asociaciones de municipios reúnen a los dirigentes locales en torno de un temario común. La influencia de este tipo de colectividades coloca los problemas locales en el plano nacional.

Señoras y señores:

La descentralización no debe interpretarse como la mera descentralización de responsabilidades. Descentralización no consiste en que el Estado central sea más grande y abierto a las quejas de las regiones. Esta orientación equivocada obliga a las regiones de los países que como niños pequeños y sin uso de razón se postren ante la figura paterna y distante para ganar sus favores. Obliga a veces, al igual que los pequeños, a los llantos y pataletas para conseguir los beneficios del sector central.

Respecto a este vital tema quisiera hacer una serie de reflexiones. Para empezar hay que afirmar que no se puede concebir el proceso de descentralización desligado del proceso de modernización. En realidad ambos procesos forman parte de un mismo cuerpo.

La modernización supone una nueva actitud ante la vida y ante las responsabilidades que nos corresponden. La idea de un estado moderno se acompaña con nuevas técnicas e instrumentos que faciliten la plena realización de los programas de Gobierno. En el camino que nos conduce a la democracia, la administración pública debe ser un instrumento eficaz para ejecutar las políticas que deben adoptar los alcaldes.

El compromiso con la descentralización es un compromiso con el fortalecimiento de la democracia. Debemos creer en el liderazgo y en el talento de las gentes de todos los rincones de nuestros países; en la posibilidad de elevar la calidad de vida de todos los habitantes si mejoramos la célula municipal; creer en la necesidad de renovar los liderazgos políticos nacionales a partir de dinamizar la vida política local y, en última instancia, creer en que mejoraremos significativamente nuestra forma de gobierno si acercamos la administración al ciudadano y si diseñamos instituciones públicas que promuevan la responsabilidad.

Hay que entonces pensar en la descentralización dentro del amplio proceso de la modernización del Estado. La tarea es organizar al Estado no sólo a distintos niveles territoriales, sino también a nivel nacional para que, en su conjunto, el sector público sea más eficiente y pueda, por consiguiente, atender mejor las responsabilidades, tanto las de carácter económico como las de naturaleza redistributiva.

En estos momentos en que en toda América se empieza a vivir un renacer a la democracia y a los más altos principios de la libertad, es necesario que los países abran sus puertas a la modernidad y a la descentralización, imprimiéndole a la administración pública una lógica de comportamiento distinta y ágil, invitando a los ciudadanos a participar y rompiendo, de una vez por todas, el monopolio estatal en la gestión pública.

Pero los conceptos de descentralización y modernización demandan recursos. Hay que señalar que ningún proceso de reconocimiento de la autonomía local o de descentralización resultará exitoso sino está acompañado del otorgamiento de recursos económicos suficientes. En un modelo descentralizado o en un régimen de autonomía, los gobiernos locales son el bastión gubernamental de la lucha contra la pobreza. Son ellos los que deben proveer a los ciudadanos de servicios públicos domiciliarios básicos; los que tienen que garantizar adecuadas coberturas en materia de educación y salud. En fin, son los Alcaldes los que dan la cara frente al ciudadano que exige el cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado.

La autonomía local debe estar acompañada del reconocimiento de la autonomía fiscal, que permita la adopción de impuestos acordes con la particularidad de cada localidad, así como de mecanismos de participación de los municipios en las rentas nacionales y, como ha ocurrido en algunos países de América Latina en épocas de coyuntura económica, de instrumentos especiales como los fondos de solidaridad social que permiten llegar a la localidades con medidas de ajuste para enfrentar las consecuencias de los cambios de modelos económicos y en particular la imperiosa necesidad de abrir las economías y enfrentarlas a la competencia abierta.

Considero que esta convocatoria es el inicio, por parte de la OEA, de un proceso encaminado a dar y proponer a los funcionarios municipales conocimientos prácticos para aplicar a cabalidad en sus trabajos.

En este sentido, la OEA no sólo debe estar dispuesta a propiciar y respaldar este tipo de encuentros, sino que debe estar en capacidad de ofrecerle a las organizaciones, asociaciones y países que lo soliciten, asesorías en programas para perfeccionar sus modelos de organización política, apoyando la modernización de las estructuras administrativas y estatales, e insistiendo en la importancia de trabajar en los procesos de descentralización y de apertura a nuevas y alternativas formas de expresión ciudadana, como un todo indisoluble que, desde luego, apunta a la consolidación y al perfeccionamiento de la democracia en todas sus expresiones.

Si la descentralización es efectiva, el ciudadano deberá contar con los medios para expresar su opinión y ofrecer sus sugerencias en relación con el desarrollo de su comunidad. La reciente Ley Boliviana de Participación Popular procura incluir a los habitantes en forma realmente innovadora, por lo cual permítanme detenerme brevemente en ella.

Por este instrumento jurídico, los grupos comunitarios adquieren oficialmente el carácter de "comités de vigilancia" para asegurar que las funciones municipales se cumplan debidamente y que los servicios funcionen con eficacia. Los comites sirven como los ojos y los oídos del pueblo: formulan los planes, identifican proyectos y trabajan colaborativamente con los oficiales locales. Se impone a los municipios una serie de responsabilidades nuevas: salud, educación, mantenimiento de la infraestructura, el catastro y el registro de vehículos. Así mismo, la ley contempla transferir el 20 por ciento del ingreso nacional a los municipios para cumplir con ellas.

Los "comités" dan a los ciudadanos una oportunidad sin precedentes de influir en los asuntos de gobierno. La oportunidad de participar, paradójicamente, no siempre asegura la participación. Por lo tanto, el gobierno de Bolivia ha desplegado una amplia campaña nacional para informar a los ciudadanos de sus nuevos derechos y responsabilidades. La población reaccionó con entusiasmo y parece dispuesta a esforzarse en la tarea.

En Bolivia, al igual que en muchos países del continente, se ha establecido el contexto para un gobierno municipal y una participación ciudadana reales. Pero es sólo el comienzo de un proceso y el paso siguiente es más difícil. Los alcaldes, los concejales -muchos sin contar con una experiencia anterior- deben contar con capacitación e información para realizar su labor con eficacia. Es preciso intensificar y hacer permanente el empeño del Gobierno Boliviano y perserverar para que mecanismos de participación ciudadana se implementen en otros países.

El tercer modelo que estudiaremos es el de mi país, Colombia. En esta conferencia examinaremos el financiamiento de los municipios colombianos, aunque el proceso de descentralización de mi país ha incorporado también elementos de participación ciudadana. Por ejemplo, en 1988, los ciudadanos empezaron a votar para elegir libremente a los alcaldes. A partir de 1991, también se empezaron a elegir por voto directo a los gobernadores.

Sin temor a exagerar iniciamos una nueva época en la vida del país: la de los liderazgos locales, la de la responsabilidad política por la administración municipal, la de la gestión pública de cara a la comunidad y finalmente, la de la democracia construida, si me permiten la expresión, de abajo hacia arriba.

Menciono estas innovaciones en materia de participación ciudadana porque, en la medida en que los municipios aumenten sus ingresos, es preciso perfeccionar los instrumentos para que la ciudadanía pueda decidir y hacerse oír, a fin de garantizar un uso efectivo de esos ingresos.

Aunque el proceso de descentralización fiscal y financiera de Colombia comenzó antes, nuestra Constitución de 1991 lo profundizó. Desde el punto de vista financiero, nuestra Carta Política modificó los parámetros e incrementó las transferencias de fondos y los derechos mineros, dos de las principales fuentes de recursos de los municipios. Así mismo, nuestra Carta Magna determinó las responsabilidades de Gobierno a nivel nacional, departamental y municipal en la prestación de servicios de salud, educación y vivienda. Se espera que, al fijar límites claros y lógicos a los ingresos y gastos a los distintos niveles de Gobierno, los municipios puedan trazar planes de corto y largo plazo con mayor precisión.

