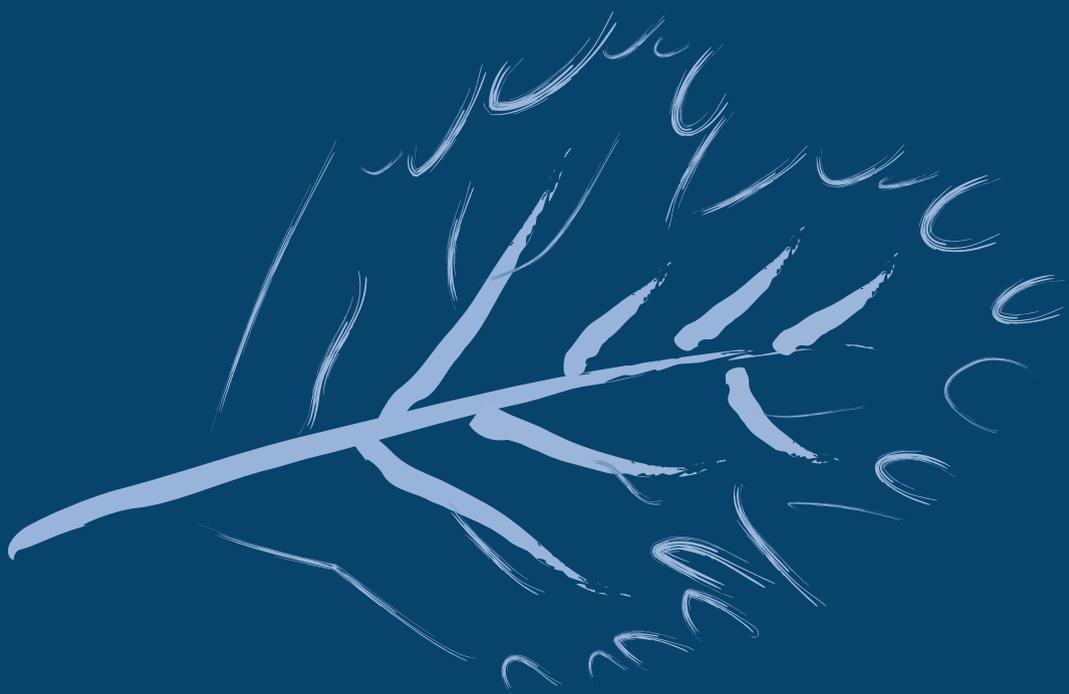


DOCUMENTOS DE
TRABAJO

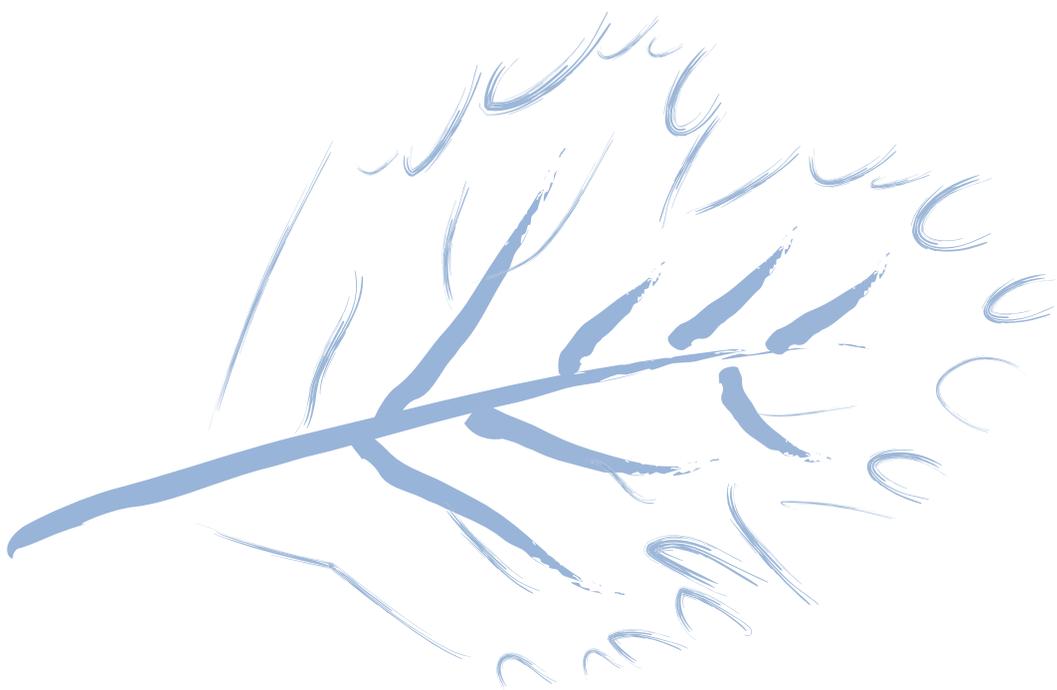
LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA UNA AGENDA FUTURA

CARLOS HERNÁNDEZ FERREIRO



LA DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA UNA AGENDA FUTURA

Carlos Hernández Ferreiro



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Descentralización y Gobernabilidad

Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional
José Carlos Illán Sailer

*La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas
para una agenda futura*
Carlos Hernández Ferreiro

La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura
Caryl O. Alonso Jiménez

La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización
José Luis Ábalos Meco y José Carlos Illán Sailer

La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas
María José Fernández Pavés

La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización
Federico Amador Castillo Blanco

*La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana
en los procesos de descentralización*
Manuel Medina Guerrero

*Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental:
un análisis comparado*
Carlos Hernández Ferreiro

Coordinador de los trabajos: José Carlos Illán Sailer

Supervisión de los trabajos: Departamento Técnico - FIIAPP

La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2006
© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2006
© Carlos Hernández Ferreiro, 2006

ISBN: 84-8198-670-4
Depósito Legal: M-47.286-2006

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dentro del conjunto de funciones que tiene encomendadas, ha venido desarrollando una amplia actividad en el ámbito de la investigación aplicada a los procesos de reforma institucional, así como a la mejora de los instrumentos de gobernabilidad y la consolidación de las instituciones democráticas.

En esta colección se analizan diversos aspectos de los procesos de descentralización y reforma institucional y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones en los países en transición. Los trabajos incluyen estudios sectoriales sobre diversos aspectos de estos procesos. Entre otros, la gestión y prestación de servicios públicos, la reforma de la carrera civil, la financiación de los gobiernos locales o la promoción de la participación y la rendición de cuentas en el marco de los procesos de descentralización. La colección se completa con sendos estudios comparativos de carácter geográfico, uno sobre la descentralización y reforma administrativa en Europa Central y Oriental y el otro sobre América Central.

Uno de los principales objetivos de esta publicación es el de ofrecer una imagen comprensiva de un fenómeno tan complejo como la descentralización administrativa y su relación con el desarrollo socioeconómico y la consolidación de las instituciones democráticas, desde una perspectiva multidisciplinar que, en ningún caso, renuncia a ofrecer una mirada consistente sobre el objeto de estudio. Con ello, la FIIAPP pretende efectuar una contribución de utilidad en el ámbito de la investigación aplicada sobre los procesos de descentralización en el contexto de los países en transición.

Estos procesos de descentralización constituyen un elemento básico para el desarrollo del buen gobierno y las estructuras de la gobernanza democrática. En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, el apoyo y fortalecimiento de tales procesos demanda la existencia de reflexiones que aseguren la calidad en la ejecución de los diferentes proyectos.

El presente informe ha sido realizado de manera conjunta con el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), institución con la que la FIIAPP ha establecido una colaboración para el mutuo reforzamiento de las actividades de investigación y generación de conocimiento en el área de la cooperación internacional para el desarrollo en el campo de la Gobernabilidad Democrática.

Antonio Fernández Poyato
Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Introducción	9
PARTE I: ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL...	17
1. Los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental. Análisis general	19
1. Los procesos de democratización y reforma institucional en Europa Central y Oriental: un marco de análisis general.....	19
2. Descentralización, reforma de la Administración y proceso de consolidación democrática. Una visión comparativa de los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental	23
3. El problema de la descentralización fiscal: recursos, eficiencia de las administraciones locales y democracia	30
4. La Cooperación Española en el ámbito de la gobernanza y fortalecimiento institucional	41
2. Análisis de casos	47
1. Polonia.....	47
2. Hungría	58
3. República Checa	74
4. Eslovaquia	89
5. Rumania.....	98
6. Bulgaria	106
7. Repúblicas Bálticas	114
8. Eslovenia	121
PARTE II: UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO DE UNA AGENDA DE COOPERACIÓN EN EL MARCO DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL NIVEL LOCAL Y REGIONAL.....	131
1. Consideraciones generales: descentralización y democracia en Europa Central y Oriental. Una agenda para el futuro.....	133
2. Propuesta para una agenda de actividades de cooperación	137
1. Escenario 1: mejora de las estructuras de gobierno territorial	137
2. Escenario 2: los desafíos derivados de la incorporación a la Unión Europea	148
Conclusiones	157
Referencias y bibliografía	161

Orígenes y motivaciones del trabajo

La Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, dentro de la misión que le ha sido encomendada y uniendo esfuerzos con el resto de actores públicos y privados que promueven una mejor gobernabilidad e integración social, pretende contribuir en la formulación de las políticas públicas locales a través de la realización de una serie de documentos de reflexión y propuestas en el ámbito de los procesos de descentralización.

A tal fin el presente documento sobre la *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura* pretende servir como punto de partida al desarrollo de futuras líneas de actuación que se identifiquen en el marco de los procesos de descentralización de la región.

Han pasado 17 años desde que en 1989 las transiciones a la democracia en Europa Central y Oriental sacudieran los cimientos de nuestro modo de entender la democracia. 1989 marca el inicio de una nueva época histórica determinada por la superación del conflicto entre dos modelos alternativos de organización de la sociedad y el comienzo de una aguda crisis de aquel que entonces se declaró como modelo vencedor. Las transiciones a la democracia en los países de Europa Central y Oriental han abierto nuevas preguntas no sólo acerca de las condiciones necesarias para la supervivencia de los sistemas democráticos, sino cuestiones fundamentales acerca de cuál debe ser su contenido.

De alguna manera, las transiciones del año 1989 intentaron soñar un futuro para Europa Central y Oriental que se escribía con palabras como democracia, libertad, capitalismo, desarrollo, independencia, autonomía, ciudadanía y derechos individuales. Estas palabras habían sido negadas durante más de cuarenta años por una élite política que había absorbido los espacios vitales de sus ciudadanos en una idea tiránica y totalizadora del bien común.

La autonomía política de las comunidades locales y el desarrollo de profundos procesos de descentralización formaban parte de ese sueño. Las élites políticas que conformaron la oposición a los regímenes comunistas vieron, en la pequeña comunidad de ciudadanos que se ocupa de aquellos asuntos que afectan a su vida cotidiana, un modelo de democracia y a la vez una manera infalible de destruir desde la raíz las instituciones del antiguo régimen. En definitiva, una manera de construir un sistema político que devolviera la vida pública a los ciudadanos sin imponer la renuncia a los espacios de lo privado.

Diecisiete años de reformas y contrarreformas, diecisiete años de desarrollo de un sueño, arrojan un saldo agríndice. Por un lado, no cabe duda de que los procesos de transición han conseguido crear una estructura institucional que asegura el funcionamiento de la democracia. Esto es, lo que una vez alguien definió como la institucionalización de la incertidumbre. La transición económica ha conseguido que se establezca una economía de mercado que hace que hoy en día se pueda acceder a los mismo productos en un centro comercial de Budapest o en un centro comercial de Madrid o Roma. Del mismo modo, los procesos de descentralización han conseguido crear estructuras de poder territorial que participan de alguna manera de la gestión de la cosa pública. Y es que desde una perspectiva macro, las transiciones a la democracia han conseguido convertir una parte del sueño en realidad.

Sin embargo, desde una perspectiva más cercana al ciudadano la transición a la democracia en Europa Central y Oriental ha sido un proceso duro y difícil. El sueño de la democracia y la economía de mercado ha traído consigo años de incertidumbre y una profunda y dolorosa reconversión económica. Mientras que el sueño de la democracia local ha derivado profundos procesos de reforma territorial y administrativa, procesos que en la mayoría de los casos han sido, a decir poco, erráticos si no contradictorios y en general han acabado por alejar a la ciudadanía del intrincado amasijo de instituciones públicas que operan en los niveles territoriales. Así, muchas de aquellas estructuras que en un principio se pensaron como un instrumento para devolver la vida a pública a sus ciudadanos se han convertido en un instrumento ineficiente de gestión de la cosa pública que en el mejor de los casos tiene una presencia muy limitada en el desarrollo de los itinerarios de vida de los individuos.

Este trabajo analiza los procesos de descentralización en diez países de Europa Central y Oriental en el marco de los procesos de transición a la democracia que se han venido desarrollando en los últimos diecisiete años. Estos países son: Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia.

Los objetivos de este trabajo son dos: En primer lugar evaluar el estado de los procesos de descentralización y construcción de la autonomía local en estos países. Esto es, evaluar hasta que punto el sueño de la democracia local se ha convertido en realidad durante los procesos de transición.

Para ello nuestro punto de vista se centra en dos elementos que podemos considerar clásicos en el análisis de los procesos de descentralización. En primer lugar, el análisis de la estructura de gobierno territorial desde el punto de vista administrativo. Esto es, el análisis de los distintos niveles territoriales, los órganos que los componen los modelos de interacción con la Administración del Estado y la estructura de división de competencias. En segundo lugar, hemos analizado la estructura de los recursos económicos locales. Esto es la estructura de ingresos y gastos de las administraciones locales.

La justificación de la elección de estas dimensiones es la siguiente. Los estudios sobre el desarrollo de procesos de descentralización pueden abarcar una infinidad de dimensiones, probablemente todas ellas de interés para los objetivos de este estudio.

Sin embargo, un estudio tan ambicioso como el presente (al menos en términos geográficos), que pretende comparar los procesos de descentralización en diez países, impone severas limitaciones a la hora de desarrollar el proceso de investigación. En primer lugar, porque este trabajo debe cumplir con limitaciones de forma (espacio) y tiempo que hacen inviable el desarrollo del mismo más allá de un número limitado de dimensiones.

En segundo lugar, y de manera más sustantiva, un estudio de diez países enfrenta generalmente importantes problemas a la hora de consolidar los datos y los materiales existentes para el desarrollo de cada caso de estudio. En este sentido el presente estudio ha intentado abordar los procesos de descentralización desde un óptica que facilitara no sólo el proceso de recogida de datos sino que permitiera obtener datos que fueran comparables y consistentes. Así, la elección de las dimensiones más clásicas de un estudio sobre la autonomía local responde fundamentalmente a cuestiones que tienen que ver con viabilidad del presente proyecto.

El segundo objetivo de este trabajo ha sido el de desarrollar una agenda que pueda servir para el desarrollo de iniciativas de cooperación en el ámbito de la cooperación para el fortalecimiento institucional en el ámbito de la descentralización y el apoyo a la democracia local.

Metodologías empleadas

A la hora de recopilar la información necesaria para el desarrollo de este trabajo hemos empleado una serie de métodos cualitativos de investigación. Estos son los siguientes: en primer lugar, la recopilación de la bibliografía y materiales existentes más actualizada sobre los procesos de descentralización y reforma en los países que conforman este estudio. Este proceso se ha apoyado en una investigación bibliográfica similar llevada a cabo por el autor entre los años 2004 y 2005 en el marco de un proyecto de investigación supervisado por el profesor Michael Keating en el Instituto Universitario Europeo

de Florencia. Este proceso se ha desarrollado a través de un análisis bibliográficos de los materiales existentes en la biblioteca del Instituto Universitario Europeo de Florencia y de la biblioteca de la Central European University y el Local Governace and Public Reform Intiative y el Open Society Institute de Budapest.

En segundo lugar el desarrollo de algunas entrevistas en profundidad semi-estructuradas con especialistas en los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental, a través de las cuáles hemos intentado añadir la visión de los expertos que trabajan diariamente en la zona sobre la naturaleza y la dirección de los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental. Por petición expresa de los entrevistados sus declaraciones no se han incluido explícitamente en el informe final sino que han sido utilizadas como la clave interpretativa fundamental a la hora de entender los numerosos entresijos de los procesos de descentralización en esta zona.

Resumen ejecutivo de los contenidos

Los contenidos del presente trabajo se estructuran de la siguiente manera. En la primera parte en la que se realiza un análisis de la situación de los porcesos de descentralización en Europa Central y Oriental. En la segunda parte se presentan una serie de propuestas de actuación en el marco de la cooperación para el fortalecimiento institucional.

La primera parte de este trabajo se abre con una valoración de los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental a la luz de los procesos de transición a la democracia en perspectiva comparada.

Tras la caída de los regímenes comunistas, Europa Central y Oriental fue testigo del resurgimiento de las instituciones locales. La descentralización y la autonomía local se entendían como una *conditio sine qua non* para la construcción de los nuevos regímenes democráticos. Este proceso tiene lugar en el marco más amplio de la creación de un nuevo sistema administrativo en estos países que respondiera a las características de independencia de la función pública y meritocracia y que a su vez garantizara el funcionamiento profesional de la Administración.

Sin embargo, casi dos décadas después de que tuvieran lugar los procesos de transición a la democracia, ambos procesos siguen abiertos. La mayoría de estos países, existen aún problemas en la consolidación de un modelo de Administración Pública que se estructure en torno a los principios antes mencionados. Paralelamente, la construcción de niveles locales de autogobierno en Europa Central y Oriental no ha sido un proceso unívoco, antes al contrario, la descentralización en estos países ha seguido una trayectoria errática y a veces contradictoria, principalmente debido a las tensiones funcionales que han operado sobre estos procesos, así como a los modos en los que los actores políticos han articulado sus respuestas a estas presiones.

Los procesos de reforma de la Administración Pública en Europa Central y Oriental han sido enormemente complejos. En primer lugar, tanto las estructuras del régimen comunista, como los propios modelos de transición han tenido un impacto muy importante tanto en la naturaleza de las reformas de la Administración Pública, como en los resultados obtenidos en cada uno de estos países.

En segundo lugar, los procesos de reforma han tenido lugar en el marco de un debate más general entre dos modelos de Administración Pública, los modelos abiertos y los modelos cerrados. Este debate y su articulación a través de distintos actores institucionales, think tanks, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, ha tenido un impacto singular en los procesos de reforma en estos países.

La reforma de la Administración Local ha jugado un papel clave en este contexto. Los procesos de reforma se han visto influenciados por las presiones derivadas de los procesos de transición a la democracia y la apertura de lo político a los ciudadanos y la construcción de la democracia desde abajo y los procesos de modernización y liberalización de la economía, que requieren la agregación en unidades administrativas eficientes en la provisión de aquellos servicios que son básicos para el desarrollo de la actividad económica. Además se ha producido un importante proceso de instrumentalización de la política territorial que en muchos casos ha impedido el fortalecimiento de la autonomía local.

El resultado de esta valoración es que los procesos de descentralización, democratización y transición hacia una economía de mercado han alumbrado un entramado institucional complejo, en el que la autonomía local se ha desarrollado de manera limitada, sobre todo teniendo en cuenta las perspectivas que se abrieron durante las fases iniciales de los procesos de transición a la democracia en muchos de estos países.

Además, como se observa en esta primera parte del trabajo, las administraciones locales de los países de Europa Central y Oriental muestran una dependencia muy elevada con respecto a las transferencias desde el Estado, aproximadamente un 75% de los recursos de las administraciones de la zona como media. Mientras que en el ámbito del gasto público, la nota más característica, la presencia relativamente baja que tienen los poderes locales en la prestación de servicios sociales, mientras que en general el gasto público se concentra en las competencias en el ámbito de la educación y en la prestación de servicios públicos.

A continuación, se presenta un breve resumen de las prioridades de la Cooperación Española en el ámbito de la cooperación para el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza, con especial atención a las políticas de asistencia técnica en Europa Central y Oriental.

La primera parte se cierra con la presentación de los casos de estudio que conforman este trabajo. Los contenidos de cada caso de estudio se desarrollan a través de dos

dimensiones fundamentales. En primer lugar, el análisis de los procesos de descentralización y de reforma de la Administración. En segundo lugar, un análisis de la estructura de recursos económicos de las Administraciones Locales.

Como hemos dicho más arriba, la segunda parte de este trabajo aborda el desarrollo de una serie de propuestas para el desarrollo de una agenda de cooperación en la región. Así después de discutir de manera general cuáles son las condiciones para el desarrollo de una agenda en el ámbito de la cooperación para el fortalecimiento institucional, el presente trabajo intenta desarrollar una serie de propuestas de actuación en el ámbito de dos escenarios diferenciados. El primero es el de la cooperación para la mejora de algunas deficiencias estructurales de los sistemas de gobierno territorial en los países de Europa Central y Oriental.

Así, si bien en casi todos los países que hemos estudiado la democracia local está asentada sobre una protección formal suficiente de la autonomía política de los gobiernos locales y regionales, probablemente se necesario introducir algunas reformas destinadas a mejorar el nivel de implementación de la autonomía local. Estas incluyen la actuación en el ámbito de la mejora de los instrumentos de descentralización fiscal o la paulatina desaparición de las *decos* y su sustitución por mancomunidades de municipios para la prestación de servicios públicos.

El segundo escenario de actuación está determinado por el proceso de integración de estos países en la Unión Europea. Como hemos dicho más arriba ocho de los diez países que conforman nuestro estudio son ya Estados miembros de la Unión Europea, mientras que otros dos han formalizado su candidatura.

La adhesión a la Unión Europea, más que un punto de llegada es sin duda un punto de partida. La incorporación en las prácticas de las administraciones locales, del *acervo comunitario* y los estándares de evaluación y responsabilidad en la Administración Pública comparables a los de otras administraciones similares en otros países de la Unión Europea; el desarrollo del conocimiento del medio europeo, como un entorno que abre ventanas de oportunidad para el desarrollo de políticas innovadoras, o simplemente como un espacio del que extraer los recursos necesarios para implementar aquellas reformas que son oportunas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos son los desafíos a los que se enfrentan las administraciones territoriales de los nuevos países miembros, pero también, en un futuro no muy lejano los países candidatos como Rumanía y Bulgaria.

En las conclusiones intentamos resumir algunas de las ideas fundamentales que emergen de este trabajo. A la luz de lo expuesto en estas páginas, los poderes locales no parecen haberse desarrollado como espacios públicos, donde el ciudadano encuentra una esfera de discusión y argumentación sobre aquellos asuntos que afectan a su vida diaria. Antes bien, más allá de las instituciones de la democracia formal, los poderes

locales se insertan en un complicado entorno institucional, en el que las más de las veces las agencias del Estado ocultan el papel de las administraciones locales alejando de su locus legítimo decisiones que afectan a la vida de las comunidades locales.

Pero además, los poderes locales parecen haber fallado, en cierta medida, a la hora de proveer a sus ciudadanos con una serie de servicios esenciales. La falta de eficiencia de los poderes locales y regionales a la hora de proveer servicios públicos y sociales no ha facilitado el desarrollo de los itinerarios de vida de los ciudadanos. Así más allá de las grandes ciudades, existe toda una serie de municipios y regiones donde los ciudadanos son incapaces por ejemplo de encontrar un trabajo, o no pueden disfrutar de una red de transporte adecuada o de un medioambiente medianamente saneado.

Parece oportuno pues, invertir en la mejora de los instrumentos de la gobernanza local, de manera que las instituciones locales puedan desarrollar su autonomía y tener un impacto substantivo en los itinerarios de vida de sus ciudadanos, en un contexto que más y más exige de la política soluciones innovadoras para responder a los desafíos de la globalización y la integración europea.

Parte I.
**Análisis de los procesos de descentralización
en Europa Central y Oriental**



Los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental. **Análisis general**

1. Los procesos de democratización y reforma institucional en Europa Central y Oriental: un marco de análisis general

1989: crisis y cambio en el concepto de democracia

Los procesos de transición a la democracia en los países de Europa Central y Oriental a partir de 1989 representan uno de los eventos políticos de mayor relevancia en la historia política mundial. 1989 no es sólo un punto de inflexión en el modo de entender la organización política en determinados países (que también), sino que, además, el año 1989 marca el fin de un modo de entender el mundo, el final de “una historia” y el comienzo de un nuevo periodo plagado de nuevas incertidumbres y desafíos¹.

Si bien 1989 marca el final de un modelo alternativo de organización de la sociedad, la propia crisis de este modelo, lleva implícita la necesidad de reflexionar sobre las características y el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos occidentales (teórico ganador de la batalla ideológica entre el este y el oeste). La democracia se afirma como el modelo organizador de la sociedad *par excellence*, pero lo hace perdiendo uno de los referentes cognitivos esenciales a la hora de saber lo que significaba vivir en democracia. El año 1989 marca pues, un punto de inflexión sobre el propio modo de pensar la democracia.

¿Es la democracia un modelo exportable a todos los países del mundo? ¿Bajo qué condiciones? ¿Qué modelos de democracia pueden ser exportados para éste o aquel

1. No es nuestra intención abrazar la tesis del fin de la historia ‘a la Fukuyama’, aunque creemos que se debe considerar relevante el hecho de que fuera justo en este contexto, cuando esta tesis se ofreció y se aceptó parcialmente como paradigma explicativo de los acontecimientos que tuvieron lugar a partir de 1989. En nuestra opinión lo que cambia a partir de 1989 es fundamentalmente nuestro modo de entender la democracia y por tanto no es el fin de una relación dialéctica entre dos modelos antagónicos, sino el principio de una nueva etapa histórica en la cuál el armazón de las teorías normativas de la democracia, pero también su praxis, han tenido que reformarse para poder ofrecer respuestas los nuevos desafíos que surgen en el contexto político contemporáneo.

caso? ¿Puede la democracia ofrecer soluciones al desarrollo de los países pobres? ¿Cuál es la relación entre la democracia y el desarrollo socio-económico? ¿Cómo puede la democracia enfrentar la integración de grupos minoritarios? ¿Cómo podemos asegurar el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas? ¿Bajo qué condiciones sociales la integración entre sociedad e instituciones genera un círculo virtuoso? ¿Se puede construir la democracia al margen de los ciudadanos? ¿Cómo se puede asegurar la afección de los ciudadanos a los regímenes democráticos? Éstas (entre otras) conforman la batería de cuestiones que desde 1989 se plantean al funcionamiento de los sistemas políticos democráticos en una nueva escala global. A partir de 1989 una parte muy importante de nuestra historia se escribe en función de nuestros “aciertos” o nuestros “errores” a la hora de responder a cada una de estas preguntas.

Como apunta el profesor Michael Keating en un artículo reciente, *While [...] reforms might be portrayed as a matter of modernization, or catching up with western Europe, they are taking place at a time when the role and configuration of the State in the older member states is itself undergoing significant changes, while European Union is also evolving*². Así pues los procesos de transición y consolidación democrática en Europa Central y Oriental no pueden ser entendidos como un punto de llegada para la idea de democracia, sino más bien al contrario como un nuevo punto de partida.

Los “pueblos” y las “gentes”: una visión sobre los procesos de transición a la democracia

Los procesos de reforma en estos países han estado sometidos tanto al impacto de actores exógenos como a las interacciones de los actores que operan dentro de cada uno de estos sistemas políticos. Y todo ello sin que desde las distintas instancias implicadas se pudiera ofrecer un diseño claro de hacia donde debían orientarse las transiciones políticas en estos países. A su vez las respuestas institucionales que estos países ofrecen a los desafíos de los procesos de consolidación democrática han abierto nuevas cuestiones para la teoría y la práctica de la democracia.

Así, más allá de estrategias de reconstrucción de una historia de la transición más o menos mítica, las transiciones en Europa Central y Oriental han seguido una lógica incremental, en muchos casos manifestando trayectorias erráticas y todo ello en un contexto de generación de un sistema de opciones políticas e ideológicas alternativas que fuera más allá de la unidad en la oposición contra el régimen anterior, pero que a su vez pudiera respetar el marco básico de reglas de juego. Los resultados han sido desiguales, aunque en general podemos concluir que en los países que analizamos en este

2. Michael Keating 2005: 'Territorial Government in New Member States' artículo no publicado.

trabajo, se ha producido un proceso satisfactorio de transición y consolidación de las instituciones democráticas.

Las importantes reformas político-administrativas llevadas a cabo en los últimos 17 años son la mejor garantía de la irreversibilidad de los procesos de transición a la democracia en estos países. Además el horizonte de la integración Europea supone (y ha supuesto) una garantía exógena de unos estándares mínimos de funcionamiento de las instituciones, no sólo por la capacidad de tutela que tienen (y que han tenido) las instituciones europeas sobre los procesos de integración de los nuevos países miembros, sino también por la progresiva incorporación del llamado *acervo comunitario* en el funcionamiento diario de las instituciones de estos países.

Ahora bien, el contenido de la democracia en los países de Europa Central y Oriental no puede reducirse a la incorporación de nuevas instituciones o a la adecuación del funcionamiento de las instituciones a los dictados del *acervo comunitario*, antes bien, la democracia en estos países debe construirse también desde el nivel micro, atendiendo a las necesidades de los ciudadanos, más allá del diseño institucional.

Un importante comentarista de la política en la zona, Timothy Garton Ash, escribía en un artículo reciente que en muchos casos los pueblos, son más afortunados que las gentes (*peoples can be luckier than people*)³. El éxito de los procesos de transición en el ámbito de la construcción institucional ha hecho sí que la definición de Adam Przeworski de la democracia como un sistema político que institucionaliza la incertidumbre sea una realidad para todos los países que abarca este estudio⁴. La viabilidad y la independencia de estos países, incluso en estos momentos cuando parece que algunos de ellos se orientan hacia opciones políticas conservadoras y populistas, está tan en peligro como lo pueda estar la de Italia o la de España⁵.

Sin embargo, los resultados del proceso de transición hacia la democracia, más allá de los beneficios que ha traído a los “pueblos” de la zona, ha generado perdedores entre la “gente”, sectores importantes de la población para los que la transición a la democracia ha tenido elevadísimos costes en términos de nivel de vida; de desempleo; y en general de una creciente desigualdad social entre aquellos que se han beneficiado de las oportunidades abiertas por la democratización y la apertura económica y aquellos que han pagado las consecuencias de la reconversión y la transición política⁶.

3. Ver: Timothy Garton Ash: ‘The Twins’ New Poland’ *The New York Review of Books*, volumen 53, no. 2, 9 de febrero 2006.

4. Ver: Adam Przeworski 1985: ‘*Capitalism and Social Democracy*’ Cambridge: Éditions de la Maison des sciences de l’homme.

5. Ver: Timothy Garton Ash: ‘The Twins’ New Poland’ *The New York Review of Books* Volumen 53 No. 2, 9 de febrero 2006.

6. En el Anexo I intentamos ilustrar algunas de estas cuestiones a través de algunos datos relevantes. Por ejemplo el índice de consolidación de democrática de Carsten Schneider muestra como en varios países de la zona la consolidación de las instituciones democráticas es un hecho. Las tablas dos y tres muestran el PIB per capita de estos países

Consolidación de la democracia y ciudadanía

Attila Ágh escribía en un artículo del año 2001, *'democratic transition has been very painful, although very successful in East Central Europe'*. Sin embargo, *'after ten years, in a retrospective view, there is a clear parallel in ECE between the late eighties and the late nineties. As the late eighties witnessed the start of democratic transition, so the late nineties did that of democratic consolidation [...] the narrow horizon of macro-politics has to be extended towards complete institutionalisation in meso- and micro-politics, that amounts to a "participatory revolution" in a multi-actor society'*⁷.

En este sentido, parece que, desde una óptica de teoría democrática, el desarrollo de esa revolución participativa, sigue siendo la gran deuda pendiente en los procesos de transición a la democracia en estos países (aunque no sólo). La gran pregunta sigue siendo por tanto si es posible construir sistemas democráticos en los que la participación de la ciudadanía se reduzca a poco más que su participación en procesos electorales, o por el contrario una visión substantiva de la democracia requiere algo más de sus ciudadanos⁸.

La teoría democrática ha tendido a concentrarse en la separación radical entre una esfera privada y una esfera pública dentro del concepto de ciudadanía, concediendo una enorme importancia a la primera frente a la última. El desarrollo de un discurso de los derechos individuales y de la protección de esferas de libertad y autonomía para los ciudadanos frente a las instituciones ha presidido en gran medida nuestro modo de entender la democracia como sistema político. La nueva oleada de transiciones a la democracia, sin poner en duda este modelo de una manera radical, plantea nuevas preguntas sobre la necesidad de construir espacios de participación ciudadana que complementen la esfera de derechos individuales y que sirvan como un cemento integrador del *demos*⁹.

en función de la media comunitaria y aunque la situación actual los sitúa bien por debajo de la media, las perspectivas decrecimiento anual son muy superiores a las de la media de la Europa a 25. Las tablas cuatro y cinco desagregan estos datos en el nivel territorial, sólo en los países de nuestro estudio que son miembros de la UE, el análisis demuestra que el crecimiento económico está generando ganadores y perdedores, pero fundamentalmente está territorializando las diferencias económicas, creando un nuevo patrón de desigualdad social. La tabla seis muestra los resultados de los países de nuestro estudio en el CPI (índice de percepción de corrupción) de Transparency International. Los resultados nos muestran como prácticamente la totalidad de nuestros casos puntúan por debajo de 5.0 (menos Hungría, Eslovenia y Estonia) Mientras que dos de ellos, Polonia y Rumania, puntúan por debajo de cuatro, lo que indica un nivel muy alto de percepción de corrupción

7. Attila Ágh: 'Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe'; *Central European Political Science Review* Vol. 2 No. 3 Spring 2000, pp. 24-43.

8. Un reciente documental de la cadena de televisión alemana Deutsche Welle, mostraba el asombro de un político procedente de Mauritania, invitado por la cancillería alemana para que presenciara el desarrollo de las recientes elecciones regionales en Alemania, ante el hecho de que los ciudadanos en Europa se "abstuvieran" de acudir a las urnas. Este ejemplo puede servirnos para entender los límites que pueden tener ciertas discusiones dentro del ámbito de la teoría de la democracia cuando la trasladamos a distintos contextos territoriales y sociales.

9. Algunos autores han puesto de manifiesto la necesidad de incorporar a los valores republicanos a la teoría de la democracia y de la ciudadanía superando los límites impuestos por las definiciones procedurales de la democracia. Entre otros se puede citar a Phillip Pettit con su teoría del republicanismo, algunos miembros de la llamada escuela de Cambridge de Historia del Pensamiento Político, Quentin Skinner, Maurizio Viroli, Martin van Gelderen, o el filósofo alemán Jürgen Habermas, con su teoría de la acción comunicativa.

Las próximas secciones exploran algunos elementos de estos debates en el marco de los procesos de descentralización y construcción de niveles de gobierno subestatales en Europa Central y Oriental.

La construcción de niveles subestatales de gobierno se ha vinculado, tanto en los debates políticos como académicos, a los procesos de construcción de los nuevos regímenes democráticos, en muchos casos como una *conditio sine qua non* para el desarrollo de la democracia.

Nuestro análisis se estructura en torno a dos dimensiones fundamentales de este fenómeno. En primer lugar, estudiaremos la constitución institucionalización de los niveles subestatales de gobierno y su relación con la construcción de los nuevos regímenes democráticos así como las reformas llevadas a cabo en el seno de la Administración Pública para dotar a los poderes locales de una estructura administrativa efectiva, pero que a la vez respete los principios de independencia y meritocracia; en segundo lugar estudiaremos la estructura de los recursos de los poderes subestatales, hasta que punto se han aplicado medidas de descentralización fiscal y la estructura de gasto público.

Las próximas secciones ofrecen una perspectiva compartiva de los procesos de descentralización en los diez países que conforman nuestro estudio. El objetivo principal es alumbrar lo que podemos considerar como algunas tendencias fundamentales en los procesos de descentralización que han venido teniendo lugar en la zona desde 1989.

2. Descentralización, reforma de la Administración y proceso de consolidación democrática. Una visión comparativa de los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental

Tras la caída de los regímenes comunistas, Europa Central y Oriental fue testigo del resurgimiento de las instituciones locales. La descentralización y la autonomía local se entendían como una *conditio sine qua non* para la construcción de los nuevos regímenes democráticos. Este proceso tiene lugar en el marco más amplio de la creación de un nuevo sistema administrativo en estos países que respondiera a las características de independencia de la función pública y meritocracia y que a su vez garantizara el funcionamiento profesional de la administración¹⁰.

10. Ver: Jan-Hinrik Meyer-Shalin: 'Civil Service Reform in Post- Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation' *West European Politics*, Vol.27, No.1 (enero 2004), pp. 71-03.

Sin embargo, casi dos décadas después de que tuvieran lugar los procesos de transición a la democracia, ambos procesos siguen abiertos. En la mayoría de estos países, existen aún problemas en la consolidación de un modelo de Administración Pública que se estructure en torno a los principios antes mencionados. Paralelamente, la construcción de niveles locales de autogobierno en Europa Central y Oriental no ha sido un proceso unívoco, antes al contrario, la descentralización en estos países ha seguido una trayectoria errática y a veces contradictoria, principalmente debido a las tensiones funcionales que han operado sobre estos procesos, así como a los modos en los que los actores políticos han articulado sus respuestas a estas presiones.

Transición a la democracia y proceso de reforma de la Administración Pública

La transición a la democracia desde un régimen comunista, desde el punto de vista de la Administración Pública ha sido un proceso enormemente complejo. Los nuevos regímenes debían hacer cuentas con las élites administrativas del régimen anterior en un contexto de incertidumbre política e institucional. En este sentido, los distintos modelos de transición a la democracia (de ruptura, paccionada o dirigida por las élites del viejo régimen) que se han desarrollado en la zona, han establecido, distintos equilibrios entre la vieja y la nueva guardia, que han tenido un impacto muy importante en la consolidación de los procesos de reforma administrativa¹¹.

En general se puede decir que en todos los sistemas totalitarios de Europa Oriental se producía una superposición entre los poderes del Estado y la figura del Partido. Prácticamente todos los órganos de la Administración Pública eran duplicados por órganos del partido. Así la Administración Pública jugaba un papel residual, técnico, de implementación mientras que era el partido el encargado de desarrollar las directrices políticas fundamentales.

El sistema aseguraba una gran consistencia entre las directrices políticas y las actuaciones de los poderes del Estado ya que además de tener el poder decisorio, los órganos del partido aglutinaban también las capacidades de control sobre la implementación de estas directrices y la actividad de los funcionarios públicos. Además, era la adecuación ideológica a las directrices del Partido Comunista lo que permitían la evolución de los funcionarios públicos dentro del escalafón hacia posiciones de mayor prestigio.

La fortísima colectivización del sistema hacía que el Estado, en su doble vertiente de partido y Administración Pública estuviera presente en prácticamente todas las dimensiones de la vida del ciudadano. A su vez una rígida concepción del bien común, fuertemente determinada por la ideología del partido, hacía que el sistema no permitiese la

11. *Idem.*

participación de otros agentes más allá de los órganos del mismo y de la Administración del Estado en la provisión de servicios sociales o servicios públicos, reduciendo al mínimo la capacidad de los ciudadano para tener acceso al sistema, si no era a través de los instrumentos establecidos de selección, educación y socialización en los valores colectivos.

En países como Bulgaria o Rumania, donde los procesos de transición fueron controlados por las élites del partido comunista, los procesos de reforma de la Administración Pública han tenido escaso éxito. Las élites políticas han mantenido en general a los cuadros administrativos del régimen anterior, sobre todo en los niveles altos de la Administración. Mientras que son los funcionarios en los niveles más bajos de la escala administrativa, los que han ejercido alguna presión para que se lleven a cabo reformas de manera que se flexibilice el acceso a los grados más altos del escalafón.

