CIPPEC políticas públicas *public policies* | Programa de Política y Gestión de Gobierno

DOCUMENTO DE TRABAJO N°102
DICIEMBRE DE 2012

DESCENTRALIZACIÓN URBANA PARA EL GOBIERNO DE LAS CIUDADES: TENSIONES Y APRENDIZAJES SEGÚN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

JIMENA RUBIO

Resumen ejecutivo **4**
Introducción **5**
1. Enfoques teóricos para el estudio de los sistemas descentralizados **6**
Enfoque del gobierno local democrático 7
Enfoque intergubernamental 8
Enfoque policéntrico 9
2. Análisis comparado de procesos de descentralización urbana: los casos de Barcelona, Bogotá, Indianápolis, Londres y Montevideo. **11**
Tipos de descentralización 11
Análisis de casos de descentralización urbana 13
3. Resultados y tensiones de los procesos de descentralización urbana **30**
Descentralización estructural 30
Descentralización política 30
Descentralización fiscal 31
Descentralización administrativa y legislativa 32
Conclusiones **34**
Anexo **36**
Bibliografía **37**
Acerca de la autora **40**
Notas **41**

Índice de cuadros

Cuadro 1 Enfoques teóricos para el estudio de los procesos de descentralización urbana **10**
Cuadro 2 Tipos de descentralización e indicadores **13**
Cuadro 3 Casos de descentralización urbana según dimensiones **29**

Resumen ejecutivo

En julio de 2011 fueron elegidos, por primera vez, los miembros de las **Juntas Comunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (CABA). Este fue un paso decisivo para completar el proceso de descentralización hacia las comunas que se inició con la sanción de la Constitución de la Ciudad en el año 1996, donde se las define como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial.

Este documento analiza el proceso implementado en la CABA en relación con otras experiencias internacionales para dimensionar sus implicancias y complejidades. Para eso, se presentan los casos de descentralización urbana llevados a cabo en Barcelona (España), Bogotá (Colombia), Londres (Reino Unido), Indianápolis (Estados Unidos) y Montevideo (Uruguay).

Existen distintos enfoques teóricos para estudiar los sistemas descentralizados: el ***gobierno local democrático***, la ***gobernanza intergubernamental*** y la ***gobernanza policéntrica***. Si bien todos ellos comparten la visión de que las políticas públicas ya no son dominadas por un solo actor estatal, cada uno resalta distintas perspectivas y dimensiones sobre **una nueva forma de administración pública** que trasciende las fronteras de una única jurisdicción e implica un proceso de distribución del poder hacia otros actores gubernamentales y no gubernamentales.

Para analizar los procesos de descentralización mencionados, se utilizaron cinco dimensiones, extraídas fundamentalmente de los enfoques de la gobernanza intergubernamental y el gobierno local democrático: la estructural, la política, la fiscal, la administrativa y la legislativa. La investigación permitió distinguir algunas tensiones que surgieron durante estos procesos de descentralización y que pueden resultar útiles al momento de lograr una mejor y más eficiente provisión de bienes públicos en concordancia con las preferencias de los ciudadanos en la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido, es posible identificar al menos tres tipos fundamentales de tensiones. Una de ellas está asociada con el surgimiento de **externalidades interjurisdiccionales**, producto de la autonomía que adquieren las autoridades locales para tomar decisiones y su interés por satisfacer las necesidades de su electorado sin tener en cuenta cómo podrían afectar a otras jurisdicciones. Una segunda tensión se relaciona con la posible generación de **desequilibrios fiscales verticales**, producto de la autonomía que adquieren las jurisdicciones para administrar el gasto sin tomar en consideración sus ingresos. Por último, es posible identificar otro tipo de tensión asociada con la **baja eficacia e integralidad de las políticas públicas**, debido a la existencia de múltiples jurisdicciones encargadas de brindar servicios a una misma población de manera superpuesta y, comúnmente, descoordinada.

Este estudio que se presenta a continuación se realizó en el marco del proyecto **Apoyo a la Subsecretaría de Atención Ciudadana para el mejoramiento del proceso de descentralización comunal.**

Introducción

La elección por primera vez en julio de 2011 de los miembros de las Juntas Comunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituyó un paso decisivo para completar el proceso de descentralización hacia las comunas iniciado luego de la sanción de la Constitución de la Ciudad en el año 1996 la cual definió a las comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. En este contexto, resulta necesario pensar el proceso implementado en la CABA en relación con otras experiencias que permitan dimensionar las implicancias y complejidades del mismo con el objetivo de consolidar el proceso de descentralización iniciado quince años atrás.

El presente documento se propone realizar un análisis de casos de descentralización urbana llevados a cabo en Barcelona (España), Bogotá (Colombia), Londres (Reino Unido), Indianápolis (Estados Unidos) y Montevideo (Uruguay). La selección de los casos se ha realizado privilegiando la existencia de unidades territoriales descentralizadas con algún tipo de responsabilidad de gestión sobre las políticas públicas implementadas en el ámbito de su jurisdicción, con presupuesto propio y con órganos de gobierno. Más allá del grado efectivo de descentralización que presenta cada uno de estos casos, el objetivo es que la diversidad de los mismos permita iluminar distintos aspectos sobre el proceso de descentralización desarrollado en la Ciudad de Buenos Aires hacia las comunas.

El documento está dividido en tres secciones. En la primera se presenta un breve marco teórico a fin de introducir los principales enfoques y conceptos para analizar los procesos de descentralización, entendidos como políticas de reforma del estado que distribuyen poder dentro del mismo estado, hacia menores niveles de gobierno. Los enfoques teóricos aquí descriptos son el del *gobierno local democrático*, la *gobernanza intergubernamental* y la *gobernanza policéntrica*. Si bien todos ellos comparten la visión de que las políticas públicas ya no son el dominio excluyente de un solo actor estatal, cada uno enfatiza distintas perspectivas y dimensiones sobre una nueva forma de administración pública que trasciende las fronteras de una única jurisdicción e implica un proceso de distribución del poder hacia otros actores gubernamentales y no gubernamentales.

En la segunda sección se realiza un análisis comparado de los distintos casos seleccionados. Teniendo en cuenta una concepción bidimensional de los procesos de descentralización, como procesos de distribución del poder hacia dentro del estado y hacia la sociedad, se presenta una tipología sobre sus distintas dimensiones: estructural, administrativa, legislativa, fiscal y política que sirven como base para analizar los casos.

Por último, en la tercera sección del documento se presenta una discusión a partir de la bibliografía sobre la materia y los casos analizados sobre las tensiones que pueden surgir alrededor de los procesos de descentralización en relación con cada una de las dimensiones analizadas. El objetivo es dimensionar las implicancias que tales tensiones pueden tener en el proceso de descentralización hacia las comunas llevado a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

1. Enfoques teóricos para el estudio de los sistemas descentralizados

Los sistemas políticos descentralizados en los cuales el poder y la autoridad son difundidos y distribuidos entre diversos actores han sido estudiados desde múltiples enfoques y escuelas teóricas. En esta sección se desarrollan tres enfoques, cada uno de los cuales brinda herramientas de análisis distintas: los estudios del *gobierno local democrático*, *intergubernamentales* y *policéntricos*.

Los estudios del gobierno local democrático presentan un enfoque de los sistemas descentralizados focalizado en un solo nivel de gobierno, el local, y en las relaciones entre el estado y la sociedad (dimensión horizontal). Por su parte, los dos segundos tipos de estudios presentan un enfoque centrado en la gobernanza, la cual ha surgido dentro de los estudios de administración pública como un modelo de gestión, alternativo al burocrático, caracterizado por la existencia de mecanismos de coordinación en redes que involucran a múltiples actores (públicos y privados) en relaciones de cooperación, negociación e intercambio. En definitiva, el modelo de la gobernanza plantea que el diseño e implementación de las políticas públicas ya no es responsabilidad exclusiva de un estado centralizado[1].

Si bien gran parte de la bibliografía sobre gobernanza se ha centrado en las relaciones de coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales para la provisión de servicios, la gobernanza jerárquica es todavía una forma predominante de gestión (Hill y Lynn, 2004). En este sentido, es posible distinguir dos aspectos de la gobernanza: la articulación inter-jurisdiccional, caracterizada por las relaciones verticales entre distintos niveles de gobierno, y la articulación inter-organizacional, caracterizada por las relaciones horizontales con actores no gubernamentales.

El concepto de *gobernanza multinivel* incorpora de manera explícita estas dos dimensiones en tanto el término "multinivel" refiere a la creciente interdependencia de los gobiernos que operan en distintos niveles territoriales y el término "gobernanza" refiere a la creciente interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Bache y Flinders, 2004).

Sin embargo, el distinto peso asignado a cada uno de estos componentes permite distinguir distintas formas en que es posible organizar la gobernanza multinivel. Al respecto, Hooghe y Marks (2003) han resaltado la existencia de dos modelos distintos: uno compuesto por un número limitado de jurisdicciones (internacional, nacional, regional, local) que persiguen un propósito general y cuyas fronteras no se superponen entre sí y un segundo modelo compuesto por un número extendido de jurisdicciones que operan en numerosas escalas territoriales, están orientadas a cumplir un conjunto específico de tareas y sus fronteras se encuentran superpuestas.

Si bien los dos modelos, a los que denominaremos intergubernamental y policéntrico respectivamente, toman en consideración las relaciones entre distintos niveles de gobierno (dimensión vertical), la diferencia entre ellos reside en que en el segundo modelo las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la provisión de bienes y servicios (dimensión horizontal) adquiere un papel fundamental (Marks y Hooghe, 2004).

---

1 Es posible distinguir dos perspectivas diferenciadas sobre la gobernanza. Una en la que el estado tiene un papel menor y los actores sociales ocupan un lugar de preeminencia en la elaboración de políticas, y otra perspectiva en la que el estado tiene una posición central, aunque no exclusiva, en tanto regula y controla los sistemas de gobernanza. Desde esta segunda perspectiva, el gobierno es una condición necesaria para la gobernanza (Peters y Pierre 2004).

Enfoque del gobierno local democrático

Durante las décadas del '80 y '90 la agenda de la cooperación al desarrollo sostuvo la importancia de combinar dos procesos: la transferencia de responsabilidades a las unidades de gobierno local junto con la democratización de las mismas (Blair, 2000). En términos generales, el principal argumento ha sido que la descentralización hace posible un gobierno más cercano a los ciudadanos, facilitando de esta manera la participación de los mismos en los procesos de elaboración de políticas a fin de que tengan un papel central en las decisiones del gobierno local que los afectan de manera directa (Goldfrank, 2002).

Muchos de los estudios de los procesos de descentralización realizados desde este enfoque describen cómo la existencia de mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones en economías locales descentralizadas aumenta la calidad de los servicios públicos y mejora la receptividad (*responsiveness*) y responsabilización (*accountability*) del gobierno local (Andersson y Ostrom, 2008).

La mejora en la provisión de servicios públicos está asociada a la supuesta mayor efectividad del gobierno local, basada en la noción de subsidiariedad, para satisfacer las necesidades e intereses de aquellas personas cuyas vidas son afectadas directamente por las decisiones tomadas en ese nivel. En este contexto, los mecanismos de participación ciudadana hacen posible que los gobiernos tomen en consideración las demandas locales existentes al momento de diseñar políticas y proveer servicios.

Por su parte, la mejora en la receptividad y responsabilización del gobierno local están asociadas a la profundización democrática. Los estudios realizados desde el enfoque del gobierno local han analizado fuertemente la relación entre descentralización, participación ciudadana y profundización democrática. Al respecto, es posible distinguir dos dimensiones de la profundización democrática sobre las cuales impactan los mecanismos de participación ciudadana: el fortalecimiento de la sociedad y la democratización del estado (Goldfrank, 2007).

El fortalecimiento de la sociedad hace referencia a la construcción de ciudadanos activos que conocen sus derechos, plantean demandas al gobierno y se involucran en los asuntos públicos en oposición a una ciudadanía pasiva y sujeta a redes clientelares. En este sentido, los estudios sobre descentralización desde el enfoque del gobierno local han analizado cómo los distintos mecanismos de participación desarrollados generan incentivos para la acción colectiva al incrementar los beneficios esperados de la participación así como también generan ámbitos para que los ciudadanos adquieran experiencia y puedan organizarse (Abers, 1998).

Por su parte, la democratización del estado se encuentra asociada a la mayor receptividad del estado ante las necesidades y preferencias de los ciudadanos, la mayor transparencia de los actos de gobierno y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*). Con respecto a la relación entre participación y rendición de cuentas, los estudios sobre descentralización han distinguido distintos modelos de participación de la sociedad civil que permiten incrementar la rendición de cuentas del gobierno: la coproducción de servicios específicos entre el estado y actores sociales, el control desde fuera del estado por parte de los actores sociales a través de mecanismos de consulta y la participación directa en las funciones gubernamentales dentro del mismo estado (Ackerman, 2004).