Hace tres años, los constituyentes hicieron mas progresiva la transferencia de fondos, incrementando los recursos de aquellos municipios con mayor población y con necesidades básicas insatisfechas.

En desarrollo de dicho mandato Constitucional, el Congreso de la República expidió el año anterior una ley sobre competencias y recursos, que desarrolla un nuevo régimen con el fin de que estas asuman nuevas funciones y responsabilidades, especialmente en las áreas de educación y salud.

Muchas de las deficiencias del cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado han sido el resultado de su ineficacia y de un excesivo centralismo. Por estos motivos, el proceso de modernización y transformación del Estado colombiano requería precisar las funciones que, por su naturaleza y alcance, deberían ser cumplidas por la Nación y las diferentes entidades territoriales, en ejercicio de sus respectivas autonomías y aprovechando las ventajas comparativas de cada uno de los niveles administrativos.

Esta ley entiende bien que descentralización no consiste simplemente en que el Estado haga más obras o gaste más dinero en la provincia. No. En Colombia entendimos que descentralización no consiste en escuchar más a las regiones en la confección de los presupuestos que luego se ejecutan por los todopoderosos; y que tampoco consiste en que el Estado Central sea más grande y abierto a las quejas de las regiones. Considero que este tipo de descentralización es enfermizo y no promueve el desarrollo autónomo de las provincias de Colombia. El concepto sano de descentralización y autonomía otorga, en forma equilibrada, las competencias y los recursos al ente territorial autónomo. Así es él quien decide, escoge, contrata y ejecuta. La Constitución y la ley le garantizaron los recursos a los municipios, sólo por el hecho de hacer parte de la familia colombiana, sin necesidad de antesalas, de presiones, de favores y del beneplácito del Estado central.

Sin embargo, la transferencia de responsabilidades sin el adecuado traslado de fondos, sólo puede causar vacíos en la prestación de los servicios básicos. De ahí que, durante la Asamblea Constituyente que modificó nuestra Constitución en 1991, se dispusiera que no se podrían descentralizar responsabilidades sin asignar previamente los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

La nueva legislación, en suma, despejó cualquier incertidumbre sobre el futuro de la descentralización. La ley de Competencias y Recursos es y será en el futuro inmediato, la savia misma de la descentralización, e impulsará el gasto social que crecerá en forma acelerada en los próximos años.

Con el propósito de atender sus nuevas responsabilidades, esta ley determina claramente que los recursos transferidos a los municipios deberán ser invertidos en un 30 por ciento en educación, el 25 en salud, el 20 en saneamiento básico, y sólo los montos restantes serán de libre disposición.

Para lograrlo, la ley dispuso el aumento en las transferencias a los entes territoriales, de tal suerte que en 1994 la Nación se desprenderá del 38% de sus ingresos corrientes; en 1995 lo hará del 39%, y del 41.5% en 1996. Con estos recursos será posible que los entes territoriales y las comunidades regionales y locales atiendan directamente las inversiones sociales en salud, educación, vivienda y agua potable, hasta entonces olvidadas por el centralismo.

Por otra parte las transferencias a las entidades territoriales se dividieron en dos grandes rubros: las dirigidas a los departamentos y las dirigidas a los municipios.

Como en el caso de los departamentos, y como lo anoté anteriormente, la distribución entre municipios también beneficiará a aquellos con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. El porcentaje de los ingresos corrientes a distribuir entre los municipios, crecerá a razón de un 1% por año, de 15% en 1994, a 17% en 1996. En 1994, dichos recursos ascenderán a 886.351 millones de pesos colombianos o 1.069 millones de dólares.

Las proyecciones en el aumento de estas transferencias es optimista. Sin lugar a dudas, uno de los mayores aumentos se deberá al incremento de los ingresos corrientes de la Nación generado por los nuevos ingresos petroleros. A 1999, el aumento de las transferencias habrá sido del orden del 143% real con respecto al monto distribuido en 1992.

En muchos casos, incluido el de Colombia, los programas que permiten compartir ingresos, con frecuencia superan la capacidad de los gobiernos locales para administrar los recursos y mantener la disciplina fiscal.

Como respuesta a ello, nuestra Constitución y esta ley a la que he hecho referencia, basan también la distribución de fondos en la eficiencia de los municipios para administrarlos. En las fórmulas de distribución se incentiva tanto la eficiencia administrativa como la eficiencia fiscal, creando la posibilidad de que una mejoría de estos comportamientos se premie con mayores recursos a la localidad que los demuestre.

Evidentemente, el modelo colombiano no es más que eso: un modelo. Un esfuerzo que demandará una nueva labor: la de fortalecer a los entes territoriales, haciéndolos más autónomos, más independientes y más fuertes. Un modelo del que ustedes pueden sacar unas ideas y descartar otras. Naturalmente no es una panacea ni es la solución definitiva a los problemas. Para esto estamos aquí reunidos, para compartir experiencias y deliberar sobre ellas.

Finalmente, creo que la clave del buen gobierno local es facultar a sus funcionarios para que puedan decidir mejor su futuro. Los gobiernos centrales, con la asistencia de los dirigentes locales como ustedes, deberían definir claramente los términos y parámetros de los ingresos compartidos con los municipios, para que los dirigentes puedan trazar sus planes con confianza. Además, los gobiernos en coordinación con las organizaciones internacionales y las asociaciones de municipios deberían brindar capacitación y conocimientos para asegurar que los fondos se gasten en forma inteligente y con visión de futuro.

Pese a los logros alcanzados de nuestro continente en facultar a sus gobiernos municipales, nuestra tarea apenas ha comenzado. Debemos seguir brindando caminos al público en general, para que se sienta parte de la comunidad y para pedirle su aporte. Debemos lograr que los municipios cuenten con fondos para satisfacer sus numerosas y crecientes necesidades. Pero también, debemos ayudar a los dirigentes de estas comunidades a gobernar con eficacia. La OEA está dispuesta a brindar su asistencia en esta tarea.

Para terminar, quiero reiterarles el interés que siente el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos sobre los múltiples temas que van a tratar en esta, su casa americana.

Muchos de los grandes dirigentes del mundo, tal como lo hizo en alguna ocasión Felipe González, me han confesado o lo han dicho abiertamente que si estuviera a su alcance volverían a ocupar el cargo de alcaldes. No desaprovechen la oportunidad que tienen entre manos.

Muchas gracias.

**Palabras Del Señor Enrique V. Iglesias,  
Presidente Del Banco Interamericano De Desarrollo,  
La Conferencia Interamericana De Alcaldes  
Washington, D.C., 15 De Noviembre De 1994**

Es para mí motivo de especial satisfacción recibir a todos ustedes y darles la bienvenida al Banco Interamericano de Desarrollo, en ocasión de este encuentro tan oportuno, tanto por el contenido de su temario, como por su interés para el Banco.

Shahid Javed Burkhi decía ayer que un 75 por ciento de la población de América Latina vive ahora en las ciudades y nos recordaba sobre los grandes desafíos que el proceso de urbanización trae consigo. Bien sabemos que éste es un rasgo del mundo moderno, que en América Latina se ha presentado con características más dinámicas que en otras partes del mundo. Para esta región, ello constituye un gran desafío, que trae aparejado, como ustedes --las autoridades máximas de las ciudades-- lo saben mejor que nadie, grandes demandas de recursos para inversiones de todo tipo.