En países como la República Checa, Eslovaquia, o las Repúblicas Bálticas, donde el cambio político se apoya en el colapso total del régimen anterior, las nuevas élites políticas se encontraron atrapadas entre la necesidad “política” de realizar cambios importantes en la estructura administrativa, y la imposibilidad práctica de descomponer la estructura administrativa del régimen comunista en su totalidad. Así se ha producido un difícil equilibrio entre la posición de las élites administrativas salientes y los nuevos cargos nombrados desde el poder político para contrarrestar el efecto de una Administración no adpta al nuevo régimen democrático.

El resultado ha sido que las reformas administrativas en estos países se han retrasado de manera considerable debido a la cohabitación de elementos del nuevo y el viejo régimen de Administración Pública. Así por ejemplo, la ley para la reforma de la Administración Civil en la República Checa se aprobó en 2002 y ha entrado en vigor en 2004; en Eslovaquia en el año 2002; en Letonia en el año 2000; en Lituania en el año 1999; mientras que en Estonia, aunque la ley se aprobó en 1996, ésta ha sufrido numerosas reformas desde entonces (ver tabla en página siguiente).

En países como Hungría y Polonia la naturaleza paccionada de su proceso de transición ha permitido mejores resultados en el ámbito de la reforma de la Administración Pública, ya que ha permitido un cierto grado de colaboración entre las élites administrativas del viejo régimen y del nuevo régimen. Además los funcionarios de los niveles más bajos del escalafón presionan para que es consoliden los cambios en la estructura de la Administración como una manera de consolidar su posición dentro del nuevo sistema.

Además, los procesos de reforma de las administraciones públicas en los países de Europa Central y Oriental han tenido lugar en un contexto de cambio e incertidumbre sobre la articulación de los principios que deben regir el funcionamiento de las administraciones públicas modernas.

Tabla 1. Estado de las Reformas de la Administración Pública en Europa Central y Oriental

Países	Normativa para las reformas de la Administración Pública y evolución
Hungría	Estatuto del Servicio Civil (1992). Reformado en 1997, 2001 y 2002
Estonia	Estatuto del Servicio Civil (1995). En ejecución desde 1996 con reformas
Polonia	Estatuto del Servicio Civil (1996). Suspensión de su ejecución y revisión Nuevo estatuto aprobado en 1998. Entró en vigor en 1999 y ha sido reformado varias veces desde entonces
Bulgaria	Estatuto del Servicio Civil (1999). Reformado en 2000 y 2001
Rumania	Estatuto del Servicio Civil (1999)
Lituania	Ley de Administración Pública (1999)
Letonia	Estatuto del Servicio Civil (1994) Sustituido en 2000 por un nuevo Estatuto y reformado de nuevo en 2002
Eslovaquia	Ley sobre Servicio Civil (2001) En ejecución desde 2002
República Checa	Ley sobre Servicio Civil (2002). En ejecución desde 2004

Source: Ver: Jan-Hinrik Meyer-Shalin: 'Civil Service Reform in Post- Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation' West European Politics, Vol. 27, Nº 1 (enero 2004).

En los últimos treinta años, prácticamente todas las administraciones públicas del mundo han sufrido profundas reformas. En Europa Occidental, este proceso comienza a hacerse más que evidente a partir de la crisis de los modelos de bienestar de los años 70. Es aquí cuando se comienza a hablar de la necesidad de reducir el Estado y flexibilizar la prestación de servicios públicos y sociales. Este proceso de reformas se ha acelerado en los últimos años debido a los cambios introducidos por la creciente internacionalización de la economía y la creación de marcos de decisión supranacionales que afectan de manera fundamental al funcionamiento de las administraciones públicas de los Estados en todos los niveles.

Existe un debate general entre dos modelos de Administración Pública opuestos: los modelos abiertos y los modelos cerrados. Este debate se sustancia en la búsqueda de un equilibrio entre la flexibilidad, adaptabilidad y eficiencia de los modelos abiertos, frente a la estabilidad, seguridad e independencia que ofrecen los modelos cerrados de Administración Pública.

Sin embargo, estos “modelos” tienden a presentarse como recetas abstractas sobre la mejor manera de gestionar la cosa pública sin tener en cuenta los contextos políticos, económicos, sociales y culturales sobre los que la Administración Pública debe operar, dando lugar a un elevado nivel de abstracción del debate que ha tenido efectos importantes en los procesos de reforma administrativa en Europa Central y Oriental, aunque no sólo¹².

12. Ver: Joel D. Aberbach y Tom Christensen: 'Translating theoretical ideas in modern State reform: Economic inspired reforms and competing models of Governance' *Administration and Society*, vol. 35. No. 5 noviembre 2003, pp. 491-509.

En muchos casos, en las leyes de reforma de la Administración Pública, se han abrazado conceptos como “gobernanza”, “stakeholder”, “descentralización” o “devolución”, sin dotarlos de un contenido específico que tenga en cuenta las especificidades sociales políticas y culturales de estos países. Este problema ha afectado, no sólo a los actores o administraciones que debían implementar estos conceptos en el marco de los procesos de reforma, sino también a las instituciones encargadas de desarrollar las propuestas.

El resultado es que en muchos casos estos conceptos han acabado funcionando como mecanismos de legitimadores del discurso político sobre la reforma administrativa, sin que en muchos casos se haya hecho un esfuerzo por averiguar exactamente cuáles eran los costes e implicaciones de la implementación de cada uno de estos conceptos.

Incluso, en algunos casos, la utilización de determinados conceptos en los debates políticos dentro de estos países, ha tendido a oscurecer el valor de la política y del debate normativo en el ámbito de la reforma administrativa camuflando bajo una capa de racionalidad técnico-administrativa los elementos más normativos del debate.

La reforma de la Administración en los niveles subestatales. Equilibrios e inconsistencias

La reforma de la Administración en el nivel local y la descentralización en este contexto de cambio de los paradigmas sobre el gobierno de la cosa pública juega un papel de fundamental importancia.

Los procesos de reforma de la Administración Local en Europa Central y Oriental se enmarcan en un debate más amplio sobre la naturaleza de la Administración Local, su funcionamiento y la articulación de los principios de autonomía, democracia y eficiencia que deben presidir la actuación de los poderes públicos en el nivel local.

Según el profesor Lawrence Rose en un contexto de escasez de recursos económicos existe una tendencia marcada a buscar instituciones que aseguren la eficiencia en la provisión de servicios públicos a los ciudadanos, mientras que las reformas del poder local en muchos de estos países han llevado a una fragmentación excesiva del poder local, en defensa de los valores de la representación y la democracia local¹³.

Así pues, el equilibrio entre procesos de democratización y reforma administrativa, y entre los principios informadores de ambos procesos (esto es, la dinámica aparentemente conflictiva entre representatividad y eficiencia) determinan claramente los fracasos y los éxitos no sólo del proceso de reforma institucional en estos países sino fundamentalmente de

13. Ver: Lawrence Rose: 'Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles or a New Vintage?' en Herwing Reynaert, Kristof Steyvers, Pasacal Delwit, Jean-Benoit Pilet (eds.) 2005: *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe* Brujas: Vanden Broele Publishers.

los procesos de construcción de sistemas políticos democráticos, que, más allá de su adecuación o no a los modelos “occidentales” de democracia, funcionen de manera eficiente a la vez que aseguren la transparencia y articulen los instrumentos necesarios para la integración del *demos* en el sistema.

Las presiones derivadas de los procesos de reforma institucional y política han llevado a la fragmentación de los niveles territoriales en un intento de devolver la democracia a las comunidades locales. En países como Polonia, Hungría la República Checa o Eslovaquia se reforzó el papel y la autonomía de las comunidades locales. Se les convirtió en el espacio institucional que se encargaría de la provisión de servicios públicos y servicios sociales, a la vez que se les definía como el locus de la democracia participativa, construyéndose paulatinamente una poderosa representación de la autonomía local en la cuál la comunidad local era la encarnación de los valores de la democracia participativa.

El refuerzo de la autonomía local ha servido dos objetivos básicos durante la transición a la democracia. En primer lugar, ofrecer un *locus* para la articulación de la representación política y para la participación ciudadana. En segundo lugar, romper la presencia y la influencia de las élites del antiguo régimen sobre el territorio, al mismo tiempo que facilitaba la inserción de las nuevas élites políticas.

El resultado de este proceso de “democratización desde abajo”, como fue presentado en instancias políticas y académicas, ha sido la fragmentación y la multiplicación del número de comunidades locales en algunos de estos países, sobre todo aquellos donde la fuerza de las fuerzas de oposición al régimen era mayor (con la excepción de Polonia).

La excesiva fragmentación ha creado importantes problemas de eficiencia en el funcionamiento de estas comunidades lo que ha dado lugar a un curioso fenómeno de vaciamiento del contenido de la autonomía local y de ruptura de la lógica de empoderamiento de las comunidades locales que había presidido las primeras fases del proceso de transición a la democracia.

Este fenómeno se ha producido a través de dos mecanismos principales. En primer lugar a través de la creación de niveles agregados de gobierno que se encargan de la gestión eficiente de aquellos servicios, que aún formando parte de las competencias de los poderes locales, éstos no pueden llevar a cabo debido a su tamaño. En segundo lugar, a través de la creación de agencias gubernamentales *ad hoc*, que alejan definitivamente la gestión de determinados servicios del control de los ciudadanos, incrementando las capacidades de la Administración del Estado frente a las autonomías locales¹⁴.

14. Attila Ágh 2005: *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period* Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.

Así, en muchos de estos países se ha consolidado un complicado *milieu* institucional en el que los niveles locales de gobierno gozan de una fuerte presencia simbólica, mientras que los Estados centrales siguen manteniendo un fuerte control político y administrativo sobre las instituciones locales y regionales, y donde realmente no se percibe el surgimiento de los niveles subestatales como espacios políticos diferenciados.

Por otro lado, el proceso de modernización económica demanda cada vez más la agregación, pero además la concesión de capacidades decisorias a los niveles subestatales de gobierno que permitan la creación de coaliciones para el desarrollo económico en aquellas áreas que continúan perdiendo la carrera del crecimiento económico. La construcción de niveles regionales de gobierno ha intentado responder a las necesidades funcionales de estos países en la gestión del proceso de transición económica y de planificación territorial, así como de la gestión e implementación de ayudas europeas.

Sin embargo, las regiones en Europa Central y Oriental, no gozan ni de capacidades políticas, ni del poder o la autonomía necesarios para que sus actividades se conviertan en vinculantes. El poder político y administrativo tiende a estar concentrado en el nivel estatal y donde se articula la representación política a través de las actividades de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Además, existe una fuerte resistencia a la aplicación de los principios federalistas y a la división de la autoridad. Los Estados han tratado de resistir frente a las demandas de autogobierno de algunas regiones históricas o de las áreas dominadas por minorías étnicas específicas¹⁵.

La interacción de las distintas dimensiones, simbólica, política, institucional y económica de los procesos de reforma territorial hace que sea muy difícil establecer una línea o modelo claro de actuación. Por un lado, está claro que la fragmentación excesiva del poder local en muchos de estos países ataca la raíz de la autonomía política, al no tener, los poderes locales, las capacidades para implementar el contenido de dicha autonomía. Como veremos más adelante este es el caso de países como Hungría, la República Checa o Eslovaquia.

Por otro lado, la consolidación y agregación en aras de una mayor eficiencia, si no se contrarresta con las medidas político-institucionales necesarias para que las nuevas unidades se conviertan en espacios donde se articule la representación política, puede resultar en un alejamiento excesivo de la política de los ciudadanos no sólo desde el punto de vista de la participación en la cosa pública, sino sobre todo desde el punto de vista del control sobre las actividades de las instituciones.

En muchos casos, las reformas se han realizado con una visión a corto plazo, instrumentalizando los valores democráticos así como las recomendaciones de organizaciones

15. Michael Keating 2005 (*op. cit.*) .

internacionales para sustanciar la “visión territorial” de las élites en el poder. Como veremos el caso de Eslovaquia es paradigmático en este sentido.

En otros casos, particularmente en el caso de Hungría, el discurso político de los actores domésticos se estructura como una competición entre partidos sobre la fidelidad con la que se respetan los valores superiores sobre los que se inspira el modelo territorial, y no sobre las características de los mismos, sus problemas y las vías para su reforma.

Aún así los procesos de reforma territorial están lejos de estar cerrados. Por el contrario, como ocurre en el resto de los países de Europa, la lucha entre las distintas dinámicas de eficiencia institucional y representación política, entre fragmentación y agregación hace que las cuestiones relativas a la reforma de la estructura territorial se mantengan abiertas, de manera que los Estados de Europa Central y Oriental se aproximan gradualmente nuevas fórmulas que permitan la acomodación de las necesidades políticas y funcionales del sistema.

3. El problema de la descentralización fiscal: recursos, eficiencia de las administraciones locales y democracia

La teoría de la democracia así como la literatura sobre los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental ha puesto de manifiesto la importancia que ha tenido y tiene el problema de la dotación de recursos suficientes para el funcionamiento de las administraciones locales.

La descentralización fiscal es uno de los instrumentos esenciales a la hora de conceder a las autonomías subestatales, la capacidad de desarrollar sus propias políticas así como las competencias que les han sido transferidas desde la Administración del Estado. En Europa Central y Oriental, la descentralización fiscal se ha tenido que llevar a cabo en un contexto de escasez de recursos derivado de los procesos de transición hacia una economía de mercado.

Además, a las difíciles condiciones macro-económicas que reducían la capacidad recaudatoria de los poderes locales hay que sumar los problemas derivados de la escasez de instrumentos de endeudamiento que permitieran una transición económica algo menos onerosa para las instituciones locales.

En este sentido existían, además de una inflación rampante que hacía que se elevaran constantemente los tipos de interés, problemas de desarrollo de un sector bancario eficiente que permitiera la creación de un mercado de deuda. Por otro lado, las propias élites políticas carecían de la experiencia necesaria para manejar una situación de falta de recursos. Finalmente, existía el problema de la deuda heredada del régimen anterior. Así

en muchos casos las nuevas élites locales se encontraban con un alto porcentaje de sus recursos comprometidos en sanear el importante déficit presupuestario de la Administración del régimen comunista¹⁶.

En las próximas páginas analizaremos de manera comparativa las estructuras de recursos de los gobiernos locales de Europa Central y Oriental. Así pues a los efectos de garantizar la claridad expositiva dividiremos el análisis en dos categorías principales. El análisis de la estructura de ingresos; el análisis de la estructura de gasto.

Estructura de ingresos de los gobiernos locales en Europa Central y Oriental

En general la evolución de los sistemas de recursos de los gobiernos locales de la mayoría de los países de Europa Central y Oriental ha sido satisfactoria, teniendo en cuenta la situación de partida de estas instituciones en los primeros años noventa.

Aún así persisten grandes diferencias en cuanto a los niveles de ingresos de los gobiernos locales en los países que estamos analizando. Cuatro países, República Checa, Hungría, Polonia y Letonia donde el nivel de ingresos se encuentra por encima, o muy cerca de la media de la UE a 25. Por su parte en países como Estonia, Lituania o Eslovenia, el nivel de ingresos de los poderes locales ronda el 9% del PIB. Finalmente los casos de Rumania, Bulgaria y Eslovaquia representan aquellos con un nivel más bajo de ingresos en el nivel local. Más de cuatro puntos por debajo de la media comunitaria.

Tabla 2. Ingresos totales de las administraciones locales como porcentaje del PIB (2004)¹⁷

UE (25 países)	11,3
República Checa	12,6
Estonia	8,8
Letonia	10,0
Lituania	9,0
Hungría	12,6
Polonia	13,5
Eslovenia	9,2
Eslovaquia	7,3
Bulgaria	6,5
Rumania	6,6

Fuente: Eurostat.

16. See: Pawel Swianiewicz (ed.) 2004: 'Local Government Borrowing: Risks and Rewards' Open Society Intitute: Budapest, pp. 389-391.

17. Excepto Bulgaria y Rumania en el que los datos se refieren a 2002 ver Anexo II a.

Los sistemas de recursos para las administraciones locales en Europa Central y Oriental son relativamente poco homogéneos, así mientras en algunos países las autonomías locales tienen capacidad recaudatoria e independencia en la gestión de sus propios recursos, en otros países el uso masivo de transferencias, en muchos casos vinculadas al desarrollo de programas específicos, ha limitado el desarrollo de la autonomía local en muchos aspectos. Aún así la imagen genera es de que se trata de administraciones territoriales bastante dependientes del la Administración del Estado.

Tabla 3. Estructura de los recursos de las administraciones locales según el origen de los recursos

	% derivado de impuestos	% no derivados de impuestos	Ayudas %	Total
República Checa	47,5	36,5	16	100
Estonia	68,4	9,1	22,5	100
Letonia	56	20,4	23,6	100
Lituania	91	4,8	4,1	100
Hungría	33	17	50	100
Polonia	24,5	24,2	51,3	100
Eslovenia	58,6	18,1	23,3	100
Eslovaquia	42,4	33,3	24,3	100
Bulgaria	18,2	45,9	35,9	100
Rumania	69,7	13,8	16,5	100

Fuente: OECD 2005; Pawel Swianiewicz (ed.) 2002: *Consolidation or fragmentation? The size of Local Governments in Central Eastern Europe*.

La tabla 3 (arriba) resume las estructuras de los ingresos locales según su origen en los países que son objeto de este estudio. Así podemos observar que mientras en países como la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovaquia los ingresos de las administraciones locales provienen en más de un 40% de lo recaudado a través de los impuestos, países como Polonia, Hungría o Bulgaria las transferencias y las ayudas siguen siendo bastante importantes a la hora de establecer el presupuesto municipal.

Sin embargo, más allá de los datos agregados sobre la proporción de ingresos que tiene su origen en la recaudado por los impuestos, es interesante estudiar hasta que punto se trata de recursos derivados de impuestos recaudados por los propios poderes locales o por el contrario se trata de de transferencias con cargo a lo recaudado por el Estado. La tabla 4 (abajo) puede ayudarnos a entender mejor esta cuestión.

La tabla 4 nos muestra la importancia de las distintas categorías de impuestos en la recaudación local. Así para todos nuestros países la mayor cantidad de recursos deriva de aquellos impuestos que gravan ingresos y las ganancias tanto de empresas como particulares (casi un 70% como media). Estos impuestos en general no son disponibles para los poderes locales sino que son impuestos recaudados por la Administración del

Estado de los que se les atribuye un porcentaje de su recaudación como transferencias para los poderes locales (sólo en el caso de Hungría los municipios tienen capacidad para recaudar una parte del impuesto sobre actividades económicas).

Tabla 4. Distribución de los ingresos derivados de impuestos en función de las distintas categorías de impuestos

	Ingresos y ganancias	Propiedad	Bienes y servicios	Otros
Bulgaria	28,3	10,3	0,0	61,4
República Checa	89,4	5,6	4,9	0,1
Estonia	90,7	8,6	0,7	0
Hungría	45,0	13,9	0,0	41,1
Letonia	77,4	21,0	1,6	0
Lituania	91,3	8,7	0,0	0
Polonia	56,7	39,6	3,6	0,1
Rumania	77,8	16,5	2,4	3,3
Eslovaquia	59,9	28,2	11,8	0,1
Eslovenia	72,2	20,2	7,6	0
Media	68,9	17,3	3,3	10,5

Fuente: OCDE 2002, Local Governance and Public Reform Initiative.

En segundo lugar en importancia en el presupuesto de los poderes locales se encuentra el impuesto sobre propiedades, que generalmente sí es un impuesto enteramente recaudado en el nivel local. Mientras que los impuestos sobre bienes y servicios ocupan un lugar marginal dentro de la escala de los recursos de las administraciones locales.

Pero además, es importante tener en cuenta que la descentralización fiscal no consiste sólo en la capacidad de recaudar impuestos, sino también en el desarrollo de funciones normativas que atañen a los impuestos. Esto es, ¿hasta qué punto los poderes locales gozan de autonomía para determinar la base y la tasa impositiva de los impuestos de los que obtienen sus ingresos?

Las teorías económicas sobre federalismo fiscal, desde Charles Thiebout, a mediados de los años sesenta, en adelante han enfatizado la importancia de otorgar capacidades decisorias en materia de política fiscal en los niveles locales de gobierno. Así se entiende que cuanto más cerca está la Administración que recolecta los impuestos de los ciudadanos, más capacidad tiene la misma de establecer los impuestos adecuados sobre la estructura productiva ya que posee una mejor información sobre la misma. Además, al reducirse los costes de transacción entre los ciudadanos y los poderes públicos, se aumenta la eficacia en la recaudación de los poderes públicos, así como la capacidad de controlar los ciudadanos que pagan sus impuestos sobre las administraciones que los recaudan y los implementan, esto suele tener efectos beneficiosos a la hora de desarrollar una cultura de buenas prácticas de la administración de los recursos de los poderes locales, así como aumenta el nivel de responsabilidad

de las autoridades, tanto sobre la estructura de ingresos como posteriormente sobre la estructura de gasto público¹⁸.

En lo que se refiere a los principios de federalismo fiscal, y particularmente a la descentralización de las capacidades normativas sobre los impuestos recaudados en el nivel local, la situación en Europa Central y Oriental no ha evolucionado demasiado. La tabla 5 (abajo) resume la situación en algunos de los países de la zona que estamos estudiando.

Tabla 5. Autonomía fiscal de los gobiernos locales: grados de control sobre los impuestos locales como porcentaje de todas las categorías de impuestos

	A	B	C	D	E	F	G	H
República Checa	2,7	5,6	-	-	-	91,7	-	-
Estonia	-	9,2	-	-	-	90,8	-	-
Letonia	-	-	-	-	-	-	-	100
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	100
Hungría	-	49,2	-	-	-	-	-	50,8
Polonia	-	41,9	0,6	-	-	57,6	-	-
Eslovenia	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Eslovaquia	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	100
Rumania	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Fuente: OCDE 2005 NA= no disponible.

- a) Gobiernos locales establecen el tipo y la base impositiva.
- b) Gobiernos locales establecen el tipo impositivo.
- c) Gobiernos locales establecen la base impositiva.
- d) La distribución de ingresos se establece por los gobiernos locales.
- e) Los gobiernos locales deben dar su consentimiento para alterar la distribución de ingresos.
- f) La distribución de ingresos se fija por ley.
- g) La distribución de ingresos se fija anualmente dentro del presupuesto general del Estado.
- h) El gobierno Central establece el tipo y la base impositiva de los impuestos locales.

Como se muestra en la tabla 5, casi todos los países sobre los que poseemos información disfrutaban de una autonomía muy limitada a la hora de ejercer capacidades normativas en materia de política impositiva. En la República Checa, para el 91,3% de los

18. En definitiva el argumento no hace más que otorgar racionalidad económica a los contenidos básicos del principio de 'no taxation without representation' que constituye una de las aportaciones más relevantes de la teoría política y económica del primer liberalismo, y que se encuentra en la raíz de la revolución de las colonias americanas a finales del siglo XVIII.

impuestos que gestionan los poderes locales la distribución de los ingresos entre el Estado y las administraciones subestatales se fija por ley en el Parlamento nacional, mientras que sólo en el 8,3% de los casos, los poderes locales tiene capacidad normativa a la hora de determinar el tipo o la base impositiva de los impuestos recaudados. Casos extremos en este sentido son Lituania, Letonia y Bulgaria, donde es el Gobierno Central el que se encarga de determinar los tipos y la base impositiva de los impuestos locales. En Hungría y en Polonia, por el contrario, la situación es algo mejor ya que los gobiernos locales tienen capacidad para regular el tipo impositivo o la base en aproximadamente la mitad de las categorías de impuestos.

Otro dato que nos permite evaluar la autonomía económica de los poderes locales es analizar la estructura de las ayudas que reciben desde la Administración del Estado. La tabla 6 (abajo) muestra la estructura de las ayudas recibidas por los poderes locales en seis países de Europa Central y Oriental¹⁹.

Tabla 6. Estructura de las ayudas recibidas por los poderes locales. Datos para seis países de Europa Central y Oriental

Específicas	Generales Condicionadas	No condicionadas	Objetivos	Discrecionales	Total
República Checa	53,2	46,8	-	-	100
Hungría	94,8	1,8	0,6	2,8	100
Polonia	39,4	-	60,6	-	100
Estonia	40,2	-	59,8	-	100
Letonia	90	-	10,0	-	100
Lituania	45,3	-	54,7	-	100

Fuente: OCDE 2005.

El análisis de estos datos muestra como en un alto porcentaje las ayudas financieras recibidas por los poderes locales son ayudas específicas y condicionadas, lo que limita en mucho la autonomía de gasto de los poderes locales. Así por ejemplo en el caso de los poderes locales en Hungría la situación es que aproximadamente un cincuenta por ciento del presupuesto anual está vinculado al desarrollo de políticas específicas. Esto es, el 94,8% de las ayudas que reciben los municipios (aprox. 50% del presupuesto total) son ayudas específicas y condicionadas. Esto se debe al altísimo grado

19. Desafortunadamente en desarrollo de nuestra investigación no hemos podido encontrar datos comparables para algunos de los países que conforman este estudio en lo referente a la estructura de las ayudas que reciben los poderes locales, así como en lo referente a la capacidad normativa en el ámbito de la política fiscal. La literatura existente nos ofrece algunos datos para los casos de Bulgaria y Rumania. Así en el caso de Bulgaria, casi el 80% de las transferencias son incondicionales, mientras que en el caso de Rumania la distribución de las ayudas se hace en función de las directivas impuestas por la Administración del Estado, que en muchos casos, debido a su propia inestabilidad institucional, hace casi inviable la aplicación de algunas de dichas ayudas. Ver: *Proceedings of the South-Eastern Europe Regional Ministerial conference: Effective Democratic Governance at local and Regional Level* Zagreb, Croatia 25-26 de octubre 2004. Local Government and Public Reform Initiative/open Society Institute: Budapest.

de fragmentación del poder local en Hungría que hace que sea necesaria la intervención del gobierno central a la hora de asegurar la prestación de determinados servicios.

Casos como los de Estonia muestran una imagen bien distinta. En este país las ayudas cuentan sólo como un 22% del presupuesto de los municipios. La estructura de ayudas sin embargo favorece una cierta autonomía en el gasto al tratarse de ayudas generales por objetivos, que permiten una cierta autonomía decisoria a las autoridades encargadas de la implementación del gasto.

La tabla 7 (abajo) resume la estructura de ingresos de los países que son objeto de nuestro estudio. En general podemos decir que, en el ámbito de los recursos económicos las administraciones locales de los países de Europa Central y Oriental, estas muestran una dependencia muy elevada con respecto a las transferencias desde el Estado, aproximadamente un 75% de los recursos de las administraciones de la zona como media.

El nivel de las ayudas y otros ingresos vinculados es igualmente alto, un 17% de media para nuestros diez países. Los casos de Hungría, Letonia y Eslovaquia son especialmente relevantes en este capítulo. En estos casos, el uso de ayudas específicas coincide con un grado elevado de fragmentación territorial²⁰. Es importante destacar de nuevo que el capítulo de ayudas vinculadas no sólo impone limitaciones en la autonomía presupuestaria y de ejecución de los poderes locales, sino que además puede acarrear problemas importantes de gestión en aquellos casos en los que la inestabilidad institucional impida la correcta ejecución de dichas transferencias.

Tabla 7. Resumen de la estructura de los recursos de las administraciones locales en Europa Central y Oriental

	Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)
Bulgaria	13,8	78,9	7,3
República Checa	40,2	43,8	16
Estonia	15,4	75,5	9,1
Hungría	33,3	18,5	48,2
Letonia	20,4	58,4	21,2
Lituania	4,8	93,3	1,9
Polonia	35,2	44,9	19,9
Rumania	18,4	65,1	16,5
Eslovaquia	39,8	38,8	21,4
Eslovenia	28,5	62,9	8,6
Media	25	58	17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE 2005 y 2002.

20. Ver más abajo análisis de casos. Para un resumen comparativo de la fragmentación del nivel municipal ver Anexo II.

Finalmente, como hemos visto en párrafos anteriores, existe una clara tendencia en la zona a no aplicar medidas de federalismo fiscal. Así como bien muestra la tabla anterior no sólo el porcentaje de recuos propios (sobre todo impuestos) llega sólo al 25% del total de los ingresos locales, sino que además en general los municipios tienen escasa capacidad normativa con respecto a aquellos impuestos que gestionan.

Gasto público de los gobiernos locales en Europa Central y Oriental

En el capítulo del gasto público, las administraciones locales en los países de Europa Central y Oriental se encuentran cerca de la media europea en cuanto a gasto público en términos de porcentaje del PIB. De hecho la media de gasto para los diez países de nuestro estudio es del 9,85%, algo menos de dos puntos por debajo de la media de los 25 países de la Unión Europea.

Tabla 8. Gasto total de las administraciones locales como porcentaje del PIB (2004)

UE (25 países)	11,5
República Checa	12,6
Estonia	9,0
Letonia	10,1
Lituania	8,9
Hungría	12,9
Polonia	13,6
Eslovenia	9,3
Eslovaquia	7,1
Bulgaria	6,5
Rumania	8,5

Fuente: Eurostat.

En este sentido países como la República Checa, Hungría y Polonia muestran un mayor grado de gasto público local. Estos países son aquellos en los que probablemente los procesos de descentralización han alcanzado un grado mayor de desarrollo.

Tabla 9. Gasto público en bienes de consumo y servicios de las administraciones locales como porcentaje del PIB (2004)

UE (25 países)	7,2
República Checa	8,3
Estonia	6,5
Letonia	8,4
Lituania	7,2
Hungría	9,7
Polonia	9,1
Eslovenia	5,5
Eslovaquia	5,6
Bulgaria	4,3
Rumania	4,4

Fuente: Eurostat.

En general, como demuestran las tablas 9 (arriba) y 10 (abajo) el gasto público se concentra en la provisión de bienes y servicios frente a las inversiones de capital. Esta tendencia es consistente con la dinámica de gasto público en los niveles locales mostrada por otros países de la Unión Europea y que en estas tablas se pone de manifiesto a través del cálculo de la media comunitaria.

Aún así, como veremos más adelante, en algunos casos la estructura de gasto público de los poderes locales es tal que privilegia comprativamente el gasto en inversión frente al gasto corriente. Esto es así debido a que la estructura competencial determina una mayor responsabilidad de las administraciones públicas en áreas que requieren de la inversión en infraestructuras, como pueden ser las carreteras o los transportes, o porque sus responsabilidades en el marco de la provisión de servicios de servicios sociales está concentrada llevan aparejadas un alto grado de inversiones de capital (por ejemplo en la construcción de Escuelas y Hospitales). Como veremos más adelante, esta situación se da en algunos países como Rumanía o Eslovaquia donde el nivel de gasto público de los poderes locales en general es muy bajo comparado con la media comunitaria, mientras que el gasto en infraestructuras es equiparable a la media de la UE a 25. Esta estructura de gasto público tiende a reforzar la dependencia de las administraciones locales con respecto a las transferencias del Estado.

Tabla 10. Inversiones de capital de las administraciones locales como porcentaje del PIB (2004)

UE (25 países)	1,4
República Checa	2,7
Estonia	1,2
Letonia	0,9
Lituania	1,1
Hungría	1,7
Polonia	2,3
Eslovenia	1,5
Eslovaquia	0,9
Bulgaria	0,3
Rumania	0,6

Fuente: Eurostat.

Por último, la tabla 11 (abajo) resume la distribución del gasto público en de las distintas capacidades de las administraciones públicas en diferentes areas. El gasto en educación es el que más recursos absorbe en los países que nos ocupa en este estudio, seguido por el gasto en política de vivienda y en servicios públicos generales.

En países como Hungría o Bulgaria el gasto en servicios de salud alcanza cotas más altas que en otros países de sue entorno. Como veremos más adelante esto se debe a que en estos países los gobiernos locales tienen competencias en el servicio de asistencia primaria.

Tabla 11. Distribución del gasto público de las administraciones locales en Europa Central y Oriental como porcentaje del gasto total de las administraciones locales

	A	B	C	D	E	F	G	H
República Checa	2,7	5,6	-	-	-	91,7	-	-
Bulgaria	8,0	33,4	22,0	16,8	9,0	3,0	4,7	3,0
República Checa	13,5	10,0	1,1	9,3	31,7	6,8	17,7	9,7
Estonia	13,5	40,8	1,2	12,5	10,4	9,0	5,5	6,9
Hungría	14,3	32,6	18,6	16,1	8,6	4,6	1,2	3,9
Letonia	13,0	49,5	1,1	8,7	10,4	5,6	4,5	7,1
Lituania	4,6	56,3	0,5	16,1	7,9	4,9	3,4	6,1
Polonia	8,8	33,9	2,5	10,9	22,8	5,1	7,1	8,8
Rumania	15,6	7,9	0,2	13,4	23,8	7,7	23,3	8,1
Eslovaquia	22,8	0,2	0,6	1,8	38,1	8,6	13,0	14,7
Eslovenia	14,3	24,1	1,7	3,9	23,7	10,0	11,3	11,0
Media	12,8	28,9	5,0	11,0	18,6	6,5	9,2	8,0

Fuente: OCDE 2002, Local Governance and Public Reform Initiative.

- a) Servicios públicos generales.
- b) Educación.
- c) Salud.
- d) Bienestar.
- e) Vivienda.
- f) Cultura.
- g) Transporte.
- h) Otros.

La distribución de gasto tiende a ser más homogénea entre los países de la zona cuando analizamos los porcentajes del presupuesto municipal destinados a políticas de bienestar. En este sentido se puede decir que la descentralización de la ejecución de las políticas asistenciales no ha alcanzado cotas demasiado elevadas en los diez países que estamos analizando, con una media de gasto del 11%. Las únicas excepciones son Eslovaquia y Eslovenia, en estos países la mayor parte de las funciones en este ámbito están concentradas en el nivel del Estado.

A fin de ilustrar mejor la estructura de gasto público de los gobiernos locales en Europa Central y Oriental, los datos ofrecidos en la tabla anterior pueden ser confrontados con los datos de otros países de la Unión Europea.

Tabla 12. Tabla comparativa de la distribución del gasto público entre 10 países de Europa Central y Oriental y una selección de países de Europa Occidental

	A	B	C	D	E	F	G	H
Media 1	12,8	28,9	5,0	11,0	18,6	6,5	9,2	8,0
Media 2	7,0	19,6	8,4	26,9	12,2	5,0	4,5	16,4

Fuente: OCDE 2002, Local Governance and Public Reform Initiative.

- a) Servicios públicos generales.
- b) Educación.
- c) Salud.
- d) Bienestar.
- e) Vivienda.
- f) Cultura.
- g) Transporte.
- h) Otros.

La media 1 corresponde al gasto de los poderes locales en los diez países objeto de nuestro estudio, mientras que la media 2 es el resultado del cálculo de la media de gasto de los poderes locales en Dinamarca, Francia, España, Reino Unido y Holanda²¹.

La comparación nos muestra como los países de nuestro estudio gastan más en las áreas de servicios públicos, educación y vivienda, mientras que quedan por debajo en el área de políticas de bienestar, cultura y transporte. Con estos datos podemos concluir que existen dos modelos de gasto público en el nivel local. Por un lado, el modelo representado por los países de nuestro estudio, que realizan un importante desembolso en aquellas materias que están más relacionadas con el bienestar en el nivel local. Por otro lado, el modelo que representan los países mencionados anteriormente, en los que los niveles locales se hayan mejor integrados en la estructura de provisión de servicios de sus Estados. La única excepción es el caso de la educación, que consume una parte mayor del presupuesto de las administraciones locales en los países de Europa Central y Oriental frente a sus contrapartes occidentales.

* * *

Los contenidos que hemos abordado hasta este momento se desarrollarán más en profundidad en la sección dos de esta primera parte. En concreto la sección dos explora el desarrollo de los procesos de descentralización y reforma territorial en el marco de las transiciones para diez países de Europa Central y Oriental. Estos son: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, la República Checa, la República de Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Eslovenia. Sin embargo, antes de abordar el análisis de los casos queremos cerrar esta parte de consideraciones generales con un breve comentario sobre la política española de desarrollo en el ámbito de la cooperación para el fortalecimiento institucional en la zona.

21. Esta media se puede tomar como representativa en el contexto de la UE, ya que los países seleccionados incluyen no sólo distintos modelos de articulación territorial y por tanto de articulación de las finanzas locales, sino también distintos modelos de Estados de Bienestar.

4. La Cooperación Española en el ámbito de la gobernanza y fortalecimiento institucional

La Cooperación Española en el ámbito del fortalecimiento institucional

La Ley 23/1998 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su artículo dos, afirma que la Cooperación Española actuará de acuerdo con el principio de defensa y promoción de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. Además en el artículo siete se establece el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo al desarrollo de las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.

En los países en desarrollo, la debilidad de la democracia y de las instituciones frena el desarrollo humano y el crecimiento económico y, por tanto, no permite abandonar la situación de pobreza a amplias capas de la población. Pero además la ausencia de seguridad jurídica y de cauces de participación perjudica directamente a los más desfavorecidos, que no disponen de instrumentos legales adecuados para hacer valer sus intereses.

Así pues la Cooperación Española en el ámbito de la gobernanza y del fortalecimiento institucional tiene dos vertientes principales. Por un lado, el fortalecimiento de la democracia y del respeto de los Derechos Humanos, que son elementos integrantes del propio concepto de desarrollo humano en el que se apoya la Cooperación Española. Por otro lado, el apoyo a la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho como elementos dentro un orden institucional necesario para el crecimiento económico y para el funcionamiento de la economía de mercado.

La apuesta de la Cooperación Española en el ámbito de la gobernanza y el fortalecimiento institucional, ha quedado, según datos de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por debajo de las previsiones establecidas en el Plan Director 2001-2004. Así si bien el plan preveía aproximadamente un 13,5% de la Cooperación Española debía estar destinada al fortalecimiento institucional y la gobernanza, la media de para este periodo se queda en el 9,33% más de cuatro puntos porcentuales por debajo de las previsiones.

En concreto, los datos para 2004 muestran como el capítulo de Gobierno y Sociedad civil representa un 8,17% de la ayuda oficial al desarrollo bilateral bruta española. Dentro de este capítulo, las áreas donde el gasto es mayor son las de Administración Pública (2,43%), procesos de consolidación de la Paz (2,63%) y fomento de la sociedad civil (1,34%).

La cantidad de recursos prevista en el Plan Anual de Cooperación Internacional de 2006 para el área de Gobernanza y Sociedad Civil aumenta hasta el 12,29% de la AOD bilateral bruta, lo que probablemente sitúa la cooperación en el ámbito del fortalecimiento

institucional y la gobernanza en un nivel de gasto más acorde con la importancia que este ámbito de la cooperación tiene en el marco de un concepto de desarrollo integral, como el que informa la política española de cooperación.

Así, el Plan director de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008 es claro en este aspecto. Cuando afirma que: *'el ejercicio de los derechos y libertados ciudadanos enriquece un concepto integral de desarrollo en el que la autorrealización personal se construye desde las capacidades del individuo para ser protagonista de su propio desarrollo, más allá de la mejora del nivel de ingresos. En tal sentido, la democracia constituye una condición indispensable para el desarrollo. Desde esta premisa, el objetivo de este Plan Director es la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, y el ejercicio y respeto de los derechos humanos, tal y como vienen reconocidos en el marco de Naciones Unidas'*²².

Una de las áreas que ha venido formando parte tradicionalmente de la agenda de la Cooperación Española en el marco de la cooperación para el fortalecimiento institucional ha sido apoyo a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de la autonomía local. En este contexto, se ha entendido que el ámbito municipal y regional constituyen escenarios idóneos para la ejecución de todas las políticas de desarrollo en general y, particularmente, de desarrollo institucional. El Nuevo Plan Director de la Cooperación Española mantiene un línea similar en cuanto a la importancia del fortalecimiento de las instituciones locales. Así, según el nuevo Plan Director dos líneas estratégicas confluyen en el ámbito del fortalecimiento local:

- El proceso de descentralización competencial del Estado hacia los entes locales, entendido como transferencia de poder y creciente capacidad política para de gestión del gasto público
- El fortalecimiento municipal, entendido como el apoyo a la generación de capacidades de tipo político y técnico instaladas en los entes locales

Además el Plan Director considera áreas prioritarias para la actuación de la Cooperación Española las siguientes:

- El apoyo a los procesos de institucionalización democrática de los entes locales.
- El apoyo a la planificación estratégica y gestión por resultados en el ámbito municipal o supramunicipal.
- El fortalecimiento de las capacidades de control del suelo, ordenación territorial.
- La mejora en la gestión de recursos públicos —humanos, financieros y tributarios en la elaboración de políticas públicas.

22. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, p. 36.

- El fortalecimiento de la ordenación urbanística, habitabilidad básica y desarrollo sostenible.
- La promoción integrada de la economía local, aprovechando la capacidad de liderazgo de los municipios.
- El fortalecimiento de servicios públicos esenciales y servicios sociales.
- El apoyo a las mancomunidades para la gestión de servicios integrados.
- El apoyo a la cultura como instrumento de desarrollo local.
- Apoyo a la incorporación de las nuevas tecnologías del conocimiento en la Administración Local.

La Cooperación Española y los países de Europa Central y Oriental

Los países de Europa Central y Oriental siempre han visto la transición española como un modelo de proceso pacífico y paccionado de cambio de régimen. El proceso de transición como, sobre todo el proceso de integración en la Unión Europea han sido un referente de cambio político exitoso en el ámbito de los procesos de transición a la democracia de Europa Central y Oriental.

España ha sabido y debe seguir aprovechando su experiencia, en el marco de los procesos que hemos mencionado más arriba para desarrollar una agenda de cooperación inter-institucional en Europa Central y Oriental. De hecho el propio Plan Director reconoce esta situación cuando afirma que *‘España da seguimiento a las orientaciones del CAD en el último examen de la Cooperación Española, en el que le insta a jugar un papel de liderazgo en distintos ámbitos del desarrollo institucional, tales como la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal o la reforma de los sistemas de seguridad’*²³.

Desde el año 2001 la agenda de la Cooperación Española para Europa Central y Oriental incluye unos treinta países: los diez de la ampliación de 2004, Bulgaria, Rumanía, Turquía, los cinco de los Balcanes Occidentales (Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania) y los doce del área de la CEI (Rusia, Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, los tres caucásicos y las cinco Repúblicas de Asia Central).

De todos ellos, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sólo eran receptores de Ayuda Oficial Desarrollo (AOD) los siguientes: Albania, Bosnia y Herzegovina, ARY Macedonia, RF Yugoslavia, Croacia, Turquía, Moldavia, Kazajstán, Tayikistán, Kirguistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Armenia, Azerbaiyán y Georgia. El CAD define como países en transición, no receptores de AOD, pero susceptibles de percibir asistencia técnica a Rusia, Ucrania,

23. *Ídem.*

Bielorrusia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria. Mientras que Chipre, Malta y Eslovenia se consideraban ya desarrollados.

Siguiendo las directrices establecidas por la Ley de Cooperación Internacional y por el Plan Director 2001-2004, la ayuda oficial española, que se ha dirigido fundamentalmente durante estos años a los países en vías de desarrollo (AOD) concentrándose con carácter prioritario en Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro y Albania. En el resto de países de Europa Meridional y Central (particularmente aquellos que incluimos en este estudio) y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), se han llevado a cabo programas horizontales y de asistencia técnica.

Parte de esta agenda de asistencia técnica se ha venido desarrollando a través de programas como el programa de hermanamientos, auspiciado por la Unión Europea como un mecanismo de intercambio de experiencias entre instituciones en el ámbito del proceso de integración europea y destinado a facilitar la incorporación del acervo comunitario en las instituciones de los países en vías de adhesión. En este programa la FIIAPP ha tenido un papel destacado.

Además la Cooperación Española se ha desplegado en el marco de la cooperación multilateral europea a través de los distintos programas PHARE, CARDS y TACIS que las instituciones comunitarias han puesto en marcha para ayudar a los países de Europa Central y Oriental en el proceso de integración en la Unión Europea²⁴. Así, el balance que se puede hacer de la cooperación técnica española en Europa Central y Oriental, y particularmente en los países que componen este estudio en los últimos años es positivo.

La Cooperación Española presenta una serie de potencialidades para ofrecer una asistencia técnica de calidad en los países de la zona. Como hemos dicho antes estas

24. En concreto el programa PHARE es uno de los tres instrumentos de preadhesión financiados por la Unión Europea para asistir a los países candidatos de Europa Central y Oriental en su integración en la Unión Europea.

El programa se creó en 1989 como un programa de asistencia para Polonia y Hungría. A partir de la invitación formal del Consejo de Copenhague a que los países de Europa Central y Oriental solicitaran su acceso a la UE en 1993, el programa PHARE se ha orientado hacia la ayuda a los países candidatos a cubrir los costes de adaptación al ordenamiento comunitario así como los costes estructurales derivados de las intensas transformaciones que han sufrido estos países. Hoy en día cubre diez países, los ocho nuevos estados miembros de Europa Central y Oriental además de Bulgaria y Rumania.

Los objetivos del programa PHARE son:

1. Fortalecer las instituciones para que funcionen de manera efectiva en el marco de la Unión Europea.
2. Promover la incorporación del *acquis communautaire* en los nuevos países miembros
3. Promover la cohesión económica y social.

Estas orientaciones se redefinieron con la creación, a partir de 1999 de los programas SAPARD e IPSA. A partir de esta fecha, el programa SAPARD se ha encargado de promover el desarrollo rural y la agricultura; mientras que el programa IPSA se ha encargado de financiar proyectos e infraestructuras en el ámbito de las políticas de medioambiente y transportes. De esta manera el programa PHARE ha podido concentrarse en todos aquellos aspectos en el ámbito del desarrollo institucional y de la política social y de cohesión no cubiertos por los programas SAPARD e IPSA.

potencialidades se pueden resumir en la experiencia de las autoridades españolas en lo que se refiere a la construcción de la democracia; la construcción de un sistema territorial de gobierno; o en la experiencia en la adaptación al ordenamiento comunitario y la capacidad de las instituciones españolas de jugar un papel de liderazgo en el marco del proceso de integración europea. Estas potencialidades deberán traducirse en el desarrollo de una estrategia de asistencia técnica que pueda responder a los nuevos desafíos que se plantean a los países de Europa Central y Oriental en el nuevo escenario del periodo post-adhesión.

Lo que resta de este trabajo intentará ofrecer algunos instrumentos de análisis para el desarrollo de una agenda de cooperación técnica en el ámbito de la descentralización y los procesos de construcción de la autonomía política en los niveles subestatales de gobierno.

1. POLONIA

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

Polonia, a pesar de ser considerado, junto con Hungría, uno de los países pioneros en el desarrollo y consolidación de la democracia en Europa Central y Oriental, ha seguido una trayectoria en el proceso de reformas territoriales, que hasta muy recientemente ha sido, en la opinión de todos los analistas, errática e inconsistente¹.

El elevado nivel de conflicto entre las élites políticas del antiguo régimen y los actores de la transición (agrupados bajo la bandera del movimiento *Solidarnocz*) y la falta de un consenso básico sobre las condiciones de la transición y la institucionalización del nuevo sistema político, se sustanció en una serie de tácticas dilatorias y compromisos de mínimos.

Estas estrategias afectaron de manera muy singular a la institucionalización del poder local y a la descentralización política. Durante las Mesas Redondas de negociación sobre el modelo institucional y de transición política de 1988/89, mientras las élites del antiguo régimen pretendían el mantenimiento de la estructura centralizada propia del régimen comunista, *Solidarnocz*, veía en el desarrollo de un modelo fuerte de autonomía local un instrumento para subvertir las fuentes de poder del antiguo régimen y comenzar a construir la nueva legitimidad democrática desde el nivel local.

1. Ver Hellmut Wollmann and Tomila Lankina: 'Local Government in Poland and Hungary' en Harald Baldersheim, Michal Illner and Hellmut Wollmann (eds.) 2003: '*Local democracy in Post-Communist Europe*' Leske+Budrich, Opladen, p. 101.

Las soluciones ofrecidas para la articulación de un sistema de poder local en Polonia tanto en la carta constitucional (conocido como la pequeña constitución) como en distintas leyes especiales, reflejaban la falta de consenso entre las élites políticas de la transición.

De esta manera, durante los primeros años noventa se mantuvo una presencia muy fuerte del Estado central en el ámbito local. Las regiones que se habían establecido durante el régimen comunista se mantuvieron y comenzaron a operar como el brazo territorial del gobierno central. Además se establecieron 267 distritos administrativos. Finalmente, se establecieron unidades desconcentradas de la Administración del Estado, encargadas de llevar a cabo una serie de funciones específicas en el ámbito de la financiación, la educación, el desempleo y que en cierto modo limitaban aún más las capacidades de actuación política de los gobiernos locales.

A partir de mediados de los noventa se emprenden nuevas reformas que intentan reformar algunos de los aspectos más polémicos del sistema de poder territorial polaco. Estas reformas se articularon en primer lugar en torno a los debates para la aprobación del nuevo texto constitucional de 1997.

Los gobiernos locales presionaron para que la constitución defendiera de manera efectiva la autonomía local. Sin embargo, el texto de la nueva carta constitucional continuaba siendo bastante ambiguo. Así, mientras en el artículo 15 se reconocía formalmente a los municipios como la unidad básica de poder local en Polonia, la regulación de las modalidades de autogobierno tanto de los municipios como de otras unidades locales y regionales se dejaba en manos del legislador, a través de legislación de desarrollo.

En este contexto, nuevas reformas pudieron tener lugar sólo a partir de la victoria electoral de la coalición de centro-derecha en las elecciones de 1997. El escollo principal que pretendían resolver estas reformas era el del número y funciones tanto de los distritos como de las regiones. Para los partidos de centro-derecha la estructura territorial polaca era un vestigio del régimen comunista y por tanto abogaban por la restauración del sistema de división territorial de antes de 1975, que contaba con 17 regiones y que tenía un sistema de dos niveles de poder local. Sin embargo, para el Partido de los Campesinos (PSL) y para el resto del centro-izquierda las reformas propuestas por el centro-derecha amenazaban con alterar las bases de su poder político.

Los resultados de las elecciones locales de 1998, confirmaron la base de poder local de los partidos de centro-izquierda que limitaron los efectos racionalizadores de la reforma propuesta por el gobierno de centro-derecha. Así, por un lado se limitó la reducción del número de regiones. Además, gracias a la presión ejercida por las ciudades de tamaño medio y grande que temían no conseguir el estatus de condado, dentro del nuevo sistema se consiguió ampliar el número de ciudades con derecho a desempeñar las funciones

de condado. Éstos además consiguieron concentrar las funciones que hasta entonces habían desempeñado las oficinas desconcentradas del Estado. Como resultado de las reformas se estableció un sistema de tres niveles de gobierno. Éste cuenta con 16 regiones, 315 condados, de los cuales 65 son ciudades condados y unas 2500 municipalidades.

La división territorial en Polonia, a diferencia de los casos de otros países de la zona, como es el caso de Hungría o la República Checa, se ha asentado sobre un sistema de asentamientos de tamaño medio-grande, la media de habitantes por municipio es está por encima de los 15.000 habitantes, lo que asegura que los municipios tienen el tamaño suficiente para generar las economías de escala necesarias en la provisión de servicios.

Sin embargo, el sistema territorial en Polonia, adolece de problemas de representatividad en lo referente al funcionamiento de la democracia local tanto como de desarrollo del concepto de autonomía política local. En este sentido, reformas recientes han intentado impulsar el desarrollo de la política local a través de la elección directa de los alcaldes, alejando el poder local de la lucha política entre los distintos partidos políticos. Sin embargo, en la opinión de los expertos, estas reformas enmascaran, más que eliminan la influencia de los partidos en la política local. En las siguientes secciones procederemos a analizar la estructura territorial de Polonia de manera más detallada.

Principales subdivisiones territoriales

Desde 1999 el sistema de subdivisiones territoriales en Polonia reconoce dos niveles de gobierno. El nivel regional y el nivel local compuesto por los condados y municipios que son la unidad de gobierno local básica. Existen unos 2500 municipios (*gminy*), 315 condados (*powiaty*) y 16 regiones (*Województwa*). Estas son: Łódzkie, Mazowieckie, Małopolskie, Śląskie, Lubelskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie, Podlaskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie, Lubuskie, Dolnośląskie, Opolskie, Kujawsko-Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie y Pomorskie. Además existen 65 ciudades desvinculadas que disfrutan del mismo estatus que los condados y la Ciudad de Varsovia que tiene estatus específico. En el nivel local no existe relación de jerarquía entre los condados y los municipios. Mientras que las regiones tienen un papel dual al desarrollar ciertas funciones autónomas a través de la asamblea regional mientras que la figura del *voivod* o presidente de la región puede equipararse a la de un prefecto.

Órganos en los que se subdividen las administraciones subestatales, municipios, condados y regiones

Órganos de deliberación

Las asambleas municipales, las asambleas del condado y las dietas regionales son los órganos de deliberación de los distintos niveles de gobierno en Polonia.

Municipios:

Las asambleas municipales tienen entre doce y sesenta miembros elegidos por sufragio universal directo y el número varía en función de la población del municipio. La distribución de miembros en las asambleas locales en función de la población se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 1. Distribución de miembros de la Asamblea Municipal en función de la población del municipio

Habitantes	Número de miembros en la Asamblea Municipal
Por debajo de 5.000	12
Entre 5.000 y 10.000	15
Entre 10.000 y 20.000	19
Entre 20.000 y 50.000	21
Entre 50.000 y 100.000	23
Entre 100.000 y 200.000	30

A partir de 200.000 habitantes se añaden 5 miembros a la Asamblea Municipal por cada 100.000 habitantes hasta un límite máximo de 60.

Cada Asamblea Municipal elige un presidente de la asamblea y entre uno y tres vice presidentes de entre sus miembros, que son los encargados de organizar los trabajos de la asamblea y presidir las reuniones de la asamblea local. Las asambleas locales tienen la posibilidad de establecer comités de control y comités *ad hoc* para el desempeño de funciones específicas.

Las listas para las candidaturas a las asambleas municipales las pueden presentar, partidos políticos, asociaciones u organizaciones que pueden coaligarse para componer listas de candidatos comunes. Además existen comités electorales que se componen al menos de cinco votantes del municipio y que pueden proponer una lista de candidatos. En aquellos municipios de hasta veinte mil habitantes, cada candidatura debe contar con las firmas de 25 habitantes del municipio, mientras que en municipios de más de veinte mil habitantes el número de firmas asciende a ciento cincuenta.

En los municipios de menos de 20.000 habitantes los distritos electorales pueden elegir entre uno y cinco candidatos. Las candidaturas son cerradas y bloqueadas, los votantes deben marcar aquellos nombres de los candidatos de la lista a los que otorgan su voto. En los municipios de más de 20.000 habitantes el tamaño del distrito electoral oscila entre cinco y diez candidatos y la regla de asignación de votos es el método d'Hondt. Además existe una provisión especial para aquellas ciudades que tienen el estatus de distrito por la cuál existe un umbral mínimo de votos bajo el cual no se obtiene representación en la Asamblea Municipal. Este umbral es del 5% de los votos válidos emitidos en toda la ciudad.

Condados:

Las asambleas del condado tienen entre veinte y sesenta miembros. Veinte miembros en los condados de hasta cuarenta mil habitantes. A partir de ahí, se añaden cinco miembros por cada veinte mil habitantes hasta un total de sesenta. Al igual que en la Asamblea Municipal, se elige de entre los miembros de la asamblea al presidente y los vicepresidentes (1 o 2), cuya función es la de organizar y presidir los trabajos de la asamblea. Además las asambleas de los condados tienen la potestad de crear comisiones de control y comités *ad hoc* para el desarrollo de funciones específicas.

Las normas para la elección de los miembros de la asamblea del condado son similares a las que regulan las elecciones municipales, aunque cambian algunos requisitos. Los puestos en la asamblea son asignados de manera proporcional al número de votos recibido de acuerdo a la regla d'Hondt de asignación de votos. La proporcionalidad se corrige además con la introducción de un umbral mínimo del 5% de los votos válidos emitidos por debajo del cuál no se tiene acceso al reparto de puestos en la asamblea. Cada distrito electoral puede elegir entre 3 y 10 miembros. Los distritos electorales los componen los municipios, salvo en aquellos casos en los que el municipio se divida en dos distritos diferentes. Las listas de candidatos deben recibir el apoyo de al menos doscientas firmas.

Regiones:

Las dietas regionales (*sejmik*) se componen de 45 miembros en aquellas regiones con dos millones de habitantes o menos. A partir de aquí se añaden cinco miembros por cada 500.000 habitantes. Las reglas de funcionamiento interno son idénticas a las de las asambleas locales y las asambleas del condado. La dieta elige de entre sus miembros un presidente y entre uno y tres vicepresidentes que son los encargados de organizar los trabajos de la asamblea.

Los miembros de la asamblea se eligen, siguiendo reglas muy similares a las que regulan la elección de las asambleas del condado. El tamaño del distrito oscila entre 5 y 15 miembros de la asamblea y este suele coincidir con los condados, salvo en el caso de aquellos condados que se partan en dos distritos electorales. La atribución de votos a escaños se hace de acuerdo a la regla d'Hondt y existe un umbral mínimo del 5% de los votos válidos emitidos en la región, bajo el cual no se tiene acceso a la asamblea regional. Las listas de los candidatos deben recibir el apoyo de al menos trescientas firmas.

Órganos ejecutivos

Municipios:

La junta municipal es el órgano ejecutivo del municipio. Está compuesto por el alcalde y el resto de los miembros de la junta. Su número oscila entre cinco y siete miembros y lleva a cabo sus funciones en colaboración con la oficina municipal. Hasta 2002 la elección del alcalde y su comité ejecutivo era responsabilidad de la Asamblea Municipal, sin

embargo reformas legislativas en ese año han introducido la elección directa del alcalde. El alcalde actúa como representante del municipio y aglutina tanto las funciones políticas como las responsabilidades administrativas del municipio.

Condados:

La junta del condado es el órgano ejecutivo del Condado. Está compuesto por el *staroste* que es el encargado de presidir la junta y puede tener hasta cuatro miembros más. La elección de la Junta corre a cargo de la asamblea del condado por mayoría absoluta. El presidente de la junta del condado actúa como representante del condado. Es la cabeza política del mismo así como tiene competencias en materia de funcionamiento de la Administración Pública en el condado.

Regiones:

Existen dos órganos que llevan a cabo funciones ejecutivas en el nivel regional. Por una parte, el *Wojewoda* (o prefecto) es elegido directamente por el Primer Ministro de Polonia y actúa como representante del Estado en el nivel regional. Por otra parte las dietas regionales eligen a la Junta regional que consta de cinco miembros y a su presidente (*marszalek*), que es la encargada de desempeñar las funciones ejecutivas en el nivel regional. Además el *marszalek* se encarga de la representación pública de la región.

División de competencias entre niveles territoriales

Principios que regulan la distribución de competencias:

Los principios de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales están establecidos por ley. En primer lugar, se distingue entre aquellas competencias obligatorias y las competencias que los entes territoriales pueden desempeñar de manera voluntaria. El desarrollo de las competencias voluntarias u opcionales se realiza a través de un acto legislativo de la asamblea correspondiente en el caso de que se traten de materias situadas dentro del ámbito de materias pertenecientes a la autonomía regional o local. En el caso de que se trate de competencias delegadas, su desarrollo por parte de las autoridades locales o regionales requiere de un acuerdo previo entre las administraciones públicas involucradas.

En segundo lugar, la distribución de competencias sigue un criterio territorial, sobre todo entre los dos niveles de gobierno local. Esto es, se asignan a cada nivel territorial aquellas competencias que entran dentro del marco de las funciones necesarias para el desarrollo del nivel territorial correspondiente. Así si bien no es extraño que las mismas materias se encuentren atribuidas a los distintos niveles de gobierno, las funciones que desarrolla cada nivel quedan circunscritas al nivel territorial de que se trate. Ocurre por ejemplo con el mantenimiento de caminos y carreteras, donde el municipio desarrolla la competencia con respecto a las carreteras locales, mientras que el condado lo hace con respecto a las carreteras del condado.

Además, en Polonia aplica el principio de subsidiariedad en cuanto a la atribución de competencias. Así los municipios tienen atribuidas de manera general todas aquellas competencias que afecten a la vida del municipio a no ser que la ley establezca su atribución a otros niveles de gobierno o que se trate de materias en las que es necesaria la coordinación de más de un municipio. En este último caso será el condado el que se encargue del desarrollo de estas materias. Por su parte, las regiones deben cuidar de no interferir en los espacios de autonomía de municipios y condados en el ejercicio de sus competencias.

Finalmente, además de las competencias propias de cada uno de los niveles de gobierno, estos pueden ejercitar ciertas competencias delegadas desde el Gobierno central. La delegación tiene lugar a través de un acto legislativo de transferencia o de un acuerdo entre las administraciones central y local o regional.

Competencias de los municipios:

Los municipios se encargan de todas aquellas funciones que afectan a la vida del municipio. Son los encargados de la provisión de servicios públicos como agua, electricidad y gas, además se encargan del mantenimiento de las carreteras locales y del transporte público. Además los municipios proveen con algunos servicios sociales entre los que destacan los servicios de asistencia sanitaria primaria, la educación primaria y la política de vivienda en el nivel municipal. Finalmente los municipios tienen competencias en el ámbito de la planificación territorial y la protección del medioambiente.

Competencias de los condados:

Los condados desempeñan las siguientes funciones: en el área de servicios públicos se encargan de todos aquellos servicios que deban proveerse al nivel del condado además del mantenimiento de las carreteras del condado y de la protección contra incendios así como de la protección civil y protección del consumidor. En el área de bienestar social, los condados se encargan de la educación secundaria y del mantenimiento y funcionamiento de la red hospitalaria general.

Competencias de las regiones:

Las competencias de las regiones están divididas entre aquellas pertenecientes a la autonomía regional y aquellas desempeñadas por la prefectura regional. Las competencias de la autonomía regional incluyen la política de desarrollo económico regional, planificación y desarrollo de la política de asistencia sanitaria, la educación superior y la implementación y desarrollo de los programas de los fondos estructurales europeos.

La prefectura por su parte, además de representar al gobierno es la encargada de controlar la legalidad de los actos de los niveles subestatales así como de la administración de los servicios públicos y sociales en los niveles regional y del condado.

Estructura económica de los gobiernos subestatales

La estructura de recursos de los gobiernos subestatales en Polonia ha sido considerada por la literatura como consistente dentro del proceso general de descentralización que ha experimentado este país².

El análisis de la estructura de gasto de los niveles subestatales de gobierno revela al nivel municipal como el más importante entre los distintos niveles territoriales en los que se articula Polonia. La tabla dos (abajo) muestra con datos del año 2001 la distribución del de gasto público de los niveles subestatales entre los distintos niveles de gobierno.

Tabla 2. Distribución del gasto público de los gobierno subestatales entre los distintos niveles territoriales de gobierno

		% de gasto público total de los niveles subestatales de gobierno	
Nivel	Municipios	46,6	77,0
Nivel municipal	Ciudades (status de condado)	30,4	
	Condados		17,3
	Regiones		5,7
	Total		100

Fuente: Pawel Swianiewicz (ed.) 2004: 'Local Government Borrowing: Risks and Rewards'

Polonia ha sido capaz de establecer una estructura de relaciones financieras intergubernamentales bastante razonable, en la medida en que el sistema provee a los niveles subestatales de gobierno con los recursos necesarios para la implementación de sus funciones.

1. Estructura de recursos de los niveles subestatales

La tabla tres (abajo) resume la estructura de recursos de los distintos niveles territoriales en Polonia.

Tabla 3. Estructura de los recursos de los distintos niveles territoriales (2001)

	Municipios	Condados	Regiones
Recursos propios	37,5	7,3	1,8
Recursos compartidos con el Estado	14,6	1,3	11,6
Ayudas	11,7	45,1	52,2
Subsidios generales	36,2	46,3	34,4

Fuente: Pawel Swianiewicz (ed.) 2004: 'Local Government Borrowing: Risks and Rewards'.

2. Ver: Agniezkan Kopanska y Tony Levitas: 'The regulation and development of the Sub-sovereign debt market in Poland' en Pawel Swianiewicz (ed.) 2004: 'Local Government Borrowing: Risks and Rewards' (op. cit.).

En la tabla se puede observar como los municipios disfrutaban de una importante autonomía presupuestaria en comparación con otros niveles territoriales. Un 37.5% de los recursos de los municipios provienen de tasas e impuestos gestionados por el propio municipio. Mientras que para los condados y las regiones los porcentajes son mucho menores (7.3 y 1.8 respectivamente). De entre los impuestos gestionados por los municipios destaca el impuesto sobre la propiedad que constituye casi un 15% de los ingresos totales del municipio.

Además los municipios en Polonia comparten los ingresos derivados de los impuestos sobre los ingresos de las personas físicas así como de las personas jurídicas, los ingresos derivados de estos impuestos constituyeron un 13,5% y un 1,1% respectivamente de los ingresos totales de los municipios para 2001.

Además, la estructura de ingresos prevé la implementación de un subsidio general. Este subsidio está compuesto por tres bloques diferenciados. En primer lugar un bloque de equiparación. Esto es, un porcentaje del subsidio destinado a equilibrar las finanzas de aquellos municipios cuyos ingresos se sitúan al menos un 15% por debajo de la media nacional. La implementación de este bloque de equiparación ha permitido tanto a los municipios rurales como a los municipios pequeños asegurar la prestación de aquellos servicios que tenían asignados.

En segundo lugar, un bloque para carreteras e infraestructuras de transporte. Finalmente, existe un importante bloque destinado a financiar las competencias locales en materia de educación. Este bloque constituye un elemento importantísimo dentro del presupuesto de los municipios más pequeños.

Finalmente, la Ley de ingresos de los Gobiernos Locales, la transferencia de ayudas específicas desde el gobierno central para la implementación de competencias concretas, tanto propias como delegadas. Estas transferencias oscilan entre un 20% y un 15% del total del presupuesto de los municipios lo que asegura que estos gozan de autonomía presupuestaria sobre el 80% o el 85% de su presupuesto dependiendo de los años. En el caso de los datos presentados más arriba, las ayudas consisten en un 14% del total del presupuesto municipal lo que asegura independencia en el gasto en un 85% aproximadamente del presupuesto³. Por el contrario, el nivel en Condados y Regiones es mucho más bajo ya que el nivel de recursos sobre los que estos niveles de gobierno gozan de autonomía presupuestaria apenas alcanza el 50%.

2. Estructura de gasto público de los niveles subestatales

Como ya hemos visto antes, la estructura de gasto de los gobiernos locales supone aproximadamente un 80% de todo el gasto público llevado a cabo en Polonia por parte

3. Ver también Tabla 7 en la sección 1.3.

de los niveles subestatales de gobierno. La tabla 11 en el capítulo 1.4 resume la estructura del gasto público en el nivel local en Polonia.

El gasto público de los municipios en Polonia, privilegia el gasto en educación (33% del gasto público municipal) y en vivienda (22% del gasto público municipal) frente al resto de sectores. En el caso de la educación, como ya hemos visto antes esto se debe a que una parte importante del bloque de subvenciones que conforman el subsidio general está enmarcada en el ámbito de la educación. Este bloque constituye una parte muy importante del presupuesto de los municipios pequeños en Polonia lo que probablemente altera la imagen de conjunto del gasto público en el nivel municipal.

Por su parte en el resto de sectores incluidos destaca el gasto en Bienestar, Transporte y Servicios públicos generales. El gasto en estas materias es consistente con las competencias que tienen encomendadas los niveles municipales en Polonia. Además para el caso del gasto público en transporte es importante resaltar, que de nuevo una parte importante del mismo se financia a través del bloque de transportes que forma parte del subsidio general.

3. Conclusiones

La estructura de recursos de los gobiernos subestatales en Polonia garantiza una amplia autonomía presupuestaria a los niveles locales, aunque la no aplicación de principios de federalismo fiscal limita el desarrollo de la autonomía fiscal de los gobiernos subestatales. La dependencia del Estado es mucho más importante tanto para los condados como para las regiones que ven reducida sus capacidades en términos de autonomía presupuestaria, como hemos visto antes sólo 50% de los recursos son discrecionales.

Hay que destacar, sin embargo, que la autonomía presupuestaria es menor en los municipios pequeños. En este sentido el peso de las transferencias del Estado, ya sea a través del Subsidio General que a través de otros tipos de ayuda, es mayor en los municipios pequeños que en aquellos más grandes. En general se puede decir que las ayudas del Estado han sido eficaces en contrarrestar los efectos de la fragmentación a través de distintos instrumentos de equiparación en la prestación de servicios, fundamentalmente el Subsidio General.

Más allá de la imagen de consistencia entre la descentralización de capacidades y competencias y la estructura de recursos ofrecida por una parte importante del nivel municipal en Polonia, la imagen que proyectan de una parte de los municipios en Polonia, pero fundamentalmente de las regiones y condados, es que se trata de instituciones excesivamente dependientes en el origen de sus recursos.

El fenómeno de la dependencia en los recursos (no sólo en el origen, sino sobre todo en la escasez de autonomía presupuestaria) hace que los municipios pequeños, pero

sobre todo los condados y las regiones constituyan estructuras institucionales poco atractivas para otros actores económicos. De esta manera se limitan las posibilidades de generar círculos virtuosos que impliquen la participación de actores públicos y privados que ayuden al desarrollo económico tanto de los municipios con menor población como en general de los condados y sobre todo de las regiones, ya que estas últimas carecen de la autonomía necesaria para desarrollar instrumentos de política económica innovadores.

Conclusiones

La evolución del proceso de descentralización en Polonia ha sido larga y difícil. Como hemos visto en la introducción, los procesos de reforma han estado condicionados por los intereses más inmediatos de los partidos políticos, que en muchos casos han alterado el devenir de las reformas por miedo a perder su implantación territorial.

Aún así, el resultado de este proceso es notable ya que se ha conseguido crear una estructura de poder territorial bastante racionalizada. El sistema territorial en Polonia se divide en tres niveles de gobierno concediendo una importancia muy alta al nivel municipal. Los municipios tienen un tamaño medio suficiente como para asegurar la prestación de servicios. Sin embargo, el tamaño de los municipios y el sistema electoral adoptado en los niveles territoriales de gobierno para elegir los órganos de representación de los ciudadanos crea algunos problemas de representatividad en el nivel local, así como un dominio por parte de los partidos de la vida pública de los municipios. Las reformas aprobadas recientemente, destinadas a permitir la elección directa de los alcaldes ha intentado poner freno a esta situación reforzando la legitimidad del poder ejecutivo en los municipios así como reduciendo el papel de las asambleas y por tanto de los partidos en la vida política local. Sin embargo, no está claro hasta que punto esto ha sido así o el efecto principal ha sido el de alejar del escrutinio público el impacto de los partidos en la vida política de los municipios.

Finalmente, la estructura económica de los poderes territoriales en Polonia es suficiente en el nivel municipal. Con la excepción de los municipios más pequeños, los poderes locales gozan de una amplia discrecionalidad en el manejo de los fondos, aunque el nivel de dependencia de las transferencias del Estado sigue siendo alto, aproximadamente un 65% del presupuesto de las autoridades locales tiene su origen en transferencias, aunque por debajo de la media de los países que conforman este Estudio (75%). La situación en los condados y regiones es bastante peor en lo tocante a la discrecionalidad sobre el uso de los fondos, ya que sólo el 50% del presupuesto es de libre disposición para estas administraciones. Esto crea problemas a estas administraciones a la hora de desarrollar políticas públicas innovadoras, sobre todo en el área de las políticas de desarrollo territorial.

2. HUNGRÍA

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

Hungría ha sido representada en la literatura especializada en los procesos de transición y reforma administrativa en Europa Central y Oriental, como uno de los países que disfrutaba de unas condiciones de partida más favorables para la consolidación de la democracia y la integración en la Unión Europea. Por un lado las características del régimen comunista en Hungría facilitaron la transición hacia la democracia y la economía de mercado. Además el desarrollo de un fuerte tejido asociativo en este país ha sido percibido por los especialistas como un elemento crucial a la hora de asegurar una transición pacífica hacia la democracia.

Además la reforma territorial en Hungría no ha evocado los ecos de la fragmentación o el autonomismo de minorías étnicas. El carácter unitario del Estado no ha sido contestado en ningún momento del proceso de transición y reforma territorial.

La centralización político-administrativa ha sido la característica fundamental del Estado húngaro a lo largo de sus mil años de historia. Históricamente Hungría se adaptó rápidamente al modelo de estado nación unitario europeo. Además Hungría ha formado parte de diversos imperios lo que ha tenido importantes consecuencias en el desarrollo histórico de su estructura institucional y administrativa⁴. Así, el consenso de las elites, construido alrededor de la percepción de la evolución histórica de las instituciones húngaras, acerca del sentido que debían adoptar las reformas institucionales, y también sobre la necesidad de re-integrarse en la Unión Europea ha servido como colchón a la hora de asegurar la evolución y los resultados de los diversos procesos de reforma en este país⁵.

El proceso de reformas del sistema de gobierno local en Hungría se ha desarrollado de manera continua durante los años noventa⁶. Se pueden distinguir tres fases principales. Durante las primeras fases del proceso de transición a la democracia la Ley No. LXV

4. I. Pálné Kovács Ilona, C. J. Paraskevopoulos and G. Horváth: 'Institutional 'Legacies' and the Shaping of Regional Governance in Hungary' *Regional and Federal Studies* Vol. 14, No.3, Autumn 2004. Es de destacar además que en modo diverso a la situación en otros países de la zona, a partir de 1971 el régimen comunista comenzó a otorgar a los municipios y asentamientos cierto espacio de autonomía local descentralizando algunas estructuras administrativas y económicas del Estado Ver: Hellmut Wollmann and Tomila Lankina: 'Local Government in Poland and Hungary' en Harald Baldersheim, Michal Illner and Hellmut Wollmann (eds.) 2003: *Local democracy in Post-Communist Europe* (op. cit.), p. 93.

5. Brigid Fowler: 'Hungary: Political conflict over territorial reform' en Judy Batt and Katarzyna Wolzuck (eds.) 2002 *Region, State and Identity in Central Eastern Europe* London: Frank Cass Publishers, p.15,

6. István Temesi: 'Local Government in Hungary' en Tamás M. Horváth (ed) 2000 *Decentralization: Experiments and Reforms* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute Budapest, p. 347.

sobre Gobierno Local estableció los fundamentos legales para el posterior proceso de democratización y reforma del sistema político.

El texto recogía el derecho de las comunidades locales al autogobierno y a la gestión de los asuntos locales. Las nuevas unidades veían reconocidos importantes poderes y capacidades. A su vez, mientras no se incluían consideraciones específicas acerca de la posibilidad de fundir municipios o comunidades locales, la posibilidad para las comunidades locales de separarse de unidades más grandes o agregadas si que estaba reconocida en el texto de la Ley. Así el número de comunidades locales se incrementó hasta las 3.149 todas ellas gobernadas por sus propios consejos electos y sus órganos ejecutivos. Este fenómeno se vino a conocer como las “3.000 repúblicas de Hungría”. Este movimiento hacia la fragmentación y la proliferación de unidades minúsculas se entendió como un paso hacia el asentamiento de la democracia y el fomento de la participación ciudadana⁷.

Además se establecieron las distintas divisiones territoriales en Hungría, distinguiendo entre condados, ciudades, comunidades y la ciudad de Budapest que estaba dividida en distritos. Todas estas subdivisiones tienen el derecho de establecer sus propios órganos de gobierno, mientras que la Administración Pública, así como el resto de poderes del Estado, se organizaron en función de esta estructura territorial para el desempeño de sus funciones específicas.

Finalmente, se estableció una estructura administrativa regional de tipo prefectural. Estas no contaban con cuerpos electos y eran controladas por los Comisarios de la República (prefectos), nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro. La función fundamental de estos prefectos era la de servir como agentes territoriales de la Administración General del Estado. A su vez tenían capacidades de control sobre los poderes locales, aunque en la medida en la que éstos actuasen en el marco de su autonomía, el poder de control de los prefectos se veía reducido drásticamente, consistiendo fundamentalmente en la posibilidad de llevar la materia en disputa ante los tribunales.

La segunda fase comienza a partir de 1994 cuándo la Ley No. LXIII modificó la Ley sobre Gobierno Local. Esta reforma intentaba responder a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, mejorar la protección constitucional del principio de autonomía local. En segundo lugar corregir algunas inconsistencias del sistema anterior. En gran medida las reformas que introduce la Ley No. LXII intentaban dar respuesta a los conflictos generados por un sistema que concedía un rol fundamental a los asentamientos y a los efectos de la proliferación de los mismos.

7. Ver: Hellmut Wollmann and Tomila Lankina: ‘Local Government in Poland and Hungary’ in Harald Baldersheim, Michal Illner and Hellmut Wollmann (eds.) 2003: *Local democracy in Post-Communist Europe* (op. cit.), p. 95.

Desde que se constituyeran en 1990 las elecciones a los consejos municipales habían otorgado una clara mayoría en los mismos a las fuerzas de la oposición en el Parlamento Nacional. Así en un contexto de creciente polarización política en el país, la Administración Central comenzó a crear sus propias oficinas desconcentradas para finalidades específicas de manera que las autonomías locales, en manos del oponente político, quedaban de alguna manera vaciadas de contenido político efectivo. La lucha entre partidos se convirtió en una lucha entre niveles territoriales que no sólo tuvo como resultado el crecimiento desmedido de las *decos* (oficinas del Estado), sino que también afectaron al desarrollo de las actividades de los Comisarios de la República ya que los poderes locales intentaron boicotear su actividad acusándoles de defender intereses partidistas.

Además el crecimiento de las *decos* creaba una situación de proliferación de agencias administrativas en cada nivel territorial. Por ejemplo en el nivel del condado podían operar hasta cuarenta agencias distintas especializadas en materias concretas, que además al no estar claramente definidas daba lugar a problemas de concurrencia en las funciones de las distintas oficinas. De este modo el sistema territorial en Hungría comenzó a desestabilizarse través de continuos conflictos de jurisdicción que no sólo afectaban a las relaciones entre niveles territoriales sino también a las relaciones entre oficinas desconcentradas del Estado.

Los principales cambios introducidos por Ley No. LXIII fueron los siguientes:

- Elección directa de los alcaldes y de los órganos ejecutivos en todos los niveles de gobierno local.
- Mejoras en la transparencia y regulación de las modalidades de participación ciudadana en la política local.
- Se clarifican las obligaciones de los representantes locales.
- Se establecieron reglas para el establecimiento de mancomunidades.
- El condado se transforma en una unidad de gobierno territorial, concentrando nuevas funciones.
- La presencia de la Administración Pública estatal en el nivel local se articula a través de Oficinas de la Administración Pública que operan en el nivel del condado, aboliéndose la figura del Comisionado de la República.

El resultado fue la creación de un sistema de dos niveles de gobierno local. Sin embargo, los asentamientos⁸ consiguieron mantener un papel fundamental en el sistema,

8. El sistema de asentamientos en Hungría se ha desarrollado a través de dos modelos diferentes. El modelo occidental de asentamiento y el modelo oriental. Existe una mezcla de regiones caracterizadas por distintos tipos de asentamientos. Así por ejemplo el área de la Gran Llanura se caracteriza por asentamientos grandes y ciudades agrícolas que difieren en mucho de los modelos de asentamiento del occidente del país. Éva Fekete, Mihály Lados, Edit Pfeil, Zolt Szoboszlai: 'Size of Local government, local democracy and local service delivery in Hungary' en Pawel Swianiewicz (ed.) 2002 *'Consolidation or Fragmentation: The size of Local Governments in Central Eastern Europe'* (op. cit.) p. 35.

como unidad básica de gobierno local, mientras que las Oficinas de la Administración Pública, que sustituían a los Comisionados de la República, se establecían como órganos de control. Además, los consejos locales fueron investidos de importantes capacidades decisorias en una amplia gama de servicios sociales⁹.