De esta manera, los estudios realizados desde el enfoque del gobierno local democrático analizan los procesos de descentralización poniendo el foco en un solo nivel de gobierno (por lo general el local) y en los impactos de estos procesos sobre las capacidades institucionales para

proveer servicios de manera efectiva a partir de una profundización democrática de las relaciones entre el gobierno local y la sociedad.

Enfoque intergubernamental

El enfoque intergubernamental se ha centrado en analizar la distribución de poder y autoridad y las relaciones entre las distintas jurisdicciones gubernamentales en el marco de procesos de creciente descentralización. Dentro de este enfoque es posible distinguir dos escuelas teóricas: una asociada al estudio comparado de los sistemas federales de gobierno y la segunda al estudio de los procesos de integración de los países europeos.

Los estudios de los procesos de descentralización desde la perspectiva del federalismo se han centrado tanto sobre las condiciones de posibilidad de los procesos de descentralización como en sus impactos sobre las instituciones gubernamentales. Con respecto a los impactos, un importante conjunto de estudios ha analizado cómo los procesos de descentralización han afectado los patrones de distribución de poder y autoridad entre los distintos niveles de gobierno, tanto en términos fiscales, políticos y de elaboración de políticas públicas (Rodden, 2004).

Si bien se ha sostenido habitualmente que los procesos de descentralización tienden a aumentar el poder de los gobiernos sub-nacionales, algunos estudios han sostenido que es posible encontrar variación en el balance del poder intergubernamental. Así, las diferentes secuencias en que son implementadas las políticas de descentralización (administrativa, fiscal o política) afectan la evolución de las relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno (Falletti, 2005). Por ejemplo, si una descentralización de tipo política ocurre en primer lugar, ésta aumenta el poder de influencia de los actores sub-nacionales en las siguientes rondas de negociación sobre los tipos de descentralización a implementarse. Sin embargo, si una descentralización de tipo administrativa ocurre en primer lugar, entonces esta secuencia de reformas deriva, contrariamente, en un aumento del poder relativo del gobierno nacional, fijando serias restricciones fiscales sobre las provincias.

Por su parte, la escuela asociada a los procesos de integración europea se ha ocupado principalmente de analizar cómo fueron afectados, y complejizados, los patrones de relación entre las instituciones de la Unión Europea, los estados miembros y los gobiernos sub-nacionales en este nuevo contexto. La premisa de la cual parten estos estudios es que los procesos de descentralización e integración han aumentado el poder de los gobiernos sub-nacionales y han modificado la dinámica de las relaciones intergubernamentales, caracterizadas más por el diálogo y la negociación que por la obediencia y el control. Desde esta perspectiva, la gobernanza multinivel ha sido definida por la existencia de relaciones negociadas, no jerárquicas, entre instituciones en distintos niveles jurisdiccionales (transnacional, nacional, regional, local) así como por un "escalonamiento" (*layering*) vertical de los procesos de gobernanza en estos distintos niveles que no necesariamente tiene que atravesar todos los niveles intermedios (Peters y Pierre 2001).

Esta perspectiva plantea un tipo de interacción entre los distintos niveles institucionales muy distinto al que ofrece la perspectiva tradicional de las relaciones intergubernamentales asociada a los estudios comparados de los sistemas federales. Se diferencia en los siguientes aspectos: i) se refiere a procesos interconectados de gobernanza que incorporan tanto a actores públicos como privados en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración (formas *ad hoc* y diseñadas de manera diferente para cada asunto en particular), ii) están caracterizadas por las negociaciones y las redes y no por las constituciones u otros marcos legales y iii) no presentan una estructuración jerárquica en tanto las instituciones de nivel inferior no están inevitablemente

constreñidas por las instituciones de nivel superior (interacción directa entre las autoridades sub-nacionales y las instituciones supranacionales) (Peters y Pierre, 2004).

Más allá de las diferencias planteadas entre los estudios del federalismo y de la integración europea, ambos presentan un enfoque similar para analizar los procesos de descentralización en tanto asignan especial importancia a las relaciones entre múltiples niveles de gobierno y a las relaciones verticales hacia adentro del estado. Con respecto a las relaciones horizontales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, éstas son incorporadas por los estudios de la integración europea pero de manera subordinada al eje estructurante que suponen las relaciones intergubernamentales.

Enfoque policéntrico

El enfoque policéntrico de los sistemas descentralizados se encuentra fuertemente vinculado en sus orígenes al estudio, desde la teoría de la elección pública, de la provisión de bienes colectivos en las áreas metropolitanas de los Estados Unidos[2]. El estudio clásico de Ostrom, Tiebout y Warren (1961) analizaba los "sistemas políticos policéntricos" característicos de las áreas metropolitanas en las cuales se superponían muchos centros de toma de decisión. Es este sentido, si bien estos distintos centros eran formalmente independientes unos de otros, no era posible afirmar que tomaran decisiones y actuaran sin tomar en consideración los intereses públicos de los otros[3].

El enfoque policéntrico parte del supuesto, en oposición a la tradicional visión weberiana, de que no es necesario un único centro de poder para ejercer el gobierno que reclame una responsabilidad exclusiva para resolver los problemas públicos. Por el contrario, una tesis central del enfoque policéntrico es que distintos servicios de gobierno son provistos por un amplio espectro de organizaciones formales y arreglos informales en todos los niveles de agregación social (McGinnis y Hanisch, 2005).

De esta manera, este enfoque presenta una perspectiva crítica sobre los estudios de los procesos de descentralización enfocados en un solo nivel de gobierno y en las decisiones y acciones de un actor en particular dentro de ese nivel. Por el contrario, toma en consideración para explicar los resultados de la descentralización las relaciones entre los actores de un determinado sistema de gobernanza, los problemas abordados por este sistema y los arreglos institucionales en diferentes niveles de gobierno (Andersson y Ostrom, 2008). El foco se encuentra en cómo funcionan los sistemas anidados y flexibles de gobernanza generados para resolver determinados problemas colectivos y en las condiciones (incentivos institucionales) que permiten desarrollar estos sistemas.

En síntesis, los estudios de los procesos de descentralización basados en el enfoque policéntrico se focalizan tanto en las relaciones entre múltiples niveles de gobierno como en las

---

[2] Otros tipos de estudios realizados desde este enfoque se han centrado en analizar sistemas para la provisión de bienes colectivos en el ámbito internacional y en el ámbito regional. Ejemplo de ello son las jurisdicciones transnacionales surgidas en diversos lugares de Europa que involucran a autoridades gubernamentales regionales y locales, representantes parlamentarios y diversas organizaciones sociales (Marks y Hooghe, 2004).

[3] La idea de la interrelación entre las distintas jurisdicciones tuvo su origen en la hipótesis desarrollada por Tiebout según la cual la competencia inter-jurisdiccional facilitaba la complementación entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas gubernamentales. Cuando los residentes o empresas pueden moverse entre regiones o localidades, esto genera una mayor presión sobre los gobiernos regionales o locales para proveer bienes públicos de manera más eficiente y, de esta manera, aumentar su base impositiva. De esta manera, la existencia de gobiernos descentralizados y heterogéneos resolvía parcialmente el problema de la provisión eficiente de bienes públicos (Howell-Moroney, 2008).

relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para analizar los procesos de descentralización. Para este enfoque el involucramiento de los actores no gubernamentales en los sistemas de gobernanza para la resolución de problemas colectivos es fundamental[4].La unidad de análisis son los sistemas de gobernanza flexibles y con cierto grado de autonomía para abordar los problemas referidos a un sector de política en particular. Estos sistemas son entendidos como industrias de servicios públicos en las cuales diversos actores, gubernamentales y no gubernamentales, en diversos niveles de gobierno confluyen para proveer determinados bienes y servicios.

A continuación se sintetizan en el **Cuadro 1** las principales características de los tres enfoques reseñados anteriormente.

Cuadro 1 Enfoques teóricos para el estudio de los procesos de descentralización urbana

	Gobierno Local Democrático	Gobernanza multinivel	
		Intergubernamental	Policéntrica
Nivel jurisdiccional	Un solo nivel de gobierno	Distintos niveles de gobierno	Múltiples jurisdiccionales (distintos niveles de gobierno y distritos de servicios)
Principal dimensión de análisis	Horizontal (relaciones Estado/sociedad)	Vertical (relaciones intra- Estado)	Horizontal (relaciones Estado-sociedad) Vertical (relaciones intra- Estado)
Objeto de estudio	Mecanismos de participación social	Relaciones intergubernamentales	Industrias de servicios públicos

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Andersson y Ostrom (2008) y Marks y Hooghe (2004).

[4] Una premisa fundamental de este enfoque es que los sistemas de gobernanza son más efectivos cuando los ciudadanos tienen la capacidad y están autorizados para organizar múltiples autoridades de gobierno.

2. Análisis comparado de procesos de descentralización urbana: los casos de Barcelona, Bogotá, Indianápolis, Londres y Montevideo.

Tipos de descentralización

A fin de analizar los sistemas de gobierno descentralizados que son estudiados en este documento se utilizarán cinco dimensiones extraídas fundamentalmente de dos de los enfoques teóricos sintetizados en el apartado anterior: la gobernanza intergubernamental y el gobierno local democrático. Estas dimensiones conforman una tipología sobre el carácter y la dinámica de la distribución del poder desde un centro en el que se concentra hacia otros espacios. La distinción entre distintos tipos de descentralización es importante a efectos teóricos y conceptuales en tanto permite comprender la complejidad de estos procesos así como también profundizar sobre los impactos de los mismos al analizar, por ejemplo, las relaciones entre sus distintos componentes y la mejora en la efectividad de los gobiernos (Treisman, 2000) o el balance de poder intergubernamental (Falleti, 2005).

Desde el enfoque de la gobernanza intergubernamental, la descentralización implica analizar el carácter y la dinámica de la distribución de poder entre distintos niveles de gobierno[5]. En este sentido, se han distinguido tradicionalmente tres dimensiones: la descentralización administrativa, fiscal y política (Selee, 2004; Falleti, 2005).

La *descentralización administrativa* comprende el conjunto de políticas cuyo objetivo radica en la transferencia de funciones administrativas y de provisión de servicios sociales como educación, salud, o vivienda, a niveles sub-nacionales de gobierno (Falleti, 2005). Implica que los gobiernos sub-nacionales no tienen potestad para legislar en asuntos referidos al diseño de la política, sino sólo a la implementación y administración de la misma (Hueglin y Fenna, 2006).

La *descentralización fiscal* por su parte refiere a cómo los recursos financieros son distribuidos entre los niveles de gobierno central y los niveles de gobierno sub-nacional. La bibliografía sobre federalismo fiscal ha enfatizado la importancia de la relación entre el nivel de descentralización de la recaudación y el nivel de descentralización del gasto. Esta relación es importante en tanto constituye un indicador del grado de autonomía que tienen los gobiernos sub-nacionales para cumplir con las responsabilidades que les son asignadas de manera constitucional. En este sentido, es importante tomar en consideración si la descentralización del gasto está financiada por donaciones intergubernamentales, a través de impuestos o tasas por la utilización de determinados servicios o préstamos (Rodden, 2004).

Por último, en cuanto a la *descentralización política* la misma refiere a los mecanismos de representación de los gobiernos sub-nacionales. Si los funcionarios sub-nacionales son elegidos localmente (a través de elecciones o de la designación de las comunidades locales) hay un mayor nivel de descentralización política que si todos los funcionarios son designados por las autoridades centrales (Treisman, 2000). Al respecto, la posibilidad de votar en forma diferente a nivel del gobierno central y a nivel del gobierno sub-nacional permite reflejar las preferencias de los votantes sobre las problemáticas y necesidades más cercanas a su realidad.

---

[5] Al hablar de la descentralización gubernamental es necesario distinguir claramente entre el eje unitarismo-federalismo y el eje centralización-descentralización en tanto puede hablarse de estados unitarios descentralizados o encontrar centralización o descentralización en estados federales (Hueglin y Fenna, 2006).

Además de estos tres tipos de descentralización es posible distinguir a partir del enfoque de la gobernanza intergubernamental entre la *descentralización estructural* y la *descentralización legislativa*. La primera hace referencia simplemente al número de niveles de gobierno (Treisman, 2000). Por su parte, la *descentralización legislativa* implica que los gobiernos sub-nacionales son responsables por la elaboración de políticas públicas, desde su diseño a su implementación (Hueglin y Fenna, 2006). Es importante tomar en consideración entonces en qué medida los gobiernos centrales y los menores niveles de gobierno comparten autoridad para tomar decisiones sobre un conjunto determinado de sectores de política y en qué medida los gobiernos centrales ceden completa autonomía a los gobiernos sub-nacionales o preservan la capacidad de anular decisiones y políticas de niveles de gobierno más bajos (Treisman, 2000 y Rodden, 2004).