A ello se suma los aspectos vinculados a la calidad de vida en las ciudades. Este es un tema de gran trascendencia para el bienestar humano, que motivó a las Naciones Unidas a realizar la "Conferencia sobre los Asentamientos Humanos (Habitat)" en Vancouver, Canadá, en 1976, y a organizar una segunda conferencia al respecto (Habitat 2), en Estambul, Turquía, en 1996. El tema ambiental compromete las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población, especialmente las que viven actualmente en las ciudades. Los problemas del transporte colectivo, del abastecimiento de agua potable, etc., etc., son parte de los grandes y pequeños problemas que todos enfrentamos. De aquí deriva la gran responsabilidad que asumen las autoridades urbanas. La administración de las nuevas y más amplias funciones transferidas por los gobiernos centrales a los municipios y ciudades, es un desafío muy importante. Asimismo, viejas preocupaciones se vuelven hoy más agudas con el crecimiento vertiginoso de las ciudades. La Organización Panamericana de la Salud realizará aquí en Washington entre los días 16 y 17 de noviembre, la "Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud", en la que también estamos participando. Todo esto forma parte de una nueva problemática a la que nadie escapa.

Se podría decir que la urbanización y el proceso de descentralización son parte de una de las grandes mega tendencias del mundo contemporáneo. La América Latina ha registrado cambios muy importantes en los últimos años. Un cambio significativo radica en nuestra mejor capacidad para manejar la economía. Creo que hoy sabemos hacer las cosas mejor que hace 10 ó 15 años. Actuamos con mayor sentido común, lo que significa, en definitiva, una cierta autonomía en la administración económica, despojada ahora de los extremos del populismo, el nacionalismo y el paternalismo, que muchas veces impidió administrar bien los recursos.

Junto a eso, aparecen ahora los problemas vinculados con esos grandes cambios. Entre otros, la necesidad de reformar el Estado, que es una de las tareas pendientes de América Latina. Algunas de estas tareas tan importantes no son exclusivas de nuestra región. Ellas surgen en todas partes del mundo. Pero esta tendencia a la descentralización, que ustedes consideran acá, es una de las mega tendencias que tenemos en la región. Es una dimensión que se incorpora en las estrategias de desarrollo actuales. Hoy predomina la idea de que la descentralización de las decisiones, de la administración, de la asignación de los recursos, es una condición necesaria para mejorar el desempeño económico y social futuro en la región.

En América Latina estamos teniendo muy diversas experiencias en materia de descentralización, aunque es posible identificar algunos elementos comunes. Pero, sin duda, lo predominante son las situaciones con características propias. No debemos olvidar que cada país, cada región, cada ciudad, es una realidad específica que, aunque muestre algunos rasgos similares, nos obliga a ser cuidadosos y a reconocer las diferencias, así tanto como las identidades. Es muy temprano para hacer evaluaciones, pero percibimos que en esta mega tendencia vigente en la región, existe un componente de carácter político, cual es el afianzamiento de la democracia y una creciente participación social.

La participación social, como factor de democratización, se hace más fecunda gracias al proceso de descentralización. Esta es la vía por la cual el ciudadano puede expresarse, perder su anonimato y destacarse en mayor medida que lo que puede hacer en la sociedad en su conjunto. Es también una vía por la que el individuo puede llegar a ejercer diversas formas de poder. Además estamos descubriendo que esa mega tendencia está abriendo nuevos cauces al mejoramiento de la eficiencia en el gasto. Cada vez se afirma más la noción de que el gasto asignado desde arriba,

centralizadamente, se vuelve menos eficiente que cuando las decisiones de uso del mismo son hechas a nivel de la región, del municipio, de la ciudad. A eso se agregan las sinergías que surgen a nivel local, que ayudan a promover la inversión, como parte integral de las relaciones entre el hombre y su medio inmediato.

A mi juicio, en América Latina estamos viendo una tendencia muy importante hacia la descentralización, lo que me parece muy positivo. Pero también surgen aspectos negativos, o peligros. Muchos gobiernos están preocupados hoy de que la descentralización esté ocurriendo sin los recaudos necesarios, ignorando el requisito de contar con las capacidades adecuadas para absorber las nuevas tareas. Como resultado, comienzan a surgir reacciones encontradas, entre otras cosas porque no fuimos lo debidamente cuidadosos en administrar la viabilidad y el ritmo de este proceso. Pueden haber explicaciones, pero quizá un ímpetu excesivo impidió ver que debe haber una probada capacidad de administración de los recursos. También es cierto que se perdió a veces la objetividad, y que al nivel de la administración municipal, de las regiones, de las intendencias, pueden prevalecer intereses particulares, electorales, clientelismos políticos e incluso presiones corporativas. Todo eso puede estar presente y hacer perder el objetivo central de la eficiencia, que es lo que moviliza este tipo de acciones.

La falta de recursos humanos capacitados, de las instituciones e instrumentos de acción eficaces y la apropiación indebida de los recursos, debido a intereses particulares y corporativos, e incluso la corrupción, son factores que plantean ciertos riesgos en que pueden caer las políticas de descentralización. En síntesis, estamos frente al reconocimiento de una gran mega tendencia; que sobre esto se asienta el funcionamiento de las democracias en nuestros países; que es una forma de participación para el ciudadano, que se le abre en el marco local, en la ciudad, en su medio propio. Pero, sabemos que deben tomarse los recaudos necesarios para que su implementación sea ordenada, eficaz y capaz de cumplir controles de calidad. Lo importante es identificar qué cosas puede hacer la ciudad mejor que el Gobierno Central.

Debemos reconocer que la ciudad tiene formas de llegar más directamente a los problemas, porque tiene un contacto más estrecho con el hombre, con el ciudadano, con las necesidades del pequeño proyecto. El Banco ha tenido en los últimos años experiencias muy interesantes en ese sentido. Asimismo, hemos abordado con el Banco Mundial operaciones tendientes a financiar pequeñas obras, o proyectos implementados a nivel del municipio y de la ciudad. En ello hemos tenido éxitos muy importantes. Yo dudo que eso se hubiera podido hacer sin que hubiera detrás un esfuerzo de descentralización serio, gracias al cual se puede contar con los mecanismos apropiados para el manejo de los recursos y la ejecución de los proyectos.

Así, en esto no sólo hay democracia y participación, sino que también existe la posibilidad de llegar a ciertos niveles en forma eficiente, evitándose escollos propios del manejo centralizado de los recursos. Creo que ahora corresponde hacer un esfuerzo para sistematizar las experiencias, correspondiendo a esta reunión una tarea importante en ese sentido. Sería muy lamentable que luego de haber comprobado la importancia de la administración descentralizada de recursos en el proceso de desarrollo, comiencen a aparecer reacciones negativas, como las que he observado en algunas partes, ciertos desencantos de los gobiernos por la forma en que los recursos son aplicados, a la vez que un cierto desencanto de las propias comunidades por la falta de una autonomía suficiente o porque no se ejerce realmente la participación.

Debemos tratar de preservar esta mega tendencia, de forma tal que florezca con buena semilla, pero también con buena tierra en donde asentarla. De ahí es que para nosotros es tan importante intercambiar ideas y tener en ustedes una fuente de inspiración. Para nosotros en el Banco, este tema es particularmente importante. Lo es desde que el Banco nació. Les contaba a los amigos en la mesa, que acabo de estar en Perú y que con el Presidente de la República fuimos a visitar Arequipa, una ciudad que para nosotros es una especie de santuario burocrático. Esa ciudad recibió el 15 de julio de 1961 lo que fue el primer préstamo del Banco, cuando éste empezó a operar en América Latina.