Tabla 1. Distribución de los asentamientos por número de habitantes. Distribución de la población en función del tipo de asentamientos

Tipo de asentamiento	Asentamientos		Población	
	N	%	N	%
Hasta 499 hab.	1.032	33	283.365	2,8
Entre 500-999 hab.	687	21,9	501.217	5,0
Entre 1.000-1.999 hab.	655	20,9	942.726	9,4
Entre 2.000-4.999 hab.	483	15,4	1.448.999	14,4
Entre 5.000-9.999 hab.	138	4,4	959.069	9,5
Entre 10.000-49.999 hab.	115	3,7	2.204.851	22
Entre 50.000-99.999 hab.	12	0,4	749.687	7,5
Por encima de 100.000	9	0,3	2.953.310	29,4
Total	3.131	100	10.043.224	100

Fuente: Oficina Central de Estadísticas de Hungría, 1999.

La reforma no consiguió reducir la fragmentación del nivel municipal en Hungría. Como muestra la tabla 1, a pesar de las reformas, sigue existiendo una elevada fragmentación del sistema territorial¹⁰. Esto ha provocado que algunos especialistas consideren el sistema Húngaro de autonomía local como un sistema muy costoso y relativamente poco eficiente. La legislación a nivel nacional ha intentado arreglar esta situación fomentando la constitución de mancomunidades o la fusión de municipios, sin embargo, hasta el momento, estas fórmulas han tenido un éxito discreto. Las experiencias negativas asociadas al Régimen Comunista, han hecho que los municipios apuesten decididamente por la conservación de su autonomía política¹¹.

Además, la asociación entre descentralización y democracia en el discurso político hace extremadamente difícil la aprobación de reformas destinadas a centralizar la provisión de servicios. Los debates sobre la reforma territorial han sido conducidos a través de lo que se conoce como líneas de valencia, así los partidos, antes que discutir sobre modelos alternativos, compiten por ser percibidos como los garantes de los principios establecidos en la legislación de 1990 y la constitución, que como ya hemos visto concedían

9. Ver: Hellmut Wollmann and Tomila Lankina: 'Local Government in Poland and Hungary' in Harald Baldersheim, Michal Illner and Hellmut Wollmann (eds.) 2003: 'Local democracy in Post-Communist Europe' (op. cit.), p. 98, para una descripción de las funciones ver más abajo.

10. Los datos son inapelables, el 91% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes, mientras que el 41,1% de la población vive en municipios menores de 10.000 habitantes.

11. Éva Fekete, Mihály Lados, Edit Pfeil, Zolt Szoboszlai: 'Size of Local government, local democracy and local service delivery in Hungary' en Pawel Swianiewicz (ed.) 2002 'Consolidation or Fragmentation: The size of Local Governments in Central Eastern Europe' (op. cit.), p. 92.

a la autonomía local un importante papel en el desarrollo de la democracia. En otras palabras, la descentralización se ha convertido en una parte integrante de la estructura oportunista del discurso político. De este modo la discusión política sobre los procesos de reestructuración territorial rara vez incluye referencias al hecho de encontrar un equilibrio razonable entre la representación y la eficacia de las autonomías locales, sino que se centra en una defensa a ultranza del principio de autonomía local, juzgando cualquier límite a la misma como una medida regresiva¹².

La tercera fase de reformas territoriales comienza a desarrollarse a partir de 1996. En este año una Ley sobre planificación territorial y desarrollo regional autorizaba a los condados a integrarse en unidades mayores gestionadas por un Consejo para el Desarrollo Regional, formado por los representantes de los condados y miembros del gobierno central. El objetivo de estas nuevas regiones era el de aprovechar la estructura de fondos europeos.

En 1999 una nueva ley obligaba a los condados a integrarse en siete regiones administrativas que se correspondían con regiones estadísticas NUTS-2. Estas regiones son las siguientes: Hungría Norte, Hungría Central, Transdanubia Central, Transdanubia del Sur, Transdanubia del Oeste, Gran Llanura Sur y Gran Llanura Norte. La misma Ley reforzaba las capacidades decisorias de los consejos regionales así como los poderes de los representantes de la Administración Central en estos consejos.

A pesar de la institucionalización de las regiones administrativas, prácticamente la construcción de un nivel intermedio de gobierno en Hungría tiene lugar en el nivel del condado. Las regiones en Hungría no tienen tradición ni como unidades geográficas, ni como entidades culturales o étnicas. Así los esfuerzos de crear un sistema de regiones que vaya más allá de las funciones de los condados no han tenido demasiados éxitos en este país¹³.

Sin embargo, algunos autores han destacado el impacto socio-económico que están teniendo las nuevas estructuras regionales. Las políticas de desarrollo regional de los años 70 y 80 acentuaron un modelo de desarrollo nodal, esto es, basado en la existencia de núcleos de desarrollo. Este modelo, generaba disparidades económicas entre los núcleos de población grandes y los pequeños. Sin embargo, el desarrollo de políticas industriales proteccionistas y la existencia de una red de centros urbanos bien distribuida por el territorio, hacían que las diferencias económicas no alcanzaran una dimensión regional¹⁴.

12. Brigid Fowler: 'Hungary: Political conflict over territorial reform' en Judy Batt and Kataryna Wolczuk (eds.) 2002 *'Region, State and Identity in Central Eastern Europe'* (op. cit.), p. 19.

13. Un rápido vistazo a los nombres de las regiones puede ayudarnos a entender esta última afirmación.

14. I. Pálné Kovács Ilona, C. J. Paraskevopoulos and G. Horváth: 'Institutional 'Legacies' and the Shaping of Regional Governance in Hungary' *Regional and Federal Studies* vol. 14, no.3, Autumn 2004, p. 432.

A partir del cambio de régimen se ha producido un cambio radical en la estructura económica de Hungría. Estas transformaciones han afectado a las regiones en modos muy diversos. Los perdedores de la transición económica, esto es las áreas de decadencia industrial y las áreas de agricultura intensiva, se concentran en regiones específicas reforzando los patrones espaciales de desigualdad, esta vez en una escala regional. La tabla 2 muestra este hecho en términos de PIB per cápita en las distintas regiones de Hungría. La tabla 4 muestra la distribución del PIB per cápita en el nivel del condado en función de la media del país.

Tabla 2. Distribución del PIB per cápita en las regiones de Hungría (UE25=100)

Regiones	Años							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Közép-Magyarország (Hungría Central)	71,6	72,6	75,4	76,4	79,4	83,4	89,4	96,0
Közép-Dunántúl (Transdanubia Central)	44,9	45,4	48,5	50,7	49,3	52,0	53,1	51,8
Nyugat-Dunántúl (Transdanubia Oeste)	51,0	51,9	53,2	57,1	60,4	60,8	59,5	60,8
Dél-Dunántúl (Transdanubia Sur)	40,5	39,6	39,3	39,9	40,9	39,7	41,5	42,8
Észak-Magyarország (Hungría del Norte)	36,1	34,2	34,0	35,1	34,9	34,3	36,6	37,3
Észak-Alföld (Gran Llanura Norte)	35,3	34,8	34,9	35,0	33,7	33,8	37,3	37,7
Dél-Alföld (Gran Llanura Sur)	41,2	40,2	39,4	39,4	39,2	38,0	39,9	40,4

Fuente: Eurostat, Yearbook 2005.

Como se puede deducir de la tabla 2, las disparidades inter-territoriales en Hungría se estructuran en torno a tres ejes fundamentales¹⁵:

- Entre la capital y las áreas rurales.
- Entre la parte occidental y la parte oriental del país.
- Entre las regiones centrales y las regiones fronterizas.

Las características del proceso de cambio en la estructura de desigualdades económicas en Hungría pueden resumirse a través de la tabla 3.

Como se muestra en esta tabla desde la llegada de la democracia y la transición hacia una economía de mercado se ha producido un aumento general de la desigualdad, sobre todo, como hemos dicho antes, en el nivel regional. Así, mientras que en 1995 el

15. Ver Anexo III: Mapas.

PIB per cápita de la región más rica calculado en función de la media UE=25 era dos veces superior al de la región más pobre, en el año 2002, esta diferencia ha pasado a ser de casi 2,6 veces.

Tabla 3. Resumen de la evolución de la estructura de desigualdades económicas

	Antes de 1990	Después de 1990
Dimensión espacial de las desigualdades	Entre las áreas rurales y las áreas urbanas Dentro de los asentamientos	Dentro de los asentamientos Entre regiones
Tendencias de las desigualdades	Disminución de las desigualdades entre las áreas rurales y urbanas Disminución de las desigualdades entre las regiones Estabilización de las desigualdades entre asentamientos	Aumento de las diferencias inter-regionales Mantenimiento de las diferencias entre áreas urbanas y rurales Aumento de las diferencias económicas dentro de los asentamientos
Instrumentos de desigualdad	Industrialización	Cambio estructural Economía de Servicios Inversión extranjera
Locus de las decisiones	Nivel del Estado	Nivel local Nivel transnacional

Fuente: Ilona, Paraskevopoulos and Horvath: 2004 (op. cit.), p. 434.

Esto se debe sobre todo al cambio estructural sufrido por la economía húngara en la que las diferencias de bienestar económico entre los territorios se construyen alrededor del desarrollo de una economía terciaria o de servicios. Además, estas disparidades se están viendo agravadas por el papel creciente de la inversión extranjera, que tiende a concentrarse en aquellos territorios que ofrecen condiciones más atractivas, en términos de desarrollo de los servicios, pero también en términos de rentabilización de la inversión en un corto plazo. Así es indicativo que la región de Hungría Central atraiga aproximadamente el 65% de la inversión extranjera, mientras que la región de Transdanubia Sur, concentre solamente un 2% del flujo total de inversiones extranjeras.

Asimismo, es importante destacar que el *locus* decisional ha cambiado desde la desaparición del Socialismo de Estado y ha pasado a estar en manos de poderes locales, o de actores transnacionales. De hecho, la pérdida, durante las primeras fases de la transición, de los instrumentos de política económica del Estado, que hasta entonces habían servido para contener el crecimiento de las disparidades económicas entre territorios, hace que durante estos años las políticas de desarrollo territorial se concentraran en el manejo de la crisis derivada de la transición a una economía de mercado. El abuso en el empleo de transferencias vinculadas desde el centro hacia la periferia, así como la falta de coordinación y la incapacidad para crear partenariados territoriales para el desarrollo económico, provocaron un agravamiento de la crisis económica y un aumento de las desigualdades.

Como hemos dicho antes, la creación de regiones desde 1996, con la clara intención de aprovechar la estructura de fondos comunitarios, ha intentado aliviar el crecimiento de la desigualdad inter-territorial, aunque parece que lo que por ahora se ha conseguido es institucionalizar el patrón de desigualdades generado desde finales de los noventa. Aún así tanto la participación en programas comunitarios, como la negociación y la posterior adhesión de Hungría a la UE han servido para que se instalen nuevas prácticas de desarrollo territorial que con el tiempo podrían resultar en un cambio de tendencia con respecto a los patrones de desigualdad territorial.

Tabla 4. Distribución del Producto Interior Bruto por condados (PIB Hungría=100)

Condado	2000	2001	2002	2003
Budapest	201	203	212	208
Bács-Kiskun	66	68	68	66
Baranya	75	73	74	75
Békés	65	65	62	61
Borsod-Abaúj-Zemplén	64	63	62	63
Csongrád	81	79	77	77
Fejér	128	104	94	95
Győr-Moson-Sopron	133	122	118	120
Hajdú-Bihar	70	74	73	75
Heves	70	75	73	73
Jász-Nagykun-Szolnok	66	70	67	66
Komárom-Esztergom	83	93	93	105
Pest	81	87	88	89
Somogy	67	70	68	68
Szabolcs-Szatmár-Bereg	53	56	54	55
Tolna	81	79	78	72
Vas	115	101	99	105
Veszprém	85	84	79	79
Zala	84	86	87	92

Fuente: Oficina Central de Estadísticas de Hungría.

Principales subdivisiones territoriales

La República de Hungría está subdividida en dos niveles territoriales fundamentales, el nivel Estatal y el nivel local. Entre medias se sitúa un nivel regional que sin embargo, no goza de autonomía política ni administrativa. El nivel local está subdividido en dos subniveles. Los municipios o asentamientos que son unos 3.131 y los condados que son 19. Estos son los siguientes: Budapest, Bács-Kiskun, Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas, Veszprém y Zala. Entre los condados y los municipios no existe una relación de jerarquía sino que, como veremos más adelante ambos llevan a cabo funciones distintas. Desde las reformas legales de 1994, el sistema húngaro se basa en los principios de autonomía y descentralización. Sin embargo, la Administración del Estado se encuentra

presente en el nivel territorial a través de las oficinas desconcentradas de los distintos ministerios, que se encargan de desarrollar funciones específicas en los distintos niveles territoriales, y las Oficinas de la Administración Pública, que se ocupan fundamentalmente de la supervisión del funcionamiento de las autonomías locales.

Órganos en los que se subdividen las administraciones locales, municipios y condados

Tanto los municipios o asentamientos como los condados poseen órganos legislativos y ejecutivos.

Órganos del municipio

La Asamblea Municipal es el principal órgano deliberativo del municipio. Se elige por sufragio directo por los ciudadanos del municipio cada cuatro años, aunque los sistemas de atribución de votos a puestos en el consejo varían según el tamaño del municipio. En aquellos municipios de menos de diez mil habitantes el sistema es proporcional mientras que en aquellos de más de diez mil habitantes el sistema es de asignación dual, esto es se elige un candidato y una lista. El consejo municipal es el encargado de establecer las líneas maestras de la política local así como la estructura institucional del municipio, además de desempeñar las funciones legislativas en el municipio.

El alcalde encarna el poder ejecutivo en el municipio. Se elige por sufragio directo en aquellos municipios de menos de diez mil habitantes. En municipios con más de diez mil habitantes es elegido por el consejo municipal. En su mano se haya la ejecución de los actos emanados de la Asamblea Municipal, así como es la cabeza política y administrativa del municipio.

Órganos del condado

La asamblea del condado es el órgano deliberativo del condado. Se elige por sufragio directo y proporcional cada cuatro años. El presidente de la asamblea del condado es elegido por los miembros de la misma y aún las funciones ejecutivas en el ámbito de competencias del condado.

División de competencias entre niveles territoriales

Principios generales de la distribución de competencias

El sistema de distribución territorial de competencias está organizado en torno a los principios de autonomía local, descentralización y subsidiariedad. Se reconoce a los municipios como los actores principales de la autonomía local, mientras que los condados son considerados como actores secundarios. Aún así el sistema territorial húngaro reconoce el principio de subsidiariedad favorable a los condados en aquellos casos en los que los municipios no sean capaces de llevar a cabo sus funciones, o que decidan declinar el ejercicio de las mismas.

Además existe un sistema de doble asignación de competencias. Por un lado las competencias propias, esto es aquellas que pertenecen al ámbito de la autonomía local. Por otro lado, aquellas competencias delegadas por la Administración Central del Estado. El ejercicio de las mismas está regulado por la ley de traspaso de competencias, aunque en general las capacidades de los entes locales en este caso suelen ser bastante limitadas. Más aún, la ley sobre gobierno local distingue entre las competencias voluntarias y aquellas obligatorias. Se consideran obligatorias, aquellas que deben ser desarrolladas por todos los municipios o condados independientemente de sus capacidades¹⁶.

Existe una provisión normativa general a favor del Parlamento Nacional, que tiene el poder de legislar en todas las áreas, incluyendo aquellas que afectan a la autonomía tanto de condados como de municipios. Esta capacidad legislativa general incluye el establecimiento de las leyes de básicas sobre el funcionamiento de los entes locales, por el que se regula el estatuto de los representantes municipales, las normas concernientes a su elección, así como sus funciones, sus derechos y sus deberes.

Finalmente, el Estado tiene capacidades de control sobre los actos normativos de los poderes locales, tanto municipios como condados. Este poder se ejercita a través de las Oficinas de la Administración Pública. Este control sólo tiene efectos *a posteriori*, esto es una vez exista una decisión en firme de la Corte Constitucional, y no puede limitar cautelarmente los efectos de una decisión tomada en los distintos niveles locales. Además son los Oficiales de la Administración Pública los que tiene la carga de la prueba frente a los actos de los poderes locales.

Competencias de los distintos niveles territoriales

Competencias de las regiones

Las regiones se encargan de la implementación de políticas de desarrollo territorial y de la implementación de fondos comunitarios.

Poderes locales

Condados

Los condados se encargan de desarrollar las siguientes funciones: planificación especial en el ámbito del condado, política medioambiental, establecimiento de sistemas de información territorial, promoción del turismo y transporte público.

16. Como han apreciado Fekete et al. el número de competencias obligatorias crece continuamente sin que esto se traduzca en un crecimiento similar de los recursos a disposición de los municipios y condados. Ver: Éva Fekete, Mihály Lados, Edit Pfeil, Zolt Szoboszlai: 'Size of Local government, local democracy and local service delivery in Hungary' in Pawel Swianiewicz (ed.) 2002.

Municipios

En Hungría los municipios se encargan de la educación en los niveles pre-escolares y de educación primaria; asuntos de bienestar social, como pueden ser guarderías, enfermerías, y viviendas de protección social; del servicio de asistencia de salud primaria; de todos los servicios relacionados con el funcionamiento del municipio, aguas, incendios, recogida de basuras; de la regulación del tráfico, lo que incluye el mantenimiento de los caminos y el alumbrado público aunque no el transporte público que está en manos de los distritos; del desarrollo urbano y planificación territorial; así como de la promoción cultural y la protección de los derechos de las distintas minorías étnicas.

Estructura económica de la autonomía local

La estructura económica de los sistemas subestatales de gobierno en Hungría reproduce algunas de las características que hemos observado ya en el caso de Polonia. Esto es, a pesar de que el sistema de poder territorial está fraccionado en tres niveles, el nivel más relevante en términos de gasto público y de estructura de ingresos es el nivel local, mientras los condados y las regiones juegan un papel menor. Así el 15% del gasto público total de los niveles subestatales lo llevan a cabo los condados, mientras que los niveles municipales, concentran aproximadamente un 70% del gasto público de los órganos subestatales. Finalmente las regiones se encargan de implementar el 15% restante del gasto público en los niveles subestatales.

Como ya hemos visto antes, el nivel municipal en Hungría desempeña una gran cantidad de funciones. En este sentido la literatura insiste en que el nivel municipal en Hungría no puede ser comparado con los niveles municipales en otros países de la zona. De hecho, se insiste en que el nivel de competencias de los poderes locales en Hungría es sólo equiparable al de los poderes locales en los países escandinavos¹⁷.

Sin embargo, probablemente la característica más destacable de la estructura económica de la autonomía local en Hungría sean los efectos que se derivan de la excesiva fragmentación del nivel local y del tamaño reducido de los municipios, lo que los convierte en dependientes, en muchos casos, de las transferencias del Estado, limitando así su autonomía presupuestaria tanto a la hora de planificar sus ingresos, como sobre todo a la hora de disponer sobre el gasto público¹⁸.

Las próximas secciones estudian estos y otros asuntos en profundidad en relación a la estructura de ingresos y gastos de los poderes locales en Hungría. Aún así por las

17. Ver: Kenneth David y Gábor Péteri: 'Local Government Finances: General Issues' in Mihály Kopányi, Deborah Wetzel y Samir el Daher (eds.) 2004: *Intergovernmental Finance in Hungary. A decade of Experience 1990-2000* Washington: The World Bank Institute/ Budapest: Open Society Institute-Local Governance and Public Reform Initiative.

18. *Idem*.

especiales características del sistema de recursos locales en Hungría hemos decidido comenzar con el análisis de la estructura de gasto público para después explicar la estructura de ingresos de los poderes locales en función de la primera.

Estructura de gasto público en los niveles subestatales

El gasto público de las corporaciones locales en Hungría asciende al 12,6% del Producto Interior Bruto. Junto con Polonia y la República Checa conforman el grupo de países con un mayor gasto público en el nivel local, por encima de la media de la Unión Europea a 25 que es del 11,5%.

Como ya hemos dicho antes este nivel de gasto público en el nivel local se debe fundamentalmente a la cantidad de funciones que tienen encargadas los poderes locales en Hungría, sobre todo en el ámbito de los servicios públicos, servicios sociales como educación o salud pero también en los servicios de bienestar. Esta situación se refleja en la estructura general de gasto público en la que el gasto en bienes de consumo y servicios asciende al 9,7% del PIB, esto es el 84,35% del gasto público total de los municipios, mientras que el restante 15,65%, esto es un gasto público equivalente al 1,8% del PIB, se destina a inversiones de capital.

Tabla 5. Estructura de gasto público de los poderes locales en Hungría

	% del gasto público
Servicios públicos generales	14,3
Educación	32,6
Salud	18,6
Bienestar	16,1
Vivienda	8,6
Cultura	4,6
Transportes	1,2
Otros	3,9
Total	100

Fuente: OCDE 2002.

La tabla 5 (arriba) muestra la distribución por sectores del gasto público de los poderes locales en Hungría. La partida de gasto más importante, según los datos de la OCDE, es la partida de educación que consume un 32.6% de los recursos locales, seguida por la partida destinada a las políticas de salud pública que consumen casi un 20% del presupuesto y la partida destinada a servicios públicos y políticas de bienestar que consumen un 14% y un 16% de los recursos de los poderes locales respectivamente.

Comparado con la estructura media de gasto público de las administraciones locales de la zona, es evidente que las autoridades locales en Hungría son especialmente importantes en la provisión de educación, salud, bienestar y servicios públicos, mientras que su

implicación, en términos de gasto público, en la política de vivienda o en la política de transportes se sitúa por debajo de la media de los poderes locales de los países que conforman nuestro estudio. La tabla 6 a continuación ilustra estos datos.

Tabla 6. Estructura de Gasto público de los poderes locales en Hungría

	Hungría	Media ECyO
Servicios públicos generales	14,3	12,8
Educación	32,6	28,9
Salud	18,6	5,0
Bienestar	16,1	11,0
Vivienda	8,6	18,6
Cultura	4,6	6,5
Transportes	1,2	9,2
Otros	3,9	8
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia; ECyO=Europa Central y Oriental.

Aún así, la distribución de gasto público varía de manera muy importante en función del tamaño de los municipios. Debido a las grandes diferencias de tamaño entre los municipios en Hungría para muchos de ellos sobre todo aquellos por debajo de 5.000 habitantes los gastos de mantenimiento de la Administración en el municipio es la partida más importante del presupuesto, más allá de las partidas destinadas a políticas substantivas como las mencionadas anteriormente. Este dato puede indicar, un problema de sobre-dimensionamiento de la Administración en los niveles locales debido precisamente a una excesiva fragmentación del sistema en unidades pequeñas.

La igualdad de la que gozan todos los municipios ante la ley, hace que todos ellos, independientemente de su tamaño deban proveer servicios públicos y sociales similares. Este hecho provoca que las transferencias desde el Estado jueguen un papel fundamental en el sistema de recursos de los poderes locales en Hungría, sobre todo en aquellos de menos de cinco mil habitantes. La próxima sección explora la estructura de ingresos para los poderes locales.

Estructura de los ingresos en los niveles subestatales

Como ya hemos visto en secciones anteriores Hungría se haya entre aquellos países en los que los ingresos locales están más fuertemente determinados por las transferencias que se realizan desde el Estado. Aproximadamente un 70% de los ingresos totales de los poderes locales derivan de ayudas o transferencias con cargo a la Administración Central del Estado. El 30% restante tiene su origen en impuestos y otros ingresos propios de los municipios.

Estas cifras sitúan a Hungría entre los países con menos autonomía presupuestaria en los niveles locales de Europa Central y Oriental. Esto es así, no tanto por un hipotético

bajo volumen de recursos propios, sino fundamentalmente porque aproximadamente el 50% de los ingresos de los poderes locales en Hungría, los reciben a través de ayudas o transferencias vinculadas a la implementación de actividades concretas. Lo que reduce increíblemente la autonomía en la implementación y la planificación presupuestaria. La tabla 7 (abajo) ilustra la estructura presupuestaria de los poderes locales en Hungría.

Tabla 7. Estructura de los recursos de las administraciones locales en Hungría

% del presupuesto de los poderes locales	
Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	33,3
Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	18,5
Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)	48,2

Un porcentaje importante de los recursos propios de los municipios tiene su origen en la recolección de una serie de impuestos en el nivel local. Estos son, el impuesto sobre la propiedad, el impuesto de residencia y el impuesto sobre el turismo. Sin embargo, por el tipo de impuestos de que se trata la cantidad de recursos que se puede extraer de ellos es limitada por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar porque la presión fiscal sobre la vivienda, la residencia o el turismo, así como otros impuestos menores como los impuestos sobre vehículos, puede crecer solamente en proporciones muy limitadas. Por ejemplo, se ha calculado, que el impuesto sobre la propiedad más efectivo de Europa llega a recaudar aproximadamente un 1,5% del PIB, lo que apenas podría cubrir un 10% del gasto total de las administraciones locales en Hungría¹⁹.

En segundo lugar, se trata de impuestos que benefician la capacidad recaudadora de los centros urbanos, o de los municipios grandes. Sin embargo, en el caso de los municipios pequeños o de las comunidades rurales, que en el caso de Hungría son una amplia mayoría, las posibilidades de incrementar los recursos a través de este tipo de impuestos se ven incrementadas.

Tabla 8. Distribución de los ingresos derivados de impuestos de los poderes locales en función de las distintas categorías de impuestos

% del total de los recursos derivados de los impuestos	
Ingresos y ganancias	45,0
Propiedad	13,9
Bienes y servicios	0,0
Otros	41,1

19. *Ídem.*

Como muestra la tabla 8 (página anterior) el 13,9% de los ingresos derivados de impuestos en los poderes locales en Hungría derivan de impuestos que gravan la propiedad, mientras que un 45% deriva de impuestos que gravan los ingresos y las ganancias. En esta categoría están incluidos tanto el impuesto de la renta de las personas físicas como los impuestos que gravan a las empresas. Estos impuestos no son disponibles por parte de los poderes locales, lo que agrava la dependencia de estos últimos con respecto a las transferencias del Estado, incluso si estos ingresos por transferencia caen en la categoría de ingresos no vinculados.

Por otro lado, nos encontramos frente al problema de la estructura de ayudas que reciben los poderes locales. La tabla 9 (abajo) desglosa la naturaleza de las ayudas recibidas por los poderes locales en Hungría.

Tabla 9. Estructura de las ayudas recibidas por los poderes locales en Hungría

	Específicas		Generales	
	Condicionadas	No condicionadas	Objetivos	Discrecionales
% de las ayudas recibidas por los poderes locales	94,8	1,8	0,6	2,8

Como ya hemos visto antes, las ayudas suponen aproximadamente la mitad de los ingresos de los poderes locales en Hungría. En este ámbito, destaca el elevado porcentaje de ayudas específicas condicionadas, la práctica totalidad de las mismas.

Finalmente, merece la pena destacar como, a pesar de la existencia de instrumentos normativos para la distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno, la práctica general ha consistido en efectuar el reparto en función de las condiciones macro-económicas específicas de cada momento limitando las posibilidades de realizar una planificación adecuada del uso de los recursos por parte de los poderes locales.

Sin embargo, parece que el uso de transferencias *ad hoc* por el momento no constituye un problema para las administraciones locales en Hungría ya que éstas han conseguido asegurar un flujo suficiente de recursos para la implementación de las funciones que tienen encomendadas. Aún así, parece deseable que en el largo plazo se lleven a cabo reformas orientadas a asegurar una estructura de distribución de recursos menos fluctuante, ya que esto permitiría una mayor seguridad a la hora de planificar el presupuesto de las administraciones públicas.

Conclusiones

Hungría representa un buen ejemplo de las contradicciones que hemos discutido en las primeras secciones de este trabajo, entre democracia, autonomía eficiencia y sostenibilidad. El análisis de la estructura de recursos de los poderes locales así lo atestigua. El sistema de poder local húngaro se estructura en torno a una concepción fuerte de la

autonomía local (que ha dado lugar a una importante fragmentación), así como una amplia descentralización de capacidades en los niveles locales de gobierno (que conlleva un importante nivel gasto público). Así pues, se crea una fuerte contradicción entre las necesidades de gasto y las capacidades de ingreso de los poderes locales, que sólo puede solucionarse a través de la intervención de un actor externo como es el Estado. Sin embargo, la dependencia de los poderes locales de las transferencias del Estado y el modo en el que estas se llevan a cabo (*ad hoc*), limitan la autonomía local, sobre todo en lo que se refiere a la autonomía presupuestaria de los poderes locales. De este modo un sistema que privilegia la autonomía local y el derecho de las comunidades a constituirse como arenas de representación política limitar el alcance de dicha autonomía a través de una necesaria centralización de los recursos que intenta asegurar la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a la prestación de algunos servicios sociales básicos.

Conclusiones

Los resultados del proceso de descentralización en Hungría muestran algunas dinámicas interesantes a la hora de entender lo que han supuesto la descentralización y la autonomía local en el contexto de los procesos de transición a la democracia en Europa Central y Oriental. Estas cuestiones, que hemos discutido al inicio del presente trabajo, tienen que ver con los conflictos entre la dimensión política y simbólica de los procesos de descentralización frente a la dimensión funcional de la política territorial.

En Hungría la excesiva politización y mitificación del proceso de descentralización a acabado por tener un impacto muy negativo sobre el desarrollo de la autonomía política de lo niveles territoriales generando un sistema que es excesivamente dependiente de la Administración Central del Estado. Esta dependencia se muestra a través de dos mecanismos fundamentales: la estructura económica de los poderes locales; y la estructura de la Administración Pública en la que abundan las oficinas territoriales de la Administración Central del Estado.

Además, reformas recientes en la estructura territorial destinadas a crear niveles intermedios de gobierno para el desarrollo económico, han tenido un efecto bastante negativo, al tratarse en general de regiones con poca capacidad para el desarrollo de iniciativas autónomas y por tanto para la movilización de recursos para el desarrollo. Así el efecto principal ha sido el de la consolidación de un modelo territorial de disparidades económicas, modelo que se ve reforzado por la escasa capacidad por parte de las regiones más pobres de desarrollar aquellas iniciativas que serían necesarias para relanzar su economía.

En definitiva, Hungría debe enfrentar un proceso de racionalización de su política territorial que devuelva a los municipios parte de su autonomía política, probablemente a costa de una reducción en la representatividad en el sistema y de políticas que supongan la creación de mancomunidades de municipios sobre todo en el ámbito de la prestación

de servicios. Además la política regional debe avanzar hacia la consolidación de un mayor grado de autonomía regional si se quiere constituir un nivel de gobierno intermedio que sea realmente eficaz a la hora de implementar iniciativas de desarrollo territorial.

3. REPÚBLICA CHECA

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

La estructura territorial de la República Checa está dividida en dos niveles de autogobierno. En primer lugar, está el nivel municipal, que constituye la unidad básica de autogobierno en la República Checa. En segundo lugar la Ley sobre Regiones ha creado recientemente catorce regiones.

Esta estructura, si bien reconoce capacidades de autogobierno a los niveles subnacionales, lo hace en manera bastante limitada. Los ámbitos de autonomía política tanto para municipios como para regiones están prácticamente circunscritos a la elaboración de estrategias de desarrollo económico y territorial así como a la promoción de iniciativas destinadas a satisfacer algunas demandas de los ciudadanos en el ámbito de los servicios sociales. Si bien estos límites pueden entenderse como razonables en el nivel local, debido al alto nivel de desagregación (ver tabla más abajo), resultan especialmente evidentes en el nivel regional, que prácticamente se limitan a ser regiones para la planificación territorial y el desarrollo económico.

Además, en muchos casos los municipios y las regiones ejecutan competencias desconcentradas del nivel estatal. En esta modalidad, al tratarse de desconcentración administrativa, las capacidades normativas de los entes locales y regionales se ven severamente limitadas por la legislación estatal en la materia.

La excesiva fragmentación a nivel municipal se deriva de dos causas fundamentales. La primera es de origen geográfico y tiene que ver con la distribución de población y el modelo de asentamientos sobre el territorio²⁰. La República Checa se caracteriza por tener un sistema extensivo, que crea una intrincada red de asentamientos sobre el territorio. De este modo se calcula la existencia de unos 15.000 asentamientos, muchos de ellos en decadencia por la migración interior desde el campo a la ciudad²¹.

20. Ver Anexo 3.

21. Según datos de la Oficina de Estadísticas de la República Checa para el año 2003, a pesar de que el número de asentamientos urbanos es de 526 sobre un total de 6.249 (esto es el 8% aproximadamente del total de asentamientos) éstos concentran a un 70% de la población aproximadamente.

Tabla 1. Municipios en función de su población en la República Checa

Población	Número de municipios	% del total de municipios	Porcentaje de población
Por debajo de 1.000 habitantes	4.972	79,5	17,1
1.001-5.000 habitantes	1.011	16,2	19,8
5.001-10.00 habitantes	134	2,1	8,6
10.001-50.00 habitantes	109	1,7	21,4
50.001-100.00 habitantes	17	0,3	12,4
Por encima de 100.000 habitantes	5	0,07	20,9

Fuente: Oficina Estadística de la República Checa 2005. Elaboración propia.

La segunda causa es de origen político, y tiene que ver con las condiciones en las que se llevó a cabo el proceso de construcción del nivel municipal durante los años noventa. En este sentido, las reformas y las elecciones democráticas en el nivel local tuvieron como objetivo facilitar la transición y la sustitución de las viejas elites locales y regionales del régimen comunista. Además estas reformas tenían un gran valor simbólico ya que se diseñaron como un modo de legitimar el nuevo sistema político y sus elites demostrando que las cosas habían cambiado con respecto al régimen anterior.

La atmósfera política de los años noventa, cuando las primeras reformas de la autonomía local fueron diseñadas estaba preñada de grandes expectativas, no sólo sobre las posibilidades de democratización del país, sino, sobre todo, sobre la importancia que en este proceso tendría la consolidación del nivel local. Así la oposición al régimen comunista concebía un Estado, tras la caída del régimen comunista, donde las prácticas de democracia directa en el nivel local tendrían una importancia capital.

El resultado de este proceso fue la creación de un sistema local altamente representativo, esto es con un alto número de unidades, y por tanto que satisfacía en parte las aspiraciones de una parte importante de la oposición al régimen comunista. Esta estructura, altamente democrática, ha creado, sin embargo, importantes problema a la gobernabilidad del país, así como ha sacrificado, en el altar de la democracia, la posibilidad de constituir durante muchos años niveles agregados de gobierno que facilitarían la gestión de la transición económica hacia la economía de mercado y estrategias integradoras de desarrollo territorial.

A mediados de los años noventa la situación comenzó a hacerse insostenible. En primer lugar, la falta de desarrollo de un nivel territorial intermedio dejaba la reforma de la Administración Pública inacabada. Además dejaba si atender problemas que sólo podían ser atendidos desde el nivel local, esta situación de vacío generaba una proliferación de ramas territoriales de la administración estatal que generaba graves problemas de inseguridad jurídica, invitando a las críticas de las Instituciones comunitarias, sobre todo a partir de la formalización del proceso de adhesión de la República Checa a la

Unión Europea. De esta manera en 1997 se constituyeron las regiones en la República Checa.

La constitución de un nivel regional, tiene lugar en 1997 con la Ley sobre Regiones, aunque entraron efectivamente en funcionamiento a partir del año 2000. Además de las cuestiones arriba mencionadas, esto es la importancia simbólica y política del nivel local, la constitución de un nivel territorial intermedio se vio condicionada por varios factores políticos fundamentales. Por un lado, las reticencias de los partidos políticos en el poder ya que la creación de un nivel territorial podía suponer la pérdida de cotas de poder, al abrir la posibilidad de ganar espacios institucionales a los partidos de la oposición²². Por otro lado la Administración del Estado no veía con buenos ojos el surgimiento de una Administración Regional que pudiera limitar el poder de la Administración del Estado.

Tabla 2. Estructura territorial de la República Checa

	Área total Km ²	Número total de municipios	Ciudades	% de población urbana	Densidad de Población hab./Km ²
República Checa	78.867	6.249	526	70,3	129
Hlavní město Praha	496	1	1	100,0	2.350
Středočeský	11.015	1.146	73	54,5	103
Jihočeský	10.057	623	45	64,2	62
Plzeňský	7.561	501	46	66,9	73
Karlovarský	3.315	132	28	80,9	92
Ústecký	5.335	354	46	79,5	154
Liberecký	3.163	216	36	78,0	135
Královéhradecký	4.758	448	43	68,2	115
Pardubický	4.519	452	32	61,3	112
Vysočina	6.925	729	33	57,8	75
Jihomoravský	7.066	647	47	63,4	159
Olomoucký	5.159	394	26	57,7	123
Zlínský	3.964	304	30	61,3	149
Moravskoslezský	5.535	302	40	76,9	228

Fuente: Oficina Estadística de la República Checa.
http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/selected_indicators_by_region_in_2003

Más allá de la descripción de sus funciones así como están determinadas en la ley (tarea que emprenderemos a continuación) una valoración inicial de la experiencia regional en la República Checa, nos permitiría concluir que si bien, éstas cierran de alguna manera la serie de reformas sobre la estructura territorial y administrativa del Estado, parece que la evolución de las mismas arroja algunas sombras, no sólo sobre su funcionamiento

22. Este fenómeno se ha dado también en otros países de Europa. Un caso paradigmático es Italia donde la Democracia Cristiana bloqueó durante más de veinte años la constitución de las regiones de estatuto ordinario, como parte de una estrategia de aislamiento sobre su gran antagonista, el Partido Comunista Italiano.

actual, sino probablemente sobre su funcionamiento en un futuro próximo. Algunos de estos problemas podrían ser los siguientes. En primer lugar la falta de legitimidad fundamentalmente entre la ciudadanía que aún mantienen su escepticismo sobre la viabilidad y la utilidad del nivel regional de autogobierno. A este problema se viene a añadir la falta de una identidad territorial clara de las nuevas regiones, que en la mayoría de los casos carecen de cualquier referente histórico. Aunque éste debería ser un problema que se solventará con la práctica de las instituciones y las políticas de construcción del territorio. Además existen graves problemas de gestión derivados del retraso de la transferencia de competencias al nivel regional y de la financiación necesaria para implementarlas, mientras que la presencia de agencias desconcentradas de la Administración estatal sigue poniendo límites al desarrollo de la autonomía regional²³.

Finalmente, durante el proceso de adhesión a la UE la República Checa, creó una serie de unidades NUTS o regiones estadísticas, que posteriormente se han configurado como *regiones de cohesión*. La función principal de estas unidades es la de diseñar las modalidades de implementación de los fondos estructurales de la Unión Europea. Su estructura garantiza la participación de los distintos niveles territoriales en el diseño e implementación de estas políticas.

Tabla 3. Distribución regional del PIB per cápita en la República Checa (EU 25=100)

Regiones	Años							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Praha	128,5	130,6	133,3	137,7	138,7	139,1	149,6	152,8
Strední Cechy	54,1	55,5	54,3	53,6	54,4	53,9	53,8	55,3
Jihozápad ²⁴	66,6	69,1	66,1	62,4	60,8	60,3	59,8	61,1
Severozápad ²⁵	66,5	67,2	62,0	58,0	55,3	53,5	52,5	53,9
Severov?chod ²⁶	60,3	61,7	60,4	56,8	55,6	55,1	54,9	56,7
Jihov?chod ²⁷	62,5	64,7	61,5	59,0	57,3	56,6	58,0	59,8
Strední Morava ²⁸	59,3	60,7	59,0	54,7	53,0	51,8	51,9	52,4
Moravskoslezsko	66,0	69,4	65,0	59,7	56,4	54,2	55,1	56,5

Fuente: Eurostat 2005.