Desde la perspectiva del *enfoque del gobierno local democrático* es posible analizar los distintos mecanismos de participación ciudadana que hacen posible la injerencia de la sociedad en las cuestiones de gobierno permitiendo entonces generar un estado más receptivo y responsable ante los ciudadanos. Estos mecanismos de participación han sido frecuentemente distinguidos en función del grado de incidencia sobre el proceso de toma de decisiones gubernamentales. En este sentido, es posible distinguir entre los mecanismos consultivos y los mecanismos de decisión. Los mecanismos consultivos son aquellos mediante los cuales la ciudadanía tiene posibilidad de expresar su opinión, de manera no vinculante, sobre determinadas decisiones en el diseño o implementación de un programa/política o de controlar y pedir explicaciones por lo realizado. Por su parte, los mecanismos de decisión son aquellos mediante los cuales los ciudadanos tienen posibilidad de incidir de manera directa sobre los procesos de elaboración de las políticas públicas. En la tipología utilizada en este documento esta dimensión será incluida dentro del tipo de descentralización política.

Por último, cabe realizar algunos comentarios respecto al *enfoque policéntrico*. Si bien sus aportes vinculados a la dimensión horizontal de los procesos de descentralización no serán incorporados en la tipología aquí utilizada debido a que superan los objetivos y las posibilidades del análisis realizado en este estudio, resulta importante destacar que dicho aportes no deben ser ignorados ya que los procesos de descentralización muchas veces se dan a través de múltiples jurisdicciones que no se reducen exclusivamente a los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional, internacional). En este sentido, cobra importancia el desarrollo de dimensiones de análisis ligadas por ejemplo a la bibliografía sobre redes de política que permitan capturar las dinámicas de los procesos de descentralización horizontal del poder y que incorporen las principales características de las redes vinculadas a la variedad de actores que las integran, sus objetivos, recursos y estrategias y el grado de dependencia entre ellos (Klijny Koppenjan, 2000).

A continuación se detalla en el **Cuadro 2** la tipología que será utilizada para el análisis de los casos de descentralización urbana estudiados, indicándose para cada una de las dimensiones de la tipología los principales indicadores referidos por la bibliografía sobre la materia que permiten capturar los aspectos más relevantes de las mismas.

Cuadro 2 Tipos de descentralización e indicadores

Tipo de descentralización	Indicadores
Estructural	• Cantidad de niveles jurisdiccionales.
Política	• Porcentaje de los funcionarios locales que son elegidos por el voto popular. • Cantidad de mecanismos de participación social existentes a nivel local. • Poder consultivo, de control o decisional de los mecanismos de participación.
Fiscal	• Porcentaje del gasto descentralizado. • Porcentaje de los ingresos descentralizados. • Porcentaje de los ingresos de fuentes propias.
Administrativa	• Cantidad y tipo de competencias descentralizadas. • Exclusividad o concurrencia de las competencias.
Legislativa	• Autoridad legal del gobierno central para controlar y anular decisiones. • Cantidad de sectores de política sobre los cuales es posible tomar decisiones de manera autónoma.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de diversos documentos sobre descentralización citados en este apartado.

Análisis de casos de descentralización urbana

En este apartado se analizarán los casos de descentralización urbana llevados a cabo en las ciudades de Barcelona, Bogotá, Indianápolis, Londres y Montevideo a partir de las dimensiones que conforman la tipología desarrollada en el apartado anterior: estructural, política (que incluye tanto un análisis sobre los órganos de gobierno como también sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes), fiscal y administrativa y legislativa.

Barcelona

Contexto

El proceso de descentralización de la ciudad de Barcelona se inició en el año 1979 bajo el gobierno del Partido Socialista Catalán (PSC) en el marco de la transición democrática española y de la sanción de la Constitución Nacional en 1978 que reconoció la autonomía municipal. Este proceso tenía como objetivo no sólo mejorar la calidad de los servicios públicos de bienestar social en un contexto de fuerte recesión económica sino también profundizar a nivel local la democratización iniciada a nivel nacional contraponiéndola con el fuerte centralismo que había caracterizado a la dictadura de Franco (Blakeley, 2005).

Recién en 1985 la *Ley de Bases del Régimen Local* (Ley 7/1985) de origen nacional, permitió a los municipios establecer unidades territoriales de gestión descentralizada, con la organización, funciones y competencias que cada gobierno local quisiera otorgarles. En este contexto, el Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona aprobó en el año 1986 las *Normas Reguladoras de Ordenación de los Distritos y de la Participación Ciudadana*, reformuladas luego en el año 2001, que establecieron la estructura orgánica y las competencias de los distritos de Barcelona. Los mismos fueron definidos como "órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y la

descentralización de la participación ciudadana y para la aplicación de una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y la representación de los intereses de los diversos barrios y zonas del municipio" (Art. 1).Luego de varios años de funcionamiento, los distritos fueron reconocidos como nivel de gobierno local en la *Carta Municipal de Barcelona* sancionada por la Ley 22/1998 del Parlamento de Cataluña.

Descentralización estructural

La ciudad de Barcelona se encuentra actualmente dividida en diez distritos municipales. Cada uno de los distritos tiene una población promedio de 162.800 habitantes y está integrado a su vez por diversos barrios[6]. La división de la ciudad se realizó por acuerdo del Plenario del Consejo Municipal de Barcelona en el año 1984 en el contexto del Programa de Descentralización del Ayuntamiento de Barcelona[7].

La división fue resultado de un proceso de consenso político entre los representantes de todas las fuerzas políticas presentes en el Consejo Municipal y representantes de diversas entidades ciudadanas que acordaron una serie de criterios a partir de los cuales definirlos límites territoriales de los distritos. Los principales criterios fueron: favorecer la diversidad social, establecer unidades reales de relación y comunicación, identificar a los distritos como unidades de planeamiento urbanístico y limitar la población a un volumen relativamente homogéneo que podría oscilar entre 150.000 y 200.000 habitantes (Amorós, 1999).

Descentralización política

- *Órganos de gobierno*

De acuerdo a las Normas Reguladoras de Funcionamiento del año 2001, los distritos tienen las siguientes autoridades de gobierno:

- **El Regidor/Concejal de Distrito:** es el jefe ejecutivo del Distrito y es nombrado directamente por el Alcalde de la Ciudad de entre los miembros electos del Consejo Municipal de Barcelona (Regidores/Concejales del Ayuntamiento). El Regidor de Distrito participa de las reuniones del Consejo de Distrito, pero no tiene derecho a voto. Asimismo dirige la administración y el personal, inspecciona obras y servicios del distrito y define la organización, vela por la protección ciudadana en el distrito, atiende la dirección de los servicios municipales del distrito, asegura la relación entre el Distrito y diferentes sectores de la administración municipal, ejecuta los acuerdos de los órganos colegiados del Distrito, fomenta las relaciones del Ayuntamiento con el movimiento ciudadano del distrito e informa de la actividad municipal y transmite al Gerente de Distrito las orientaciones políticas a seguir en la gestión de los servicios[8].

---

[6] Los distritos de Barcelona son: Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjüic, Les Corts, Sarrià-SantGervasi, Gràcia, Horta-Guinardó, NouBarris, Sant Andreu, Sant Martí.

[7] Barcelona ya había sido dividida anteriormente en doce distritos en el año 1960 y se habían establecido Juntas Municipales como órganos administrativos de los mismos.

[8] El Gerente de Distrito es un funcionario del Ayuntamiento de Barcelona que se encarga de la coordinación técnica de los servicios en el distrito.

- **Consejo Municipal de Distrito:** es el órgano de representación política del Distrito y está formado por 15 Consejeros, el Presidente del Consejo, el Regidor/Concejal de Distrito y los Regidores/Concejales Adscritos[9]. Los Consejeros son nombrados por el Alcalde de la ciudad de Barcelona, de acuerdo a la designación por parte de los partidos políticos con representación en el Consejo Municipal que hayan obtenido un mínimo del 5% de los votos en el distrito correspondiente y en proporción a los resultados electorales obtenidos en el distrito. Tienen un mandato cuya duración depende de la duración del gobierno del Ayuntamiento y reciben una remuneración por su trabajo. El Consejo se encarga de aprobar el Programa de Actuación del Distrito e impulsar a nivel municipal la aprobación de instrumentos de ordenamiento urbanístico que afectan al distrito.

- **Presidente del Consejo de Distrito:** nombrado por el Alcalde de entre los Regidores/Concejales del Consejo Municipal de Barcelona a propuesta del Consejo de Distrito. El presidente convoca y preside las sesiones del Consejo, somete a aprobación el Plan y Programa de actuación del Distrito y eleva a los demás órganos municipales las propuestas del Consejo. Sólo tiene derecho a voto en el Consejo de Distrito en caso de empate.

- **Comisión de Gobierno:** es el órgano ejecutivo que asiste al Regidor en la dirección del gobierno del distrito. Está conformada por el Regidor y un mínimo de cinco miembros del Consejo Municipal del Distrito. Establece la orden del día del Consejo del Distrito. Se reúne una vez al mes de manera ordinaria.

  - *Ámbitos de participación ciudadana*

Desde el comienzo del proceso de descentralización los distritos fueron considerados no sólo como órganos para la prestación de servicios sino también para la democratización del gobierno local. En 1986 cuando se aprobaron las *Normas Reguladoras del Funcionamiento de los Distritos* se definieron diversos mecanismos de participación ciudadana[10]. Estos mecanismos abrieron espacios para la intervención de organizaciones sociales, aunque los mismos privilegiaron a aquellas con mayor poder de organización al tiempo que implicaron un fuerte control sobre las mismas (Blakeley, 2005). En 2001, la modificación de las *Normas Reguladoras de Funcionamiento de los Distritos* establecieron los siguientes órganos de participación.

- **Consejo Ciudadano de Distrito:** es el máximo órgano consultivo y de participación del Distrito. Está integrado por representantes de entidades y asociaciones, los Consejos Sectoriales del distrito y también por ciudadanos y ciudadanas a título individual. Su función es asesorar al Consejo del Distrito en la definición de las grandes líneas de la política y gestión del Distrito[11]. Tiene un carácter consultivo en tanto sus resoluciones tienen rango de recomendación para los órganos de gobierno del distrito.

---

[9] Los Regidores Adscritos son nombrados por el Alcalde a propuesta de los grupos municipales del distrito, es decir, los grupos políticos que tienen representación en el Consejo del Distrito.

[10] Entre los mecanismos procedimentales se encontraban la audiencia pública, iniciativa ciudadana, información pública, referéndum y consulta ciudadana, derecho de petición y entre los organizativos los Consejos Sectoriales Distritales y el Consejo Consultivo de Asociaciones y Entidades.

[11] Debate sobre el Programa de Actuación del Distrito, las Ordenanzas y Reglamentos Generales del Distrito, Presupuesto Municipal y los resultados de los indicadores de la gestión municipal y del distrito.

- **Audiencia pública de Distrito:** tiene como finalidad potenciar la comunicación periódica entre el Consejo del Distrito y la ciudadanía, y servir como instancia de interrelación permanente. Tiene que ser convocada cada dos meses como mínimo. Está abierta a toda la ciudadanía y en ella se puede tratar cualquier tema, para lo cual las personas y las entidades deben solicitarlo por escrito antes de que empiece la sesión.

- **Comisiones de trabajo, Consejos sectoriales, Consejos de equipamiento:** son creados a iniciativa de la Comisión de Gobierno para llevar a cabo estudios y seguimientos de proyectos y actividades en ámbitos del distrito, barrio, sector o equipamiento. Están abiertos a la participación de la ciudadanía.

Descentralización fiscal

Cada distrito tiene su propio presupuesto que es elaborado por el Consejo de Distrito. El artículo 21 de la Ley 22/1998 así como el artículo 5 de las *Normas Reguladoras del Funcionamiento de los Distritos* establecen que por lo menos el 15% del presupuesto anual del Ayuntamiento de Barcelona debe ser gestionado por los distritos.