Ese primer préstamo fue para agua potable y saneamiento, para atender la devastación provocada por el terrible terremoto de Arequipa. Desde entonces, el Banco siguió una trayectoria de compromiso con las ciudades. Ese es uno de nuestros orgullos institucionales, el haber sido un Banco que siempre estuvo cerca de las ciudades, al servicio de ellas. Ahora pretendemos seguir dedicando una parte significativa de nuestros préstamos al saneamiento urbano, el agua potable y las condiciones del transporte urbano. Estamos aprobando proyectos importantes en materia de transporte urbano y en todo tipo de iniciativas que llegan directamente a la sociedad, la movilizan y la dinamizan en un sentido democrático.

Hemos aprendido que el dinero solo no es suficiente, y que estos proyectos tienen que venir de la mano de grandes programas de cooperación técnica, que permitan resolver los vacíos, a través de la preparación de recursos humanos y el mejoramiento administrativo y de la capacidad de ejecución de proyectos. En esto tratamos, en lo posible, de buscar

el sentido de propiedad e identificación, que es muy importante. En la definición de estos proyectos es crucial que participe el Intendente, el Alcalde y la comunidad en general. Este es el tipo de iniciativas en que realmente surgen sinergías muy grandes. Es muy importante que en la concepción y elaboración de los proyectos de este tipo participen desde el inicio las entidades que los van a ejecutar, para despertar precisamente ese sentido de protagonismo central que deben tener.

Estamos, además, en presencia de iniciativas que son integrales. No es suficiente con iniciativas parciales, sino que debemos aprender a mirar esto como aspectos sistémicos. Este es el espíritu con que estamos tratando de entender los problemas a nivel local. Nos sentimos muy cómodos y satisfechos con la colaboración de nuestros amigos del Banco Mundial. Creo que ahí tenemos un gran desafío en común y esperamos que el apoyo a las ciudades continúe siendo uno de los grandes capítulos de nuestra actividad crediticia en los próximos años. Nuestros gobernadores nos han fijado objetivos muy ambiciosos, que esperamos poder cumplir mejor gracias al diálogo con ustedes.

Muchas gracias por su compañía, muchas gracias por venir a esta casa.

**Comentarios de J. Brian Atwood,  
Administrador,  
Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos  
Conferencia Interamericana de Alcaldes  
Washington, D.C., 16 de Noviembre, 1994**

Quiero expresar mi apreciación a las organizaciones que han co-patrocinado esta conferencia con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, el Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, y FEMICA, Asociación Centroamericana de Municipalidades.

Quiero también agradecer a nuestro anfitrión, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, César Gaviria. El Secretario General Gaviria ha hecho ya sentir su presencia en la Organización de los Estados Americanos. Como presidente de Colombia, fue el real innovador en el hemisferio en cuanto a la descentralización del gobierno, especialmente en el área de finanzas locales.

Quiero también reconocer la obra de Enrique Iglesias del Banco Interamericano de Desarrollo. La decisión del presidente Iglesias de mover las inversiones del BID hacia el sector social fue correcta y oportuna. El programa del BID de "Modernización del Estado" ha hecho avances en la descentralización y ha incrementado la participación de los ciudadanos.

Nuestro Administrador Asistente para Latinoamérica y el Caribe, Mark Schneider, les dió la bienvenida el lunes, y aunque yo no soy tan conocido por ustedes como Mark, estoy muy contento de poder ayudarlos a concluir sus deliberaciones.

Ustedes han estado en Washington discutiendo descentralización en un momento de gran cambio en nuestro propio país. Las elecciones siempre producen algunos cambios, pero raramente producen lo que llamamos "cambios oceánicos" en otras palabras enormes cambios; eso es lo que ocurrió aquí 8 días atrás. Algunos querrán hacerles creer que esta elección fue un referéndum a la dirección del presidente Clinton. Pero yo espero que ustedes no crean eso. Esta opinión es ofrecida generalmente por aquellos que tienen mucho que ganar políticamente creando la percepción de un presidente débil.

Desde mi punto de vista, ese fue un voto para expresar actitudes americanas típicas- Algunas actitudes típicas que se han reflejado en la historia americana a través de los años. Ha sido un voto para reducir el poder del gobierno central en favor de las autoridades estatales y locales; ha sido un voto para expresar disconformidad y desaliento sobre el proceso legislativo que oscurece en vez de clarificar los temas que afectan a las personas diariamente, ha sido un voto para expresar enojo hacia un sistema político que estaba demasiado influenciado por intereses especiales, un sistema político no lo suficientemente transparente en revelar la influencia del dinero en la legislación. Y, si nuestro nuevo Congreso y Poder Ejecutivo fallan en los dos próximos años en direccionar estos temas los candidatos otra vez sufrirán las consecuencias y, serán derrotados.

Una de las ventajas de estar presente aquí hoy es la oportunidad de conocer oficiales municipales que han luchado con los mismos temas que estamos considerando ahora en los Estados Unidos.: Quién tiene el poder? Quién toma las decisiones? Quién controla los recursos?

Voy a decir esto: el balance entre el gobierno central y las autoridades locales en los Estados Unidos ha estado siempre sujeta a debate. El mismo nombre de nuestro país -- Estados Unidos -- habla de las tensiones y contradicciones creadas dentro de nuestro sistema federal. En realidad no tenemos un "gobierno central", con todo lo que implica la supremacía de poder. El nuestro es un gobierno federal -- un modelo que ha sido emulado en otros lados de la Américas. Nuestro sistema siempre va a ser desafiado si no sirve los intereses de las personas a nivel local. Este año parece que no hace mucha diferencia si la economía esta en crecimiento, o si la política exterior está bien llevada. Lo que importó a muchos votantes fue que aparentemente Washington no estaba respondiendo a sus problemas locales. Y, si Washington parece no estar haciendo un buen trabajo, los americanos quieren que sus alcaldes y consejeros municipales tengan más poder.

Pienso que es razonable decir que el sistema americano encuentra renovados esfuerzos en acontecimientos como la elección de la semana pasada por la tensión entre las metas nacionales y las preocupaciones locales. La diversidad de nuestro sistema de gobierno nos da miles de laboratorios -- estados, municipios, ciudades, pueblos -- en que probar nuevas ideas. Pero aquellos de nosotros que sirven al gobierno federal, incluyendo al presidente Clinton, estarán de

acuerdo que la política local es la verdadera fuente de nuestra vitalidad política. Nuestra historia nos ha enseñado que toda política es local, que una democracia nacional debe ocuparse de los problemas locales, y que ningún dirigente puede reclamar tener mandato sin apoyo popular.

Ustedes vinieron a esta conferencia como oficiales locales porque tiempo atrás, ustedes llegaron a la misma conclusión. Ustedes ya saben lo que muchas personas tienen aún que descubrir en nuestro hemisferio: nuestro bienestar y nuestra estabilidad como naciones va a estar modelada por el gobierno local. El desafío para los gobiernos centrales va a ser si se animarán a entregar poder; si adoptarán políticas que otorgarán poder a la gente a nivel popular; si promoverán desarrollo local; si tendrán el coraje para otorgar poder y recursos a las personas para las que han sido elegidos a servir al nivel local. Y si ellos retendrán el grado de autoridad necesario para producir cohesión nacional y representación efectiva en el mercado global. Este es el equilibrio que todos debemos buscar.