La tabla 3 muestra la distribución del PIB per cápita en las *regiones de cohesión*. Podemos apreciar la variación entre la región de Praga, que se haya por encima de la media europea, del resto de las regiones donde el PIB per cápita representado en términos de poder adquisitivo no llega al 60% de la media europea. En este sentido parece evidente

23. Ver Michal Illner: 'The Czech Republic 1990-2001' en Harald Baldersheim, Michal Illner y Hellmut Wollmann (eds.) 2003: *Local Democracy in Post-Communist Europe (op. cit.)*, pp. 61-91.

24. Incluye las regiones de Jihočeský y Plzeňský.

25. Formado por las regiones de Karlovarský y Ústecký.

26. Formado por las regiones de Liberecký, Královéhradecký y Pardubický.

27. Formado por las regiones de Vysočina y Jihomoravský.

28. Formado por las regiones de Olomoucký, Zlínský y Moravskoslezský.

que la creación de estas *regiones de cohesión* responde a una voluntad clara de aprovechar las oportunidades que ofrecen los fondos de cohesión y los fondos estructurales de la Unión Europea, para acometer importantes reformas en la estructura económica del país. Sin embargo, como veremos más adelante, tanto la estructura económica de las regiones, como la falta de recursos económicos de las administraciones regionales hacen que en muchos casos las regiones no sean capaces de cumplir con los criterios de co-financiación que imponen las instituciones comunitarias.

Los datos de la tabla cuatro (abajo) nos desglosan la fotografía de la situación macroeconómica de las *regiones de cohesión* en la República Checa mostrada anteriormente. Así podemos observar como, la diferencia entre Praga y el resto de las regiones en términos de Producto Interior Bruto es de más del doble.

Merece la pena destacar además que el PIB per cápita de la región de Praga es 2,75 veces superior al de la región de Středočeský que constituye realmente el *hinterland* de la región capitalina, aunque son regiones distintas tanto desde el punto de vista administrativo, como desde el punto de vista de la constitución de *regiones de cohesión*²⁹.

Tabla 4. Datos macro-económicos de las regiones (14 autonomías) de la República Checa

	PIB per cápita (Media de la República Checa = 100)	Tasa de desempleo registrado
República Checa	100,0	10,31
Hlavní město Praha	226,0	4,02
Středočeský	81,8	7,43
Jihočeský	89,0	6,96
Plzeňský	91,9	7,60
Karlovarský	78,8	10,62
Ústecký	80,1	17,94
Liberecký	81,8	9,48
Královéhradecký	86,6	7,89
Pardubický	82,7	9,42
Vysočina	77,3	9,20
Jihomoravský	93,6	11,45
Olomoucký	76,5	12,48
Zlínský	78,6	10,61
Moravskoslezský	83,5	16,84

Fuente: Oficina Estadística de la República Checa.

http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/selected_indicators_by_region_in_2003

29. Esta estrategia de distinción entre las regiones de Praga y Středočeský, si bien supone un beneficio para el crecimiento económico de la región de Praga, supone un problema importante para la región de Středočeský sobre todo en lo que a atracción de capitales e inversiones se refiere. A pesar de que por sus condiciones de atraso económico (evidenciadas todavía más al separarse estadísticamente de un polo de crecimiento económico como es la región de Praga) la región puede recibir más fondos europeos, es evidente que la carencia de infraestructuras está coartando las posibilidades de desarrollo sobre todo en comparación con las de la región de Praga que concentra las inversiones de capital debido a que su mayor nivel de desarrollo económico permite una mayor rentabilidad a las mismas. De esta manera la atracción que ejerce el polo de desarrollo de Praga puede limitar de manera muy importante los efectos de los esfuerzos económicos de las instituciones. Como hemos dicho antes ésta dinámica se evidencia en otros países de la zona.

Además el análisis de los datos de la tabla cuatro nos muestra como las regiones de Jihočeský, Plzeňský, Královéhradecký, Jihomoravský son aquellas con un PIB per cápita mayor después de Praga (rondan el 90% de la media nacional) estas regiones están situadas fundamentalmente en el sur-oeste del país creando un cinturón de desarrollo económico que incluyen las *regiones de cohesión* de Jihozápad, Jihovýchod. La región Královéhradecký, en la región de cohesión de Severovýchod, se encuentra en el norte de país.

Principales subdivisiones territoriales

El municipio es la unidad territorial básica en la República Checa, en este momento existen unas 6.249 municipalidades de las cuáles un 80% tienen menos de 1.000 habitantes. A su vez, la Ley Constitucional No. 347/1997, sobre el establecimiento de unidades territoriales superiores con autogobierno de la República Checa divide el país en 14 regiones. Éstas son las siguientes: la ciudad de Praga, la región de Bohemia central, la región de Budějovice, la región de Plzeň, la región de Karlovy Vary, la región de Ústí, la región de Liberec, la región de Hradec Králové, la región de Pardubice, la región de Jihlava, la región de Brno, la región de Olomouc, la región de Ostrava y la región de Zlín. Las primeras elecciones regionales tuvieron lugar en Septiembre de 2000, excepto para la ciudad de Praga donde tuvieron lugar en 2002. Desde Noviembre de 2000 las regiones de la República Checa han estado desempeñando sus funciones y deberes.

Finalmente, hasta el año 2003 en la república Checa existían oficinas de Distrito (*okres*) estas oficinas que habían sido creadas en 1990 eran cuerpos de la administración general del Estado que operaban en el nivel territorial. Además existían cuerpos especializados de la Administración del Estado que operaban en los distintos niveles territoriales. Sin embargo, a partir de la institucionalización del nivel regional en el año 2000 éstas se han ido integrando dentro de la estructura administrativa regional.

Órganos en los que se subdividen las municipalidades y las regiones

El municipio es la unidad principal de autogobierno. Además ejerce competencias delegadas en aquellos campos determinados por la ley. Los límites de la autonomía local varían según el tipo de autoridad municipal con el que nos encontremos. Es posible distinguir los siguientes tipos de autoridades municipales:

- Autoridades municipales con competencias básicas delegadas.
- Autoridades municipales que llevan a cabo otras funciones administrativas en el ámbito registral o de mantenimiento de edificios además de las competencias básicas delegadas
- Oficinas municipales con comisión especial que llevan a cabo, además de las funciones mencionadas más arriba llevan a cabo otras funciones en apoyo a municipalidades pequeñas que no poseen el personal o el equipamiento adecuado.

El estatuto de las ciudades con Estatuto Especial (Statutory cities) está determinado por la Ley sobre Municipalidades. Éstas tienen el derecho de establecer sus propios estatutos dividiendo el territorio de la ciudad en distritos. Las ciudades con estatuto especial son las siguientes: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov y Most. La estructura y organización político administrativa de la Ciudad de Praga está regulada por la ley sobre el Estatus de la Ciudad Capital de Praga.

En cualquier caso, las autoridades municipales, a pesar de las diferencias mencionadas anteriormente, están constituidas de manera idéntica sobre los principios de autonomía local establecidos en la Ley sobre Municipios así pues las categorías descritas anteriormente no serán tenidas en cuenta en las secciones que vienen a continuación.

Finalmente las regiones son la unidad intermedia superior entre el nivel local y el Estado. Como hemos dicho antes, la República Checa está subdividida en 14 regiones las cuales están operativas desde la celebración de las primeras elecciones en Septiembre de 2000.

Órganos de deliberación

La Asamblea Municipal es el órgano básico de deliberación en el nivel municipal. Sus miembros son elegidos por los ciudadanos por sufragio universal directo. La asamblea elige de entre sus miembros a todos los cargos ejecutivos a nivel municipal, incluido el alcalde³⁰. La Asamblea Municipal tiene la potestad de decidir el número de miembros que lo componen. Éste varía entre los 5 y los 55 y se establece de acuerdo a los habitantes del área. El número de miembros de la Asamblea Municipal se debe establecer 85 días antes de la celebración de las elecciones locales³¹.

Las elecciones locales están reguladas por la Ley No 152/1994 sobre la elección de las asambleas municipales y ha sido reformada por la Ley No. 247/1995. El sistema electoral se basa en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Los miembros de la asamblea se eligen por un periodo de cuatro años través de un sistema de listas abiertas y no bloqueadas que presentan los distintos partidos políticos y agrupaciones.

Todos los ciudadanos de la República Checa con residencia permanente en el municipio y que superen los 18 años de edad tienen derecho al voto. Además pueden votar los no-nacionales que acrediten la residencia permanente en el municipio. Si una Asamblea Municipal no consigue llegar al quórum mínimo de miembros durante más de seis meses consecutivos, el Ministro del Interior puede disolverlo. Esta decisión puede ser recurrida ante los tribunales.

30. Ver anexo II. b Tabla 7.

31. En el caso del Asamblea Municipal de la Ciudad de Praga el número oscila entre los 55 y 70 miembros.

La asamblea regional es el órgano de deliberación más importante a nivel regional. El número de miembros de esta asamblea se establece en función del tamaño de la población de la región y puede oscilar entre los 45 y los 65 miembros. Las elecciones a las asambleas regionales se regulan por la Ley No. 130/2000. Las asambleas regionales se eligen por un periodo de cuatro años por sufragio universal libre directo, igual y secreto y la asignación de escaños tiene lugar en función de un principio de representación proporcional.

Órganos ejecutivos

El consejo municipal es un órgano ejecutivo de la municipalidad que actúa dentro del marco de las competencias exclusivas del municipio dando cuenta de su actividad sólo ante la Asamblea Municipal. El consejo municipal está autorizado para tomar dentro de la esfera de materias delegadas por parte de la Administración del Estado, sólo si la Ley a través de la cuál éstas materias se desconcentran en el nivel local así lo permite. El consejo municipal está compuesto por el alcalde, los tenientes de alcalde y otros miembros. El número de miembros debe ser un número impar que oscile entre los cinco y los once y no puede exceder de un tercio de los miembros de la asamblea local. En aquellos municipios en los que la Asamblea Municipal tiene menos de quince miembros el consejo municipal no se constituye y sus funciones las lleva a cabo el alcalde, que es elegido de entre los miembros de la asamblea. Ésta decide el número de miembros y tiene capacidades de control sobre las actividades del consejo pudiendo incluso disolverlo³².

El consejo regional es el órgano ejecutivo en el nivel regional que actúa dentro del ámbito de las competencias asignadas a las regiones. El consejo regional, al igual que el consejo municipal, tiene capacidad de tomar decisiones en materias correspondientes a competencias desconcentradas desde la Administración del Estado, sólo si la Ley por la que éstas competencias se transfieren así lo permite. El número de miembros del consejo regional oscila entre nueve y once dependiendo del tamaño de la población. Al igual que en el caso del consejo municipal, el consejo regional es elegido por la asamblea regional.

Autoridad política a nivel local y regional.

El alcalde es la autoridad política del municipio y representa al municipio en sus relaciones exteriores. Las actividades del alcalde pueden estar sujetas al control de la Asamblea Municipal, y una vez que esto se haya aprobado pueden estar sujetos al control del consejo municipal. El alcalde es responsable de informar a la comunidad sobre las actividades del municipio.

El teniente de alcalde actúa en substitución del alcalde. El consejo municipal puede elegir uno o más de un teniente de alcalde para llevar a cabo tareas específicas en el

32. El consejo de la Ciudad de Praga consta de once miembros y su status es de consejo municipal y regional a la vez. Por lo demás se ajusta a las mismas normas de funcionamiento que otros consejos regionales o municipales.

ámbito de las actividades propias del municipio. El alcalde preside las reuniones de la Asamblea Municipal así como las reuniones del consejo municipal, firma y verifica las actas de los mismos. Junto al teniente de alcalde y otro miembro del consejo municipal firma ordenanzas municipales, y las resoluciones de la Asamblea Municipal y del consejo municipal. El alcalde puede suspender la ejecución de una resolución del consejo municipal si la considera no adecuada o errónea. A partir de ahí el alcalde remite la decisión a la Asamblea Municipal que debe verificarla.

El presidente de la asamblea regional es la cabeza política de la región y representa a la región en sus relaciones exteriores. Su actividad está sujeta a la aprobación de la asamblea regional así como del consejo regional una vez éstas hayan sido aprobadas por la asamblea. El presidente y el vicepresidente de la asamblea firman las ordenanzas regionales. De acuerdo con la autoridad conferida por la ley pueden constituir organismos especiales para la ejecución de aquellas funciones que hayan sido desconcentradas.

Al igual que en el caso de los alcaldes el presidente de la asamblea regional puede suspender la ejecución de actos aprobados por el consejo regional. Esta actuación debe ser validada en la siguiente reunión de la asamblea regional que debe confirmar o no la suspensión del acto. El presidente de la asamblea regional tiene las mismas obligaciones y deberes que los alcaldes con respecto al correcto funcionamiento de las instituciones regionales.

Distribución de competencias

Principios generales en la distribución de competencias entre los niveles local y regional

Las competencias de los municipios se regulan en la Ley de Municipios y en otras leyes independientes de ésta. Dentro del ámbito de sus competencias, la municipalidad se encarga de todas aquellas materias que son importantes para el municipio y sus habitantes, a no ser que éstas sean asignadas por ley a las regiones o a no ser que formen parte de competencias delegadas o de materias descentralizadas en los municipios por medio de una ley especial. Las regiones tienen reconocido el derecho al autogobierno, que se ejercita de acuerdo con las Leyes de acuerdo a las necesidades de la región. Tanto las regiones como los municipios pueden ejercitar funciones delegadas por la Administración Central del Estado.

El municipio y la región son los agentes responsables de la Administración del Estado en el territorio en aquellas materias determinadas por la ley. La jurisdicción en este ámbito es delegada de modo que en su actividad regiones y municipios deben observar los siguientes límites. En primer lugar, las leyes y ordenanzas municipales deben respetar los derechos y aquellos intereses legalmente protegidos de personas naturales y jurídicas. En segundo lugar, las resoluciones del gobierno del Estado y la legislación básica del Estado marcan los límites precisos para la ejecución de competencias delegadas, donde los actos

jurídicos de los municipios y las regiones sólo puede tener carácter de desarrollo. Los municipios y las regiones reciben contribuciones del Estado para la implementación de aquellas funciones que haya delegado en ellas la Administración del Estado. Finalmente, municipios vecinos pueden proponer el establecimiento de mancomunidades para la ejecución de las competencias delegadas por parte de la Administración Central.

Competencias propias de las autoridades locales y regionales

Municipios

Las competencias propias de los municipios incluyen:

- aprobar el programa para el desarrollo económico del municipio y su territorio;
- aprobar el plan de ordenación del territorio y el plan regulador;
- proponer el nombramiento y el despido de representantes de las empresas en las cuáles el municipio pueda tener un interés particular;
- convocar referéndum a nivel local;
- propuesta de cambios de los territorios catastrales dentro del municipio, además de acuerdos para cambiar los límites del municipio o la fusión de municipios;
- determinar el número de personas y los gastos materiales para el funcionamiento de la oficina municipal, los cuerpos de la municipalidad;
- establecimiento y supresión de la policía municipal;
- decidir sobre posibles estrategias de cooperación con otros municipios;
- emitir bonos municipales.

Además existe un deber general de proveer las condiciones necesarias para promover el desarrollo social y satisfacer las necesidades de la población del municipio. Este deber general incluye satisfacer necesidades de vivienda, protección social, transportes y comunicaciones así como el desarrollo cultural y la protección del orden público. Finalmente, los municipios tienen la capacidad de emitir ordenanzas municipales.

Regiones

Las competencias propias de las regiones incluyen:

- enviar borradores de leyes a la Cámara de los Diputados de acuerdo a la Ley;
- hacer propuestas a la Corte Constitucional para limitar el alcance de actos legales que la región pueda considerar no acorde a derecho;
- emitir decretos regionales vinculantes en el ámbito de la región;
- coordinar el desarrollo de la región y su ámbito territorial, aprobando planes de desarrollo regional y asegurando y controlando su implementación;
- elegir a los representantes de la región en los consejos de cohesión;
- definir las prioridades territoriales de transporte en el territorio de la región;
- decidir sobre todas las materias económicas de relevancia para el desarrollo de la región;

- destinar fondos desde sus propios recursos para asociaciones caritativas, ONGs y otras personas naturales y legales que operan en el territorio de la región.

Las instituciones regionales tienen un deber general de fomentar el desarrollo de sus territorios así como el bienestar de sus ciudadanos. Al igual que en el caso de los municipios las regiones están facultadas para emitir leyes regionales de acuerdo al art. 6 de la Ley sobre las Regiones. Cooperan con los municipios en el ejercicio de sus funciones, particularmente en el área de las políticas de desarrollo territorial.

Estructura económica de la autonomía local

La estructura económica de los niveles subestatales, refleja la situación de los procesos de descentralización en la República Checa. Así como hemos visto antes existen dos niveles subestatales que llevan a cabo funciones propias. Sin embargo, los efectos de la escasa institucionalización de las regiones, así como la excesiva fragmentación del nivel local han tenido efectos muy importantes sobre la estructura de recursos de los poderes locales.

Por un lado, las regiones gozan de una escasísima autonomía presupuestaria dado que la mayor parte de sus recursos, aproximadamente un 80% provienen de transferencias enmarcadas para el desarrollo de funciones específicas. Esto las convierte prácticamente en agencias territoriales del Estado. Además la escasez de recursos propios, limita el acceso de las regiones más pobres a los fondos de organismos internacionales o de la UE, cuyos programas requieren siempre de la cofinanciación por parte de las autoridades locales, lo que limita aún más si cabe el desarrollo de un nivel regional de autogobierno.

Por su parte, los poderes locales gozan de mayor grado de autonomía presupuestaria tanto en el nivel de ingresos como en el de gasto. Sin embargo, los problemas derivados de la elevada fragmentación de los municipios y como consecuencia su pequeño tamaño hace que en muchos casos los municipios sean excesivamente dependientes de las transferencias del Estado. Además, a esto hay que sumar los efectos de la estructura de división de competencias entre niveles de Gobierno en la República Checa. Como hemos visto anteriormente, muchas de las competencias de los municipios se concentra en el ámbito de las inversiones de capital, más allá de la prestación de servicios. En muchos casos estas inversiones son excesivamente onerosas para los limitados recursos de los municipios, así los gobiernos locales deben recurrir a transferencias específicas del Estado, generándose una fuerte relación de dependencia por parte de los municipios respecto a las transferencias del Estado.

En las siguientes secciones, nos concentraremos en las finanzas de los poderes locales. Como hemos dicho antes la estructura de recursos de las regiones deja muy poco espacio para el desarrollo de la autonomía regional. Así pues, parece más interesante,

para los efectos de este trabajo, concentrar nuestro análisis en la estructura de ingresos y gastos de los poderes locales.

Estructura de ingresos de los poderes locales

En cuanto a los ingresos la nota característica de la estructura económica de las autonomías locales en la República Checa es el nivel de dependencia de las transferencias ejecutadas desde la Administración del Estado.

Tabla 5. Ingresos totales de las administraciones locales como porcentaje del PIB (2004)

UE (25 países)	11,3
República Checa	12,6

Fuente: Eurostat.

La tabla 5 (arriba) muestra como en general el nivel de ingresos de los poderes locales es relativamente alto, comparado con la media de la Unión Europea a 25 algo más de un punto porcentual por encima de la misma. Como ya hemos dicho antes en el análisis de otros países como Polonia o Hungría, este hecho confirma que el nivel local se ha consolidado como nivel de gobierno dentro de la estructura territorial del Estado.

Aún así como explicábamos más arriba, el importante nivel de recursos disponibles para las administraciones locales no se traduce automáticamente en una mayor autonomía de las municipalidades. Analicemos esta cuestión en algo más de detalle.

La tabla 6 (abajo) muestra la estructura de los recursos de las administraciones locales en la República Checa. Los datos presentados en esta tabla confirman dos tendencias. En primer lugar, la consolidación del nivel local en la estructura territorial del Estado. El porcentaje de recursos propios de los que disfrutaban las municipalidades en la República Checa es el más alto de los países de la zona. En segundo lugar, la elevada proporción de los recursos que se derivan de transferencias desde el Estado, casi un 60% de los recursos de las administraciones locales.

Tabla 6. Resumen de la estructura de los recursos de las administraciones locales en la República Checa

	República Checa	Media
Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	40,2	25
Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	43,8	58
Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)	16	17

Fuente: OCDE, 2005.

De entre los ingresos derivados de impuestos o transferencias de impuestos, aproximadamente un 47,5% del total de los ingresos de los poderes locales en la República Checa, sólo un 10% aproximadamente se corresponde a ingresos recaudados a través de impuestos propios, fundamentalmente el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y otros impuestos menores como el impuesto sobre actividades turísticas, el impuesto sobre actividades culturales y el impuesto sobre el juego. Mientras el 90% restante corresponde a transferencias con cargo a impuestos sobre los ingresos, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o ganancias, como el Impuesto de Actividades Económicas.

Estos datos suponen que la estructura de recursos propios, sólo un 5% aproximadamente se corresponde con ingresos derivados de impuestos mientras que el 35% restante se corresponde con los ingresos derivados de préstamos comerciales (aproximadamente un 20%) y los ingresos no derivados de impuestos (*leasing*, alquiler de edificios, recursos financieros como el pago de intereses, etc., que llegan a sumar un 15%).

La tabla 7 (abajo) muestra la distribución de los ingresos derivados de impuestos en los municipios de la República Checa

Tabla 7. Distribución de los ingresos derivados de impuestos en función de las distintas categorías de impuestos

% de los ingresos derivados de impuestos (o transferencias con cargo a estos)	
Ingresos y ganancias	89,4
Propiedad	5,6
Bienes y servicios	4,9
Otros	0,1

Fuente: OCDE 2002 y Local Governance and Public Reform Initiative.

Además hay que destacar el hecho de que en la República Checa, como por otra parte sucede en el resto de países de la zona, los poderes locales tienen muy pocas capacidades en el ámbito de la política fiscal, sobre todo dentro del ámbito normativo.

Por su parte los ingresos derivados de las ayudas muestran como en el 100% de los casos, las ayudas consisten en ayudas específicas, esto es destinadas a una partida de gasto concreta. La tabla 8 (abajo) muestra los datos de la estructura de ayudas que reciben los gobiernos locales.

Tabla 8. Estructura de las ayudas recibidas por los poderes locales

% sobre el total de las ayudas recibidas		
Específicas	Condicionadas	53,2
	No condicionadas	46,8
Generales	Objetivos	-
	Discrecionales	-
Total	100	

Fuente: OCDE 2005.

Además, la planificación de la estructura de las ayudas se hace anualmente, de modo que cada año los criterios para la concesión de ayudas, sobre todo para inversiones de capital, cambian forzando a los municipios a adaptarse a las nuevas condiciones establecidas por la Administración Central.

Finalmente, esta imagen de escasa autonomía en el ámbito de los ingresos se refuerza en el ámbito de los municipios más pequeños, donde el nivel de ingresos propios se reduce drásticamente haciéndose cada vez más dependientes de las transferencias del Estado, ya sea con cargo a impuestos como otras ayudas específicas.

Estructura del gasto público

Probablemente una de las características definitorias de la estructura económica de los poderes locales en la República Checa es la estructura de gasto público. Como se muestra en la tabla 9 (abajo), el gasto público de las administraciones locales es relativamente elevado en comparación con la media de la UE, alcanzando casi un 13% del Producto Interior Bruto.

Tabla 9. Gasto total de las administraciones locales como porcentaje del PIB (2004)

UE (25 países)	11,5
República Checa	12,6

Fuente: Eurostat.

Sin embargo, la novedad principal estriba no tanto en el volumen de gasto sino en su distribución entre bienes y servicios e inversiones de capital. Así, como se muestra en la tabla 10 (abajo), mientras que el gasto público en bienes de consumo y servicios se haya por encima de la media de la UE, destaca sobre todo el gasto en inversiones de capital que dobla el de la media de la UE.

Tabla 10. Estructura del gasto público de las administraciones en la República Checa comparada con la media de la Unión Europea (2004)

	República Checa	UE (25 países)
Bienes de consumo y servicios	8,3	7,2
Inversiones de capital	2,7	1,4

Fuente: Eurostat.

Esto es el resultado de la distribución de competencias entre niveles de gobierno, que ve a los poderes locales no sólo como proveedores de servicios, sino fundamentalmente como proveedores de infraestructuras necesarias para el correcto funcionamiento de determinados servicios públicos y sociales. Así la distribución de competencias insiste en la provisión de servicios públicos e infraestructuras, así como en la política de vivienda.

De hecho, como muestra la tabla 11 (abajo) los municipios en la República Checa se encuentran por debajo de la media de gasto de los países de nuestro estudio en categorías como Educación, Salud, Bienestar, mientras que la política de vivienda absorbe un 30% del presupuesto de los poderes locales y el gasto en transporte duplica el de la media de los países de Europa Central y Oriental.

Tabla 11. Distribución del gasto público de las administraciones locales en la República Checa como porcentaje del gasto total de las administraciones locales

	República Checa	Media Europa Central y Oriental
Servicios públicos generales	13,5	12,8
Educación	10,0	28,9
Salud	1,1	5,0
Bienestar	9,3	11,0
Vivienda	31,7	18,6
Cultura	6,8	6,5
Transporte	17,7	9,2
Otros	9,7	8,0

Fuente: OCDE 2002, Local Governance and Public Reform Initiative.

La estructura de gasto público derivada de la estructura de división de competencias ha reforzado el patrón de dependencia al que hemos aludido anteriormente ya que en general se trata de responsabilidades excesivamente costosas que en ningún caso pueden ser compensadas a través de una estructura de recursos propios que no ofrece excesivas posibilidades para la búsqueda de nuevos recursos para los municipios. De este modo los municipios deben recurrir a las transferencias del Estado para suplir su carencia de recursos e implementar las funciones que tienen encomendadas. Sin embargo, como hemos visto antes estas ayudas se planifican anualmente, lo que reduce la autonomía de los municipios a la hora de estructurar el gasto ya que los cambios de criterio de la Administración del Estado hacen que ciertas inversiones dejen de ser susceptibles de beneficiarse de las transferencias del Estado.

Conclusiones

Como hemos venido repitiendo en las últimas secciones, la estructura económica de los poderes subestatales reduce bastante el ámbito de su autonomía. Por un lado la estructura de ingresos hace que aproximadamente un 60% del presupuesto de las administraciones locales provenga de transferencias del Estado, además la escasez de recursos fiscales propios, sobre todo en lo tocante a la incapacidad para establecer normativa que pueda afectar a la base o al tipo de interés de los impuestos locales, hace que sea difícil buscar formas de financiar la actividad de las administraciones locales mientras que los criterios que rigen las transferencias del estado cambian anualmente. Todo esto tiene lugar en el marco de una estructura de división de competencias que fuerza a las administraciones locales a importantes desembolsos en inversiones de capital, que al no verse respaldados por una estructura de recursos propios suficiente, aumenta la cultura de dependencia de los poderes locales con respecto a la Administración Central.

Conclusiones

La estructura territorial de la República Checa reproduce algunas de las características que ya hemos observado anteriormente para el caso de Hungría. Destaca la fraccionización derivada del exceso de peso del valor simbólico del proceso de descentralización y falta de capacidad a la hora de traducir la autonomía política en algo más que una mera declaración de intenciones.

La creación en 1997 de un segundo nivel territorial, destinado a corregir los defectos del proceso de creación de las autonomías locales no ha tenido probablemente los efectos deseados. Por un lado las nuevas instituciones regionales no se han visto favorecidas por la élites políticas que las veía como una potencial amenaza para el equilibrio de mayorías del país, ni por una ciudadanía que no entiende ni el sentido ni la viabilidad de un nuevo sistema territorial.

Así el análisis del funcionamiento de las estructuras territoriales en la República Checa nos muestra como en general tanto el poder municipal como las regiones son altamente dependientes del Estado para el cumplimiento de sus funciones. En el caso de los municipios a la escasez de recursos propios derivados de impuestos hay que sumar el peso de las transferencias vinculadas que limitan aún más la autonomía en el gasto público. Sobre todo en el ámbito de las inversiones de capital, que tiene una especial importancia en la estructura de gasto de los poderes municipales en la República Checa.

Por su parte, las regiones debido a la escasez de recursos propios y a su estructura económica encuentran problemas a la hora de implementar una política de desarrollo territorial consistente dentro del marco de las ayudas europeas, ya que, en muchos casos los gobiernos regionales no son capaces de cumplir los requisitos establecidos por las instituciones comunitarias.

4. ESLOVAQUIA

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

La República de Eslovaquia nace el 1 de enero del año 1993 como resultado de la fragmentación de la República Federal de Checoslovaquia. Ésta es la primera vez en la historia que los eslovacos poseen su propio Estado, exceptuando el periodo 1939-1945 cuando los nazis ayudaron y sostuvieron a la República Eslovaca.

La transición hacia la democracia en Eslovaquia ha tenido, por tanto, un cariz distinto con respecto a otros países de la zona. No sólo se trataba de construir las instituciones políticas de la democracia después de 50 años de régimen comunista, sino que además se trataba de construir ex novo un aparato estatal y de establecer un nuevo marco de relaciones entre las ideas de Estado y nación, así como integrar toda una serie de identidades dispares fuertemente arraigadas en el territorio dentro de un proyecto común.

La República de Eslovaquia, surgida tras la partición de 1993, se encuentra entre los países más pequeños de Europa, con 49.035 km² su tamaño no es mayor que el de Hungría o Austria, y cuenta con una población de unos cinco millones cuatrocientos mil habitantes. Aún así el país está atravesado por profundos clivages³³ étnicos, territoriales y económicos.

El proceso de construcción del nuevo estado-nación eslovaco ha desatado los viejos fantasmas de las tensiones nacionalistas, no sólo como consecuencia del conflicto identitario interno, sino fundamentalmente como resultado de una agresiva política de construcción nacional basada, en la reinterpretación de la historia de Eslovaquia, la mitologización de sus señas culturales, la manipulación de sus símbolos y la creación de mitos fundacionales etnocéntricos y estereotipos que han fomentado la xenofobia, el racismo y la defensa frente al otro³⁴.

El desarrollo de un modelo territorial ha sido, y es, de vital importancia en el proceso de consolidación de las instituciones democráticas en la nueva República de Eslovaquia. Sin embargo, el proceso de creación de niveles territoriales de gobierno en Eslovaquia, según las indicaciones de los analistas, ha estado especialmente influenciado por un entorno político inestable y polarizado en el cuál la reforma territorial se ha planteado en términos de ganancias electorales y la obtención de ventajas a corto plazo del partido en el poder.

33. Clivage es la castellanización del término inglés *cleavage*. Un clivage es una línea de fractura del sistema político, más o menos profunda, que afecta a una sociedad determinada y en torno a la cuál se movilizan los actores políticos. Sin embargo, conviene no confundir el clivage, con los asuntos en torno a los cuáles se estructura la agenda política de una unidad política en un momento determinado. Los clivages son fracturas que afectan a la sociedad en su conjunto y que definen las características del sistema político. En este sentido, la relación entre los centros urbanos y la periferia agrícola, las relaciones entre el centro político y la periferia, la articulación de las minorías nacionales o étnicas, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, estas líneas de fractura han sido consideradas tradicionalmente clivages por la literatura. Por ejemplo, podríamos decir que en España existe un clivage territorial, por el cuál han existido tradicionalmente problemas de acomodación de ciertos territorios, mientras que la negociación del nuevo Estatut de Catalunya es un asunto que forma parte de la agenda política de la presente legislatura. Así, aunque es obvio que las reformas estatutarias y el clivage territorial están fuertemente relacionados, conviene distinguirlos claramente. Finalmente, se debe añadir que la estructura de clivages en torno a los que se asienta una sociedad es cambiante. Por ejemplo, en los países industrializados el clivage entre los centros urbanos e industrializados y el mundo rural (que fue una fractura fundamental durante la primera revolución industrial y que dio lugar al surgimiento de partidos agrarios en muchos países) ha desaparecido dando paso a otro tipo de fracturas como puede ser la fractura de clase.

34. Ver Alexandra Bitusíková: 'Slovakia: An Anthropological Perspective on Regional Reform' *Regional and Federal Studies* Vol. 12 No. 2 Summer 2002, p. 46.

Las reformas introducidas por el Gobierno de Vladimír Mečiar en 1996, por la cuál se establecieron ocho regiones (*kraje*) y setenta y nueve distritos (*okresy*), todas ellas con sus correspondientes oficinas estatales, además de los municipios (*obec*), que habían sido creados en 1989, siguió un modelo de organización jerárquica destinado a incrementar el poder de la Administración del Estado y de los partidos que formaban la coalición de gobierno, que aumentaban su poder político en la medida en que la Administración del Estado aumentaba su poder frente a los municipios³⁵.

La Administración Pública caracterizada por un centralismo y paternalismo extremos, ha contribuido al crecimiento de las diferencias interregionales registrándose una enorme variación en el nivel de vida de las distintas regiones, así como en las tasas de desempleo. Esto se muestra en las siguientes tablas.

Tabla 1. Tasa de desempleo en las regiones de la República de Eslovaquia en los años 2003 y 2004

Regiones	Años	
	2003	2004
Bratislavský	6,9	8,2
Trnavský	13,2	12,5
Trenčiansky	9,2	8,6
Nitriansky	23,4	20,3
Žilinský	17,2	17,5
Banskobystrický	23,8	26,6
Prešovský	20,4	22,9
Košický	23,0	25,2

Fuente: Oficina Estadística de la República de Eslovaquia.

Los datos de desempleo muestran una evidente diferenciación entre la región de Bratislava con un 8% de paro en 2004 y regiones como Košický y Prešovský con un 25,2% y un 22,9%. En general, las regiones de la esquina noroeste del país son las que tienen una menor tasa de desempleo frente a las regiones del Sur y el Este del país.

Estos datos se confirman en la tabla siguiente donde se ve claramente la diferencia en el producto interior bruto per cápita de Bratislava, y el del resto de regiones NUTS II. En particular con la región de Eslovaquia Oriental (que comprende las regiones de Prešovský y Košický), que se haya por debajo del 40% de la media comunitaria en términos de PIB per cápita.

Además la centralización y politización del sistema ha agravado el problema de la exclusión política de las diferentes minorías. Así como ha impedido un reforma en profundidad de la Administración Pública en Eslovaquia.

35. *Ídem*, p. 49.

Tabla 2. Distribución del PIB per cápita en las regiones NUTS II de la República de Eslovaquia (EU25=100)

Regiones (NUTS II)	Años							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bratislavský (Bratislava)	94,3	98,3	102,3	104,3	102,8	105,4	111,3	119,7
Západné Slovensko (Eslovaquia Occidental)	42,7	44,2	44,3	44,4	44,6	45,3	44,7	46,2
Stredné Slovensko (Eslovaquia Central)	36,6	38,1	39,0	39,6	38,7	39,2	40,3	42,5
Východné Slovensko (Eslovaquia Oriental)	33,7	35,3	35,9	36,4	35,6	35,6	37,2	38,7

Fuente: Eurostat Yearbook 2005.

A partir del año 1998 se abrió una nueva ronda de reformas territoriales. Se creó la figura del Plenipotenciario para la reforma territorial y comenzaron los trabajos para elaborar una propuesta que sirviera para limitar los efectos perniciosos del centralismo y la politización del sistema territorial. Sin embargo, el proceso se ha cerrado en 2002 con poco éxito, ya que los partidos que formaban la coalición de gobierno se alinearon con la oposición, echando abajo el proyecto de reforma en sede parlamentaria.

Principales subdivisiones territoriales

La República de Eslovaquia está dividida en 2887 municipalidades (*obec*) 79 oficinas de distrito (*okres*) y 8 regiones (*Kraje*) en la que coinciden instituciones de autogobierno y oficinas desconcentradas de la Administración Pública. Si bien el sistema territorial eslovaco garantiza formalmente la autonomía política de municipalidades y regiones, como ya hemos visto antes el funcionamiento del mismo ha limitado severamente las posibilidades de desarrollo de dicha autonomía.

Además de las unidades anteriormente mencionadas, la capital Bratislava y la ciudad de Kosice gozan de un estatuto especial debido a su tamaño. Tanto Bratislava como Kosice están divididas en siete secciones urbanas que son gobernadas por sus propias asambleas y alcaldes. Además existe un alcalde de la ciudad y una asamblea que se encargan de la representación de las ciudades en su conjunto. Finalmente la estructura de gobierno de ambas se complementa con la presencia de cinco oficinas de distrito y con las oficinas desconcentradas de la Administración del Estado.

Órganos en los que se subdividen las municipalidades y las regiones

Tanto las municipalidades como las regiones cuentan con órganos ejecutivos y deliberativos. Los distritos por su parte están controlados por el director del distrito que es una persona nombrada directamente por el Gobierno a propuesta del Ministerio del Interior.

Órganos deliberativos

La Asamblea Municipal es el órgano deliberativo del municipio. Está compuesta por entre tres y cuarenta y un miembros dependiendo del tamaño del municipio. Los miembros de la asamblea se eligen por sufragio directo, en distritos electorales plurinominales y a través de un sistema proporcional de atribución de votos a escaños.

La asamblea de la región se elige a través del mismo sistema de votación que para la elección de las asambleas municipales. El tamaño de la asamblea varía siendo la ratio de entre 12.000 y 15.000 habitantes por representante. La asamblea se elige por un periodo de cuatro años.

Órganos ejecutivos

El alcalde es el órgano ejecutivo del municipio, se elige por sufragio directo a través de un sistema de mayoría simple, por un periodo de cuatro años. Además de encarnar el poder ejecutivo en el nivel local, el alcalde preside también las reuniones de la asamblea local.

En el caso de las regiones el presidente de la asamblea regional se elige por sufragio directo de acuerdo a un criterio de mayoría absoluta, con un sistema de dos rondas en el caso en el que en la primera ronda de votaciones ningún candidato alcance el 50% de los sufragios.

División de competencias

Principios generales para la distribución de competencias

Si bien la autonomía política de municipalidades y regiones está formalmente reconocida, la República de Eslovaquia se caracteriza por una fuerte presencia territorial de la Administración del Estado. Así además de las 79 oficinas de distrito y las 8 regiones administrativas, el Estado posee oficinas desconcentradas en todos los niveles que se encargan de la provisión de una gran cantidad de servicios públicos en los niveles local y regional. Así aunque formalmente separadas, la Administración Central del Estado goza de preeminencia en los niveles territoriales subestatales, no sólo a través de la atribución de competencias, sino también a través del control de legalidad y de los actos de ejecución presupuestaria.

Administración del Estado

La Administración del Estado se encarga de la provisión de una amplia gama de servicios sociales en los distintos niveles territoriales. Estos servicios son administrados por las regiones administrativas y las oficinas de distrito además de por las oficinas específicas desconcentradas por la administración estatal. Entre los servicios sociales que son competencia de la Administración del Estado, se encuentran la provisión de educación en todos los niveles, la provisión de los servicios de salud y el control sobre el funcionamiento de los hospitales y bienestar social.

Regiones

Las instituciones de autogobierno de las regiones tienen competencias en el área de planificación territorial. Su función principal es la de crear las condiciones para la implementación de programas de desarrollo y programas sociales de la Administración del Estado. Además se les conceden algunas competencias específicas en las áreas de cultura y desarrollo regional y desarrollan algunas funciones en colaboración con la administración estatal en las áreas de cooperación internacional, asuntos sociales, defensa civil y planificación medioambiental.

Municipios

La función principal de los municipios es la de encargarse del desarrollo del territorio de la municipalidad así como la de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos a través de la provisión de servicios públicos. Así las competencias de los municipios se concentran casi exclusivamente en la provisión de servicios públicos como carreteras, alumbrado, transporte público local, agua y tratamiento de residuos, etc.