Si bien hasta el momento no se ha alcanzado este porcentaje se ha observado un fuerte incremento en el porcentaje del presupuesto gestionado por los distritos en tanto mientras que en 1988 recibían sólo el 7,11% del presupuesto, en 1998 recibieron el 12,32%, denotando una fuerte consolidación de los distritos como unidades administrativas y políticas descentralizadas (Blakeley, 2005). Este porcentaje se mantuvo en los últimos años, siendo que el promedio del porcentaje del presupuesto destinado a los distritos en relación al presupuesto municipal total fue entre 2007 y 2010 de 12,23%, lo que representa en valores absolutos un promedio anual de 287.000 euros (en miles de euros)[12].

Descentralización administrativa y legislativa

El proceso de descentralización de competencias y funciones hacia los distritos fue realizado en base al criterio general de no transferir todas aquellas competencias que permitían a los servicios centrales una visión estratégica, integral y globalizadora de la ciudad y de sus necesidades (Amorós, 1999). De esta manera, los distritos pasaron a ocuparse principalmente de la realización de trámites (padrón de habitantes, certificados, cambios de titularidad, etc.), la provisión de servicios técnicos (licencias de actividades económicas, licencias de obras, ocupación de la vía pública, vados, reservas de estacionamiento, denuncias por infracciones) y la provisión de servicios personales (hogares de pensionistas, guarderías, ayuda domiciliaria, vacaciones para jóvenes y para niños, centros cívicos, prevención sanitaria, revisiones médicas y vacunaciones, promoción deportiva, etc.).

La coordinación de los servicios provistos por el distrito está a cargo de un gerente nombrado por la Alcaldía, que se encarga de ejecutar las resoluciones de los órganos de gobierno e interpretar

[12] Anuario Estadístico de la Dirección de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona. Información disponible en: http://www.bcn.es/estadistica/castella/dades/anuaris/index.htm.

e implementar las políticas municipales[13]. El Gerente de Distrito debe implementar las directivas del Regidor del Distrito quien se encarga de la dirección de los servicios municipales en el distrito así como de ejecutar el Plan de Actuación del Distrito y los acuerdos del Consejo de Distrito. Asimismo todas las gerencias de los distintos distritos coordinan sus acciones de carácter técnico-administrativas través del Comité Ejecutivo que está integrado por los Gerentes de Distrito y los Gerentes Sectoriales del Ayuntamiento.

Bogotá

Contexto

Luego de algunos intentos fallidos a mediados de la década del '80 por profundizar la descentralización interna de la administración municipal de la ciudad de Bogotá a través de la creación de Juntas Administradoras Locales elegidas popularmente, en 1991 se sancionó la reforma de la Constitución nacional la cual estableció un esquema de descentralización "con el fin de mejorar la prestación de servicios y asegurar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local" (Artículo 318).De esta manera, la Constitución estableció un esquema de descentralización en el cual: i) ordena al Concejo que divida a la ciudad en unidades territoriales y haga el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas, ii) determina que se le asignen a las localidades partidas globales en el presupuesto anual del Distrito y iii) establece una estructura de gobierno conformada por una Junta Administradora Local elegida popularmente y un Alcalde Local elegido de manera indirecta.

Al amparo del marco descentralizador que había impulsado la Constitución, se sancionaron diversas normativas que establecieron un mandato fijo para los Alcaldes Locales así como la transferencia del 10% de los ingresos ordinarios de la ciudad y la autonomía para ordenar el gasto (Ley 1° de 1992), la delimitación geográfica de las localidades (Acuerdo 2 de 1992) y la definición de sus competencias (Acuerdo 6 de 1992). Sin embargo, las relaciones conflictivas entre el Alcalde Mayor y los Alcaldes Locales llevaron a que el Estatuto Orgánico de la Ciudad aprobado en 1993 (Decreto 1421) incorporara una serie de modificaciones que, con un enfoque fuertemente centralizador, limitaron la autonomía de las localidades (Maldonado Copello, 2007).

Descentralización estructural

La ciudad de Bogotá se encuentra dividida actualmente en veinte localidades cuyos límites fueron definidos por el Acuerdo 2 de 1992. Este Acuerdo básicamente mantuvo la misma división administrativa de la ciudad en zonas que se había implementado en 1954 con el objetivo de

[13] Actualmente la estructura ejecutiva de la Gerencia de Distrito está compuesta por: la Unidad Territorial de la Guardia Urbana, la Dirección de Servicios Generales, la Dirección de Servicios de Territorio, la Dirección de Servicios a las Personas (encargada de proveer servicios y prestaciones orientadas a la mejora de la calidad de vida, la atención de las necesidades sociales y la promoción del desarrollo de las personas), la Dirección de Servicios de Licencias y Espacios Públicos.

conformar una sola unidad territorial y de servicios que permitiera incorporar a los municipios circunvecinos que aumentaban progresivamente su población (Botero y Espinosa, 2010)[14].

Las localidades tienen una población promedio de 344.000 habitantes, aunque las mismas presentan un alto nivel de heterogeneidad demográfica (la localidad más pequeña es Sumapaz con 5.708 habitantes y las más poblada es Kennedy con 938.387 habitantes). A su vez estas localidades se encuentran divididas en Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) que son unidades territoriales que aglutinan varios barrios y son utilizadas como herramientas de planificación del desarrollo urbano[15].

Si bien la Constitución de 1991 había establecido las localidades como entidades administrativas, el *Estatuto Orgánico de la Ciudad* de 1993 no le reconoció personería jurídica a las mismas y, en cambio, estableció la creación de Fondos de Desarrollo Local con personería jurídica en cada localidad (Artículo 87 del Decreto 1421).

Descentralización política

- *Órganos de gobierno*

De acuerdo al Estatuto Orgánico de Bogotá, cada una de las localidades dispone de dos órganos de gobierno a nivel local:

- **Junta Administradora Local:** está integrada por un mínimo de siete y un máximo de once ediles, de acuerdo con el tamaño de cada localidad, y según lo establezca el Concejo Distrital. Los ediles son miembros de los partidos políticos y son elegidos por el voto popular directo en cada localidad por un período de cuatro años. A los ediles se les reconoce honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las comisiones permanentes, los cuales están a cargo del respectivo Fondo de Desarrollo Local. Los miembros de la Junta se reúnen de manera ordinaria cuatro veces al año (cada sesión durará 30 días) o en sesiones extraordinarias convocadas por el Alcalde Local. Las principales funciones de los ediles se concentran en la aprobación al inicio del período de gobierno del Plan de Desarrollo Local de la localidad, la aprobación del presupuesto anual y el control y el pedido de rendición de cuentas al Alcalde Local sobre cómo se ejecuta el presupuesto[16].

- **Alcalde Local:** es la máxima autoridad en la localidad, encargado de coordinar la acción distrital en el territorio, cumpliendo, para ello, con el Plan de Desarrollo del Alcalde Mayor. El Alcalde Local es nombrado por el Alcalde Mayor a partir de una terna elaborada por la Junta Administradora Local de la localidad correspondiente. Para ser Alcalde Local es necesario residir dentro de los límites de la localidad, rendir un examen y buscar el apoyo de los ediles para ser incluidos en las ternas. Los Alcaldes Locales no deben pertenecer necesariamente a un partido político, son por lo general ex – ediles o miembros de organizaciones sociales[17].El Estatuto Orgánico de 1993 suprimió el período fijo del mandato asignado al Alcalde Local por la Ley 1° de

[14] Las localidades de Bogotá son: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar y Sumapaz.

[15] Información disponible en: http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.270907.html.

[16] Entrevista con Ingrid Galvis Ayala, Asesora de la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

[17] Entrevista con Ingrid Galvis Ayala, Asesora de la Subsecretaría de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

1992 y estableció que el Alcalde Local puede ser removido en cualquier momento por el Alcalde Mayor ante lo cual la Junta Administradora Local deberá elaborar nuevamente una terna (Artículo 84 del Decreto 1421)[18]. El Alcalde Local es apoyado en su gestión por un cuerpo administrativo dependiente de la administración distrital denominado Alcaldía Local. Cada Alcaldía Local está integrada por dos áreas de trabajo: una de control policivo y otra de formulación del Plan de Desarrollo Local.

- *Ámbitos de participación ciudadana*

El Estatuto Orgánico de la Ciudad de Bogotá establece en el Artículo 79 que la Junta Administradora Local deberá tomar en consideración las opiniones de las organizaciones cívicas, sociales y comunitarias, así como a los ciudadanos residentes en la localidad a través de Audiencias Públicas. Asimismo, los posteriores Planes de Desarrollo Distritales han generado diversos mecanismos de participación ciudadana entre los cuales se destacan los Consejos Locales de Planeación y los Encuentros Ciudadanos con el objetivo de generar instancias consultivas para la elaboración de los Planes de Desarrollo Local (Acuerdo 13/2000).

Los Consejos Locales de Planeación están integrados por representantes de organizaciones sociales y entre sus principales funciones se encuentran diagnosticar y priorizar las necesidades de la localidad, promover y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Local, formular recomendaciones sobre el contenido del Plan de Desarrollo Local elaborado por el Alcalde Local y realizar un seguimiento de la ejecución del mismo. Por su parte, los Encuentros Ciudadanos están abiertos a todos los residentes de la localidad quienes pueden realizar propuestas en el momento de la elaboración del Plan de Desarrollo Local.

Descentralización fiscal

El *Estatuto Orgánico* estableció en su Artículo 87que cada una de las localidades de la ciudad de Bogotá debe tener un Fondo de Desarrollo Local (FDL) con personería jurídica y patrimonio propio a través del cual financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales. La aprobación del presupuesto anual del FDL depende de la Junta Administradora Local, pero la representación legal del FDL así como la ordenación del gasto corresponden al Alcalde Mayor quien puede delegar estas facultades en los Alcaldes Locales u otro funcionario del distrito.

Este marco normativo ha dado lugar a fluctuaciones en cuanto a la autonomía de las localidades en materia financiera. En este sentido, luego de una fuerte centralización en materia de ordenación del gasto y contratación en manos de las Unidades Ejecutoras Locales (UEL) dependientes de la Alcaldía Mayor implementada en 1998, en 2004 se delegó a las Alcaldías Locales la facultad de contratar, ordenar gastos y hacer pagos de los programas establecidos en los Planes de Desarrollo Local (Espinosa y Botero, 2010).

[18] La razón para este cambio, según la explicación formulada por el principal promotor del Estatuto Orgánico de Bogotá y ex alcalde de la ciudad Jaime Castro (1992-1994), fue que los Alcaldes Locales no obedecían al Alcalde Mayor y ni siquiera asistían a las reuniones de trabajo para las cuales eran convocados (Maldonado Copello, 2007).

El *Estatuto Orgánico* estableció también en el Artículo 89 que no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del Distrito debe ser asignado a las localidades a través de los Fondos de Desarrollo Local y el Concejo Distrital de Bogotá puede aumentarlo de manera paulatina hasta alcanzar un 20%. El presupuesto asignado a las localidades a través de los FDL pasó de $30.317 millones en el año 1993 a $332.782 millones en el año 2007[19]. Si bien esta tendencia creciente en el aumento de los recursos dispuestos por las localidades a través de los FDL se ha mantenido para los años siguientes (en el año 2010 las localidades ejecutaron un presupuesto total de 440.000 millones de pesos), se observa una tendencia decreciente de la proporción que representa el presupuesto de las localidades en relación con los ingresos corrientes del presupuesto distrital. En este sentido, mientras que para el período 2001-2004 el porcentaje promedio fue de 17,53% para el período 2005-2010 el porcentaje promedio disminuyó a 10,8%[20].La fórmula a partir de la cual se asignan los fondos a las distintas localidades tiene un componente redistributivo en tanto se toman en consideración las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas a partir de los índices utilizados por la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

A su vez, otra fuente de ingreso de los FDL proviene de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los Alcaldes Locales (Art 88, Decreto 1421), las cuales son recaudadas por la administración central a través de la Secretaría de Hacienda y luego son devueltas a las localidades. Sin embargo, las mismas no representan un porcentaje significativo del total de recursos de los FDL. Por su parte, las localidades no tienen una planta de personal propia y tanto el personal de las Alcaldías Locales como sus gastos de funcionamiento deben ser financiados por las entidades distritales, a excepción del pago de honorarios de los ediles que puede ser realizado a través de los Fondos de Desarrollo Local[21].

Descentralización administrativa y legislativa

La asignación de competencias a las autoridades de las localidades de Bogotá tiene dos marcos normativos fundamentales: el Acuerdo 6 de 1992 y el Decreto 1421 de 1993. En el caso de los Alcaldes Locales, éstos tienen entre sus competencias: coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad, velar por la tranquilidad y seguridad ciudadana, vigilar el cumplimiento de las normas de desarrollo urbano, y proteger el espacio público. Asimismo, los Alcaldes Locales son autoridad de policía responsable por el cumplimiento de las normas de convivencia del Código de Policía de la Ciudad y en consecuencia deben asegurar el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana en el territorio de su jurisdicción (Artículo 179 del Acuerdo 79 de 2003).