Vivimos en un tiempo de oportunidad democrática, sin embargo la historia no nos juzgará benévola si fallamos en aprovechar las oportunidades que nos han conferido. En la búsqueda de desarrollo sostenible, nuestra agencia aprendió que las personas de todo el mundo tienen las mismas metas y aspiraciones--tener control sobre sus vidas y tomar la responsabilidad de su destino. Para nosotros, el desarrollo sostenible comienza en las vecindades y los pueblos. Para ser verdaderamente sostenible, tiene que venir de la participación del pueblo. Debe mejorar permanentemente la habilidad de la sociedad para anticipar problemas y para crear instituciones que permitan el debate pacífico pero que actúen para resolver los problemas.

¿Cómo utilizamos la dinámica tensión entre la ciudad y la nación para avanzar en el desarrollo de ambos? Yo creo que en términos de desarrollo, la tendencia hacia la descentralización y hacia el poder local es positiva. ¿Porque es esto verdadero?

· **Primero**, el gobierno local da a los ciudadanos la oportunidad de cumplir su rol. Cuando los individuos organizan elecciones, cuentan los votos, participan en las reuniones de planeamiento, ayudan a asignar los ingresos tributarios, hablan sobre leyes y ejercitan sus libertades, se colocan en el lugar donde los problemas de la sociedad encuentran los mecanismos institucionales que los ayudaran a resolverlos. Recíprocamente, donde el gobierno local no respeta el derecho de los ciudadanos a actuar en su propio beneficio, los ciudadanos se transforman en prisioneros de un sistema que es remoto, un sistema que no puede mantenerse vital a través del tiempo porque a fallado en otorgar el poder al ciudadano común.

· **Segundo**, el gobierno local es central para la sociedad civil. O para ponerlo de una forma diferente, la sociedad civil, que es crítica para el desarrollo, comienza localmente. Como líderes municipales, ustedes habrán visto que los ciudadanos inevitablemente formaran pequeños grupos de afinidades comunes que protegerán sus intereses y les darán un sentido de identidad. El pueblo dependerá de esos grupos para conseguir tareas sociales que les permitan actuar políticamente. Estos grupos pueden ser clanes, milicias, movimientos, grupos de jóvenes, o células de fanáticos religiosos, o pueden ser un tipo de organizaciones no gubernamentales locales que son los bloques creadores de una saludable sociedad civil: en otras palabras, partidos políticos, cooperativas; uniones laborales o grupos feministas, etc.

Más y más personas en nuestro hemisferio han llegado a apreciar las instituciones de la sociedad civil por lo que son: mecanismos de acuerdo que permiten a las personas a participar en las decisiones gubernamentales que afectaran sus vidas y controlarán las fuerzas de la tiranía. La proliferación de estas instituciones no gubernamentales en nuestro hemisferio es un factor en la estabilidad de nuestras democracias, y las comunicaciones entre ellas a través de las fronteras nacionales esta trayendo paz, prosperidad e integración internacional en nuestra región.

· **Tercero**, otorgación del poder depende de que nuestros gobiernos locales tomen control de los recursos y las decisiones que fluyen de ellos. Me impresionó una reciente encuesta de opinión en seis países de Centroamérica. Esta subraya la creencia centroamericana de que los gobiernos locales responden mejor a sus necesidades que los gobiernos centrales o las legislaturas nacionales. La encuesta también indica que los ciudadanos prefieren dar responsabilidad y recursos a sus gobiernos locales que dar mas control a los gobiernos centrales sobre temas locales.

A pesar de los recursos limitados, espero que podamos ayudarles a que hagan de sus municipalidades centros de descentralización, con poder y oportunidad de crecimiento. Algunos de ustedes están adoptando practicas que demuestran la efectividad de la descentralización: En Bolivia, la ley de participación de los ciudadanos fue aprobada recientemente, transfiriendo recursos y responsabilidades a las municipalidades. En Chile, las municipalidades son responsables del financiamiento de programas sociales tales como salud y educación; y en Colombia, la responsabilidad por las rutas, sistemas de agua y otros servicios urbanos están siendo transferidos a las municipalidades.

Muchas municipalidades de nuestra región han comenzado a cobrar a los usuarios tarifas para recuperar los costos totales para la operación y el mantenimiento de los servicios urbanos. Estas han demostrado que el pueblo responde cuando puede ver los cambios que sus fondos producen. También han demostrado que una dinámica de progreso y desarrollo puede ser creada cuando el pueblo tiene más ingerencia sobre su destino.

Los gobiernos locales no son una panacea. Sabemos que el gobierno local puede ser sinónimo de padrinazgo, autocracia y abusos. Eso señala otro aspecto vital de la descentralización satisfactoria:

· Esto es que las elecciones son cruciales para mantener al pueblo involucrado. Las elecciones transmiten un sentido de legitimidad y consenso-- para los líderes, para los votante y para el mismo sistema político. No hay sustituto para ellas. Los oficiales electos localmente viven cerca, pueden ser contactados fácilmente por los votantes insatisfechos-- tal vez, algunos de ustedes ya han experimentado esto! Ellos conocen mejor las oportunidades para la inversión de los recursos. Ellos tienen un mejor conocimiento de sus comunidades, y pueden actuar con ese conocimiento; y oportunamente serán conocidos por sus comunidades, y sus comunidades pueden actuar a través de las elecciones en este proceso.

Como muchos de ustedes lo han indicado en los dos últimos días, la recompensa de la descentralización y el compartir el poder se manifiesta en una escala nacional: Previene que los ciudadanos se alejen --muchas veces violentamente-- de la nación y la comunidad. Es razonable que temas nacionales complejos como, la migración y la ocupación de tierras se hace más manejable a medida que un mayor número de personas directamente afectadas se involucran en la formulación de respuestas y su implementación. La comunicación aumenta. La confianza aumenta. La habilidad de los ciudadanos libres de tomar decisiones tan esenciales a una economía vibrante también aumenta, prolongando las oportunidades e incrementando los recursos para la inversión en capital humano. Los valores de la democracia se hacen más profundos. La atracción de la autocracia y el autoritarismo se diluye, aún para aquellos que más se benefician con ello. Esto es democracia revolucionaria, una fuerza poderosa para un cambio pacífico.

Como es obvio por nuestras recientes elecciones, el poder local no es solo un tema para los países pobres. La práctica del desarrollo local tiene una relevancia importante en todos los países, particularmente en los Estados Unidos. Recientemente, USAID ha iniciado un programa que llamamos "Lecciones sin fronteras", que trae a nuestros expertos de desarrollo a un diálogo con los activistas de la comunidad a nivel local aquí en los Estados Unidos. En tres décadas, hemos aprendido maneras efectivas y económicas de promover inmunizaciones infantiles, ayudar a las personas a crear sus propias empresas, fortalecer la conciencia de enfermedades como el SIDA, ayudar a madres embarazadas, aumentar las posibilidades de vida de los niños, proteger el medio ambiente y muchas otras cosas. Ahora estamos tratando de compartir lo que hemos aprendido con comunidades americanas locales, ayudando a nuestras comunidades pobres a ejercer una mayor influencia sobre sus vidas. "Lecciones sin fronteras" subraya nuestra noción de colaboración pública, y es la esencia de lo que nosotros hacemos y ustedes hacen.

Esta es una era de enorme desafío en todo el hemisferio. Así como en vuestro caso, los ciudadanos de los Estados Unidos están luchando con decisiones difíciles. Pero como ustedes han demostrado, la voluntad de escuchar y el coraje de experimentar hacen la diferencia entre progreso y estancamiento. Nosotros los consideramos como nuestros amigos y aliados, nuestros socios, nuestros colegas democráticos. Debemos ayudarnos mutuamente a marcar este momento en la historia -- este momento de oportunidad -- y ayudar a nuestras naciones y ciudadanos a entrar en una nueva era de promesa, un tiempo de paz y de prosperidad.