Estructura económica de la autonomía local

La República de Eslovaquia constituye un modelo de reforma territorial incompleta o fallida. Probablemente las condiciones en las que esta reforma ha tenido lugar no han sido las más adecuadas, la transición desde un régimen comunista en una posición de relativa desventaja en comparación con su vecino la República Checa, la necesidad de construir ex-novo el aparato institucional de un Estado, a partir de los restos de la Administración Pública del Estado Federado de Eslovaquia, pero sobre todo el modo en el que las elites políticas han instrumentalizado el proceso de construcción nacional y el proceso de construcción territorial ha supuesto importantes límites al proceso ya de por sí complicado de establecer un sistema territorial de gobierno en un contexto de gran incertidumbre institucional.

Así pues, con un nivel regional, como ya hemos visto antes, prácticamente inoperante y enmarcado en un proceso de reforma del que aún no se vislumbra una salida cierta, el único nivel relevante para un estudio de la estructura económica de las unidades de gobierno subestatales es el nivel local. Sin embargo, como ya hemos visto en las secciones anteriores la fuerte presencia de la Administración del Estado en los niveles territoriales hace si que el papel de la Administración Local en Eslovaquia, y por tanto sus recursos y sus capacidades, sean más que limitadas

Las próximas secciones ilustran brevemente, con los datos similares a los que ya hemos presentado para los casos anteriores, la estructura de ingresos y de gasto de las administraciones locales en la República de Eslovaquia.

Estructura de ingresos de los poderes locales

Lo primero que hay que destacar acerca de la estructura de ingresos en la República de Eslovaquia es probablemente su bajo nivel de ingresos totales, no sólo en comparación con otros países como puede ser la República Checa Hungría o Polonia sino incluso en comparación con la media de los poderes locales en la Unión Europea. Así el nivel de ingresos se sitúa en el 7,3% del PIB unos cuatro puntos porcentuales por debajo de la media de la Unión Europea.

La estructura de ingresos es similar a la que hemos visto en el caso de la República Checa aproximadamente un 40% de los ingresos son ingresos derivados de impuestos recaudados por las administraciones locales o derivan de recursos no impositivos, mientras que el 60% restante consiste en transferencias del Estado. De estas, las transferencias con cargo a impuestos y las transferencias no vinculadas suponen un 40% de los recursos de las administraciones públicas mientras que las transferencias vinculadas suponen un 20% aproximadamente de los recursos totales de los municipios. Estos datos se ilustran en sus porcentajes exactos en la tabla 3 que mostramos a continuación.

Tabla 3. Resumen de la estructura de los recursos de las administraciones locales en República de Eslovaquia

	República de Eslovaquia	Europa Central y Oriental
Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	39.8	25
Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	38.8	58
Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)	21.4	17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE 2005 y 2002.

Un 42% de los ingresos de las administraciones locales derivan de impuestos, de los cuáles un 40% deriva de impuestos recaudados en los niveles locales, en concreto a través del impuesto de propiedad, impuesto sobre los hoteles, el impuesto sobre la venta de alcohol y tabaco y el impuesto sobre la publicidad. El 60% restante de los recursos que se generan a través de impuestos tienen su origen en impuestos sobre los ingresos de las personas físicas y de las personas jurídicas.

Así aproximadamente el 16,8% de los recursos de las administraciones locales provienen de los impuestos recaudados en el nivel municipal, mientras que el volumen de transferencias con cargo a los impuestos sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de actividades económicas constituye el 25,2% de los recursos de las administraciones locales.

Este nivel es relativamente alto si lo comparamos con el de la República Checa, donde sólo el 5% de los recursos de los poderes locales provenían de impuestos recaudados en el nivel local, y podría indicar que las administraciones locales en Eslovaquia gozan de una mayor autonomía presupuestaria que sus contrapartes en la República Checa. Aún así estos datos hay que ponerlos en contraste con el nivel de gasto de las administraciones locales, que en general tiende a ser muchísimo menor que el de sus contrapartes en la República Checa.

De esta manera, parece que la relativa autonomía presupuestaria de las administraciones locales en la República de Eslovaquia no tendría un correlato en una fuerte presencia de las administraciones locales en la vida de sus ciudadanos, antes al contrario, la autonomía presupuestaria se implementa en un contexto en el que los poderes locales mantienen un perfil bajo, frente a la Administración del Estado.

Además hay que tener en cuenta el tamaño, relativamente pequeño de los municipios en la República de Eslovaquia. Así los datos sobre autonomía presupuestaria de las administraciones públicas haya que tomarlos con una relativa cautela ya que en general los municipios pequeños tienden a tener una menor capacidad para la recaudación de impuestos mientras que las transferencias suelen tener un mayor peso.

Estructura de gasto público

Como hemos avanzado en la sección anterior, el gasto público de las administraciones locales en la República de Eslovaquia es relativamente bajo en términos absolutos. Solamente un 7,1% del Producto Interior Bruto, unos cuatro puntos por debajo de la media de la Unión Europea a 25. Tanto en el caso del gasto en bienes de consumo y servicios, como en el caso de las inversiones de capital, el gasto público no alcanza la media comunitaria. Así en el primer caso este se sitúa en el 5,6%, casi dos puntos por debajo, mientras que en el segundo se sitúa en el 0,9% aproximadamente medio punto por debajo.

La proximidad del gasto en inversiones de capital a la media comunitaria, en un contexto en el que en cualquier caso el gasto público de las administraciones locales es relativamente bajo, se explica por la estructura de división de competencias entre los distintos niveles territoriales en la República de Eslovaquia. Así, las competencias de los poderes locales, se concentran en aquellas actividades y servicios que llevan aparejado un mayor gasto en infraestructuras, mientras que el Estado, mantiene un papel dominante en otros aspectos materiales de la prestación de servicios públicos y sociales.

La tabla 4, que presentamos a continuación intenta ilustrar la división del gasto público de las administraciones locales en distintas categorías de servicios públicos y sociales.

Tabla 4. Distribución del gasto público de las administraciones locales en la República de Eslovaquia como porcentaje del gasto total de las administraciones locales

	República de Eslovaquia	Media de Europa Central y Oriental
Servicios públicos generales	22,8	12,8
Educación	0,2	28,9
Salud	0,6	5,0
Bienestar	1,8	11,0
Vivienda	38,1	18,6
Cultura	8,6	6,5
Transporte	13,0	9,2
Otros	14,7	8,0

Fuente: OCDE 2002, Local Governance and Public Reform Initiative.

Los datos de la tabla muestran como la mayor parte del gasto público de las administraciones públicas se concentra en las políticas de vivienda, en la provisión de servicios públicos generales, como alumbrado, aguas, servicios de mantenimiento y en el transporte público. Tanto en educación, salud como en las prestación de servicios de bienestar el gasto público de las administraciones locales prácticamente no cualifica como tal, con porcentajes inferiores en muchos casos al 1% del gasto público total.

Como hemos visto ya en el caso de la República Checa esta estructura de competencias hace probablemente que la Administración Pública local sea aún más dependiente de las transferencias del Estado, al tratarse de competencias que requieren niveles importantes de inversión pública, niveles que probablemente los municipios más pequeños no se encuentran en disposición de cumplimentar. A esto hay que añadir que, en la República de Eslovaquia, existe una propensión muy limitada a constituir mancomunidades de municipios que puedan crear ciertas economías de escala a la hora de asegurar la implementación de las competencias que estos tienen asignadas³⁶.

Conclusiones

Como ya hemos discutido en la introducción de esta sección la estructura económica de los gobiernos subestatales, refleja claramente las características de la estructura territorial de la República de Eslovaquia. Así las cosas, el peso de los impuestos recaudados en el nivel local garantiza una mayor autonomía presupuestaria que la que disfrutan por ejemplo los municipios de la República Checa, aunque el peso de las transferencias ya sean estas vinculadas o generales sigue siendo muy importante. Por lo demás, la escasa presencia en términos de competencias de los municipios hace que el gasto público se sitúe por debajo de la media europea, aunque es interesante destacar

36. Ver: Jaroslav Ling, Viktor Niznansky' y Jaroslav Pilát: 'Separate existences above all else: Service delivery in Slovakia' en Pawel Swianiewicz: 'Consolidation or Fragmentation? The size of Local Governments in Central Eastern Europe' (op. cit.).

como es la propia distribución de competencias la que hace que sea relativamente más importante el gasto en inversiones e infraestructuras que el gasto en servicios y bienes de consumo. De hecho, como discutíamos al final de la sección anterior, es probable que la estructura de gasto público condicione la autonomía presupuestaria de las municipalidades, sobre todo en aquellos municipios más pequeños.

Conclusiones

De los cuatro países que hemos analizado hasta este momento la República de Eslovaquia, representa un caso claro de reforma territorial fallida en un contexto de difícil consolidación de un estado independiente.

La reforma territorial en Eslovaquia ha creado dos niveles territoriales, el nivel local y el nivel regional. Aún así tanto uno como otro ven extraordinariamente limitadas sus capacidades. Por un lado la Administración Central del Estado se ha extendido a través de los distintos niveles territoriales desarrollando una ingente actividad en numerosas áreas, que ha condenado a los poderes territoriales a un segundo plano. Además, la estructura de recursos de estos poderes, es altamente dependiente de la Administración Central del Estado, limitando las posibilidades para el desarrollo de una verdadera autonomía de los niveles subestatales de gobierno.

La reciente adhesión a la Unión Europea, puede ayudar a consolidar un nuevo proceso de reformas de la administración territorial en la República de Eslovaquia, que tal vez esta vez quede al margen de los difíciles equilibrios políticos entre los diferentes partidos y coaliciones e introduzca un cierto grado de racionalización en la división vertical del poder en este país.

5. RUMANIA

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

Como el resto de países que estamos analizando, Rumania ha abrazado desde 1989 la descentralización del poder político entre distintos niveles territoriales de gobierno. Sin embargo, la implementación efectiva de un proceso de descentralización en Rumania aún presenta importantes problemas.

Como en el caso de otros países de Europa Sur-Oriental, el patrón de reformas iniciado durante los procesos de transición a la democracia a finales de los años 80 sufrió un

importante parón hasta prácticamente finales de los años 90. El peso de las elites del antiguo régimen en el nuevo sistema democrático consiguió frenar la implementación de aquellas reformas que habrían llevado hacia la modernización de la Administración y la reconfiguración del papel del Estado en el marco de una sociedad democrática.

Por el contrario, no es hasta finales de los años noventa que, a la luz de la apertura del proceso de adhesión a la Unión Europea, las elites políticas de Rumania han conseguido comenzar a desembarazarse de la herencia político-administrativa del régimen comunista.

La estructura de este largo proceso de transición y reforma ha afectado en sobremedida el devenir de los procesos de descentralización en Rumania. Así, a pesar de que tanto la constitución como las leyes de desarrollo establecían una estructura de poderes locales autónomos, hay que esperar a los años 1998 y 1999 para que el Parlamento de Rumania aprobase una ley tan importante para el desarrollo de la autonomía local como la ley de financiación de las autoridades locales.

La estructura de relaciones intergubernamentales hasta finales de los noventa había mantenido a los poderes locales dentro de las redes de la Administración del Estado, a través de una deficiente definición de los límites de la autonomía política de los entes subestatales así como de la dependencia financiera de las transferencias de la Administración del Estado. En este contexto los poderes locales han desarrollado una cultura de dependencia del Centro, que ha reforzado ciertos patrones de relación clientelares entre los distintos niveles de la Administración. Sólo recientemente con la aprobación de algunas leyes de desarrollo de la autonomía local, parece que podría comenzar a declinar.

Aún así, como veremos más adelante el proceso de construcción de la autonomía local en Rumania está lejos de haber llegado a una conclusión medianamente satisfactoria. A pesar de la implementación de la normativa destinada a garantizar una mayor seguridad jurídica en la estructura económica de los niveles subestatales de gobierno, las posibilidades del Estado para intervenir en la vida de los municipios, alternado los contenidos de la autonomía local sigue siendo muy importante.

En primer lugar, la división de competencias sigue sin clarificar los deberes y derechos de los distintos niveles territoriales de gobierno. Esta situación se presta a un intervencionismo desmedido de la Administración del Estado en asuntos que podrían considerarse como parte de la autonomía local.

En segundo lugar, a pesar de la aprobación de la normativa sobre la estructura de recursos de las administraciones locales, la dependencia de las transferencias desde la Administración Central sigue concediendo al Estado un ascendiente muy poderoso sobre el desarrollo de la vida de los municipios. Las próximas secciones exploran estas cuestiones con la escasa información que hay disponible sobre los procesos de descentralización en Rumania.

Principales subdivisiones territoriales

Rumania está dividida en tres niveles territoriales. Existen 2.951 municipios, 42 condados/prefecturas (*judetes*) y 8 regiones. El municipio es la unidad territorial básica, mientras que el nivel intermedio *judetes* actúa, además de como autonomía local, como una rama de la Administración del Estado en el territorio. Por último, las regiones, actúan como regiones para el desarrollo económico y gozan de una autonomía política muy limitada.

Además, la ciudad de Bucarest tiene un estatuto especial establecido recientemente en la Ley No. 215/2001. De esta manera, la ciudad está dividida en seis sectores y goza de las capacidades de un *judete*.

Órganos en los que se subdividen las municipalidades y las regiones

Órganos deliberativos

La Asamblea Municipal es el órgano deliberativo del municipio. Se elige por sufragio universal directo. El número de miembros de la Asamblea Municipal varía en función de la población del municipio. Mientras que para el caso de la ciudad de Bucarest, la asamblea cuenta con 65 miembros.

Tabla 1. Distribución de los miembros de la Asamblea Municipal en función del número de habitantes

Número de habitantes del municipio	Miembros de la Asamblea Municipal
Hasta 3.000	11
Entre 3.001 y 5.000	13
Entre 5.001 y 7.000	15
Entre 7.001 y 10.000	17
Entre 10.001 y 20.000	19
Entre 20.001 y 50.000	21
Entre 50.001 y 100.000	23
Entre 100.001 y 200.000	25
Entre 200.001 y 400.000	31
Por encima de 400.000	35

Fuente: Eurostat.

La Asamblea Municipal aprueba la constitución del municipio y las reglas de procedimiento. Además se encarga de la preparación y aprobación del presupuesto municipal así como de su administración e implementación. Asimismo, determina las líneas generales para el desarrollo de las distintas competencias que tiene asignado el municipio. Las decisiones de la Asamblea Municipal son vinculantes para el órgano ejecutivo del municipio que es el encargado de implementarlas. Las decisiones de la Asamblea Municipal pueden ser contestadas por el prefecto, en las condiciones establecidas en la Ley de Gobierno Local y en la ley para las disputas entre administraciones públicas.

La asamblea del condado se elige por sufragio universal. El número de miembros de la asamblea es determinado por el prefecto en función del número de habitantes que compone el condado de acuerdo a los datos de la Oficina Nacional de Estadística. La distribución se realiza de acuerdo a los siguientes parámetros.

Tabla 2. Distribución de los miembros de la Asamblea Municipal en función de la población

Habitantes del Condado	Número de miembros de la asamblea
Hasta 350.000	37
Entre 350.001 y 500.000	39
Entre 500.001 y 650.000	41
Por encima de 650.000	45

Fuente: Eurostat.

La asamblea del condado tiene la capacidad de coordinar los trabajos de las asambleas municipales a fin de garantizar la provisión de servicios en el nivel municipal. Además se encarga de la aprobación, gestión y ejecución del presupuesto así como marca las líneas generales para la organización y funcionamiento de los municipios. Además tiene competencias específicas en el ámbito del mantenimiento de las carreteras del condado, así como tienen reconocidas ciertas capacidades en materia de política fiscal.

La asamblea elige de entre sus miembros un presidente y dos vice-presidentes de la asamblea así como una comisión permanente que se compone de entre 4 y 6 miembros. Esta comisión debe reflejar la distribución política de la asamblea. La elección se hace por mayoría de los votos de los miembros de la cámara. Tanto el presidente y los vice-presidentes como el comité permanente tienen como funciones encomendadas la organización de la agenda política y la aplicación de las reglas internas de la asamblea para asegurar el correcto funcionamiento de la misma.

Órganos ejecutivos

El alcalde es el poder ejecutivo del municipio. Además existen los tenientes de alcalde, que pueden asumir algunas de las funciones del alcalde, a través de delegación expresa. Los alcaldes se eligen de manera directa por sufragio universal a través de un sistema mayoritario, en dos rondas, en el caso de que en la primera ronda un candidato no alcanzara la mayoría absoluta de los votos.

El presidente de la asamblea del condado es el órgano ejecutivo del condado, en su veste de órgano autónomo del poder local. El presidente de la asamblea cumple las siguientes funciones. Presidir las reuniones tanto de la asamblea como de la comisión permanente; es la cabeza de la Administración Pública en el condado y responsable del funcionamiento de la Administración del condado y de las corporaciones dependientes de ella; tiene funciones de representación; desempeña funciones en el ámbito de la

política fiscal y presupuestaria del condado, en concreto autoriza los préstamos y se encarga del diseño del presupuesto anual; finalmente se encarga de reportar informes sobre su actividad a la asamblea que los debe aprobar.

Prefectos

Los prefectos son nombrados por el gobierno central y representan a este último en el nivel local. Además se encargan de implementar aquellos servicios que los distintos ministerios y agencias del Estado han desconcentrado en el nivel local. Los prefectos tienen la capacidad de controlar la legalidad de las actuaciones de los poderes locales, aún así no existe una relación de jerarquía entre los prefectos y el resto de autoridades locales.

División de competencias

Principios generales

El sistema legal en Rumania distingue dos tipos distintos de competencias para los poderes locales, por un lado aquellas que les son propias, en las que desarrollan sus actividades con autonomía y aquellas que les han sido delegadas desde niveles superiores de la Administración Pública donde los municipios deben actuar conforme a la normativa por la cuál se delegan las competencias.

Las autoridades locales tienen reconocida la capacidad general de regular aquellos asuntos que atañan a la vida del municipio. Además el condado debe coordinar a los municipios en la medida en la que algunos servicios que son competencia del municipio requieren de su coordinación en el nivel del condado.

Aún así, a pesar de que los poderes locales tienen reconocida una cierta autonomía, la constante intervención de la Administración del Estado a través de la regulación de base de la mayoría de los servicios públicos y sociales hace que la estructura división de competencias entre niveles de gobierno no sea demasiado clara.

En cualquier caso las competencias de los distintos niveles territoriales pueden resumirse de la siguiente manera.

Competencias de los municipios

Los municipios tienen competencia en las siguientes materias: provisión de servicios de gas y agua; recogida de desperdicios; calefacción; transporte público; carreteras comarcales; vivienda; áreas verdes y parques; educación; atención primaria; planificación urbana; y actividades registrales.

Competencias de los condados

Los condados tienen competencias en las siguientes materias: provisión de agua, transporte público; carreteras provinciales; atención a la infancia; planificación territorial; y apoyo a las actividades de los municipios.

Competencias de las regiones

Las regiones son las encargadas de desarrollar la política de desarrollo económico territorial, en concreto sus funciones se concentran en la inversión y la creación de infraestructuras que fomenten el desarrollo del territorio.

Estructura económica de la autonomía local

La estructura económica de la autonomía local en Rumania se caracteriza por un bajo nivel de gasto público en los niveles locales así como por el control que ejerce el estado sobre los recursos de los poderes subestatales. Aún así algunas reformas recientes han intentado paliar la excesiva dependencia de las administraciones locales de las arcas del Estado. Estas reformas afectan fundamentalmente al sistema impositivo y sobre todo a la distribución de los recursos que emanan del mismo.

En cualquier caso podemos decir que Rumania, junto con el caso de Bulgaria como veremos más adelante, es un caso claro de país donde las reformas territoriales acaecidas después de la caída del comunismo no han frugado un nivel local más o menos autónomo, como es el caso de países como Hungría o Polonia.

El proceso de adhesión a la Unión Europea puede servir de espoleta para revertir la situación de falta de autonomía de los poderes locales en Rumania, sin embargo es un camino largo y difícil que debe contar con el compromiso de las elites locales para llevar a cabo las reformas necesarias para asegurar la autonomía de los poderes locales.

Aún así, en las próximas secciones examinaremos, si quiera brevemente la estructura de ingresos y gastos de los poderes locales en Rumania.

Estructura de ingresos de las administraciones locales

Las administraciones locales en Rumania tienen un nivel de ingresos que es muy bajo si o comparamos con la media de las administraciones locales de la Unión Europea, apenas un 6,6% del PIB, esto es cinco puntos por debajo de la media de la UE y sólo una décima de punto por encima de Bulgaria.

La estructura de ingresos como ya hemos dicho antes tiende a privilegiar las transferencias desde el Estado por encima de los ingresos directos, un 81,6% de los ingresos de los poderes locales provienen de las arcas de la Administración Central, mientras que apenas un 18,4% provienen de ingresos propios, bien por debajo de la media de los países que componen este estudio que es del 25%. El volumen de transferencias vinculadas es de un 16,5%, más o menos en la media de los países que componen este estudio. La tabla 3 resume la estructura de ingresos de los poderes locales en Rumania.

Tabla 3. Resumen de la estructura de los recursos de las administraciones locales en Rumania en comparación con la media de los países de Europa Central y Oriental

	Rumania	Media
Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	18,4	25
Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	65,1	58
Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)	16,5	17

Fuente: Eurostat.

Casi el 70% de los ingresos locales provienen de impuestos. Sin embargo, sólo aproximadamente un 15% de los recursos derivados de impuestos son recaudados en el nivel local, mientras que el restante 85% proviene de transferencias. Así pues los impuestos recaudados en el nivel local producen el 10,5%. En parte esto es así porque los municipios en Rumania tienen concedida la capacidad de adaptar el tipo impositivo de los impuestos que recaudan, fundamentalmente el impuesto sobre la propiedad, a sus necesidades, hasta un 50% por encima o por debajo del tipo general marcado por el Estado. Así Rumania posee unos de los tipos impositivos sobre la propiedad inmobiliaria más alto de el Sureste de Europa y de Europa Central y Oriental.

A la alta dependencia de las transferencias del Estado hay que sumar la incertidumbre sobre los criterios de gasto de las transferencias vinculadas, que afectan a más de un 15% de los recursos de las administraciones locales. La falta de criterios objetivos firmes para la concesión de dichas ayudas hace si que la autonomía presupuestaría de las autonomías locales sea aún más limitada en un capítulo de la planificación de los ingresos.

Estructura de gasto de las administraciones locales

El gasto público de las administraciones locales en Rumania, al igual que sucede con lo ingresos queda bien por debajo de la media de la Unión Europea, aproximadamente un 8,5% del PIB. El gasto público en bienes de consumo se sitúa en el 4,5% aproximadamente tres puntos por debajo de la media comunitaria, mientras que el gasto en inversiones de capital se sitúa en el 0,6% del PIB menos de la mitad de la media de la Unión Europea.

El bajo nivel de gasto público gestionado por los poderes públicos indica que un importante número de funciones siguen siendo desempeñadas por la administración de Estado o por la administración en el nivel del condado, lo que limita no sólo el desarrollo de la autonomía local, sino sobre todo su visibilidad de cara a los ciudadanos. Por lo demás el gasto público de las administraciones locales se distribuye de acuerdo a los datos de la tabla 4.

Tabla 4. Distribución del gasto público de las administraciones locales como porcentaje del gasto total de las administraciones locales en Rumania en comparación con la media de Europa Central y Oriental

	Eslovenia	Media Europa Central y Oriental
Servicios públicos generales	15,6	12,8
Educación	7,9	28,9
Salud	0,2	5,0
Bienestar	13,4	11,0
Vivienda	23,8	18,6
Cultura	7,7	6,5
Transporte	23,3	9,2
Otros	8,1	8,0

Fuente: Eurostat.

Es importante destacar como la estructura de gasto de los poderes locales en Rumania mantiene una estructura bastante pareja a la e la media de los países que estamos analizando. Las tres excepciones más destacables son la política de salud, donde el gasto de las administraciones locales en Rumania no llega al 1% del gasto total y las políticas de vivienda y transporte donde el gasto público asciende al 23,8% y al 23,3%, respectivamente, del gasto total de las administraciones locales.

En general podemos decir que la Administración Local en Rumania tiene poca presencia en las áreas de servicios sociales, mientras que el gasto público en el área de servicios públicos y transportes se mantiene por encima de la media de los países de Europa Central y Oriental. Esto es así debido una distribución de competencias que concentra los servicios sociales en el nivel estatal, mientras que lo servicios públicos esenciales para la vida del municipio se proveen en el nivel local.

Conclusiones

Como hemos dicho en la introducción, el caso de la estructura de recursos en Rumania ilustra las deficiencias del proceso de descentralización en este país. Como veremos estas condiciones se repiten en el caso de Bulgaria. Aún así, a pesar de tratarse de una estructura económica fuertemente dependiente de las transferencias del Estado, el sistema mantiene un nivel razonable de autonomía de gasto para los poderes locales. En cualquier caso, tanto el nivel de gasto como de ingresos de los poderes locales se mantiene muy por debajo de lo que sería recomendable y deseable para reforzar la autonomía política de los municipios en Rumania.

Conclusiones

El proceso de descentralización en Rumania no ha alcanzado el nivel necesario para asegurar el correcto funcionamiento de la autonomía local. Por un lado aún existen problemas para definir los límites de la autonomía local, principalmente en lo tocante a la división de

competencias. Reformas recientes apuntan a una cierta normalización de la estructura de recursos, aún así los poderes subestatales son dependientes de las transferencias desde la Administración del Estado. En resumen, la inseguridad jurídica que aún preside todo el proceso de reforma de la estructura territorial del Estado coloca el desarrollo de los poderes locales y regionales en una posición muy precaria en comparación con otros países de la zona.

El proceso de integración en la Unión Europea y la incorporación del acervo comunitario en el funcionamiento de las instituciones puede abrir una ventana de esperanza hacia nuevos avances en el proceso de reformas en este país. Aún así el proceso se prevé largo y difícil en un contexto en el que aún debe nacer una cultura de la política local más allá de su definición como un mero apéndice del centro.

6. BULGARIA

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

El proceso de descentralización en Bulgaria empezó en el año 1991. La Constitución de la República de Bulgaria, garantizaba, como otras constituciones de la región, la autonomía local. Además la legislación de desarrollo de las previsiones constitucionales sobre la autonomía política se aprobaron rápidamente.

Sin embargo, la evolución del proceso de descentralización, muestra una quiebra bastante pronunciada entre el sistema legal y la implementación efectiva de un proceso de descentralización en el país. Esta quiebra tiene su origen en la debilidad de las coaliciones de gobierno que gobernaron Bulgaria a partir de 1991 hasta 1995 y sobre todo al control que los antiguos comunistas seguían ejerciendo sobre el poder político en el país.

En este periodo los intentos de implementar política de reforma que adecuaban el funcionamiento del Estado a los valores proclamados en la constitución fueron esporádicos y fragmentarios. Las elites políticas no desarrollaron una visión comprensiva de las reformas que debía afrontar la estructura administrativa, ni sobre el papel que debía jugar el Estado en el nuevo contexto político de la democracia. Durante estos años el Estado continuó desarrollando un patrón paternalista, que enmascaraba la quiebra total de la economía estatal y la elevación casi al paroxismo de prácticas de corrupción política que alejaban aún más a los ciudadanos de la cosa pública.

Así no es hasta 1997 que un verdadero proceso de reforma territorial comenzó a desarrollarse en Bulgaria. Los elementos esenciales que componían el programa de reformas eran los siguientes:

- Reestructuración y desarrollo de organizaciones territoriales con capacidades de autogobierno.
- Establecimiento y desarrollo de procesos democráticos y mecanismos de funcionamiento para las autonomías locales.
- Ampliación de los objetivos del proceso de descentralización.
- Integración de las estructuras locales y regionales en asociaciones de regiones y gobiernos locales en Europa.

Sin embargo, la implementación de estas reformas se vio severamente coaccionada por las necesidades derivadas de las reformas estructurales de saneamiento de las arcas públicas. En 1997 el Estado se encontraba al borde de la hiperinflación. Los acuerdos que se firmaron con el Fondo Monetario Internacional para que este apoyara las reformas necesarias en el ámbito de la regulación de la economía, tuvieron como consecuencia la aplicación de importantes recortes presupuestarios en el funcionamiento de las administraciones públicas, y como consecuencia una progresiva re-centralización de las funciones así como de las capacidades decisorias, limitando el desarrollo de las reformas destinadas a la promoción de la autonomía local.

La progresiva recuperación de la economía de Bulgaria, así como el efecto estabilizador del proceso de adhesión a la Unión Europea han tenido una influencia positiva en la estabilización tanto del modelo de Estado como del modelo territorial. Sin embargo, el sistema de distribución del poder territorial sigue manteniendo en manos del Estado una gran cantidad de capacidades y competencias, así como una gran capacidad de tutela sobre las actividades de los poderes locales y las regiones, lo que sigue coartando el desarrollo de la autonomía local en Bulgaria.

Estas cuestiones serán el objeto de nuestro análisis en las próximas secciones. Por un lado la estructura territorial y de división de competencias muestra como el Estado ha ido absorbiendo algunas competencias que pertenecían a los poderes locales debido a la incapacidad de los mismos de proveer estos servicios en las onerosas condiciones del proceso de transición económica. Así no está claro cuál sea la estructura real de división de competencias entre los distintos niveles territoriales, y por tanto no queda claro cuáles son los límites actuales de la autonomía política local. Además el análisis de la autonomía fiscal de los poderes locales, muestra como los municipios y regiones juegan un papel residual en el ámbito del gasto público y de los ingresos, lo que limita sus capacidades de desarrollar políticas innovadoras que les permitan consolidar su espacio de autonomía política.

Principales divisiones territoriales

Bulgaria está dividida en 4.114 municipios y 28 regiones. Los municipios se subdividen en distintas unidades administrativas con sus propios órganos electivos, lo que asegura la descentralización interna de las municipalidades. En el caso de las ciudades de

Sofía, Plovdiv y Varna estas se dividen en distritos. Por su parte las regiones son el brazo de la Administración del Estado en el nivel territorial. Además en las regiones existen consejos para el desarrollo económico.

Órganos en los que se subdividen las municipalidades y regiones

Órganos deliberativos

En el nivel municipal, la Asamblea Municipal es el órgano deliberativo más importante. La composición de la misma varía en función del número de habitantes del municipio. La estructura se resume en la siguiente tabla.

Tabla 1. Miembros de la Asamblea Municipal en función del número de habitantes

Número de habitantes del municipio	Miembros de la Asamblea Municipal
Hasta 5.000 habitantes	11
Entre 5.000 y 10.000	19
Entre 10.000 y 20.000	25
Entre 20.000 y 30.000	29
Entre 30.000 y 50.000	39
Entre 50.000 y 100.000	45
Más de 100.000	51
Sofía	61

Fuente: Eurostat.

Por su parte en las secciones o distritos en los que se dividen los municipios y también existen asambleas de distritos cuya composición se determina en función de la población de acuerdo a la siguiente distribución:

- 11 miembros para aquellos distritos o secciones con una población de hasta 50.000 habitantes.
- 15 miembros para aquellos distritos o secciones con una población de hasta 100.000 habitantes.
- 19 miembros para aquellas secciones o distritos que superen los 100.00 habitantes.

La elección de los miembros de las asambleas municipales y de distrito o sección se realiza a través de sufragio universal directo. Los ciudadanos deben estar censados en el municipio o sección. El sistema electoral es proporcional sin que exista un límite mínimo de votos. Así el territorio del municipio o de la sección se convierte en un distrito electoral multinominal. Los puestos en las asambleas se distribuyen de acuerdo al método D'Hondt de atribución de votos a escaños.

La Asamblea Municipal es la encargada de definir las líneas generales de la actuación política del municipio en el marco de las competencias, ya sean propias o delegadas que estos tienen conferidas. La Asamblea Municipal adopta y controla la ejecución del presupuesto.

Por su parte la asamblea del distrito o sección se encarga de apoyar los trabajos de la Asamblea Municipal y a su atiende los problemas de los ciudadanos en el área de los servicios administrativos y de los trabajos para la mejora del desarrollo urbano del área en cuestión. Además puede llevar a cabo aquellas funciones que le encarguen las asambleas municipales o la Administración Municipal.

Órganos ejecutivos

El alcalde encarna el poder ejecutivo en el municipio. Los alcaldes de los municipios, así como los de los distritos y secciones se eligen por sufragio universal directo por los habitantes del municipio, el distrito o la sección, para un periodo de cuatro años, a través de un sistema electoral mayoritario en dos rondas. A este fin el territorio del municipio, la sección o el distrito se constituye en una única circunscripción electoral uninominal. Un candidato es elegido en la primera ronda si obtiene el 50% de los votos válidamente emitidos en la circunscripción. Si no se pasa a una segunda ronda donde el candidato más votado gana las elecciones. A propuesta del alcalde la asamblea elige por votación a los tenientes de alcalde.

Las funciones del alcalde del municipio son las siguientes:

- Dirigir el funcionamiento general del municipio.
- Coordinar las actividades de los comités ejecutivos especializados.
- Nombrar y destituir a los empleados de la Administración Municipal excepto a aquellos de las secciones o distritos.
- Implementación de las decisiones adoptadas por la Asamblea Municipal.
- Representación del municipio.

Por su parte el alcalde de la sección o distrito cumple las siguientes funciones:

- Implementación del presupuesto del municipio en aquellas partidas que afectan al distrito o sección.
- Gestión de la propiedad municipal.
- Asegurar el correcto funcionamiento de la Administración Pública sobre todo en el ámbito de los registros públicos.
- Nombramiento y destitución del personal bajo su jurisdicción.
- Representación del distrito o la sección frente a las autoridades del municipio o del Estado.

En el nivel regional el gobernador regional es la cabeza de la región. El gobernador regional es nombrado por el Gobierno Central y le asisten en su tarea los vice-gobernadores. Además, como hemos dicho antes, en el marco de la política de desarrollo territorial se han constituido consejos para el desarrollo regional que asisten al gobernador en la implementación de políticas de desarrollo territorial. Estos consejos están compuestos por los alcaldes y un representante de las asambleas municipales. Las funciones del gobernador regional son las siguientes:

- Responsable de la implementación de la legislación nacional en la región así como asegurar la cooperación entre los distintos niveles territoriales.
- Responsable de armonizar los intereses nacionales con los intereses locales.
- Desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo territorial.
- Ejercita el control de legalidad sobre los actos de los poderes locales.

En el desarrollo de sus funciones el gobernador regional tiene la potestad de suspender la ejecución de ordenanzas locales que no se ajusten a derecho así como de referirlas a los tribunales nacionales. Asimismo puede dejar sin efecto ordenanzas municipales que no se ajusten a derecho sin necesidad de ningún proceso especial. Ante esta decisión cabe recurso ante los tribunales por parte de las autoridades locales afectadas.

División de competencias

Los gobiernos locales tienen reconocido el derecho al autogobierno y al ejercicio de las competencias que se les hayan conferido. Dentro de la esfera de sus competencias, los poderes locales tienen el derecho a emitir actos jurídicos vinculantes. Además los poderes locales tienen el derecho a defender su esfera de autonomía ante la Corte Constitucional, en la eventualidad de un conflicto entre la normativa emanada desde otros niveles de gobierno.

La mayoría de los servicios a la población los prestan los municipios, ya sea como materias propias o como competencias delegadas financiadas por el Estado. Sin embargo, durante los últimos años el Estado ha ido reconcentrando capacidades que habían excedido las posibilidades de prestación de los municipios. Estas incluyen las competencias en materia de salud y asistencia médica, y los servicios sociales, mientras que se ha aumentado la participación de los municipios en el ámbito de la vivienda y los servicios públicos generales.

La lista de distribución de competencias queda como sigue.

Competencias de los municipios

Los municipios llevan a cabo las siguientes funciones: registro civil; orden público; educación hasta educación secundaria y la formación profesional; servicios sociales (aunque estos se están concentrando cada vez más en manos del Estado); provisión de servicios públicos en el nivel local como el abastecimiento de agua, carreteras, transporte público, recogida de basuras; y la política de vivienda social.

Competencias de las regiones

Las regiones, como ya hemos dicho antes se encargan de la creación e implementación de planes de desarrollo territorial, así como de asegurar la coordinación en la prestación de servicios entre los distintos municipios y la armonización de las ordenanzas municipales con la legislación estatal.

Estructura económica de la autonomía local

La estructura de económica de los poderes locales en Bulgaria ha cambiado en los últimos años. Los presupuestos de los municipios en Bulgaria han ido ganando autonomía en los últimos años con respecto a las transferencias del Estado, a través de la supresión de algunas transferencias con cargo a impuestos. De la misma manera la proporción de recursos propios ha ido aumentando paulatinamente, aunque este hecho ha llevado aparejada la reducción de gasto público en los niveles municipales.

Aún así la fotografía de la autonomía local en Bulgaria, que podemos trazar a través del análisis de la estructura de recursos sigue siendo poco esperanzadora. Con unos niveles de gasto público e ingresos muy por debajo de la media de la Unión Europea, Bulgaria es junto con Rumania, uno de los países donde probablemente la estructura de recursos de los poderes locales esté más lejos de los estándares de la Unión Europea. En las próximas secciones intentaremos ilustrar este fenómeno analizando la estructura de ingresos y gastos de los municipios en Bulgaria.

Estructura de ingresos de las autonomías locales

El nivel de ingresos de los poderes locales en Bulgaria está muy por debajo de la media de la Unión Europea, aproximadamente un 6,5% del Producto Interior Bruto en el año 2002. Este dato se encuentra aproximadamente unos 5 puntos por debajo de la media de la Unión Europea a 25 y supone uno de los niveles de ingresos más bajos de los países que forman parte de nuestro estudio.

Además, aunque recientemente se están emprendiendo reformas para limitar la dependencia de las administraciones locales con respecto a las transferencias de la Administración Central del Estado, la distribución de los ingresos muestra como las transferencias del Estado, incluyendo aquí las ayudas específicas suponen un 86,2% de los presupuestos de las corporaciones locales³⁷. Los datos sobre la estructura de ingresos los presentamos a continuación en la tabla 2.

Además el volumen de ingresos que deriva de impuestos, ya sea recogidos en el nivel local o a través de transferencias con cargo a lo impuestos recaudados por el Estado es tremendamente bajo, incluso en comparación con los países del área, ya que éstos no

37. Reformas recientes habrían reducido esta cifra a poco más del 60%, lo que situaría el nivel de transferencias en línea con el nivel en el resto de los países de la zona. Estos datos no pueden ser usados en este informe ya que plantean un problema de consistencia con el resto de los datos que hemos presentado para el resto de países. Sin embargo, creemos que es interesante tenerlos en cuenta porque apuntan a una cierta reforma del sistema destinada a conceder una mayor autonomía a los poderes municipales, aunque hay que recordar como consecuencia de la misma se ha producido una disminución aún mayor de la proporción de gasto público gestionada por los poderes locales y por tanto una disminución de su presencia en la sociedad.

llegan ni siquiera al 20%. Así apenas un 2% de los recursos tienen su origen en los impuestos recaudados por los poderes locales³⁸.

Tabla 2. Resumen de la estructura de los recursos de las administraciones locales en Bulgaria en comparación con la media de los países de Europa Central y Oriental

	Bulgaria	Media
Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	13,8	25
Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	78,9	58
Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)	7,3	17

Fuente: Eurostat.

Estructura de gasto de las autonomías locales

La estructura de gasto no difiere en demasía de la estructura de ingresos mostrada más arriba. Es más como hemos dicho en la introducción las reformas que se están aplicando en el nivel de la estructura económica de los poderes locales, apuntan hacia una reducción a un mayor del nivel de gasto implementado por los poderes municipales.

Con los datos que manejamos en este informe, el nivel de gasto público se haya muy por debajo de la media comunitaria, y representa solamente un 6,5% del PIB. Además la estructura del gasto muestra niveles bajísimos tanto en la provisión de servicios y bienes de consumo como en el gasto en inversiones y bienes de capital (un 4,3% y un 0,4% del PIB, respectivamente).

Con estos datos podemos concluir que el nivel de gasto de las administraciones locales hace que éstas tengan poca presencia en la vida de los ciudadanos más allá de ciertas actividades donde su concurso es verdaderamente imprescindible, como por ejemplo la actividad registral y la prestación de servicios públicos esenciales para la vida local.