Por su parte, las Juntas Administradoras Locales tienen diversas competencias entre las cuales se encuentran: adoptar el Plan de Desarrollo de la localidad y vigilar su ejecución; controlar el espacio público y vigilar que su uso se ajuste a las normas urbanísticas; organizar y vigilar

---

[19] Datos a precios constantes de 2006 de la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá consignados en Maldonado Copello (2007).

[20] Datos de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá disponibles en http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/presupuesto/ejecucion_pre/Diciembre%20de%202007.

[21] En el presupuesto del Gobierno Distrital los recursos para los Fondos de Desarrollo Local se incluyen dentro del presupuesto de la Secretaría de Hacienda como transferencias de la administración central y los recursos para el personal y funcionamiento se incluyen dentro del presupuesto de funcionamiento de la Secretaría de Gobierno.

el tráfico; vigilar y controlar la correcta y eficiente prestación de los servicios públicos distritales en el área de su jurisdicción; efectuar la recolección de basura y barrido de calles; efectuar la construcción y mantenimiento de las obras y proyectos locales; colaborar con la Secretaría de Educación Distrital en Asignación de los cupos disponibles en los centros educativos de propiedad del Distrito; colaborar en las prestaciones de los servicios de salud a nivel de los puestos y centros de salud.

Si bien las localidades a través de las JAL pueden realizar proyectos en múltiples sectores de política, los mismos se encuentran restringidos al componente de inversión y en forma complementaria a la actuación del gobierno distrital y bajo su aprobación. Esto se debe a que cada localidad puede determinar sus prioridades entre y al interior de los sectores de política pero siempre en el marco de las Líneas de Inversión Local del Plan de Desarrollo de cada administración distrital[22]. En la práctica se observa entonces que las localidades no tienen asignadas competencias exclusivas para la provisión de bienes y servicios sino que sus funciones están orientadas hacia actividades u obras complementarias de los programas distritales que son los que orientan los bienes y servicios públicos y se responsabilizan por los mismos (Maldonado Copello, 2007).

A fines de lograr una mayor coordinación de las acciones y funciones entre el gobierno distrital y el gobierno de las localidades, en 2002 (Acuerdo 98) se crearon en cada localidad los Consejos Locales de Gobierno integrados por el Alcalde Local, un representante de cada Comité Sectorial y los representantes de los organismos y entidades del gobierno distrital que establezca el Alcalde Local teniendo en cuenta los programas del Plan de Desarrollo Local.

Indianápolis

Contexto

En 1969 el gobierno de la ciudad de Indianápolis y el gobierno del condado de Marion en el Estado de Indiana fueron fusionados conformando lo que se denominó como el Gobierno Unificado (*unified government - UniGov*). El principal objetivo de esta unificación fue incorporar a las áreas suburbanas que habían aumentado su población considerablemente en detrimento de la ciudad de Indianápolis con la intención de generar un área metropolitana lo suficientemente extendida como para impulsar su desarrollo (Rosentraub, 2000). Como consecuencia de la unificación, el Alcalde de Indianápolis pasó a ser el principal funcionario elegido del condado y se estableció el Consejo del Condado-Ciudad como cuerpo legislativo del gobierno unificado.

Descentralización estructural

Los servicios provistos dentro del área metropolitana de Indianápolis son responsabilidad de múltiples jurisdicciones entre las cuales se encuentran: el gobierno unificado de la Ciudad y el Condado, las corporaciones municipales que brindan servicios públicos urbanos específicos a lo largo de todo el condado para lo cual cobran un impuesto (por ejemplo, el Distrito de Bibliotecas

[22] Entrevista con Alberto Maldonado Copello quien ha realizado diversos estudios para la Alcaldía de Bogotá en relación al proceso de descentralización y el funcionamiento de las localidades.

Públicas, la Corporación de Salud y Hospitales, la Corporación del Transporte Público de Indianápolis) y los *townships* (Rosentraub, 2000)[23].

Los *townships* han sido tradicionalmente el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos en el Estado de Indiana desde la Constitución de 1852 para la administración y gestión de políticas públicas a nivel local. La unificación del gobierno del condado de Marion y de la ciudad de Indianápolis dejó la estructura previamente existente de los *townships* intacta en tanto los mismos continuaron como un nivel de gobierno separado del gobierno de la ciudad-condado (Blomquist y Parks, 1995). Pero la nueva forma unificada de gobierno implicó la incorporación de ocho *townships* del condado de Marion a la ciudad de Indianápolis por lo que actualmente la ciudad está dividida en nueve *townships*, cada uno de los cuales a su vez se encuentra dividido en siete distritos[24].

Descentralización política

Cada uno de los *townships* cuenta con dos órganos de gobierno propios:

Administrador (*trustee*): es el jefe del gobierno del *township* y es elegido de manera directa por el voto popular por un período de cuatro años.

Junta (*board*): es el cuerpo legislativo del *township*. Está conformado por siete miembros electos que representan a los distintos distritos que componen el *township* y duran cuatro años en su cargo.

Descentralización fiscal

Los gobiernos de los *townships* tienen autonomía para establecer su presupuesto y ejecutarlo. Los servicios provistos son financiados a partir de impuestos sobre la propiedad que son establecidos y recaudados por los propios *townships*. Los *townships* tienen en promedio un presupuesto de USD 15.000.000 que está compuesto por diversos fondos (gobierno general, asistencia, cultura y recreación, bomberos)[25].

Descentralización administrativa y legislativa

Los servicios públicos provistos a nivel local dentro de los límites de la ciudad de Indianápolis son responsabilidad de múltiples jurisdicciones entre las que se encuentran los *townships*. La asistencia pública a nivel local a las personas con necesidades económicas (incluye asistencia financiera, vivienda temporaria, ropa) es provista exclusivamente por los administradores de los *townships*. Asimismo, los *townships* son los encargados de proveer el servicio de bomberos y de atención y asistencia médica, también de cuidar los cementerios, proveer espacios de recreación y mantener

[23] Algunos miembros de las juntas directivas de estas corporaciones son designados por el Alcalde y el Consejo del Condado-Ciudad quienes a su vez revisan los presupuestos de estas organizaciones.

[24] Los *townships* de Indianapolis son: Center Township, Decatur Township, Franklin Township, Lawrence Township, Perry Township, Pike Township, Warren Township, Washington Township y Wayne Township.

[25] Datos de la Oficina de Finanzas y Gestión del Gobierno de la Ciudad de Indianápolis y el Condado de Marion http://www.indy.gov/eGov/City/OFM/Finances/City/Pages/2010Budget.aspx.

los parques. También son responsables de revisar los planes de ordenamiento territorial y elevar un informe a la Comisión Metropolitana de Desarrollo[26].

Londres

Contexto

El gobierno del área metropolitana de Londres ha presentado a lo largo del tiempo importante variaciones que han coexistido con una relativamente estable estructura de gobiernos municipales locales. A fines del siglo XIX (1888) se estableció el Concejo del Condado de Londres (*London County Council*) que fue reemplazado en 1965 por el Concejo del Gran Londres (*Greater London Council*). En el año 1986 el gobierno de Margaret Tatcher suprimió el Concejo del Gran Londres lo que implicó dejar a Londres sin un nivel de gobierno regional y llevó a que los *boroughs* desarrollaran redes de trabajo en conjunto y distintas organizaciones que les permitieran coordinar las políticas a nivel global de la ciudad (Pilgrim, 2006).

Luego de un largo período sin un gobierno metropolitano, finalmente en el año 2000 se estableció la Autoridad del Gran Londres - AGL (*Greater London Authority* - GLA) integrada por el Alcalde y la Asamblea de Londres, elegidos de manera directa, y por un cuerpo administrativo encargado de establecer los lineamientos estratégicos definidos por el Alcalde y la Asamblea en tres áreas de política: desarrollo económico, desarrollo social y medioambiente. Asimismo, en el ámbito de la AGL se encuentran otros organismos funcionales dedicados a llevar adelante políticas integrales para toda la ciudad en relación a los sectores del transporte (*Transportfor London* - TfL), el desarrollo económico (*London Development Agency* - LDA), la seguridad (*Metropolitan Police Authority* - MPA) y las emergencias (*London Fire and Emergency Planning Authority* - LFEPA) (Travers, 2002).

Descentralización estructural

El área metropolitana de Londres se encuentra dividida actualmente en treinta y tres *boroughs*, que abarcan a la Ciudad de Londres y al Gran Londres[27]. Cada uno de ellos tiene una población promedio de 240.000 habitantes (a excepción de la Ciudad de Londres con 11.500 habitantes) y está dividido en distritos (*wards*)[28].Los límites de los actuales *boroughs* fueron establecidos en 1965 cuando se extendió el área administrativa del Gran Londres. Sin embargo, los mismos tienen su origen a fines del siglo XIX (1899) cuando se crearon 28 concejos municipales metropolitanos (*metropolitan borough councils*) que abarcaban el área del Gran Londres cada uno de los cuales tenía un alcalde y un concejo (Pilgrim, 2006).

Descentralización política

---

[26] Información disponible en las páginas web de diversos *townships* http://www.washtwp.org/resources.html,

[27] Los municipios (*boroughs*) del Gran Londres son: Barking & Dagenham, Barnet, Bexley, Brent, Bromley, Camden, Croydon, Ealing, Enfield, Greenwich, Hackney, Hammersmith & Fulham, Haringey, Harrow, Havering, Hillingdon, Hounslow, Islington, Kensington & Chelsea, Kingston, Lambeth, Lewisham, Merton, Newham, Redbridge, Richmond, Southwark, Sutton, Tower Hamlets, Waltham Forest, Wandsworth, Westminster. Si bien la Ciudad de Londres no es estrictamente un municipio y está gobernada por la Corporación de la Ciudad de Londres, usualmente es considerada como tal.

[28] http://www.londoncouncils.gov.uk/londonfacts/londonlocalgovernment/londonmapandlinks/default.htm

- *Órganos de gobierno*

Cada uno de los *boroughs* de Londres tiene dos órganos de gobierno:

- **Concejo Local:** es el órgano legislativo el cual se reúne siete veces al año. Los concejeros locales son elegidos por el voto directo de los ciudadanos de un distrito (*ward*) dentro del *borough*. Cada distrito está representado por tres concejeros, lo que implica un promedio de 58 concejeros por cada *borough*[29].El mandato de los concejeros dura cuatro años y reciben una dieta (no un salario) por su trabajo. El Concejo Local está compuesto por diversos comités especializados.
- **Líder del Concejo o Alcalde:** de acuerdo a lo establecido por la *Local Government and Public Involvement in Health Act* 2007, cada Concejo puede elegir entre dos modelos distintos de poder ejecutivo. Un modelo basado en la elección de un Líder del Concejo elegido por el Concejo para un período de cuatro años, durante el cual puede ser removido. El segundo modelo es el de un Alcalde elegido por el voto popular directo para un mandato de cuatro años. Sólo tres *boroughs* han adoptado este modelo: Hackney, Lewisham y Newham.

- *Ámbitos de participación ciudadana*

Si bien no se ha observado que los *boroughs* de Londres hayan desarrollado órganos de participación ciudadana, existen distintos mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden plantear sus demandas al Concejo Local. En este sentido, pueden participar de las reuniones del Concejo Local o de consultas públicas sobre temáticas específicas realizadas por el Concejo a través de diversos mecanismos (reuniones, cuestionarios, página web del Concejo Local).

Descentralización fiscal[30]

Los *boroughs* tienen un presupuesto propio que es financiado por transferencias del gobierno central, la recaudación a nivel local del impuesto sobre el valor de la propiedad (*Council Tax*) y el cobro de tarifas por la provisión de determinados servicios (Department for Communities and Local Government, 2010)[31].

Las transferencias del gobierno central son la principal fuente de financiamiento de los *boroughs* del Gran Londres. Para el período 2007-2012, el total de las transferencias representó en promedio el 79,66% del total de los ingresos de los *boroughs*[32].La distribución de las transferencias entre los distintos gobiernos locales está determinada por una fórmula (FSS) así como por la capacidad relativa de las autoridades locales para recaudar el impuesto sobre el valor de la propiedad (*Council Tax*). Por su parte, los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad representaron en

[29] El promedio no tiene en cuenta la cantidad de miembros del Concejo de la Corporación de la Ciudad de Londres que está integrado por 125 concejeros sobre una base no partidaria. Información disponible en: http://www.londoncouncils.gov.uk/londonfacts/londonlocalgovernment/londonmapandlinks/default.htm.