-- FIN --

## Anexo 2

### Conferencia Interamericana de Alcaldes: “Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal”

Auspiciado en conjunto con el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA  
14-16 de Noviembre, 1994  
Washington, D.C.

#### Lista de Participantes

##### FEMICA

**JOHN SOTO**

Presidente FEMICA  
Federación de Municipios del Istmo Centroamericano  
Fax. 223-0072

**PATRICIA DURAN DE JAGER**

Gerente General de FEMICA  
Ph. (502-2) 32-5947 / fax. 33-6677  
Ciudad de Guatemala  
(En Tegucigalpa= Ph. (504) 37-7015/ 22-0018 // fax  
(504) 22-0242

##### IDB

**ENRIQUE IGLESIAS**

President

**EDMUNDO JARQUIN**

Chief, State and Civil Society Unit  
Strategic Planning and Operational Policy Department  
(DPP/MOS)  
(202) 623-2067

**FERNANDO CARRILLO**

DPP/MOS

**ANN MORALES**

DPP/MOS

**MARIO LOTERSZPIL**

DPP/MOS

**GUSTAVO DARQUEA**

DPP/MOS

**XAVIER COMAS**

Operational Policies Division (DPP/POL)

**EDUARDO ROJAS**

DPP/POL

**ROBERT DAUGHTERS**

Social Programs Division  
Social Programs and Sustainable Development  
Department (SDS/SOC)

**MICHAEL JACOBS**

Social Programs Division 2,  
Regional Operations Department 2 (RE2/SO2)

**WILLIAM SAVEDOFF**

Office of the Chief Economist (OCE)

**GUSTAVO DARQUEA**

DPP/MOS

**MAURICIO SILVA**

(CELCADEL)

##### NATIONAL LEAGUE OF CITIES

**DON BORUT**

President, National League of Cities

**JAMES A. BROOKS**

International Projects Coordinator  
Center for Member Programs  
1301 Pennsylvania Ave., N.W.  
Washington, DC  
Ph. (202) 626-3018 / fax (202) 626-3043

**OAS**

**CESAR GAVIRIA**  
General Secretary

**SANTIAGO MURRAY**  
Official in Charge

**RUBEN PERINA**  
Principal Specialist

**K.C. SOARES**  
Coordinator - Center for Training & Development  
Ph. (202) 458-6104; 458-3881/82; Fx. 458-3967

**STEVEN H. GRINER**  
Specialist, Unit for the Promotion of Democracy  
1889 F Street, 8th Floor, N.W.  
Washington, D.C. 20006  
**Alvaro Diaz**  
**Paolo de Miranda**

**USAID**

**J. BRIAN ATWOOD**  
Administrator  
Room 5942, Department of State  
320 21st Street, NW  
Washington, DC 20523-0000  
ph. (202) 647-9620; fx (202) 647-0148

**MARK SCHNEIDER**  
Assistant Administrator  
Bureau for Latin America & the Caribbean  
(LAC Bureau)  
Room 4529-A, Department of State  
ph. (202) 647-8246; fx (202) 647-9671

**RAMON DAUBON**  
Deputy Assistant Administrator, LAC Bureau  
Room 4529-A, Department of State  
ph. (202) 647-9184; fx (202) 647-9671

**PETER KIMM**  
Deputy Director, Center for Environment  
Bureau for Global Programs, Field Support and  
Research  
room 409, SA-18  
ph. (703) 875-4300; fx (703) 875-4384

**ERIC ZALLMAN**  
Director, Office of Development, Planning and Budget,  
LAC Bureau  
Room 2246; Ph. (202) 647-4380

**WAYNE NILSESTUEN**  
Director, Office of Regional Sustainable Development,  
LAC Bureau  
Room 2242; Ph. (202) 647-8127

**JOHN R. SWALLOW**  
Chief, Office of Democracy & Human Rights  
LAC Bureau Room 4533;  
Ph. (202) 647-4380; fax (202) 647-4533

**MICHAEL LIPPE**  
Director, Office of Environment and Urban Programs,  
Center for Environment,  
Bureau for Global Programs, Field Support and  
Research Ph. (703) 875-4300

**SARAH WINES**  
Asst. Director, Office of Environment and Urban  
Programs, Center for Environment,  
Bureau for Global Programs, Field Support and  
Research Ph. (703) 875-4324

**JACK GISIGER**  
Urban Development Officer, Office of Environment  
and Urban Programs, Center for Environment, Bureau  
for Global Programs, Field Support and Research Ph.  
(703) 875-4324

**STEVEN SHARP**  
Urban Development Officer, Office of Environment  
and Urban Programs, Center for Environment, Bureau  
for Global Programs, Field Support and Research Ph.  
(703) 875-4592

**RONALD CARLSON**  
Director USAID/RHUDO/CA  
(Regional Housing and Urban Development Office  
for Central America)  
1a. Calle 7-66, Zona 9 - Edif. Plaza Uno  
01009 Guatemala City, Guatemala, C.A.  
Ph. (502-2) 32-0202; Fx. (502-2) 32-0663

**HARRY JAGER**

USAID/RHUDO/CA

Ph. (502-2) 32-0202; Fx. (502-2) 32-0663

**JOHN FISHER**

USAID / RHUDO/CA

Ph. (502-2) 32-0202 / fax. (502-2) 32-0663

**TOM HAWK**

USAID-El Salvador

25 Avenida Norte, No 1230

San Salvador, El Salvador; Ph. (503) 26-7100

**WORLD BANK**

**SHAHID JAVED BURKI**

Vice President - Latin American & Caribbean Region

**SRI-RAM AIYER**

Director, Technical Department

Latin America and the Caribbean Region (LATAD)

**TIM CAMPBELL**

Principal Urban Specialist,

LATAD

Travis Katz

Jorge Serrano

**VITOR SERRA**

Urban Development Specialist

LA3EU

**DREW HORGAN**

IULA - Holland

**JAIME TORRES**

SA - IULA

**MICHAEL LIPSKY**

Ford Foundation., N.Y.

**BRADFORD SMITH**

Ford Foundation, Brazil

**RONALD MACLEAN ABAROA**

MacLean-Abaroa Consultores Ltd.

C/ Federico Zuazo 1598

Edif. Park Inn , Piso 5to., Oficina 52

Casilla 10583 - La Paz, Bolivia

Ph/fax 591-2 35-1601

**TARCISIO CASTAÑEDA**

Misión Social, Departamento de Planeación

Calle 26 No. 13-19, Piso 25

Santafé de Bogotá, Colombia

Ph. 57-1 334-0261 /fax. 57-1 334-0391

**FERNANDO ROJAS**

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales

Alternativos (ILSA)

Calle 38 No. 16-45

Apartado Aéreo 077844

Bogotá, Colombia

E.M.: (Alternex): ILSABOG

ph. 57-1 245-5955 / fax 57-1 288-4854

**ABOG. CARLOS HUGO MOLINA**

Secretario Nacional de Participación Popular

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Av. Arce 2147 - Casilla 6263, La Paz, Bolivia