Reformas recientes han reconcentrado las actividades que llevaban a cabo los municipios tanto en educación como en sanidad en manos de la Administración del Estado. De esta manera el nivel municipal, aunque probablemente haya reducido la dependencia presupuestaria con respecto al Estado, desaparece de la vida de los ciudadanos en

38. De nuevo con las últimas reformas emprendidas en la estructura fiscal de los poderes locales el volumen de ingresos derivado de la recaudación de impuestos en el municipio habría alcanzado el 10,3% de los ingresos totales del municipio.

dos ámbitos que son parte fundamental de la esfera de derechos sociales. Así, aunque probablemente la salud institucional de los municipios haya recomendado los recortes en sus funciones, es probable que la misma medida que está destinada a sanear las arcas de los poderes locales, tenga como consecuencia una pérdida importante de la visibilidad pública de los niveles locales, con la consiguiente merma que ésta lleva aparejada para la propia autonomía local.

Conclusiones

La estructura económica de los municipios en Bulgaria está cambiando. Algunas reformas recientes apuntan hacia una racionalización del gasto público en el nivel local, así como a una mejora en el nivel de recursos propios de las administraciones. Aunque los primeros datos muestran una mejora palpable en el aspecto de la autonomía fiscal, probablemente la reducción del gasto público esté suponiendo una reducción del papel de los poderes locales en la vida de su ciudadanos, sobre todo en lo que se refiere a su participación en la provisión de servicios sociales como educación o salud. Así las cosas ni antes de las reformas ni después de las mismas parece que la situación en Bulgaria sea demasiado halagüeña en lo tocante a la autonomía de los poderes locales, probablemente habrá que esperar a las reformas que sin duda acarrearán el proceso de incorporación a la unión europea.

Conclusiones

Con los datos que hemos manejado a lo largo de esta sección podemos concluir que la situación en lo que respecta a la autonomía local no es ideal en Bulgaria. El durísimo proceso de estabilización económica y la falta de consistencia de las elites en el poder para alcanzar un consenso de mínimos sobre la dirección que debían tomar las reformas no ha facilitado el camino de la institucionalización de la autonomía política.

Tanto los municipios como las regiones sufren importantes carencias estructurales. Con unos niveles de ingresos y de gasto público muy inferiores a la media comunitaria, la recentralización por parte del poder político de algunas competencias que hasta entonces habían formado parte de las atribuciones de los poderes locales, no ha ayudado a que los municipios se desarrollen frente a los ciudadanos.

Aún así parece que algunas reformas adoptadas recientemente, sobre todo en el ámbito de la regulación de los ingresos de las administraciones locales podrían ayudar a reducir la dependencia de las administraciones locales con respecto a las transferencias del Estado. Tal vez esta sea el primer paso en la consolidación definitiva de un modelo territorial que respete la autonomía política de los entes subestatales.

7. REPÚBLICAS BÁLTICAS

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

Las Repúblicas Bálticas de Estonia, Letonia y Lituania ganaron su independencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el año 1991. Al mismo tiempo que en Moscú se dirimía el resultado de un golpe de Estado que amenazaba con acabar con el camino de reformas emprendido desde finales de los años ochenta.

El proceso institucionalización de la democracia resultó en la creación de sistemas de poder territorial en estos países, en línea con las provisiones de la Carta Europea de Autonomía Local. Los nuevos sistemas locales rompían con la tradición de los consejos locales de la época comunista e intentaban crear un verdadero sustrato de democracia en los niveles locales de gobierno, que a su vez supusiera la protección de un cierto grado de autonomía local. Los resultados de la reforma territorial no han sido espectaculares en lo tocante a la protección de la autonomía de las unidades subestatales de gobierno. En general se han creado estructuras de gobierno territorial bastante centralizadas en las que la autonomía de los gobiernos locales juega un papel residual frente a la Administración Central del Estado.

Aún así, como en otros países de la zona, la reforma territorial ha sido un asunto políticamente controvertido. En primer lugar, se ha desarrollado el debate sobre el número ideal de niveles de gobierno. Particularmente en los casos de Lituania y Estonia que están estructurados en un único nivel local, se ha discutido la oportunidad de introducir un nivel de gobierno intermedio elegido por los ciudadanos.

Las condiciones en las que se ha desarrollado este debate son similares a las de otros países de la zona. La constitución de niveles territoriales por encima del nivel local, se convierte en una materia extraordinariamente sensible. Por un lado, técnicos y observadores han destacado las posibilidades que abriría la creación de un nivel de gobierno intermedio, no sólo desde el punto de vista de la capacidad de los niveles agregados de desarrollar sus actividades de manera más eficiente sino también desde el punto de vista de la calidad democrática del sistema territorial. Aún así las elites políticas se muestran suspicaces ya que crear un nuevo espacio institucional puede abrir las puertas a los partidos de la oposición ofreciéndoles una plataforma institucional desde la que construir y consolidar su programa político.

En segundo lugar existe un importante debate sobre la efectividad de los poderes locales en la provisión de servicios a los ciudadanos. Tanto institutos de investigación, como las propias elites políticas han reconocido que, en el ámbito de la provisión de servicios, los municipios en las tres Repúblicas enfrentan importantes problemas de eficiencia

derivados de la falta de recursos así como de falta de capacidad por parte de las instituciones locales.

El debate se sitúa entre aquellos que defienden la necesidad de implementar una política de consolidación de los municipios, frente a aquellos que ponen el énfasis en la importancia de la coordinación. Así mientras los partidarios de la consolidación plantean la necesidad de sacrificar la autonomía de algunos municipios en aras de una mayor eficiencia, los partidarios de la coordinación, prefieren desarrollar esquemas de interacción entre los poderes locales más complejos, en aras de proteger la autonomía de los municipios.

El debate se mantiene aún abierto en el marco del proceso de reforma de la Administración Pública y es difícil saber hacia donde se orientará la estructura territorial de las Repúblicas Bálticas en los próximos años. Las últimas reformas muestran como mientras en Estonia y Letonia la tendencia dominante es hacia la consolidación y la creación de unidades mayores, en Lituania la tendencia es hacia un mayor fraccionalización del nivel local. Las próximas secciones intentan analizar la estructura territorial actual de estos países.

Principales subdivisiones territoriales

Las repúblicas de Lituania y Estonia poseen un sistema de poder territorial concentrado en un único nivel, el nivel local. Este nivel se subdivide, como ya hemos visto en otros casos en municipalidades y condados. Así Estonia se compone de 247 municipios y 15 condados, mientras que en el caso de Lituania esta se divide en 60 municipios y 10 condados.

Letonia por su parte ha establecido un sistema de dos niveles. Por un lado, el nivel local compuesto exclusivamente por las municipalidades, unas 535. Por otro lado, el nivel regional que está compuesto por 26 regiones o distritos. Existen además 7 ciudades de la república que disfrutan de un estatus similar al de las regiones.

Órganos en los que se subdividen las municipalidades y las regiones

Órganos deliberativos

Lituania y Estonia

Los habitantes del municipio eligen a la Asamblea Municipal para un periodo de cuatro años. El número de miembros de la asamblea varía en función de la población. La siguiente tabla ilustra la distribución del número de representantes en las asambleas municipales en ambos países.

En el nivel del condado en Lituania existe una asamblea del condado que se compone de los alcaldes de los municipios pertenecientes al condado y del gobernador del condado nombrado directamente por el Primer Ministro. Éste órgano no existe en los condados en Estonia.

Tabla 1. Distribución del número de miembros de la Asamblea Municipal en función de la población en Estonia y Lituania

Estonia		Lituania	
Número de habitantes	Miembros de la Asamblea Municipal	Número de habitantes	Miembros de la Asamblea Municipal
Hasta 2.000	7	Hasta 20.000	21
Entre 2.000y 5.000	13	Entre 20.000 y 50.000	25
Entre 5000 y 10.000	17	Entre 50.000 y 100.000	27
Entre 10.000 y 50.000	21	Entre 100.000 y 300.000	31
Más de 50.000	31	Entre 300.000 y 500.000	41
Tallín (capital de Estonia)	63	Más de 500.000	51

Fuente: Eurostat.

Letonia

En Letonia la Asamblea Municipal se elige por sufragio directo universal para un periodo de cuatro años. El tamaño de estas asambleas varía en función de la población. La siguiente tabla resume la distribución de los miembros de las asambleas municipales en función de la población del municipio.

Tabla 2. Distribución del número de miembros de la Asamblea Municipal en función de la población en Letonia

Número de habitantes	Miembros de la Asamblea Municipal
Hasta 2.000 habitantes	7
Entre 2.001 y 5000 habitantes	9
Entre 5.001 y 50.000 habitantes	11
Más de 50.000 habitantes	15
Riga (capital de Letonia)	60

Fuente: Eurostat.

La Asamblea Municipal elige un presidente de la asamblea que es el encargado de organizar los trabajos de la asamblea y de presidir sus sesiones.

En el nivel regional, existe una asamblea regional que está compuesta por los presidentes de las asambleas municipales que pertenecen a dicha región. Los miembros de la asamblea eligen un presidente de la asamblea que es que se encarga de organizar los trabajos de la misma y presidir sus sesiones.

Órganos ejecutivos

Lituania y Estonia

En el nivel municipal, tanto en Estonia como en Lituania, la elección del alcalde la realizan los miembros de la Asamblea Municipal, por sufragio directo. En el caso de Estonia el alcalde es la máxima autoridad política y administrativa del municipio. Por el contrario en el

caso de Lituania el poder ejecutivo en el nivel municipal incluye otras dos figuras aparte de la figura del alcalde. Éstas son los siguientes: primero, el director de la Administración Municipal, que es el encargado de velar por el funcionamiento de la Administración Local. Este es elegido por la Asamblea Municipal a propuesta del alcalde; segundo, el agente municipal, que se encarga de desempeñar funciones de control sobre las actividades de la corporación municipal, sobre todo en lo relativo a la ejecución de partidas presupuestarias.

En el nivel de los condados, tanto en Estonia como en Lituania, los órganos ejecutivos son nombrados y elegidos por el Primer Ministro.

Letonia

En el nivel municipal el alcalde es el máximo órgano ejecutivo. Es elegido por la Asamblea Municipal para un periodo de cuatro años. Por su parte no existe un órgano ejecutivo diferenciado en el nivel regional. En Letonia el Ministerio para el gobierno local y el desarrollo regional se encarga de la supervisión directa de los actos de municipios y regiones así como de las actividades de las Ciudades de la República, que en rigor actúan como un municipio aunque su nivel sea equiparable al de una región.

División de competencias

Principios generales para la distribución de competencias

Las tres Repúblicas Bálticas son estados altamente centralizados. Aún así, las tres repúblicas reconocen la autonomía de los gobiernos locales para llevar a cabo sus funciones así como la posibilidad de desconcentrar en niveles inferiores de gobierno funciones desempeñadas por el Estado.

En los tres casos los niveles intermedios, ya sean condados o regiones, desempeñan pocas funciones. En general su actividad se reduce a la implementación o ejecución de la normativa estatal, de manera que actúan como rama territorial de la Administración del Estado, más que como exponentes de la autonomía política. La única excepción es el caso de Letonia que concede al nivel regional autonomía política pero para un limitadísimo número de funciones y siempre bajo la supervisión del Ministerio para el gobierno local y el desarrollo regional.

División de competencias

Poderes locales

La lista de funciones desempeñadas por los municipios en las tres Repúblicas Bálticas es similar. Estos incluyen la provisión de servicios públicos, tales como alumbrado público, aguas, carreteras y transportes, cementerios y actividades registrales; los niveles primarios de ciertos servicios sociales, en particular la atención hospitalaria primaria así como la educación primaria; finalmente se encargan de desarrollar e implementar los planes de desarrollo local y la planificación del uso del suelo.

Niveles intermedios

Los condados en Lituania y Estonia están encargados de la implementación de la normativa estatal en algunas materias que incluyen la provisión y articulación de servicios públicos cuando esta no tiene lugar en el nivel municipal, servicios sociales así como la planificación del desarrollo territorial y la protección medioambiental.

En el caso de Letonia las regiones tienen autonomía en las siguientes materias: protección civil, los servicios de transporte público y educación, fundamentalmente la formación continua de profesores y pedagogos.

Estructura económica de la autonomía local

Las repúblicas bálticas cuentan con un único nivel territorial relevante en el marco de la distribución de recursos entre distintos niveles de gobierno, este es, como hemos visto en casos anteriores el nivel local. Incluso en Letonia donde las regiones tienen reconocida un cierto nivel de autonomía política, el gasto público de estas no asciende a más allá del 2,6% del gasto público total, mientras que el gasto de los niveles locales de gobierno asciende a un 20,5% del gasto público total. Así pues, con leves diferencias, las repúblicas bálticas presentan una estructura económica en el nivel subestatal bastante similar, tanto en la estructura de ingresos como en la distribución del gasto público.

En general la estructura financiera de las Repúblicas Bálticas está caracterizada por un alto nivel de centralismo en lo tocante a la estructura de ingreso. El nivel de recursos propios se encuentra por debajo de la media de los países que son objeto de este estudio. Aunque la estructura de ingresos garantiza una cierta autonomía presupuestaria. Por su parte, el gasto público en los niveles locales se haya por debajo de la media europea (UE=25), y se encuentra concentrado en la provisión de educación, que es con diferencia la partida presupuestaria que más recursos absorbe. Como en el resto de los países de la zona no se aplican prácticamente medidas de federalismo fiscal.

En las próximas secciones trataremos de profundizar un poco más en estas características. Como en los casos anteriores el estudio se dividirá en el análisis de la estructura de ingresos de las administraciones locales y la estructura de gasto público.

Estructura de ingresos de las administraciones locales

La estructura de ingresos de los poderes locales en las Repúblicas Bálticas es bastante homogénea. Aunque los tres países muestran ciertas peculiaridades. En el caso de Estonia hay que sumar además la estructura de ingresos de las regiones, que en general son altamente dependientes de las transferencias del Estado y otros recursos no derivados de impuestos (aproximadamente un 75% del presupuesto), además estas transferencias tienden a ser vinculadas, limitando así en gran medida la autonomía regional.

En el caso de los poderes locales, el nivel de ingreso como porcentaje del PIB, está por debajo de la media de la UE. La tabla 3 (abajo) resume la situación para los tres países.

Tabla 3. Ingresos totales de las administraciones locales como porcentaje del PIB (datos para el años 2004)

UE (25 países)	11.3
Estonia	8.8
Letonia	10.0
Lituania	9.0

Fuente: Eurostat.

Hay que recordar que se trata de países bastante pequeños en comparación con otros países de la UE, pero también con otros países de la zona. Aún así, la estructura de ingresos confirma que se trata de países centralizados. Esta imagen se consolida si analizamos los datos de la distribución de recursos entre recursos propios y aquellos que derivan de transferencias, ayudas del Estado. La tabla 4 (abajo) ilustra la distribución de los recursos de los poderes locales para nuestros tres países.

Tabla 4. Estructura de los recursos de las administraciones locales en Europa Central y Oriental

	Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)
Estonia	15,4	75,5	9,1
Letonia	20,4	58,4	21,2
Lituania	4,8	93,3	1,9
Media ECyO	25	58	17

Fuente: OCDE.

De hecho como se muestra en esta tabla, los tres países se encuentran por debajo de la media de los países de la zona en cuanto a recursos propios, mientras que en el plano de los ingresos derivados de transferencias genéricas e impuestos gestionados por el Estado, los tres países puntúan por encima de la media de los países de nuestro estudio. Además hay que destacar el nivel relativamente bajo de ingresos vinculados, con la excepción de Letonia donde estos recursos alcanzan un 21,2% del total. La imagen general por tanto es la de un sistema en el que los poderes locales son dependientes de las transferencias de la Administración Central, aunque hay que destacar que el sistema garantiza una cierta autonomía en el gasto público, ya que en general las transferencias tienden a ser no vinculadas (la excepción a esta regla sería el caso de Letonia, donde los ingresos vinculados alcanzan el 21%).

Estructura de gasto de las administraciones locales

La estructura de gasto público se muestra a su vez bastante homogénea para los tres países que estamos analizando. La tabla 5 (abajo) muestra como el nivel de gasto público de los poderes locales para estos tres países se sitúa entre el 9% y el 10% del producto interior bruto, algo más de un punto porcentual por debajo de la media de la UE.

Tabla 5. Gasto total de las administraciones locales como porcentaje del PIB (2004)

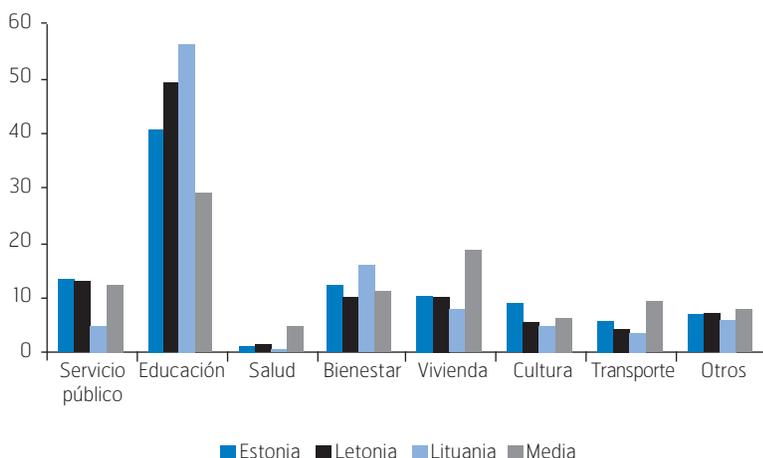
UE (25 países)	11,5
Estonia	9,0
Letonia	10,1
Lituania	8,9

Fuente: Eurostat.

La estructura de distribución del gasto público muestra a su vez valores bastante homogéneos para los tres países que analizamos en esta sección. Como se muestra más abajo la estructura de gasto se concentra fundamentalmente en el sector de la educación que alcanza valores muy por encima de la media de los países que forman parte de este estudio, mientras que el resto de valores se sitúan cercanos a la misma. Esta estructura de gasto está representada en el gráfico 1 (abajo).

Esta estructura de gasto público refleja la imagen de centralismo de las estructuras de gobierno territorial de los tres países que estamos estudiando. En general el gasto se concentra en las competencias de educación que es una de las principales competencias que tienen asignados los poderes locales en las Repúblicas Bálticas, mientras que para el resto de sectores incluidos en el análisis anterior, los niveles se mantienen relativamente bajos.

Gráfico 1. Distribución del gasto público en los gobiernos locales de Estonia, Letonia y Lituania



Fuente: OCDE.

Conclusiones

Los resultados del análisis conducido en los párrafos anteriores confirma la imagen de centralización que ya habíamos mostrado en el análisis de la estructura territorial y la distribución de competencias. No sólo la estructura de gasto, sino sobre todo una estructura de ingresos altamente dependiente de las transferencias por parte de la Administración Central del Estado hace que los poderes locales gocen de una autonomía que va poco más allá de una limitada autonomía presupuestaria.

Conclusiones

Las Repúblicas Bálticas presentan estructuras de gobierno territorial altamente centralizadas. En general los municipios y las regiones desarrollan un perfil relativamente bajo en comparación con la Administración Central del Estado. Los poderes locales no tiene competencias en el ámbito de la prestación de servicios sociales, al margen de la educación, lo que reduce su capacidad de intervenir en los itinerarios de vida de sus ciudadanos. La estructura económica de la autonomía local se ajusta a este perfil limitando los recursos que gestionan las autoridades subestatales que además son bastante dependientes de las transferencias de la Administración Central.

En este sentido, como hemos dicho en la introducción el debate territorial parece no estar cerrado aún en las Repúblicas Bálticas. La escasa operatividad de los poderes locales en el ámbito de la provisión de servicios a reabierto el debate sobre la estructura territorial.

Tanto en Estonia como en Letonia, la tendencia parece orientarse hacia una mayor consolidación de los niveles subestatales, de manera que se asegure una provisión más eficiente de los servicios públicos. La concentración, sin embargo puede tener efectos negativos en la autonomía y en el desarrollo de un verdadero nivel de política territorial. Lituania, por su parte se encamina hacia una mayor fraccionalización, sin embargo como hemos visto en otros casos, la reducción del tamaño de los municipios no tiene porqué asegurar una mayor autonomía política para los mismos.

8. ESLOVENIA

Estructura territorial y división de competencias

Introducción

La creación de niveles subestatales de gobierno ha sido un asunto largamente debatido en Eslovenia. Aunque el derecho de los ciudadanos a constituirse en poderes locales autónomos se consagra y se protege en el texto constitucional de 1991, el desarrollo

legislativo de la autonomía local así como está reconocido constitucionalmente, ha sido un proceso largo y difícil. De hecho, la literatura ha reconocido que la reforma territorial en Eslovenia ha seguido pautas más bien poco sistemáticas. Las reformas han aplicado una racionalidad a corto plazo, intentando solucionar los problemas más inmediatos de funcionamiento de los poderes locales, en vez de intentar atajar los problemas de carácter sistémico, como es la introducción de niveles intermedios de gobierno o las relaciones entre Administración Central y Administración Local³⁹.

Después de una larga etapa de centralismo, en 1974, el régimen comunista intentó operar una cierta descentralización del sistema decisorio concediendo a las comunidades locales ciertas funciones en la estructura política y de planificación económica de Eslovenia.

Así se constituyeron las comunidades de auto-gestión que serían las encargadas de llevar a cabo todas aquellas funciones que no tuvieran que ser llevadas a cabo obligatoriamente por la Administración del Estado. Se pretendía que el nuevo sistema de comunidades locales garantizara una cierta autonomía local también a los municipios. Sin embargo, la concentración de capacidades decisorias en manos de las comunidades locales y no en manos de la Administración Local relegó a las últimas a sus funciones tradicionales como brazos de la Administración del Estado en el nivel subestatal

El resultado más evidente de estas reformas fue la ruptura de la noción de gobierno local en Eslovenia. Por una parte, el gobierno local entendido desde la óptica de la Administración Pública seguía siendo altamente dependiente del Estado, mientras que el locus de la política territorial no se correspondía con las unidades administrativas, de manera que no pudiera haber identificación entre la “Administración Pública local” y la “democracia local”⁴⁰.

Las reformas introducidas a raíz de la transición a la democracia han tratado de corregir la dislocación del concepto de poder local. Como en otros países, ya analizados, la democracia local se percibió como un elemento fundamental en la transición desde el régimen comunista hacia la democracia. Así la constitución eslovena consagró la autonomía local en el marco de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a los que se le reconocía el derecho de constituirse en municipalidades con autonomía para ocuparse de sus propios asuntos.

Con la adopción de la Ley sobre Gobierno Local en 1994 se constituyeron en Eslovenia nuevas municipalidades que sustituyeron el sistema de Administración Local heredado del régimen comunista. Al mismo tiempo, la aprobación de la Ley sobre Administración Pública permitía la creación de nuevas oficinas de la Administración Central del Estado operantes en los niveles subestatales. El resultado ha sido la creación de un doble sistema

39. Ver Gorazd Trpin: ‘Local government reform in Slovenia: from Socialist self-management to local self-government’ en Harald Baldersheim, Michal Illner y Hellmut Wollmann (eds.) 2003: *Local Democracy in Post-Communist Europe* (op. cit.), p. 170.

40. *Idem*, p. 161.

de Administración Pública en Eslovenia, los municipios desarrollan las funciones políticas y administrativas derivadas de su carácter de autoridad local, mientras que las oficinas del Estado desempeñan aquellas funciones de la Administración del Estado en el nivel local.

Principales subdivisiones territoriales

Eslovenia está dividida en 192 municipios, entre los cuáles hay once ciudades con estatus de municipio. La composición de estos municipios varía tanto en el número de ciudades que los integran, como en población. La siguiente tabla presenta la partición de los municipios en Eslovenia en función de su población.

Tabla 1. Distribución de los municipios en Eslovenia en función de su población

Número de habitantes	Número de municipios
Menos de 1.000	6
Entre 1.000 y 5.000	89
Entre 5.000 y 10.000	43
Entre 10.000 y 20.000	36
Entre 20.000 y 50.000	15
Entre 50.000 y 100.000	1
Más de 100.000	2

La tabla muestra como más de la mitad de los municipios poseen más de cinco mil habitantes. Sin embargo, 95 municipios se encuentran por debajo de esa cifra lo que los convierte en municipios altamente dependientes de la Administración del Estado a la hora de desempeñar las funciones que conforman su autonomía, sobre todo en lo que a recursos financieros se refiere. Aún así el tamaño medio de los municipios en Eslovenia es superior a la de otros países de la zona siendo este de 10.300 habitantes, frente a los 1.600 de la República Checa o a los 1.900 de Eslovaquia.

Existen además 58 unidades administrativas del Estado. Estas son unidades territoriales de la Administración del Estado, parecidas a las *decos* de otros países de la zona y desempeñan funciones no sólo dentro de su propio ámbito de competencia, sino también en el ámbito del control de legalidad y de eficiencia sobre las autoridades locales

Órganos en los que se subdividen las municipalidades y regiones

Tanto municipalidades como las 11 ciudades con estatus de municipio se componen de órganos deliberativos y de órganos ejecutivos, estando estos últimos fuertemente privilegiados frente a los órganos deliberativos.

Órganos deliberativos

La Asamblea Municipal es el órgano deliberativo. Es el encargado de discutir y adoptar las medidas legislativas en todas aquellas materias que afectan al espacio competencial

del municipio. Está compuesto por entre 7 y 45 miembros en función de la población y se elige por sufragio directo y secreto cada cuatro años. En las áreas con presencia de las comunidades Italiana o Húngara, así como en las áreas donde se han asentado tradicionalmente las minorías gitanas, se reserva al menos un representante para la representación de estas minorías étnicas dentro de la Asamblea Municipal. El sistema de elección de representantes varía en función del tamaño de la asamblea. El sistema de elección mayoritario se aplica en aquellas asambleas con 12 o menos representantes, mientras que el sistema proporcional se aplica para el resto. En cualquier caso los representantes de las minorías étnicas se eligen por sistema mayoritario.

Órganos ejecutivos

El alcalde (*zupan*) es el encargado de desempeñar las funciones ejecutivas en el municipio tanto políticas como administrativas. Además preside las reuniones de la Asamblea Municipal. Se elige por sufragio directo por los habitantes del municipio cada cuatro años. El alcalde es el encargado además de asegurar el control de legalidad sobre las actividades de la Asamblea Municipal pudiendo llevar un acto de la asamblea ante los tribunales si se considera que existen problemas de constitucionalidad. A su vez el alcalde no responde ante la Asamblea Municipal.

División de competencias

Los municipios tienen reconocido, sea en la constitución que en las distintas leyes de desarrollo sobre la autonomía local una serie de funciones que les son propias. Además los municipios pueden desempeñar todas aquellas funciones que el Estado decida delegar en el poder municipal. Las competencias que integran el espacio de la autonomía municipal no difieren de aquellas de otros países del entorno. Se incluyen: la prestación de servicios públicos, tales como el alumbrado, mantenimiento de carreteras, provisión de aguas, recogida de basuras, etc.; la provisión de servicios sociales fundamentalmente en lo que concierne a la atención médica primaria y a la escuela primaria; finalmente las ciudades con estatus de municipios tienen competencias en el ámbito del desarrollo urbano y la planificación territorial.

Mención especial merecen las oficinas de la Administración Central que operan en el nivel local. Éstas desempeñan funciones especializadas dentro del área del ministerio de la que dependen, además tienen capacidades de control sobre las actuaciones de los poderes locales en su área de especialización.

Estructura económica de la autonomía local

Tal vez el marco más evidente para discutir el modo en el que se ha desarrollado el proceso de descentralización en Eslovenia sea el ámbito de la estructura económica de la autonomía local.

Como ya hemos dicho anteriormente, el proceso de descentralización en Eslovenia se ha basado en muchos casos en la aplicación de una racionalidad a corto plazo, más orientada hacia la solución de los problemas más inmediatos de las municipalidades que a la resolución de aquellos problemas de carácter sistémico.

Este modo *ad hoc* de actuar en el ámbito de la reforma territorial tiene su correlato en la estructura de recursos de las administraciones locales. Ésta se establece en la Ley sobre Gobiernos Locales y la Ley de Financiación de los Municipios. En ambos documentos se recoge que los municipios deben contar con los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones y se establecen una serie de criterios que constituyen la base para la distribución de los recursos. Éstos son: la población, la participación de partes del municipio en la creación de recursos para el municipio, el nivel de endeudamiento de los mismos. Sin embargo, la regulación de los procesos de implementación de los criterios para la distribución de recursos entre los niveles de gobierno ha tendido a ser demasiado abstracta, generando situaciones de fuerte inseguridad jurídica en ámbitos fundamentales como son la definición y garantía de los derechos reales dentro del ámbito municipal.

Además, el sistema de financiación, establecido en la Ley para la Financiación de los Municipios, no pone a disposición de los mismos los recursos propios necesarios para el desarrollo de sus funciones, de manera que el presupuesto municipal se convierte en un instrumento de control de la autonomía local por parte del gobierno central.

El resultado es un sistema de recursos en los que la nota dominante es la dependencia, sobre todo por parte de los municipios más pequeños de los instrumentos de compensación del Estado, y por tanto de una limitación clara de las capacidades de los municipios de desarrollar su autonomía. Las próximas secciones exploran estas cuestiones en relación a la estructura de ingresos y gastos de los municipios.

Estructura de ingresos de las administraciones locales

La política de distribución de recursos y funciones en Eslovenia no está orientada precisamente a garantizar la autonomía de los municipios y los poderes locales, antes bien sus efectos tiende a recortar dicha autonomía. En este sentido el nivel de ingresos totales de los poderes locales en Eslovenia es parcialmente un reflejo de dicha situación., ya que estos apenas superan la barrera del 9% del Producto Interior Bruto, 2 puntos por debajo de la media de la UE.

La distribución entre recursos propios y recursos derivados de transferencias hace que los primeros representen aproximadamente un 30% de los recursos totales de las administraciones locales, mientras que el 70% restante deriva de transferencias del Estado. La tabla 2 (abajo) resume esta situación.

Tabla 2. Estructura de los recursos de las administraciones locales en Eslovenia en comparación con Europa Central y Oriental

	Eslovenia	Media Europa Central y Oriental
Recursos propios (Impuestos propios e ingresos no derivados de impuestos)	28,5	25
Otros ingresos sin coste (Ayudas genéricas e impuestos co-gestionados con el Estado)	62,9	58
Ingresos vinculados (Ayudas específicas y otros)	8,6	17

De la comparación con la media de los países que conforman este Estudio podemos deducir que la estructura de ingresos de los poderes locales en Eslovenia se ajusta bastante a la de los países del entorno, esto es la estructura de un sistema de Administración Local que en general limita la capacidad de los gobiernos locales para desarrollar la autonomía presupuestaria, si bien en el caso de Eslovenia el nivel de recursos propios es ligeramente más alto que la media, este no es comparable al de aquellos países en los que el desarrollo de la autonomía local es más completo, como Polonia o Hungría.

Aún así es interesante destacar que más del 90% de los recursos de los poderes locales consisten en recursos libres, esto es recursos que no están vinculados al desempeño de actividades específicas y que por tanto están disponibles para los poderes locales para que estos los distribuyan en función de sus necesidades de gasto.

Estos datos hay que contrastarlos sin embargo con el relativamente reducido nivel de ingresos originados a través de impuestos propios. Los municipios en Eslovenia tienen encargada la recolección de los siguientes impuestos: impuesto sobre la propiedad, impuesto sobre las transacciones de bienes inmuebles y propiedades, impuestos sobre el turismo, impuesto de donaciones, impuesto sobre el juego. Sin embargo, estos impuestos no suponen más que el 28% de todos los recursos locales que tienen su origen en impuestos, que a su vez suponen un 60% aproximadamente del total de los ingresos locales. De esta manera el 16,8% de los ingresos totales provienen de impuestos propios, mientras que los ingresos derivados de transferencias con cargo a impuestos sobre la renta de las personas físicas o sobre las actividades económicas suponen un 43,2% de los ingresos totales.

Así pues, aunque la estructura de ingresos puede garantizar una cierta autonomía en el gasto, el bajo nivel de recursos derivados de impuestos propios hace que los municipios en Eslovenia no puedan desarrollar instrumentos de política fiscal más adecuados a sus necesidades de manera que se garantice una mejor adecuación entre ingresos y gastos.

Estructura de gastos

La estructura de gasto de los poderes locales en Eslovenia es consistente con los límites que afectan a la autonomía local, que hemos discutido anteriormente. Así, el primer dato que debe ser destacado es el bajo nivel de gasto público que gestionan los gobiernos locales en comparación con la media europea. Aproximadamente un 9,3% del PIB frente al 11,5% de media de la Unión Europea a 25.

Además la estructura de gasto público privilegia el gasto en inversiones de capital, que se mantiene por encima de la media de la Unión Europea (1,5% del PIB frente al 1,4% de la UE), frente al gasto en bienes de consumo y servicios que está aproximadamente dos puntos por debajo de la media comunitaria.

Como ya hemos visto en casos anteriores, esto es así porque la estructura de distribución de competencias de los poderes locales en Eslovenia favorece la actuación de los mismos en áreas en las que el componente de inversión en infraestructuras es mayor. Además como ya hemos visto antes esta manera de distribuir las competencias aumenta la dependencia de los poderes locales con respecto a la Administración Central, al verse obligados a realizar desembolsos importantes en inversión en bienes de capital, para los cuáles la estructura de recursos propios no está preparada. Este problema es especialmente acuciante en los municipios más pequeños (recordemos que hay unos 95 municipios en Eslovenia que se encuentran por debajo de los 5.000 habitantes).

Esta imagen se confirma a través de la distribución del gasto público de los poderes locales en función de las distintas áreas de intervención o competencia que mostramos en la tabla 3 (abajo).

Tabla 3. Distribución del gasto público de las administraciones locales como porcentaje del gasto total de las administraciones locales en Eslovenia en comparación con la media de Europa Central y Oriental

	Eslovenia	Media Europa Central y Oriental
Servicios públicos generales	14,3	12,8
Educación	24,1	28,9
Salud	1,7	5,0
Bienestar	3,9	11,0
Vivienda	23,7	18,6
Cultura	10,0	6,5
Transporte	11,3	9,2
Otros	11,0	8,0

Fuente: Eurostat.

Como se observa en la tabla la distribución del gasto público de las administraciones locales en Eslovenia es bastante pareja a la media de los países que conforman nuestro

estudio. Las partidas más importantes son las de vivienda y educación seguidas por el gasto en servicios públicos generales y transporte. Esta distribución de gasto sustenta la imagen de unas administraciones locales en las que el peso de las inversiones de capital es relativamente importante frente a la provisión de bienes y servicios, sobre todo si tenemos en cuenta los escasos niveles de gasto que originan partidas como salud o las políticas de bienestar, muy por debajo de la media de los países de la zona. Esta imagen se refuerza si tenemos en cuenta la fuerte presencia del Estado en los niveles locales a través de unidades desconcentradas, que en muchos casos son las encargadas de asegurar la prestación de servicios sociales, sobre todo aquellos relacionados con el Estado del Bienestar.

Conclusiones

Como ya hemos dicho anteriormente, el proceso de descentralización en Eslovenia se ha basado en muchos casos en la aplicación de una racionalidad a corto plazo, más orientada hacia la solución de los problemas más inmediatos de las municipalidades que a la resolución de aquellos problemas de carácter sistémico. Como hemos visto en las secciones anteriores la estructura económica de las autoridades locales en Eslovenia es bastante dependiente de las transferencias del Estado. Así, aunque mantiene un nivel razonable de recursos no vinculados, el nivel tan limitado de recursos que provienen de impuestos gestionados por la Administración del Estado, pone en entredicho al autonomía presupuestaria en lo tocante a la planificación de los ingresos. De hecho, como hemos dicho anteriormente, el presupuesto local se ha convertido en un instrumento de control del Estado sobre los poderes locales. La estructura de gasto público refuerza esta imagen, al insistir en el papel de las administraciones locales como organismos para la inversión, antes que para el gasto en bienes de consumo. Este patrón de gasto genera una mayor dependencia de la Administración del Estado, sobre todo si tenemos en cuenta que el tamaño de los municipios en Eslovenia es relativamente pequeño y, por tanto, no tienen la posibilidad de llevar a cabo este tipo de inversiones.

Conclusiones

La estructura de poder local en Eslovenia no dista demasiado de la de otros países de la zona. En general, el sistema jurídica protege adecuadamente la autonomía local en los niveles superiores del ordenamiento, mientras que la implementación a través de leyes de desarrollo tiende a dejar espacio a cierta arbitrariedad y a la aplicación de una racionalidad a corto plazo que, como hemos visto en otros casos, suele tener un impacto negativo en los procesos de consolidación de las reformas territoriales.

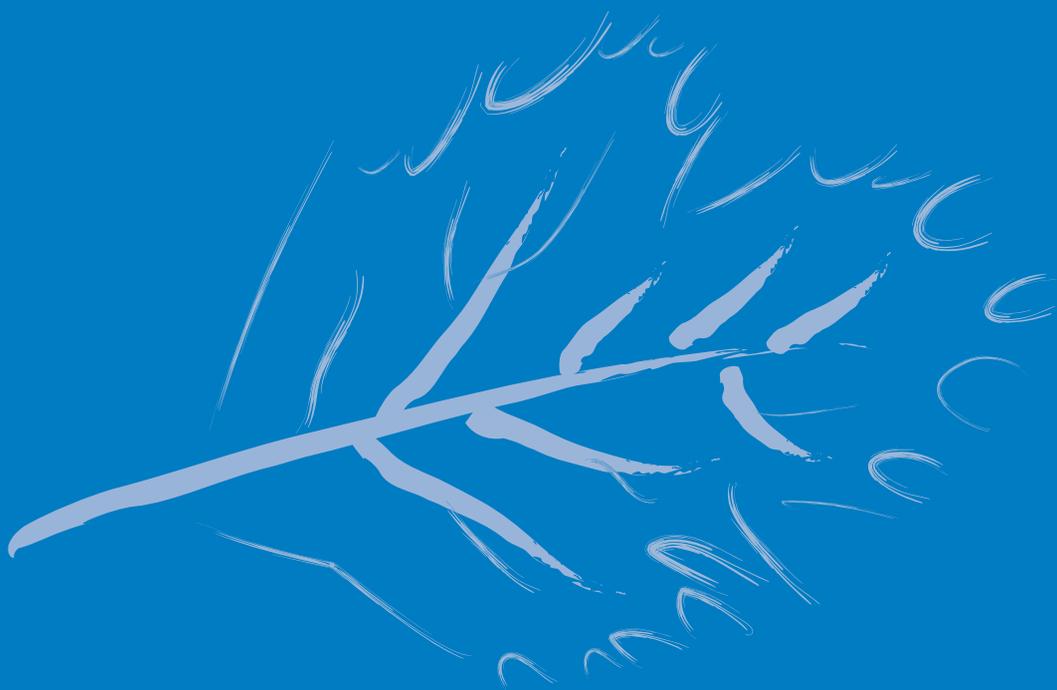
En general el perfil de los municipios en Eslovenia es el de unidades de más de 10.000 habitantes, aunque casi un centenar de ellos se encuentra por debajo de los 5.000

habitantes, que operan en un milieu institucional, en el que la presencia de la Administración del Estado sobre el territorio es bastante importante. A este perfil hay que sumar el bajo nivel de ingresos, pero sobre todo de gasto público que, al privilegiar la inversión en bienes de capital, reduce el papel de las administraciones locales frente a la sociedad como prestadora de servicios públicos y sociales.

Así podemos concluir que el desarrollo de la autonomía local es bastante limitado, aunque en general es consistente con las experiencias de otros países de la zona. Aún así Eslovenia marca estándares de autonomía local que pueden ser tomados como punto de referencia para otros países del área de Europa Sur-Oriental como es el caso de Croacia, Rumania o Bulgaria.