[30] Todos los datos de ingresos y gastos de los *boroughs* de Londres consignados en este apartado fueron extraídos de la página web del Departamento de Comunidades y Gobiernos Locales del gobierno británico (Department of Communities and Local Government: http://www.communities.gov.uk/localgovernment/localregional/localgovernmentfinance/statistics/revenueexpenditure/).

[31] Las transferencias del gobierno central incluyen tanto transferencias especiales como la redistribución del impuesto sobre la propiedad destinada a uso comercial recaudado a nivel nacional denominadas *Business Rates*.

[32]El cálculo fue realizado tomando en consideración del total de las transferencias realizadas ("*Specific and special grants inside AEF*"y "*Formula Grant*") sobre el total de ingresos de los *boroughs* ("Revenue Expenditures").

promedio para el mismo período el 20% del total de los ingresos de los *boroughs*. Si bien este impuesto es determinado por cada Concejo Local, el gobierno central retiene el derecho a establecer un límite al mismo (Department for Communities and Local Government, 2010).

En lo que respecta al gasto, el total de los *boroughs* del Gran Londres tiene un gasto planificado más de dos veces mayor que el de la AGL y sus organismos funcionales. En promedio para el período 2007-2012 el gasto planificado de los *boroughs* fue de £7.029 millones mientras que para el mismo período el gasto planificado de la AGL y sus organismos funcionales fue de £3.192 millones. Asimismo, en promedio, cada *borough* tiene un gasto planificado anual de £ 213 millones[33].

Descentralización administrativa y legislativa

La creación de la Autoridad del Gran Londres en el año 2000 implicó una clara distinción de funciones y roles entre ésta y los *boroughs* de Londres. En este sentido, la principal función de la AGL es llevar adelante la dirección estratégica de Londres en lo referente al desarrollo económico, social y medioambiental así como en el transporte, la seguridad personal y las situaciones de emergencia. Por su parte, los *boroughs* están encargados de proveer la mayoría de los servicios a los residentes de su jurisdicción en función de las necesidades locales al tiempo que tienen asignadas responsabilidades concretas en algunas de las áreas funcionales de la AGL (Pilgrim, 2006).

Entre las principales competencias asignadas de manera exclusiva a los *boroughs*, éstos se encargan de proveer servicios habitacionales, sociales (centros de salud para personas mayores, servicios de salud mental, servicios para personas discapacitadas), educativos, recreativos (centros de deportes) y culturales (bibliotecas). Asimismo se encargan de la recolección de la basura, de proveer las licencias para actividades comerciales y de reparar las calles. Para el período 2007-2012, el 51% de los gastos de servicios en los *boroughs* estuvo destinado a educación y el 25% a protección social[34].

De esta manera, la relación entre la AGL y los *boroughs* ha estado sustentada en una clara división de competencias entre ambos niveles de gobierno así como en la búsqueda de ámbitos de trabajo en conjunto. En este sentido, en el año 2009con el objetivo de lograr una mayor coordinación entre la AGL y los *boroughs* se creó el Congreso de Londres integrado por el alcalde de Londres y los Líderes de Concejo de los distintos *boroughs* (London City Charter). El Congreso, que se reúne dos veces al año, se propone desarrollar planes de acción conjunta en relación a determinados temas tales como la mejora del transporte, el desarrollo económico de la ciudad y la disminución de la criminalidad.

[33] El cálculo fue realizado en base al monto del "*Budget Requirement*" que es el gasto planificado luego de haber deducido el financiamiento proveniente de las reservas y las transferencias especiales.

[34] Calculado a partir de datos publicados en la página web del Departamento de Comunidades y Gobiernos Locales (*Deparment of Communities and Local Government*).

Montevideo

Contexto

Luego de que el Frente Amplio ganara las elecciones en Montevideo en enero de 1990, el Intendente recién electo, Tabaré Vázquez, impulsó a partir de 1993 un proceso de descentralización administrativa y democrática dividiendo la ciudad en dieciocho zonas y creando Centros Comunitarios Zonales (CCZs). De esta manera, el proceso de descentralización en Montevideo se inició con un fuerte énfasis en la desconcentración administrativa para la provisión de servicios y la participación ciudadana a través de Asambleas Generales y Comisiones Temáticas en los distintos CCZs en los cuales los ciudadanos y representantes de organizaciones sociales podían hacer propuestas, priorizar demandas y llevar adelante proyectos comunitarios (Canel, 2001).

Sin embargo, ante las fuertes críticas y trabas al proceso iniciado por parte de los partidos de oposición, se establecieron Juntas Locales en cada una de las Zonas como órganos políticos con autoridad para tomar decisiones, integradas por dos miembros elegidos por los partidos de oposición y tres miembros elegidos por el partido gobernante (Goldfrank, 2002). Asimismo, se establecieron los Concejos Vecinales que reemplazaron a las Asambleas Generales como instancias de participación ciudadana con facultades consultivas.

Finalmente luego de una larga experiencia, en el año 2009 se sancionó la Ley 18.567 de *Descentralización Política y Participación Ciudadana* la cual estableció la creación de un tercer nivel de gobierno a nivel nacional: el municipio. Esta nueva normativa llevó al Departamento de Montevideo a repensar el proceso de descentralización iniciado casi veinte años atrás.

Descentralización estructural

De acuerdo al artículo 1 de la Ley 18.567, cada municipio debe tener una población de al menos 2.000 habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. Con respecto a las capitales departamentales, se requiere para el establecimiento de municipios de la iniciativa del Intendente y la aprobación de la Junta Departamental. De esta manera, en 2009 el Decreto 33.209, sancionado por la Junta Departamental de Montevideo en cumplimiento de la Ley 18.567, dividió al Departamento de Montevideo en ocho municipios cada uno de los cuales comprende a más de una Zona y Centro Comunal Zonal en los cuales había sido dividida la ciudad en 1993[35].

Los criterios utilizados para la creación de los municipios en el Departamento de Montevideo fueron: respetar la unidad territorial y política del departamento; no crear municipios ricos y pobres más allá de la segregación existente; y reconocer el sentido de pertenencia de los vecinos así como la diversidad geográfica, económica y sociodemográfica.

Descentralización política

- *Órganos de gobierno*

[35] Los municipios de Montevideo fueron denominados con letras de la A a la CH. Información disponible sobre los municipios en: http://www.montevideo.gub.uy/institucional/gobiernos-municipales.

La segunda etapa del proceso de descentralización iniciada en el año 2009 reemplazó a la Junta Local por un nuevo órgano político y administrativo: el Gobierno Municipal. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 9 de la Ley 18.567, el Gobierno Municipal está integrado por dos órganos de gobierno:

- **Concejo Municipal:** es un órgano de gobierno colegiado compuesto por cinco miembros (concejales municipales) elegidos por voto popular directo según sistema de representación proporcional[36]. Los concejales municipales duran cinco años en su cargo y son honorarios.
- **Alcalde:** la función del alcalde recaerá en el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la circunscripción territorial y estará al frente del municipio por cinco años. El alcalde es el único funcionario rentado del gobierno municipal y es quien preside y representa al gobierno municipal.

- *Ámbitos de participación ciudadana*

La participación ciudadana ha sido desde sus comienzos un importante objetivo del proceso de descentralización iniciado en el Departamento de Montevideo en el año 1993. Esta importancia se ha visto reflejada en la creación de las Comisiones Temáticas y Asambleas Generales al inicio del proceso y luego de 1993 en la creación de los Concejos Locales que a partir de 1998, con las mismas funciones, pasaron a denominarse Concejos Vecinales.

El **Concejo Vecinal** (Decreto 33.478/2010) es un órgano plurinominal compuesto por entre veinte a cuarenta miembros honorarios que son elegidos localmente por el voto popular directo cada treinta meses. Los candidatos pueden ser miembros de organizaciones sociales locales o independientes dentro del barrio en que residen. Dentro de cada municipio hay un Concejo Municipal por cada Zona. La principal función de estos Concejos es canalizar las demandas de los vecinos en los diferentes barrios y proponer posibles soluciones; formular las recomendaciones que estimen necesarias y posibles sobre el Plan Municipal de Desarrollo y el Presupuesto Municipal presentados por el Gobierno Municipal, proponer proyectos y mejoras para la Zona y controlar y monitorear la implementación de programas y servicios llevados a cabo por el Gobierno Municipal y Departamental.

La promoción de la participación ciudadana es uno de los cometidos fundamentales del Gobierno Municipal en tanto deben propiciar la participación institucionalizada de los vecinos en la vida comunal a través de los Concejos Vecinales; apoyar la actividad de los Concejos Vecinales facilitando las condiciones materiales para su funcionamiento, aportando apoyatura técnica, profesional y administrativa con los recursos humanos del Gobierno Departamental, y facilitar a los Concejos Vecinales espacios en los medios de comunicación institucional, creándose portales interactivos en cada municipio que faciliten la comunicación electrónica con los ciudadanos.

Asimismo, la normativa prevé la convocatoria a un Cabildo por lo menos una vez al año a fin de realizar un seguimiento y propuestas sobre la gestión municipal así como la toma de decisiones sobre el Presupuesto y el Plan de Desarrollo. Del Cabildo participan tanto los miembros del

[36] El órgano previamente existente en cada una de las 18 zonas era la Junta Local compuesta por cinco miembros honorarios nombrados por el Intendente de una lista entregada por cada partido político que participaba en las elecciones municipales. El partido ganador se quedaba con tres asientos y los otros dos asientos eran distribuidos entre los otros partidos en base al número de votos recibidos. Cada Junta Local tenía un Secretario remunerado que actuaba como el representante del Intendente a nivel local y como nexo con el gobierno de la ciudad (Canel, 2001).

Gobierno Municipal, así como los miembros de los Concejos Vecinales, los representantes de las organizaciones sociales y los vecinos del municipio.

Descentralización fiscal

Los municipios tienen su propio presupuesto que es elaborado y administrado por el gobierno municipal. El presupuesto está compuesto por recursos provenientes tanto del presupuesto nacional (Fondo de incentivo para la gestión de los municipios) como del presupuesto departamental (Fondo departamental para la gestión de los municipios) así como también donaciones y convenios con organizaciones internacionales (Artículo 25 del Decreto 33.209). En el caso de los fondos provenientes del presupuesto nacional éstos son mínimos, mientras que los fondos provenientes del presupuesto departamental representaron en 2011 el 12,5% del gasto total de la Intendencia de Montevideo. Los recursos destinados por el Gobierno Departamental son para gastos de funcionamiento (10% del total del gasto departamental), inversiones (16% del gasto total departamental) y retribuciones al personal (12% del gasto total departamental)[37]. Los recursos humanos con los que cuentan los municipios pertenecen a la planta del Gobierno Departamental aunque dependen jerárquicamente del gobierno municipal.

La distribución de los recursos entre los distintos municipios se realiza en base al principio de equilibrio y equidad en base a un sistema de indicadores que permita ponderar los recursos necesarios para cada municipio y las aspiraciones de cada municipio plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal, el Proyecto de Presupuesto Quinquenal, y el Plan Operativo Anual (Artículo 29 del Decreto 33.209). Los Gobiernos Municipales deben rendir cuenta anual ante el Gobierno Departamental de la utilización de los recursos.

Descentralización administrativa y legislativa

El Decreto 33.209 ha asignado a los Gobiernos Municipales en su Artículo 22 una extensa lista de competencias que se extienden desde la planificación, ejecución y mantenimiento de las obras relativas a la red vial y el alumbrado público hasta la adopción de medidas que estimen conveniente para el desarrollo de la ganadería, la industria y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental. Más allá de lo dispuesto en este artículo, se acordó que los municipios se responsabilizaran en un primer momento por un conjunto de competencias bien definidas y más cercanas a las funciones tradicionales desarrolladas por la Intendencia[38].

De esta manera, el Decreto 33.322/2010 definió que los municipios debían encargarse de: elaborar el Plan Municipal de Desarrollo; iniciar trámites cuya resolución corresponda a las autoridades departamentales; realizar el mantenimiento de las plazas y espacios verdes barriales, del arbolado y del alumbrado público; realizar el barrido de calles, plazas y espacios verdes barriales (pero no la recolección de la basura); brindar servicios de barométrica a nivel domiciliario; realizar tareas de bacheo superficial en las vías secundarias; efectuar obras menores de pavimento económico; coordinar los programas sociales, culturales y ambientales departamentales a nivel de su jurisdicción territorial.

---

[37] Entrevista con Willan Masdeu, Director del Área de Participación de la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación del Departamento de Montevideo.

[38] Entrevista con Willan Masdeu, Director del Área de Participación de la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación del Departamento de Montevideo.