Ph. 591-2 36-5010 / fax 591-2 31-6549

**GEORGE PETERSON**

The Urban Institute

2100 M Street, N.W.

Washington, DC 20037

Ph. (202) 857-8636 // fax (202) 429-0687

**BILL PARENT**

Executive Director, Innovations Program for State and  
Local Government

Kennedy School of Government, Harvard

79 JFK Street,

Cambridge, MA 02138

Ph. 617 495-1126 / fax 617-496-4602

**FERNANDO CEPEDA**

Universidad de los Andes

Calle 92 No. 1223

Bogota, Colombia - Ph./fax (57-1) 616-5303

**MICHAEL MURPHY**

Director, International Municipal Programs - ICMA

777 North Capitol St., N.E., # 500

Washington, DC 20002-4201

Ph. (202) 962-3508 & 962-3667 // Fax (202) 962-

3681/ 962-3500

**MAYORS & OFFICIALS -  
CENTRAL AMERICA & CARIBBEAN**

**MEXICO**

**ARQ. HECTOR OSUNA**

Presidente Municipal  
Municipalidad de Tijuana  
Palacio de Gobierno Municipal  
Av. Independencia y Paseo Tijuana  
Zona Urbana Río  
Tijuana, B.C. 22320, México  
(Sec. Priv. Ph. 52-66 82-4301/fax. 52-66 82-4221)

**FUNCIONARIO MUNICIPAL DE MEXICALI**

Representando al Sr. Pte. Municipal de Mexicali  
(Don **FRANCISCO PEREZ TEJADA**)  
Palacio Municipal 2o. Piso  
Calzada Independencia y Héroes  
Centro Cívico, C.P. 21000  
Mexicali, Baja California  
Ph. (52-65) 57-13-01 X 181 / 57--34-18 // fax (52-65)  
57-28-56

**RAMON GALINDO (Director de Desarrollo Social)**

Ayuntamiento de Juárez  
Calle Mariscal # 105 esq. 16 de Septiembre  
C.P. 32130 Zona Centro, Ciudad Juarez, Chihuahua  
Ph. (52-16) 14-0087/14-3574; 14-3445; 14-3454; Direc.  
14-7436// fax (52-16) 14-3573

**ARTURO UGALDE MENESES**

Pte. Municipal de Tlalnepantla  
Centro - Tlalnepantla de Baz  
Edo. de México - C.P. 54000  
Ph. 565-51-86; 565-9686; 565-06-54 // fax 390-77-95?

**FERNANDO ALBERTO GARCIA CUEVAS**

Pte. Municipal de Cuautitlán Izcalli  
Centro - Cuautitlán,  
Edo. de México - C.P. 54800  
Ph. (873-1330/ 1326 // fax 873-2722)

**RAUL MEJIA GONZALEZ**

Pte. Municipal en Tepic  
Calle merida y Amado Nervo s/n  
Col. Centro, C.P. 63000  
Tepic, Nay.  
Ph. (52-321) 275-70 // fax (52-321) 655-27

**MANUEL AGUILERA GOMEZ**

Jefe del Departamento del Distrito Federal  
Plaza de la Constitución y Pino Suárez, 1er. Piso  
Col. Centro, Delegación Cahatémoc, C.P. 06068  
México DF

**EL SALVADOR**

**CARLOS PINTO**

Gerente General  
COMURES  
(Corporación de Municipios de la Rep. de El Salvador)  
Fax. 2-23-1785

**NORMA DOWE**

Ministra de Reconstrucción  
Fax. 70-3947

**ANA EVELYN JACIR DE LOVO**

Directora General - Grupo Asesor Económico y Social  
- Ministerio de Planificación y Coordinación del  
Desarrollo Económico y Social  
Final 17 Avda. Norte  
Centro de Gobierno  
San Salvador, El Salvador, C.A  
Ph. (503) 71-1335; Fx. (503) 81-0621

**LUIS ANTONIO ALVAREZ**

Alcalde de Santa Ana

**EDGAR MEJIA**

Director Ejecutivo  
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal

**GUATEMALA**

**OSCAR BERGER**

Alcalde de Ciudad Capital  
Fax. 2-51-4129

**DANIEL CABALLEROS**

Alcalde de San Marcos y Pte. de Asociación de Munic.  
de Guatemala  
Fax. 2-32-7602

**NICARAGUA**

**SERGIO LA VARREDA**  
Alcalde de Panajachel  
Fax. 0-62-3008

**ARNOLDO ALEMAN**  
Alcalde de Ciudad Capital  
Fax. 2-68-0396

**RICARDO A. FLORES ASTURIAS** (Diputado)  
**Coordinador - Subcomisión de Asuntos Municipales**  
Parlamento Centroamericano  
12 Avenida 33-04 Zona5  
Guatemala 01005  
Ph. (502-2) 39-0466/74; Fx. 31-2286

**JOSE RIZO**  
Jefe de Gabinete Alcaldía de Managua

**LUIS FELIPE PEREZ**  
Alcalde de León

**MARCO ANTONIO SOLARES**  
Diputado del Parlamento Centroamericano  
12 Avda. 33-04 Zona 5  
Guatemala 01005  
Ph. (502-2) 31-2154; 39-0466/70; Fx. 31-2209

**ALEJANDRO RAMON VALDIVIA**  
Alcalde de Chichigalpa  
Pte. de la Asociación de Municipios de Nicaragua  
Ph. (303) 232-456; Fax. (303) 232-324

**ERNESTO ORTEGA**  
Alcalde de San Marcos y Vice Presidente AMUNIC  
Asociación de Municipios de Nicaragua  
Fax. 2-34-3324

**HONDURAS**

**ROBERTO ACOSTA**  
Alcalde de Ciudad Capital

**FRANK LANZAS**  
Alcalde de Matagalpa  
Apt 38  
Matagalpa, Nicaragua  
Ph. (505) 61-2552/3456; fx. (505) 61-2429

**MARIO LOPEZ**  
Director Ejecutivo AMHON  
Asociación de Municipios de Honduras  
Fax. 37-6827

**RENE HERRERA**  
Dept. de Planeación Alcaldía de Managua

**LUIS GARCIA BUSTAMANTE**  
Alcalde de San Pedro Sula  
Fax. 57-2844

**COSTA RICA**

**GUADALUPE LOPEZ**  
Alcalde de Villanueva  
Fax. 67-4404

**OLMAN ROJAS**  
Gerente General UNGL  
Unión Nacional de Gobiernos Locales  
Fax. 223-8072

**DR. MARLON G. LARA ORELLANA**  
Alcalde de Puerto Cortes  
Puerto Cortes, Honduras  
Ph. 55-0183/0102; fx. 55-0345

**JUAN LUIS JIMENEZ SUCCAR**  
Diputado Asamblea Legislativa  
**Ph. 233-3055/221-1727; Fx. 233-1656**

**SIGIFREDO RAMIREZ**  
USAID-HONDURAS

**JOSE LUIS SEGURA**  
Pte. Munic. Alajuela

**FLORA RUIZ**  
USAID-Costa Rica  
800 METERS NORTH OF THE US EMBASSY  
IN ROHRMOSER  
San Jose, Costa Rica  
ph. 506-231-4109

**CARLOS CHANG**  
USAID-Costa Rica

**MAURICIO GUZMAN**  
Elected Mayor of Cali, Colombia

**BELIZE**

**RAYMOND COX**  
Mayor of Belize

**ECUADOR**

**MARCO TAFUR**  
Alcalde de Ibarra

**HAITI**

**CLAIRE LYDIE PARENT**  
Maire de Pétion - Ville  
Pétion - Ville (Ph. 57-0122)

**VICTOR SILVA**  
Alcalde de Quevedo

**PATRICIO LOPEZ**  
Alcalde de Puyo

**JAMAICA**

**ARTHUR GILCHRIST**  
Mayor - Montigo Bay

**CHARLES LEARMOND**  
Mayor - May Per

**PERU**

**LUZ SALGADO R. DE PAREDES**  
Pte. Com. de Descentralización y Gob. Locales del  
Congr. Constituyente Democrático  
Ph. 33-2208;33-2790; Fx. 33-0882