Para la realización de estas diversas funciones los municipios cuentan con una planta de personal administrativo de los CCZ que quedaron incluidos en su jurisdicción y una cuadrilla encargada de tareas de poda y mantenimiento de espacios verdes[39]. Asimismo, para la realización de tareas de limpieza realizan convenios con cooperativas sociales y para tareas de bacheo realizan licitaciones con empresas[40].

En lo que respecta a la coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno, el Artículo 20 del Decreto 33.209 estableció la Junta de Alcaldes como ámbito de consulta y coordinación entre los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales que se reúne al menos una vez por mes y que está integrada por los Alcaldes y presidida por el Intendente. Asimismo, dentro de los 30 días posteriores a la asunción de su mandato el Intendente debe convocar a la Junta de Alcaldes para iniciar el proceso de elaboración de los planes de desarrollo y el presupuesto quinquenal de cada gobierno municipal.

A continuación se presentan de manera sintetizada en el **Cuadro 3** las características de los casos estudiados en función de las distintas dimensiones de la descentralización analizadas en este documento.

Cuadro 3 Casos de descentralización urbana según dimensiones

	Barcelona	Bogotá	Indianapolis	Londres	Montevideo
Estructural	- Dos niveles de gobierno: Ayuntamiento y Distritos.	- Dos niveles de gobierno: Alcaldía Mayor y Localidades.	- Múltiples jurisdicciones: UniGov, *Townships* y Distritos Especiales.	- Dos niveles de gobierno: AGL y *Boroughs*.	- Dos niveles de gobierno: Intendencia y Municipios.
Política	- Elección popular indirecta. - Órganos de participación consultivos y de control.	- Elección popular directa e indirecta. - Órganos de participación consultivos y de control.	- Elección popular directa. - No se han observado mecanismos de participación institucionalizados.	- Elección popular directa e indirecta. - Mecanismos de participación individual.	- Elección popular directa. - Órganos de participación consultivos y de control.
Fiscal	- Presupuesto propio. - Transferencias. - Ordenación del gasto.	- Presupuesto propio. - Transferencias. - Sin capacidad para ordenar el gasto. - No RRHH propios.	- Presupuesto propio. - Recaudación de impuestos. - Ordenación del gasto.	- Presupuesto propio. - Transferencias y recaudación de impuestos. - Ordenación del gasto.	- Presupuesto propio. - Transferencias - Ordenación del gasto. - No RRHH propios.
Administrativa y legislativa	- Trámites - Control del espacio público - Servicios sociales	- Control del espacio público - Competencias concurrentes y subordinadas al gobierno central: gastos de inversión	- Mantenimiento del espacio público - Servicios sociales (asistencia)	- Trámites - Mantenimiento del espacio público - Control del espacio público - Servicios sociales	- Trámites - Mantenimiento del espacio público - Planeamiento

Fuente: CIPPEC, sobre la base de documentos de los casos y entrevistas realizadas.

[39] Si bien los CCZ dependen jerárquicamente del gobierno municipal, los funcionarios de los CCZ son parte de la planta de personal del gobierno departamental.
[40] Entrevista con Gastón Silva, alcalde del Municipio G de Montevideo.

3. Resultados y tensiones de los procesos de descentralización urbana

Los beneficios atribuidos a los procesos de descentralización están asociados con diversos argumentos que sostienen que las jurisdicciones descentralizadas están por lo general orientadas a responder a las necesidades y preferencias de su población local lo que repercute en una mejor y más eficiente provisión de bienes públicos en concordancia con las preferencias de los ciudadanos. La validez de este argumento general sin embargo debe ser analizada tomando en consideración las distintas dimensiones de estos procesos de distribución del poder que han sido destacadas (estructural, política, fiscal, administrativa y legislativa) y las tensiones que pueden surgir en relación a cada una de ellas.

Descentralización estructural

Todos los casos analizados muestran la coexistencia de al menos dos jurisdicciones encargadas de la provisión de servicios exclusivamente dentro de los límites geográficos de la ciudad correspondientes a un nivel de gobierno regional (aquel que se extiende a toda la ciudad) y a un nivel de gobierno local (aquel que se extiende sobre una extensión territorial más pequeña de la ciudad). El caso más complejo es el de Indianápolis debido a que un habitante de esta ciudad puede recibir servicios públicos no sólo de las jurisdicciones correspondientes a los dos niveles de gobierno (el del Condado-Ciudad y el del *township*) sino también de las corporaciones municipales independientes encargadas de algún sector de política específico (transporte, salud, etc.). Si bien la existencia de múltiples jurisdicciones ha sido destacada por el enfoque policéntrico como especialmente beneficioso para una provisión eficiente de bienes públicos (McGinnis y Hanisch, 2005), este tipo de sistemas puede generar problemas de coordinación y múltiples cargas impositivas.

Descentralización política

Los casos analizados muestran una combinación de diversos mecanismos de selección de las autoridades de las jurisdicciones descentralizadas. En el caso de Indianápolis, Londres y Montevideo las autoridades son elegidas a través del voto popular directo. En Bogotá el Alcalde Local es elegido a través del voto popular indirecto en tanto el Alcalde Mayor es quien lo elige en base a una terna elaborada por la Junta Administradora Local de cada localidad. Dado que el Alcalde Local no tiene mandato fijo y puede ser removido por el Alcalde Mayor en cualquier momento, esto ha llevado a que el Alcalde Local se convierta en los hechos en un delegado del Alcalde Mayor en su jurisdicción ocupado principalmente de implementar el programa de acción del gobierno distrital y con un escaso vínculo con la población de su localidad (Maldonado Copello, 2007)[41]. Por su parte, en Barcelona el Regidor del Distrito es elegido directamente por el Alcalde del Ayuntamiento de entre los miembros electos popularmente del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona.

[41] De acuerdo a datos de una encuesta del año 2005 consignados en Maldonado Copello (2007), el 97% de los bogotanos desconoce el nombre de su alcalde local, apenas 1 de cada 10 sabe quién nombra al alcalde local y el 70% cree que sus acciones no le afectan para nada.

Si bien tanto en Bogotá como en Barcelona existen órganos de gobierno colegiados cuyos miembros son elegidos de manera directa o indirecta por los ciudadanos (en Bogotá los ediles son elegidos directamente y en Barcelona los consejeros son elegidos por los partidos políticos con representación en el distrito en función a los resultados electorales obtenidos), el hecho de que las máximas autoridades de las jurisdicciones descentralizadas se transformen en delegados del poder ejecutivo del gobierno central de la ciudad limita la autonomía de estas jurisdicciones.

Uno de las principales tensiones relacionadas con los procesos de descentralización política es el de las externalidades inter-jurisdiccionales que surgen cuando cada jurisdicción busca satisfacer las preferencias de sus ciudadanos sin tomar en consideración el posible impacto negativo sobre las jurisdicciones aledañas (Howell-Moroney, 2008). En este sentido, sería posible sostener que el control de la designación de autoridades por parte del gobierno central permite garantizar la preeminencia de una visión integral de la ciudad debido a que las autoridades locales obedecen las órdenes impartidas desde el gobierno central y, de esta manera, se logra equilibrar las preferencias de todas las jurisdicciones. Sin embargo, el menor nivel de autonomía de las autoridades puede impactar de manera negativa sobre la rendición de cuentas a nivel local en tanto disminuyen los incentivos de estas autoridades para responder a las necesidades y preferencias de los ciudadanos que viven en esa jurisdicción (Enikolopov y Zhuravskaya, 2009).

Por su parte todos los casos, excepto Indianápolis, evidencian la institucionalización de algún tipo de mecanismo de democracia participativa a nivel local. Sin embargo, estos mecanismos son de características distintas. En el caso de Londres por ejemplo, la participación de los ciudadanos se realiza de manera individual en las sesiones del Concejo Local o a través de consultas realizadas por parte de las autoridades de los municipios, pero no existe un órgano de participación. En el caso de Barcelona, Bogotá y Montevideo existen órganos de participación individual y colectiva a nivel de las jurisdicciones descentralizadas como instancias de consulta y control, pero sin poder de decisión.

Descentralización fiscal

Si bien en todos los casos analizados las jurisdicciones descentralizadas tienen presupuesto propio, se observan diferencias en relación al tipo de fuentes de ingresos de las cuales disponen las jurisdicciones, la asignación de competencias para ordenar el gasto y el criterio utilizado para distribuir los recursos entre las distintas jurisdicciones de un mismo nivel. Con respecto a las fuentes de ingresos, es importante distinguir si las mismas se basan sustancialmente en transferencias realizadas desde los niveles superiores de gobierno (en forma de coparticipación de impuestos, transferencias *ad hoc* o reembolso de costos) o en la capacidad para recaudar impuestos por parte de las mismas jurisdicciones. En los casos analizados, Barcelona, Bogotá y Montevideo tienen como fuente exclusiva de ingresos las transferencias realizadas desde los niveles superiores de gobierno las cuales representan en promedio para el último año con información disponible el 11,77% del presupuesto del gobierno de nivel superior. Por su parte, las jurisdicciones en Londres e Indianápolis tienen como una de sus principales fuentes de ingreso los impuestos que ellas mismas recaudan para financiar sus actividades.

La capacidad para recaudar impuestos implica un fuerte nivel de autonomía de las jurisdicciones en la medida en que permite tener independencia respecto de las transferencias realizadas desde el nivel de gobierno superior para brindar servicios al tiempo que genera incentivos para recaudar más recursos. Si bien se ha argumentado frecuentemente que la capacidad impositiva de las unidades descentralizadas puede generar fuertes desequilibrios fiscales, es

importante tomar en consideración la combinación de herramientas a disposición de las mismas para financiar sus actividades. En este sentido, Rodden (2004) ha destacado que las transferencias o la capacidad impositiva no aumentan por sí solas las posibilidades de desequilibrios, sino que es necesario tomar en consideración la capacidad de las jurisdicciones descentralizadas para endeudarse.

En relación con la capacidad para ordenar el gasto, en todos los casos las autoridades de las jurisdicciones descentralizadas son las encargadas de ejecutar su presupuesto. Sin embargo, en el caso de Bogotá se observa que dicha atribución es competencia del Alcalde Mayor quien puede delegarla en los Alcaldes Locales. Por último, se observan diversas formas para distribuir los recursos entre las jurisdicciones que incluyen criterios devolutivos (por ejemplo en el caso de Bogotá en el que la administración central le devuelve a las localidades lo que cada una de ellas recauda a través de las multas y sanciones económicas), criterios redistributivos (en el caso de las localidades de Bogotá el principal criterio de distribución es en función de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población de cada localidad) y criterios funcionales (en el caso de Montevideo la distribución de recursos se hace en función de los cometidos de los municipios establecidos en los Planes Municipales de Desarrollo).

Descentralización administrativa y legislativa

En relación con la asignación de competencias a las jurisdicciones descentralizadas es importante analizar: i) el tipo de competencias delegadas, ii) la secuencia de dicha delegación, iii) la exclusividad o concurrencia de esas competencias, iv) la asimetría o no en la asignación de competencias a las distintas jurisdicciones y v) el grado de autonomía para el ejercicio de dichas competencias. En cuanto al tipo de competencias delegadas se observa que en los casos de descentralización urbana las jurisdicciones locales se encuentran abocadas predominantemente a tareas de control y mantenimiento del espacio público. Asimismo, en algunos casos como el de Londres y Barcelona estas jurisdicciones también están abocadas a brindar servicios sociales.

La secuencia de la asignación de estas competencias es un punto importante a considerar en tanto es posible transferirlas todas juntas o hacerlo de manera secuencial. En el caso de Barcelona, por ejemplo, las competencias se fueron transfiriendo a través de diversos decretos luego de un análisis de viabilidad de cada una realizada por la Comisión Municipal de Descentralización (Amorós, 1999). En Montevideo se observa también una implementación secuencial del proceso de transferencia de competencias en tanto se ha acordado con los municipios una primera etapa de transferencia de competencias relacionadas con el mantenimiento del espacio público para luego avanzar con el resto de las competencias asignadas.

En lo que respecta a la forma de distribución de competencias es importante considerar no sólo la dimensión vertical (entre distintos niveles de gobierno) sino también la dimensión horizontal (entre las distintas jurisdicciones de un mismo nivel). La dimensión vertical hace referencia a si las jurisdicciones descentralizadas ejercen de manera exclusiva o concurrente (compartida con el gobierno central) las competencias asignadas. Este punto resulta de vital importancia dado que la división de competencias entre más de un nivel de gobierno puede confundir más que clarificar la atribución de responsabilidades sobre la provisión de determinados bienes y servicios (Fan, Lin y Treisman, 2009). En este sentido, si bien la asignación de competencias concurrentes entre las jurisdicciones descentralizadas y el gobierno central puede ser una herramienta para asegurar la integralidad de las políticas lo cierto es que puede tener impactos negativos sobre los procesos de rendición de cuentas. Un claro ejemplo de esto es el proceso de

descentralización urbana llevado a cabo en Bogotá en tanto "Las normas no han asignado competencias exclusivas a las localidades y sus autoridades, por lo cual la responsabilidad se diluye y la ciudadanía no tiene un referente claro para la petición de cuentas. (…) Adicionalmente, esta situación dificulta su papel como promotor del desarrollo local, dado que asume fundamentalmente un papel complementario y no principal" (Maldonado Copello, 2007: 9).