**ANTONIO SIMONS VELA**  
Alcalde de Moyabamba, Departamento de San Martín

**MAYORS & OFFICIALS --SOUTH AMERICA**

---

**TEODOMIRO ROMAN RODRIGUEZ**  
Alcalde de Concepción, Depto. de Junín  
Av. Mariscal Cáceres 320, Concepción  
Ph. (-64) 58-1817; Fx. 58-1011

**COLOMBIA**

**HECTOR EDUARDO REALPE CHAMORRO**  
Alcalde del Municipio de Ipiales  
Cra. 6a., No. 8-75  
Parque 20 de Julio  
Departamento de Nariño, Colombia  
Ph. 57-2725 4044 / fax 57-2725 2484  
Home: Calle 24C No. 6A-62  
Barrio Santa Cecilia  
Nariño, Colombia  
Ph. 57-2725 5802

**SR. GERMAN CARDONA GUTIERREZ**  
Former Mayor of Manizales  
Alcaldfia de Manizales  
CL 20 Cra. 19, Piso 6  
Manizales, Colombia

**BOLIVIA**

**ABOG. CARLOS HUGO MOLINA**  
Secretario Nacional de Participación Popular  
Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente  
Av. Arce 2147 - Casilla 6263, La Paz, Bolivia  
Ph. 591-2 36-5010 / fax 591-2 31-6549

**RONALD MACLEAN ABAROA**  
MacLean-Abaroa Consultores Ltd.  
C/ Federico Zuazo 1598  
Edif. Park Inn , Piso 5to., Oficina 52  
Casilla 10583 - La Paz, Bolivia  
Ph/fax 591-2 35-1601

**CHILE**

**SR. GIORGIO MARTELLI**

Secretario Ejecutivo  
Asociación Chilena de Municipios  
Estado 360 - Oficina 702 - B  
Santiago,  
Ph. (56-2) 633-7077; Fax 633-7263

**SR. GONZALO DUARTE**

Alcalde de Florida, Chile  
Fax. (56-2) 633-7263

**VENEZUELA**

**SR. ARISTOBULO ISTURIZ**

Municipio Libertador  
Palacio Municipal, Esquina de Monjas  
Frente a la Plaza Bolívar  
Caracas, Venezuela

**ING. MARIA NIEVES ACOSTA FABELO**

Presidenta Fundación para el Desarrollo de la  
Comunidad  
y Fomento Municipal, "FUNDACOMUN"  
Av. Abraham Lincoln,  
Final Blvd. de Sabana Grande  
Chacaito, Apartado 50.218  
Caracas D.F., Venezuela  
Ph. (58-2) 952-6820/0638 / fax (58-2) 952-0947

**EDGAR MARTINEZ**

Municipio Infante

**CLEMENTE SCOTTO**

Palacio Municipal Caroni  
Calle Bolivar, Diagonal Plaza Bolivar  
San Félix, Cdad. Guayana  
Estado Bolívar, Venezuela  
Ph. (-86) 4-1086; 4-2590; 4-4623; 4-2067; 4-1034; 4-  
4580; Ext.: 2218-2219; Directo: (-86) 4-2667

**ISMAEL GARCIA**

Municipio Jose F. Ribas

**MAYORS & OFFICIALS -NORTH AMERICA**

---

**CANADA**

**JACQUES JOBIN**

FCA (Federation of Canadian Municipalities)

**UNITED STATES**

**SAUL RAMIREZ**

Mayor of Laredo,  
P.O. Box 579  
1110 Houston St.  
Laredo, TX 78042-0579  
Ph. (210) 791-7309; Fx. (210) 791-7491

**LARRY DEL CARLO**

Director Federal Programs  
The Mayor's Office of Community Development  
City and County of San Francisco  
No. 10 United Nations Plaza - Suite 600  
San Francisco, CA 94102  
Ph. (415) 554-8950

**CARLOS LOPEZ**

Mayor of Dorado, PR

**ANGEL CASTILLO**

Exec. Dir. of Puerto Rico Mayors Association  
P.O.Box 5005, San Juan  
Puerto Rico 00906  
Ph. (809) 724-1939; 725-3434; Fx. (809) 721-8333

**Inter-American Conference of Mayors:  
“Pathways of Development for Municipal Governance”**

Auspiciado en conjunto por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA  
14-16 Noviembre, 1994  
Washington, D.C.

**Lista de Publicaciones**

**A. Speeches:**

- Mr. Johnny Soto, President, Executive Board, *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA). “La Experiencia del Asociativismo Municipal en la Defensa y Promoción de los Municipios Centroamericanos”. *In Spanish.*
- Mr. Ramon E. Daubon, Deputy Assistant Administrator for Latin America and the Caribbean, U.S. Agency for International Development. “Citizen Participation in Local Governance: Essential to Democracy.” *In English and Spanish.*
- Ms. Patricia Durán de Jager, Gerente General, *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA). “El Asociativismo: Comunicación y Poder de Movilización para el Desarrollo Municipal.” *In Spanish*

**B. Sponsor Organizations**

**World Bank**

**Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management.** Tim Campbell, Report No. 5, Regional Studies Program, Latin America and the Caribbean Technical Department. *In English and Spanish.*

**Inter American Development Bank**

**Relatoría General de la Conferencia sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.** Banco Interamericano de Desarrollo, 12-14 de septiembre de 1994. *In Spanish and English.*

**El Banco Interamericano de Desarrollo en Apoyo a la Descentralización y los Gobiernos Locales.** *In Spanish.*

**Elementos para la Modernización del Estado.** Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado. BID. *In Spanish and English.*

**C. Participant Countries**

**BOLIVIA**

**La Participación Popular.** Dr. Carlos Hugo Molina, Secretario Nacional de Participación Popular. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. *In Spanish.*

**Documents:**

**Popular Participation Law,** Republic of Bolivia, National Secretariat for Popular Participation. Ministry of Sustainable Development and the Environment. *In English and Spanish.*

**Decretos Reglamentarios, Reglamento de la Ley de Participación Popular.** Cuadernillos Municipales No. 2-1. Secretaría Nacional de Participación Popular. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

**Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base.** Secretaría Nacional de Participación Popular. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. *In Spanish.*

**COLOMBIA**

**Descentralización en los Sectores Sociales en Colombia: Principios, Alcances y Retos para el Futuro.** Tarsicio Castañeda, Director Misión Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Colombia. *In Spanish.*

**El Caso Puerto Nariño "Un Municipio Inviabile".** Departamento Nacional de Planeación/Banco Mundial. *In Spanish.*

**Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales.** Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, Misión Social. *In Spanish.*

**Asociación de Municipios de la Provincia de Obando (ASOOBANDO).** Ipiales, Colombia. Agosto de 1994.

**CHILE**

**Participación Ciudadana en el Gobierno Local: La Experiencia de La Florida, Chile.** Gonzalo Duarte Leiva, Alcalde de la Municipalidad de La Florida.

**UNITED STATES**

**Laredo, Gateway to Mexico.** Saul Ramirez, Mayor of Laredo, Texas.

**International Affairs - Central America - In Support of Humanitarian Foreign Aid.** Scripts from the speech of the Mayor of San Francisco, California. Larry del Carlo, Director Federal Programs, The Mayor's Office of Community Development City and County of San Francisco.