La dimensión horizontal por su parte hace referencia a la asimetría o no de la distribución de competencias entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno. La bibliografía sobre sistemas federales asimétricos ha distinguido dos grandes causas de la diversidad en la distribución de poder y autoridad: una vinculada a razones políticas en la cual diferencias étnicas, culturales o de desarrollo llevan a un reclamo por establecer relaciones políticas diferenciales con el gobierno central y otra vinculada a la existencia de capacidades diferentes (financieras o de recursos humanos) para mantener gobiernos sub-nacionales efectivos (Watts, 2000). Entre los casos analizados no se ha podido constatar la existencia de una distribución asimétrica de competencias.

Por último, en cuanto al grado de autonomía para el ejercicio de las competencias otorgadas por parte de las jurisdicciones descentralizadas las mismas pueden asignarse permitiendo un alto grado de autonomía en su ejercicio o estableciendo reglamentaciones e incluso permisos o autorizaciones por parte del gobierno central (Maldonado Copello, 2004). El caso de Bogotá por ejemplo evidencia un bajo nivel de autonomía en el ejercicio de las competencias asignadas a las autoridades de las localidades en tanto éstas deben estar sujetas a los lineamientos de inversión del gobierno distrital y actuar como complementos de las mismas. Los casos de alto nivel de autonomía por su parte, requieren de mayores esfuerzos de coordinación de las acciones de las jurisdicciones descentralizadas.

Conclusiones

El análisis de los procesos urbanos de descentralización requiere tomar en consideración distintos marcos teóricos. Cada uno de ellos enfatiza diferentes aspectos: el enfoque del gobierno local democrático se focaliza en las relaciones entre el estado y la sociedad asociadas a los mecanismos de participación ciudadana, el enfoque intergubernamental sobre las características y dinámica de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y el enfoque policéntrico sobre las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la provisión de bienes y servicios.

Estos enfoques han desarrollado diversas dimensiones de los procesos de descentralización en concordancia con los aspectos enfatizados por cada uno de ellos. En particular en este trabajo, se han tomado las dimensiones vinculadas a las relaciones intergubernamentales y a la participación ciudadana para analizar los casos de descentralización urbana seleccionados (estructural, política-, fiscal, administrativa y legislativa). El análisis de cada una de ellas permite distinguir algunas tensiones que generan los procesos de descentralización para la existencia de un gobierno local que cumpla con las expectativas y objetivos planteados inicialmente vinculados a una mejor y más eficiente provisión de bienes públicos en concordancia con las preferencias de los ciudadanos.

En este sentido, es posible identificar al menos tres tipos fundamentales de tensiones. Una de ellas asociada con el surgimiento de *externalidades inter-jurisdiccionales* producto de la autonomía que adquieren las autoridades locales para tomar decisiones y su interés por satisfacer las necesidades de su electorado sin tomar en consideración cómo estas decisiones pueden afectar a otras jurisdicciones. Una segunda tensión se encuentra relacionada con la posible generación de *desequilibrios fiscales verticales* producto de la autonomía que adquieren las jurisdicciones para administrar el gasto sin tomar en consideración sus ingresos. Por último, es posible identificar otro tipo de tensión asociada con la *baja eficacia e integralidad de las políticas públicas* debido a la existencia de múltiples jurisdicciones encargadas de brindar servicios a una misma población de manera superpuesta y descoordinada.

Resultan fundamentales para el abordaje de estas tensiones la definición de líneas de acción estratégicas relacionadas con el diseño de mecanismos de coordinación institucionalizados que permitan generar espacios de articulación y consenso entre los diversos actores involucrados, adecuadas combinaciones de fuentes de financiamiento y criterios de distribución que generen incentivos para que las jurisdicciones se orienten hacia el logro de equilibrios en sus cuentas y una delimitación clara de competencias y responsabilidades entre los niveles centrales y las jurisdicciones descentralizadas que eviten la superposición de acciones y el dispendio de recursos en los procesos de implementación de políticas públicas. Las soluciones a estos nudos críticos que presentan los procesos de descentralización no son unívocas ni sencillas, pero lo que no se puede hacer es ignorarlos bajo el supuesto simplificado de que lo pequeño es hermoso.

En este sentido, los nudos críticos que han sido destacados deben ser tenidos en cuenta al momento de poner en práctica el proceso de descentralización hacia las comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Así, por ejemplo, en lo que respecta a la coordinación, distintas experiencias de descentralización urbana muestran la importancia asignada a la generación de ámbitos institucionalizados para coordinar políticas entre el nivel de gobierno central que abarca toda la ciudad y el nivel de gobierno local. Entre los casos analizados, las ciudades de Bogotá, Londres y Montevideo han desarrollado órganos exclusivos para la coordinación de las acciones entre el gobierno central y el gobierno de las jurisdicciones descentralizadas a nivel de la ciudad que proveen interesantes experiencias a tener en cuenta al momento de poner en funcionamiento el Consejo de Coordinación Intercomunal previsto en la Ley

Orgánica de Comunas (1.777/2005) de la CABA en tanto "órgano de discusión y consenso de las políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo".

Por su parte, la asignación de competencias específicas y funciones a las comunas requiere el establecimiento de un conjunto de criterios que guíen estas decisiones de manera de asegurar que este proceso sea realizado a partir de una visión estratégica de la ciudad en la que se defina claramente el papel de los dos niveles de gobierno con presencia en el ámbito de la CABA: el GCBA y las Juntas Comunales. Será necesario entonces definir en el marco del Consejo de Coordinación Intercomunal un conjunto de criterios fundamentales que deben guiar las *asignaciones formales* de competencias no sólo en términos de qué competencias serán descentralizadas y cuáles permanecerán en manos del gobierno central sino también en términos del modo de realizar esta asignación.

Anexo

CIUDAD	NORMATIVA
Barcelona	Ley 22/1998 – Carta Municipal de Barcelona Normas Reguladoras del Funcionamiento de los Distritos – Año 2001 Normas Reguladoras de la Participación Ciudadana – Año 2002
Bogotá	Acuerdo 6/1992 del Concejo de Bogotá Decreto 1421/1993 - Estatuto Orgánico de la Ciudad Acuerdo 13/2000 del Concejo de Bogotá Acuerdo 98/2002 del Concejo de Bogotá Acuerdo 79/2003 del Concejo de Bogotá
Londres	Greater London Authority Act 1999 Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 London City Charter 2009
Montevideo	Ley 18.567/2009 - Descentralización Política y Participación Ciudadana Decreto 33.209/2009 de la Junta Departamental Decreto 33.322/2010 de la Junta Departamental Decreto 33.478/2010 de la Junta Departamental

Bibliografía

ABERS, R. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society* 26(4): 511-537.

ACKERMAN, J. (2004). Co-governance for accountability. Beyond 'exit' and 'voice'. *World Development* 32(3): 447-463.

AMORÓS, M. (1999). *La descentralización en Barcelona y Birmingham. Análisis comparado de los procesos de descentralización política y administrativa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyerd' Estudis Autonòmics i Locals.

ANDERSSON, K. y E. OSTROM. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Science* 41(1): 71-93.

BACHE, I. y M. FLINDERS (2004). Themes and issues in multi-level governance. En I. Bache y M. Flinders (eds.). *Multi-level governance.* Oxford: Oxford University Press.

BLAIR, H. (2000). Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development* 28(1): 21-39.

BLAKELEY, G. (2005). Local governance and local democracy: the Barcelona model. *Local Government Studies* 31(2): 149-165.

BLOMQUIST, W. y R. PARKS (1995). Fiscal, service and political impacts of Indianapolis-Marion County's Unigov. *Publius: The Journal of Federalism* 25(4): 37-54.

BOTERO, M.H. y C. SUÁREZ ESPINOSA (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa. Documento de investigación N° 37.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

CANEL, E. (2001). Municipal decentralization and participatory democracy: building a new mode of urban politics in Montevideo city?. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 71: 25-46.

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT.(2010). *Local Government and Financial Statistics – England*. Londres.

ENIKOLOPOV, R. y E. ZHURAVSKAYA (2009). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics* 91: 2261-2290.

FALLETI, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review* 99(3): 327-346.

FAN, C.S., C. LIN y D. TREISMAN (2009). Political decentralization and corruption: evidence from around the world. *Journal of Public Economics* 93: 14-34.

GOLDFRANK, B. (2002). The fragile power of local democracy: a case study of decentralization/participation in Montevideo. *Politics and Society* 30(1): 51-83.

GOLDFRANK, B. (2007). The politics of deepening local democracy. Decentralization, party institutionalization and participation. *Comparative Politics* 39(2): 147-168.

HILL, C. y L. LYNN (2004). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(2): 173-195.

HOOGHE, L. y G. MARKS (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review* 97(2): 233-243.

HOWELL-MORONEY, M. (2008). The Tiebout hypothesis 50 years later: lessons and lingering challenges for metropolitan governance in the 21st century. *Public Administration Review* 68(1): 97-109.

HUEGLIN T. y A. FENNA. (2006). *Comparative federalism: a systematic inquiry.* NY: Broadview Press.

KLIJN, E.H. y J.F.M. KOPPENJAN (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management: an international journal of research and theory* 2(2): 135-158.

MALDONADO COPELLO, A. (2007). *Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas.* Bogotá: Proyecto Bogotá Cómo Vamos.

MALDONADO COPELLO, A. (2004). *Distribución de competencias entre la administración distrital y las localidades de Bogotá. Análisis de la situación actual.* Bogotá: Dirección de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá.MIMEO

MARKS, G. y L. HOOGHE. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache y M. Flinders (eds.) *Multi-level governance in theory and practice.* Oxford: Oxford University Press.

MCGINNIS, M. y M. HANISCH (2005). Analyzing problems of polycentric governance in the growing EU. Documento presentado en *Transcoop Workshop on Problems of Polycentric Governance in the Growing EU,* Humboldt University Berlin, 16 y 17 de Junio.

OSTROM, V., C. TIEBOUT y R. WARREN. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *The American Political Science Review* 55(4): 831-842.

PETERS, G. y J. PIERRE. (2004). Multi-level governance: a faustian bargain? En I. Bache y M. Flinders (eds.) *Multi-level governance in theory and practice.*Oxford: Oxford University Press.

PETERS, G. y J. PIERRE. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics* 29: 131-35.

PILGRIM, M. (2006). London regional governance and the London boroughs. *Local Government Studies* 32(3): 223-238.

RODDEN, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 36(4): 481-500.

RODDEN, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science* 46(3): 670-687.

ROSENTRAUB, M. (2000). City-county consolidation and the rebuilding of image: the fiscal lessons from Indianapolis's UniGov Program. *State and Local Government Review* 32(3): 180-91.

SELEE, A. (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. En J. Tulchin y A. Selee (eds.) *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

TRAVERS, T. (2002). Decentralization London-style: the GLA and London governance. *Regional Studies* 36(7): 779-788.

TREISMAN, D. (2000). Decentralization and the quality of government. MIMEO. http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faulty/treisman/Papers/DecandGovt.pdf

WATTS, R. (2000). Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional. *Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University*.

Acerca de la autora

Jimena Rubio: investigadora asociada del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de San Andrés. Magíster en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra (España). Se desempeñó en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como investigadora en proyectos sobre reforma del Estado. Actualmente es docente de la Universidad de San Andrés y consultora e investigadora en temas de análisis de políticas públicas.

Este documento se realizó en el marco del proyecto Apoyo a la Subsecretaría de Atención Ciudadana para el mejoramiento del proceso de descentralización comunal, dirigido por Julia Pomares, Directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC.

La autora agradece muy especialmente a David Groisman, Marcelo Leiras y Julia Pomares por sus comentarios a este documento así como también a Anastasia Peralta Ramos por su asistencia en la elaboración del mismo.

Para citar este documento: Rubio, J. (Diciembre de 2012). Descentralización urbana para el gobierno de las ciudades: tensiones y aprendizajes. *Documento de Trabajo N°102*,Buenos Aires: CIPPEC..

Para **uso online** agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Notas

CIPPEC políticas públicas *public policies*

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org