Parte II.

**Una aproximación al desarrollo de una agenda
de cooperación en el marco del fortalecimiento
institucional en el nivel local y regional**



Consideraciones generales: descentralización y democracia en Europa Central y Oriental. Una agenda para el futuro

Han pasado casi 20 años desde que se iniciaran los procesos de transición hacia la democracia en los países de Europa Central y Oriental. En este tiempo, los diez países que componen este estudio han consolidado un marco institucional democrático. Además, nuestros diez países han transitado, de manera más o menos eficiente, hacia una economía de mercado perfectamente integrada en las dinámicas de la internacionalización. Finalmente, han conseguido integrarse en distintas arenas internacionales de decisión, e incluso ocho de los diez son ya miembros de pleno derecho de la Unión Europea, mientras que Rumania y Bulgaria han formalizado su candidatura para la próxima ampliación. ¿Es esto todo? ¿Podemos dar por concluido el proceso de reformas en estos países? Probablemente, la única respuesta sensata a esta pregunta sea no.

Como decíamos en la introducción a este trabajo, hay nuevas e ingentes tareas en el horizonte de las democracias de Europa Central y Oriental. Nuevas porque suponen una renovación del modo de entender la democracia en estos países; ingente porque la democracia un sistema político que se apoya sobre la relación, en muchos casos dialéctica, entre sus dos principales componentes, el *demos* y el *kratos*, la ciudadanía y la Administración.

¿Cuál es el papel de la reforma de la Administración Local en este marco? Si atendemos a lo que las teorías clásicas sobre el federalismo nos enseñan, probablemente debamos concluir que la autonomía local debe ser el locus principal de todas aquellas reformas destinadas a mejorar la relación entre los gobernantes y los gobernados, a facilitar la participación de los ciudadanos en aquellas decisiones que afectan a su vida diaria. Y sin embargo, esta conclusión sería en parte errónea. La verdadera naturaleza del desafío que afrontan hoy en día las administraciones públicas subestatales en Europa Central y Oriental se sustancia en remediar los efectos de un proceso de construcción de la autonomía subestatal cimentado en una óptica unidimensional de la democracia y de la relación entre gobernantes y gobernados.

Una valoración preliminar del retrato de las estructuras de poder territorial en Europa Central y Oriental que hemos presentado en las secciones anteriores, nos permite elevar una conclusión fundamental, esto es, que a pesar de la retórica de descentralización y

autonomía, a pesar de la visión (o precisamente por la naturaleza de dicha visión) de que el poder local podría ser el locus de una renovación de la sociedad y de una “verdadera” implantación de la democracia, en la mayoría de los casos, estos procesos han consolidado estructuras administrativas más o menos dependientes de (y controladas por) la Administración Central del Estado y generalmente poco eficientes en la implementación de aquellos servicios públicos y sociales que tienen encomendados.

En muchos casos las administraciones centrales del Estado, han vaciado de contenido la autonomía local a través de la constitución de un cuerpo paralelo de Administración Pública que gestiona “eficientemente” aquellos servicios que en realidad deberían formar parte de la autonomía local.

En otros casos el problema reside en las elites políticas y en su manera de entender la política territorial como un instrumento más en la lucha entre los partidos por el poder político. En la mayoría de los casos es una mezcla de ambas situaciones, conjugado con una excesiva atomización del nivel local y con una estructura intermedia de poder territorial demasiado dependiente de la Administración del Estado. Las reformas territoriales de Europa Central y Oriental han privilegiado en muchos casos, la institucionalización de un modelo territorial de tipo prefectural, en el que el nivel intermedio de gobierno actúa como representante del Estado, como garante de la unidad de la república y de que el funcionamiento de las autonomías locales no sobrepasa los límites impuestos por la Administración del Estado.

El resultado es que como decíamos en la introducción a este trabajo el sueño de la autonomía local, como raíz de las nuevas democracias no se ha cumplido. La autonomía local, se imbrica en un sistema de gobierno en el que el poder local actúa más como el primer cuerpo del Estado en el territorio que como la representación de las comunidades sobre las que estas instituciones se asientan.

Cabe preguntarse pues si realmente queda espacio en este modelo institucional para que las administraciones locales se impliquen en una segunda revolución democratizadora como la que algunos comentaristas de la política de Europa Central y Oriental reclama. Mi respuesta tentativa es que no es posible que con el estado actual de la estructura territorial de estos países, una segunda revolución democratizadora vea como protagonistas a los poderes locales, o se derive en un proceso de profundización de la autonomía local.

El paisaje de la autonomía local en Europa Central y Oriental muestra como los procesos de reforma territorial en estos países, han seguido un patrón incremental, en algunos casos claramente incoherentes. En muchos casos, el mismo proceso que ha impulsado la descentralización ha propiciado las condiciones para una posterior recentralización. Así, parece improbable que en el estado actual de desarrollo en el que se encuentran las estructuras de gobierno territorial de los Estados de Europa Central y Oriental, existan

las condiciones para un nuevo proceso de reformas a gran escala, que pueda afectar a la estructura del Estado.

Sin embargo, al mismo tiempo creo firmemente en que existen las condiciones para ayudar a las administraciones territoriales en Europa Central y Oriental a mejorar el modo en el que su actividad diaria afecta a la vida de sus ciudadanos. En la primera parte de este trabajo hablábamos de que, a veces, los pueblos son más afortunados que la gente. El desarrollo de actividades de cooperación inter-institucional con los niveles subestatales de gobierno en los países de Europa Central y Oriental debería orientarse hacia conseguir que los poderes locales se impliquen en cambiar la suerte de sus gentes, para colocarla en línea con la fortuna de los pueblos.

Únicamente mejorando los instrumentos de gestión de la cosa pública, podrán las administraciones locales y regionales cooperar en el desarrollo de los itinerarios de vida de sus ciudadanos, facilitar su educación y su formación, su bienestar, su acceso al mercado de trabajo y la calidad de los servicios públicos que estos reciban. Esto es, una Administración Pública mejor formada en las prácticas de gestión de la cosa pública, en la aplicación del ordenamiento comunitario en aquellas materias que les afecten, en como acceder y gestionar los recursos que pone a su disposición la Unión Europea, es una Administración Pública que se encuentra en una mejor posición a la hora de servir los itinerarios de vida de sus ciudadanos.

La agenda que se propone en las páginas que siguen intenta ofrecer una primera respuesta a este desafío. Para ello distinguiremos en primer lugar entre dos contextos de actuación diferentes. El primero es el de la cooperación para la mejora de algunas deficiencias estructurales de los sistemas de gobierno territorial en los países de Europa Central y Oriental.

Así, si bien en casi todos los países que hemos estudiado la democracia local está asentada sobre una protección formal suficiente de la autonomía política de los gobiernos locales y regionales, probablemente sea necesario introducir algunas reformas destinadas a mejorar el nivel de implementación de la autonomía local. Estas incluyen la actuación en el ámbito de la mejora de los instrumentos de descentralización fiscal o la paulatina desaparición de las *decos* y su sustitución por mancomunidades de municipios para la prestación de servicios públicos.

El segundo escenario de actuación está determinado por el proceso de integración de estos países en la Unión Europea. Como hemos dicho más arriba ocho de los diez países que conforman nuestro estudio son ya Estados miembros de la Unión Europea, mientras que otros dos han formalizado su candidatura.

La adhesión a la Unión Europea, más que un punto de llegada, es, sin duda, un punto de partida. La incorporación en las prácticas de las administraciones locales, del *acervo*

comunitario y los estándares de evaluación y responsabilidad en la Administración Pública comparables a los de otras administraciones similares en otros países de la Unión Europea; el desarrollo del conocimiento del medio europeo, como un entorno que abre ventanas de oportunidad para el desarrollo de políticas innovadoras, o simplemente como un espacio del que extraer los recursos necesarios para implementar aquellas reformas que son oportunas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos son los desafíos a los que se enfrentan las administraciones territoriales de los nuevos países miembros, pero también, en un futuro no muy lejano los países candidatos como Rumania y Bulgaria.

En las próximas secciones desarrollaremos con algo más de detalle estas cuestiones. Además, intentaremos ofrecer una agenda de programas que podrían desarrollarse en el ámbito de una política de cooperación para el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza en los niveles subestatales de gobierno en Europa Central y Oriental.

1. Escenario 1: mejora de las estructuras de gobierno territorial

El análisis de los procesos de descentralización en los países de Europa Central y Oriental que conforman este estudio ha mostrado la existencia de algunas incongruencias en el modo en el que estos procesos se han desarrollado desde el comienzo de los procesos de transición a la democracia en el año 1989.

En nuestros diez países la Autonomía Local ha gozado de un elevado prestigio entre las elites políticas, y entre la ciudadanía como el modo de construir un sistema verdaderamente democrático, que asegure la participación ciudadana y la representatividad de las instituciones.

Además la autonomía local se ha beneficiado de una amplia cobertura jurídica formal, que incluye no sólo provisiones constitucionales sino también la publicación de Leyes de desarrollo de la Autonomía local en consonancia con los principios consagrados tanto en los texto constitucional, como en las distintas convenciones internacionales sobre la protección de la autonomía local, de la que todos los países que conforman nuestro estudio forman parte.

Sin embargo, debajo de la cobertura jurídico-formal e ideológica, los procesos de descentralización y la institucionalización y consolidación de niveles subestatales de gobierno han dado lugar a una serie de disfuncionalidades que alteran la vigencia efectiva de los principios de autonomía y democracia local.

En este trabajo hemos analizado dos elementos fundamentales (podríamos decir clásicos) que constituyen la autonomía local, esto es, el problema de la estructura administrativa y la división de competencias entre los distintos niveles de gobierno y el problema de los recursos económicos de los gobiernos subestatales.

Los resultados de nuestro análisis muestran como en los procesos de descentralización se ha impuesto, curiosamente, una lógica de centralismo y desconcentración (a la francesa

o a la italiana hasta los años 90), más que una lógica de descentralización y autonomía política sustentada en los principios del federalismo y de la subsidiariedad, aunque probablemente en el nivel del discurso la retórica sobre las reformas se aproximara más a el segundo modelo que al primero¹.

La evolución de los sistemas políticos en Europa Occidental ha puesto de manifiesto, como cada vez más un nivel adecuado de autonomía de los poderes subestatales se convierte en una necesidad para la adecuada gestión de la cosa pública, en un contexto político e institucional en el que las formas de la autoridad política son cada vez más fluidas.

La gestión de cuestiones tan sensibles como el desarrollo económico territorial, la planificación de la economía, la atracción de capitales extranjeros, pero también la prestación de servicios sociales o la prestación de servicios públicos, pasan cada vez más a través de los niveles subestatales de gobierno. Como hemos visto antes, los países de Europa Central y Oriental, al menos desde un enfoque formal, no son una excepción a la regla de una cada vez mayor presencia de los poderes locales en la vida de sus ciudadanos.

Sin embargo, la valoración general es que en Europa Central y Oriental, los poderes locales se hayan lejos de poder implementar aquellas funciones que forman parte de su autonomía política de manera eficiente. Las razones para esta incapacidad, como ya hemos visto en el análisis pormenorizado de los casos, son múltiples.

En primer lugar, la propia fraccionalización del nivel municipal pone en riesgo la capacidad de los municipios para desarrollar de manera eficiente aquellas capacidades que tienen encomendadas.

El origen de esta fraccionalización hay que buscarlos probablemente en una visión de la autonomía local unidimensional, centrada en la idea de la autogestión y la representación democrática, pero que prestaba poca atención a las condiciones prácticas de implementación de la autonomía política. A esta raíz ideológica hay que sumar por otro lado una cierta cultura de la dependencia del centro en el marco de las relaciones entre administraciones públicas, así como un celo excesivo por la propia independencia frente a unidades similares, que bloquea en muchos casos el desarrollo de iniciativas de cooperación entre unidades del mismo nivel, o incluso el desarrollo de la normativa necesaria para permitir a creación de dichos programas de cooperación.

1. Probablemente sea conveniente recordar aquí que no existe un único modelo de autonomía política o de descentralización que sea más deseable que otros. Los modelos de Administración Pública y de distribución de la autoridad entre distintos niveles territoriales son contingentes en espacio y tiempo. Además, las reformas de las administraciones públicas y la descentralización son procesos complejos y de calado muy profundo donde los inputs inmediatos de las elites políticas y de la sociedad civil interactúan con las tradiciones de gobierno, las culturas administrativas y el sistema de valores sobre la gestión de la cosa pública. Sin embargo, el relativismo intrínseco en la comparación de los distintos modos de organizar la *polis*, no puede servirnos como un escudo o excusa para no intentar identificar alguna líneas de fractura o inconsistencias a las que los procesos de descentralización en Europa Central y Oriental han dado lugar.

En segundo lugar, hay que resaltar una cierta *vis expansiva* de la Administración del Estado en el marco de un profundo y en muchos casos doloroso proceso de reforma que ha afectado a todas las esferas de la vida tanto pública como privada de los ciudadanos.

En tercer lugar, hay que traer a colación de nuevo los factores ideológicos. Las elites políticas no han sido capaces, en muchos casos, de desarrollar un discurso de la reforma institucional desvinculado de la competencia por el poder. El ámbito de la reforma de la Administración territorial no ha escapado a las presiones de la competencia por el poder en el nivel estatal, lo que ha llevado a oscurecer en muchos casos la naturaleza de las reformas, a retrasar la implementación de aquellas que eran más necesarias o a rechazarlas por miedo a favorecer a las facciones políticas rivales u ofrecerles un espacio institucional desde el que consolidar su proyecto político frente a los ciudadanos.

Las inconsistencias que se derivan de estos problemas las hemos visto anteriormente en el análisis de los casos. En muchos casos, la Administración Central del Estado ha creado oficinas desconcentradas (*decos*) que alteran la estructura de división de competencias en favor de la Administración Central del Estado.

Además los niveles institucionales intermedios suelen llevar a cabo funciones de control de la actividad de las autonomías locales, constituyéndose en muchos casos en instituciones de tipo prefectural, más que en niveles de gobierno territorial.

Por otro lado, la elevada fragmentación en casi todos los países de los niveles locales de gobierno hace que estos no sean eficientes en la provisión de los servicios y funciones que tienen encomendados, y deban acudir a la Administración del Estado o al concurso de autoridades intermedias para la implementación de algunas competencias que tienen asignadas.

Finalmente, la estructura de recursos fiscales en estos países no asegura la autonomía de los niveles locales, antes al contrario refuerza la dependencia de los niveles locales de las transferencias de la Administración del Estado para la ejecución de aquellas funciones que tienen asignadas.

En la próximas secciones analizamos estas cuestiones con algo más de detalle en el marco de una agenda de cooperación en el área del fortalecimiento institucional.

El problema de los recursos económicos de los poderes locales

Como hemos visto en el análisis de los casos que hemos presentado anteriormente, los niveles territoriales de gobierno en Europa Central y Oriental, adolecen de una importante falta de autonomía en el ámbito de los recursos fiscales. Así los municipios y las regiones son altamente dependientes de las transferencias del Estado para realizar sus funciones.

La falta de autonomía en los recursos económicos limita las posibilidades de los poderes locales a la hora de planificar su actividad. Así como fomenta una ética de la dependencia de las administraciones locales con respecto a las transferencias de la Administración Central del Estado. Mientras que esta ética de dependencia limita las posibilidades de los poderes locales para ofrecer soluciones innovadoras frente a los nuevos retos que plantean tanto la globalización la economía, como la integración en esferas de decisión supranacional para la vida de los ciudadanos de estos países.

Una manera relativamente sencilla de solucionar este problema es la de descentralizar la recaudación de algunos impuestos, o al menos un porcentaje de los mismos, de manera que se aumenta la capacidad de control de los poderes subestatales sobre sus propios ingresos y de esta manera se produce un aumento paralelo de su responsabilidad como entes públicos en la programación y la implementación de una política de gestión de los recursos locales, no sólo frente a otras administraciones, sino fundamentalmente de cara a los ciudadanos.

Además, es importante asegurar que los recursos de los poderes locales, independientemente de su origen, sean suficientes para la gestión de aquellas competencias que tienen encomendadas. La reciente experiencia de recentralización de algunas políticas públicas en Bulgaria por la falta de recursos en los niveles locales, es un ejemplo de la importancia de mantener el equilibrio entre gasto e ingresos si se quiere asegurar la efectividad de la autonomía política.

Por otro lado, es importante recordar que en aras a mantener una provisión eficiente y suficiente de servicios públicos, tan necesario es contar con un nivel suficiente de recursos, como con los instrumentos de regulación necesarios para la gobernanza de la provisión de dichos servicios.

El diseño de los instrumentos de regulación de la provisión de servicios públicos deben coordinarse con el diseño del sistema de recursos financieros de las autoridades locales, así como con la estructura de división de competencias.

La experiencia en este sentido en muchos países de Europa Central y Oriental no es demasiado satisfactoria. En el marco de la transición a una economía de mercado, los países de Europa Central y Oriental no han conseguido, en muchos casos, crear los instrumentos de regulación necesarios para asegurar que la incorporación de las lógicas de mercado a la provisión de bienes públicos no supongan una quiebra de los principios de transparencia del sistema político y de la responsabilidad de los poderes públicos de frente a los ciudadanos.

Un ejemplo bastará para situarnos en lo que hemos estado intentando explicar en esta sección. Como hemos visto en la Parte I, los poderes locales en Lituania tienen un nivel bajo de ingresos derivados de la recaudación de impuestos propios aunque mantienen

un nivel altísimo de ingresos desvinculados, en concreto de ingresos derivados de impuestos cogestionados con el Estado. Esta estructura, que sería envidiable en otros países de la zona con nivel de dependencia mucho más explícito, oculta, sin embargo, algunas prácticas de recentralización o de limitación de la autonomía política de las autoridades locales. Veamos este proceso en dos casos, la política de educación y la provisión de servicios de agua y alcantarillado en el nivel local.

En el ámbito de la educación los municipios en Lituania tienen importantes responsabilidades financieras presupuestarias, sin embargo la capacidad normativa sobre una parte importante de los recursos de dichas administraciones continúa en manos del Estado. De este modo, aunque las autonomías locales tienen concedida capacidades financieras y presupuestarias, es la Administración Central la que controla realmente el flujo de ingresos que reciben las administraciones locales, y por tanto aquello sobre lo que se puede y no se puede presupuestar y aquello que se puede o no gastar.

De la misma manera en el ámbito de la provisión de servicios de agua corriente y alcantarillado los poderes locales son los encargados de la provisión de este servicio. Sin embargo, los límites impuestos en la cantidad de recursos disponibles por parte de las autoridades locales, y el hecho de que los ingresos derivados del cobro de servicios no baste para subsanar los costes de producción hace que las autoridades locales, recurran a formas de gestión público-privadas (fundamentalmente prácticas de *leasing*).

Las modalidades de gestión público-privadas de servicios públicos se regulan desde el nivel estatal e imponen sistemas de gestión que no fomentan precisamente la eficacia en la provisión de servicios. En el mejor de los casos se mantienen estructuras redundantes entre las administraciones públicas y los inversores privados.

Estas prácticas, que intentan asegurar el control público de la actividad privada en la provisión de servicios atacan fundamentalmente a la transparencia del sistema de provisión de servicios y por tanto a la posibilidad de control por parte del ciudadano, creando además costes innecesarios que finalmente redundan en un incremento de los costes para el consumidor.

El ejemplo de Lituania, además de los elementos que hemos apuntado nos muestra como la intervención en la mejora y racionalización de los sistemas de recursos de las administraciones locales debería atender cuatro objetivos fundamentales:

- El desarrollo un programa de estudios sobre la racionalización de los recursos de las administraciones públicas en cooperación con los ministerios de finanzas y economía de los países de Europa Central y Oriental podría ser un primer paso en la profundización del debate sobre la autonomía fiscal de los poderes locales y regionales.

- Actuación sobre la Administración Pública local en el ámbito de la formación para la planificación y la presupuestación, de manera que tanto si se produce un incremento de los recursos propios de las administraciones locales y regionales como si no, se mejore la capacidad de implementación del gasto público por parte de las administraciones locales. Parece recomendable el desarrollo de políticas de formación en el ámbito de las elites locales que insistan en el desarrollo buenas prácticas de gestión presupuestaria. Estos programas se pueden desarrollar en coordinación con organismos, fundaciones y universidades que operan sobre el territorio, de manera que los resultados en el ámbito de la formación de elites locales sean más efectivos.
- El desarrollo de un programa de estudios sobre los modelos de regulación de la provisión de servicios públicos, su adaptación al ordenamiento comunitario y sus posibles vías de racionalización, en colaboración con organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE, pero también es necesario el concurso de actores que operan sobre el terreno.
- La creación de programas con contenidos específicos que puedan promocionar además los intercambios de experiencias entre municipios que situándose en países diferentes comparten problemáticas similares en el ámbito de la financiación, la planificación del gasto público y la regulación de la provisión de servicios. Estos programas podrían abordar, entre otros, los siguientes contenidos: los problemas de gestión financiera en municipios pequeños y el desarrollo de un mercado financiero en los niveles locales y sus posibilidades a la hora de desarrollar políticas innovadoras de gestión de la cosa pública.

Las actividades que se podrían desarrollar en el ámbito de una agenda específica de cooperación interinstitucional sobre la mejora en los recursos locales y en sus instrumentos de gestión, que hemos mencionado más arriba se resumen en la tabla 1 de la página siguiente.

La reforma de la Administración Pública y las protección de la autonomía política de los entes subestatales

El segundo tema que queremos tratar en el marco de este escenario tiene que ver con las reformas que hay que llevar a cabo en el ámbito de la Administración Pública para garantizar de manera más efectiva la autonomía local.

Como ya hemos dicho antes, en los países de nuestro estudio la autonomía de las administraciones locales está garantizada por los textos constitucionales y durante el proceso de transición gozó de un amplio prestigio como instrumento para sustentar la construcción de la democracia. Sin embargo, el desarrollo de los procesos de descentralización ha tendido hacia la limitación de la misma. Aunque, como hemos explicado anteriormente existen razones de diverso orden para explicar este fenómeno, en general podemos decir que la falta de desarrollo de la autonomía local obedece a la propia complejidad de los procesos de reforma que han tenido que llevar a cabo estos países.

Tabla 1. Recursos de las administraciones locales y política fiscal

Problema	Objetivos	Propuestas	Actores involucrados
<p>En general los niveles locales son dependientes en cuanto a los recursos económicos necesarios para desarrollar aquellas funciones que tienen asignadas. Esta dependencia limita su autonomía política a la vez que crea una cultura de dependencia de la Administración Central</p>	<p>Abrir el debate público sobre la limitación de recursos de las administraciones locales</p>	<p>Desarrollar un programa de estudios sobre la racionalización del sistema de recursos de las administraciones en cooperación con los ministerios de finanzas y economía de los países de Europa Central y Oriental</p>	<p>Ministerio de Economía y Hacienda y ministerios de economía y finanzas de los países de Europa Central y Oriental</p>
<p>Fomentar la reflexión sobre los modelos de regulación de la provisión de los servicios públicos y su impacto sobre la autonomía local</p>	<p>Fomentar la reflexión sobre los modelos de regulación de la provisión de los servicios públicos y su impacto sobre la autonomía local</p>	<p>Desarrollar un programa de estudios sobre los modelos de provisión de servicios en el nivel local en Europa Central y Oriental</p>	<p>AECI, FIAPP, Organismos internacionales como el World Bank Institute y la OCDE, operadores sobre el terreno</p>
<p>Mejorar las capacidades de las administraciones locales en el ámbito de la gestión presupuestaria</p> <p>Permitir el intercambio de experiencias entre municipios que comparten problemas similares en el ámbito de la gestión de la autonomía fiscal</p>	<p>Mejorar las capacidades de las administraciones locales en el ámbito de la gestión presupuestaria</p> <p>Permitir el intercambio de experiencias entre municipios que comparten problemas similares en el ámbito de la gestión de la autonomía fiscal</p>	<p>Desarrollar un programa de formación para las autoridades locales sobre buenas prácticas de gestión de los recursos de los gobiernos subestatales</p>	<p>AECI, FIAPP y organismos e instituciones académicas que operan en los países de Europa Central y Oriental</p>

La profundización en la autonomía de los poderes locales y regionales quizá pueda ser entendida como una deuda del sistema político en los países de Europa Central y Oriental, con respecto a los principios que integran su propio ordenamiento jurídico, más aún como una deuda de los poderes públicos con sus propios ciudadanos y con el momento fundacional de las democracias de Europa Central y Oriental.

El proceso de profundización de la autonomía local exige de todos los poderes públicos un esfuerzo de racionalización de diversos aspectos: la clarificación de los principios que informan la división de competencias entre los niveles de gobierno, la eliminación en la normativa de desarrollo de cláusulas lesivas de la autonomía local por parte de la Administración del Estado, la creación de un espacio normativo exclusivo de los poderes locales en muchos de estos países y la reducción del alcance de la legislación básica o la reducción paulatina de la presencia de la Administración del Estado en los niveles territoriales en aras de una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, son algunas de las cuestiones que deben informar un eventual proceso de profundización de la autonomía local desde el punto de vista de la reforma de la Administración Pública.

Sin embargo, aún más necesario parece un cambio de mentalidad en las elites políticas estatales y subestatales sobre cuál es la naturaleza de los procesos de reforma territorial. Como hemos visto en alguno de los casos que hemos presentado anteriormente, el modo en el que las elites políticas han intentado rentabilizar a corto plazo los procesos de reforma territorial ha sido quizá el elemento más dañino para el desarrollo de la autonomía política de los gobiernos subestatales.

En este contexto el cambio no se prevé que ocurra en el corto plazo. Las reformas institucionales beben tanto de *lo inputs* de las elites que apadrinan el proceso de cambio, como de aquellos elementos estructurales que conforman la cultura sobre el gobierno de la cosa pública en un determinado país. Tal vez, pueda ser solamente a través del desarrollo de pequeñas reformas, que pueda tener lugar el nacimiento de una verdadera cultura del gobierno local, que por ahora parece mantenerse alejada de unas elites políticas que se siguen viendo, en muchos casos como periferias dependientes del centro.

Así las cosas merece la pena sin embargo, explorar algunos campos en los que la cooperación para el refuerzo de las instituciones y el desarrollo de la autonomía local pueda tener un impacto beneficioso en el desarrollo de una cultura de lo local en estos países.

Como hemos dicho antes en los países de Europa Central y Oriental después de más de 20 años de reformas territoriales se impone un proceso de reflexión, que probablemente deba ir acompañado de un proceso de racionalización de las estructuras administrativas que operan en los niveles territoriales. No se trata aquí de emprender una

serie de reformas a gran escala, pero si de introducir los cambios suficientes para reducir la presencia de la Administración del Estado en aquellos ámbitos que forman parte de la estructura de la autonomía local.

Algunos elementos de este proceso de racionalización los hemos apuntado en los párrafos anteriores. Así en primer lugar se debería acometer la racionalización de la estructura legal que afecta al desarrollo de la autonomía local. En concreto la interacción entre la autonomía local como principio del ordenamiento jurídico y su desarrollo a través de la actividad del legislador. El derecho público comparado ofrece diversos instrumentos para la regulación de la actividad del legislador de modo que este respete la imagen maestra de los principio de autonomía consagrado en la norma constitucional. A su vez, es fundamental un proceso de clarificación tanto de la estructura de distribución de competencias como de lo criterios que informan estos procesos.

El enraizamiento de la autonomía local en los ordenamientos jurídicos no es un procesos fácil. La experiencia en países que han sufrido reformas importantes en su estructura territorial nos enseña que la implementación del principio de la autonomía local, normalmente debe enfrentarse a una cultura de gobierno centralizadora que no considera posible la creación de espacios para lo político más allá del centro. Esto es así, más si cabe, en el contexto de los países que analizamos en este estudio. El peso del legado de centralismo que han dejado las distintas estructuras de poder que se han asentado en la región podría ser considerado por si sólo, y más allá de otras consideraciones que hemos hecho en estas páginas, un impedimento suficiente para la implantación de una cultura de lo local en estos países.

Parece necesario el desarrollo de iniciativas de cooperación que ofrezcan alternativas a una cultura de lo público tradicionalmente centralista a través de la participación en distintas actividades de organismos e instituciones en estos países, sobre todo aquellas que puedan tener un impacto más inmediato en la defensa y articulación de lo local en el ordenamiento jurídico de estos países.

El concurso de los Tribunales y Cortes Constitucionales de estos países en este proceso es fundamental. En muchos de estos países, particularmente el caso de Hungría, pero también en el caso de Polonia o en la República Checa, los Tribunales y Cortes Constitucionales gozan de un prestigio social del que carecen otros poderes del Estado como el legislativo o el ejecutivo. Estos órganos, través de su actividad, han ejercido y pueden seguir ejerciendo una función pedagógica sobre la actividad de los distintos poderes públicos y sobre la visión de los ciudadanos sobre la autonomía de los gobiernos subestatales.

Así, el desarrollo de un programa de intercambios sobre prácticas de racionalización del ordenamiento jurídico orientado a funcionarios y personas vinculadas al mundo del derecho, pero también a las elites políticas de estos países puede ser una primera iniciativa

destinada a la apertura de un debate regional sobre la racionalización del ordenamiento jurídico en el ámbito del respeto de la autonomía local.

Este programa de intercambios podría articularse en forma de seminarios en los que especialistas de distintos países, pudieran intercambiar experiencias acerca de la articulación del principio de autonomía local en el marco de los sistemas jurídicos de cada país. Estos seminarios podrían contar además con la participación de organismos internacionales como el Consejo de Europa, que ha defendido activamente el principio de autonomía local a la vez que han cooperado en muchos de estos países en el desarrollo de instrumentos legislativos adecuados para su implementación.

En segundo lugar, se debe emprender un proceso de racionalización de la presencia del Estado en el nivel local, en concreto de reducción de las *decos*. Este proceso equivale a un verdadero proceso de devolución de capacidades a los poderes locales de manera que debe de ir acompañado del desarrollo de una serie de actividades destinadas a formar a los cuadros locales que serán los encargados de gestionar las funciones llevadas a cabo por las *decos*. Entre estas merece la pena destacar la potenciación de la formación de mancomunidades de municipios para la prestación de servicios públicos, en aquellas zonas en las que los municipios carecen de la capacidad necesaria para implementar los servicios públicos y sociales que tienen encomendados.

Las creación de mancomunidades es una manera sencilla de crear las necesarias economías de escala en el nivel municipal que permitan una prestación de los servicios públicos más eficaz y eficiente. La experiencia de otros países así como la experiencias de cooperación transfronteriza entre los países de la Unión Europea muestra como en general las mancomunidades de servicios ofrecen una respuesta adecuada a las necesidades de los ciudadanos en contextos en los que la falta de agregación de las unidades de población imponen fuertes costes en la producción y provisión de servicios públicos.

Como ya hemos visto anteriormente la creación de mancomunidades se enfrenta generalmente a una cultura de lo local que se apoya en la atomización de la esfera territorial de lo político para asegurar nichos de poder a las elites políticas. Además, como ya hemos dicho la cultura de dependencia de las elites locales con respecto al centro no colabora en la creación de instrumentos de gestión novedosos que puedan reforzar el papel y la autonomía de las instituciones locales frente a las necesidades de sus ciudadanos.

Por ejemplo en el caso de los municipios más pequeños de Polonia los servicios públicos se proveen a través de compañías públicas multiservicio, esto es que se encargan de la provisión de más de un servicio a la vez. Esta manera de agregar la producción de servicios públicos para reducir los costes de producción genera una situación de monopolio en el nivel local, además de severas ineficiencias en la producción ya que es la

misma compañía la que debe atender a las demandas de servicios dispares y por tanto internalizar los costes de la producción de todos y cada uno de los distintos servicios que provee.

En casos como este la creación de mancomunidades de servicios podría servir para mejorar la competitividad y la diferenciación en la provisión de servicios públicos, de esta manera a través del concurso cooperativo de las distintas comunidades se podría consolidar un sistema de provisión de servicios que, sin incurrir en mayores costes para el ciudadano, ofreciera una producción diferenciada y, por tanto, más eficaz.

De esta manera parece necesario acometer el desarrollo de iniciativas que ataquen de raíz el fenómeno del localismo, sobre todo en el ámbito de la producción de servicios y bienes públicos. La creación de programas de formación tanto para los niveles locales como para los niveles estatales de gobierno en el ámbito de la gestión y constitución de mancomunidades para la prestación de servicios, parece una alternativa interesante en el marco de esta agenda. Estos programas verían la participación tanto de instituciones españolas como de instituciones locales y nacionales en los países de destino, así como debería contar con la participación de instituciones y organizaciones operando sobre el terreno, y deberían suponer una plataforma para la potenciación y el intercambio de buenas prácticas en la gestión cooperativa de la producción de distintos servicios.

El marco del programa de hermanamientos parece una plataforma ideal desde la que desarrollar estas iniciativas.

Los contenidos de este epígrafe se resumen en la tabla 2.

Tabla 2. Racionalización de la Estructura de la autonomía local

Problema	Objetivos	Propuestas	Actores involucrados
Racionalización de la estructura administrativa en el desarrollo de la autonomía local	Abrir el debate sobre la racionalización del ordenamiento jurídico. Conflictos entre el principio de autonomía local y la legislación de desarrollo	Desarrollo de un programa de intercambios entre instituciones sobre la racionalización del ordenamiento jurídico en materia de defensa de la	FIIAPP, Instituciones jurídicas en España y en los países de Europa Central y Oriental, Organismos internacionales Consejo de Europa autonomía local
	Racionalización de la división de competencias entre niveles de gobiernos	Programa de formación para los poderes locales sobre la gestión de competencias y la creación de	FIIAPP, INAP, instituciones y organizaciones que operan en los países de Europa Central y Oriental, ministerios del Interior o de administraciones públicas en los países de Europa Central y Oriental
	Reducción de la presencia administrativa del Estado	mancomunidades para la prestación de servicios públicos y sociales	
	Desarrollo de mancomunidades para la prestación de servicios públicos		

2. Escenario 2: los desafíos derivados de la incorporación a la Unión Europea

Desde mayo de 2004 ocho de los diez países que componen nuestro estudio son miembros de pleno derecho de la Unión Europea. El proceso de adhesión ha implicado importantes reformas para estos países, liberalización de los mercados, reformas institucionales que han afectado al funcionamiento de la Administración Pública, la implementación de una política territorial de desarrollo, reformas en el ámbito de la justicia o de la política interior, etc. El tratado de adhesión firmado el primero de Mayo certifica que estos Estados han alcanzado los estándares mínimos en sus procesos de reforma que les permiten formar parte de la Unión.

Sin embargo, el momento de la adhesión sólo ofrece una certificación formal de los resultados alcanzados por estos países. Así, más allá de las convenciones sobre la europenización u occidentalización de los países que conforman el club de los nuevos miembros de la Unión, la incorporación en estos países del *acervo comunitario* es en muchos casos deficiente, sobre todo en lo tocante al funcionamiento de aquellas administraciones que trabajan más cerca del ciudadano como los poderes locales.

Aún así, la adhesión a la Unión Europea significa algo más que la incorporación de la normativa comunitaria en áreas significativas de la vida política social y económica de nuestros países. La incorporación a la Unión Europea supone la apertura de las fronteras de lo político.

Para los niveles subestatales de gobierno, la pertenencia a la Unión Europea implica que su autonomía política no se define únicamente con respecto a los niveles nacionales de decisión, sino también con respecto al nivel Europeo. Así Europa se convierte en el locus de una nueva estructura de oportunidades y desafíos para los poderes locales.

Por un lado, la normativa comunitaria impone límites y regulaciones en ámbitos que tradicionalmente han pertenecido a la autonomía política de los entes subestatales, vaciando de contenido algunos elementos de dicha autonomía.

Sin embargo, la Unión Europea es también un marco donde es posible desarrollar nuevas políticas que permitan a los entes subestatales superar los estrechos límites de la soberanía nacional, en un mundo que cada vez más requiere de las autoridades políticas la capacidad de actuar en una escala supranacional a fin de satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

La historia del desarrollo de la Unión Europea certifica su carácter dialéctico, en cuanto que estructura de oportunidad, pero también límite para el desarrollo de la autonomía. Existen precedentes de grandes éxitos, regiones y entes municipales que han sido capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece la Unión Europea, mientras que

otros territorios se han quedado rezagados en la carrera de la integración Europea, sellando la historia de aquellos territorios que de alguna manera conforman una nueva periferia. Estas historias de éxitos y fracasos no se construyen desde una visión estática de la autonomía política, esto es, desde la idea que sólo aquellos territorios que gozan de una mayor autonomía son capaces de desarrollar un perfil propio en el ámbito comunitario, antes bien, en casi todos los casos los éxitos (y los fracasos) son el resultado de la visión (o falta de la misma) de las elites políticas y administrativas locales.

Estos son los grandes desafíos que presentan la integración en la Unión Europea para los gobiernos subestatales de los nuevos países miembros, del mismo modo que fueron por ejemplo para las Comunidades Autónomas españolas durante los años noventa. Por un lado la incorporación efectiva del *acervo comunitario* en el funcionamiento diario de las instituciones. Por otro lado, desarrollar sus capacidades en el marco de las nuevas reglas de juego. Esto es, aprender a trabajar en el marco de la polis comunitaria, incluso yendo más allá de los límites impuestos por las soberanías nacionales. En las próximas secciones analizaremos las posibilidades para el desarrollo de una agenda de cooperación interinstitucional en estos ámbito.

Incorporación del acervo comunitario

A la hora de explicar lo que supone la incorporación del acervo comunitario en la vida de las comunidades locales, tal vez lo mejor sea comenzar por presentar un ejemplo de la vida real.

Como ya hemos visto en las secciones anteriores, los gobiernos locales de los países que estamos estudiando tienen responsabilidades en materia registral. Hace unos meses un amigo mío de nacionalidad alemana y su compañera, de nacionalidad italiana tuvieron un hijo, en la ciudad de Budapest.

La normativa comunitaria impone la libre circulación de personas bienes y capitales en los territorios de la Unión, lo que implica la supresión de las barreras entre los países integrantes de la Unión que impidan esa libre circulación, esto es la posibilidad de que por ejemplo un trabajador alemán se traslade a Hungría, Eslovenia o el Reino Unido para desarrollar su actividad, e impone por tanto el deber para los poderes públicos de establecer los mecanismos necesarios para que esto sea posible.

Sin embargo, para este amigo mío y su compañera, dar de alta a su hijo en el registro público del distrito de Budapest en el que residen ha sido algo más que una odisea, (¡Que el funcionario de turno quiso resolver con la presentación física del neonato en el registro dos días después de haber nacido!) por el simple hecho de que para las autoridades de la Oficina del Registro del Distrito III de Budapest ésta era la primera vez que tenían que enfrentar un caso en el que dos ciudadanos comunitarios (no húngaros) tenían un hijo en suelo Húngaro. Mientras tanto, en una situación similar dos compañeros de

universidad que viven en Italia, sólo tuvieron que afrontar la pesadez de hacer la fila de rigor en la oficina del Registro del Comune de Firenze para dar de alta a su hijo.

La historia de estos amigos muestra como la incorporación del acervo comunitario en el quehacer cotidiano de las administraciones locales es un hecho que afecta, y mucho, a la vida de los ciudadanos.

La normativa comunitaria afecta a numerosos aspectos de la vida cotidiana de las administraciones locales, pero fundamentalmente afecta de manera muy importante a los derechos de los ciudadanos que, pueden verse vulnerados por la inaplicación o la aplicación incorrecta de la normativa comunitaria. El caso de la libre circulación de personas es un ejemplo entre muchos otros que podríamos poner.

La experiencia comparativa de los distintos procesos de ampliación (el caso español no es en ningún caso una excepción) nos muestra como es más que necesario desarrollar una política activa de ayuda a los gobiernos subestatales para la incorporación del acervo comunitario a su actividad diaria.

Una política activa de formación de las autoridades administrativas locales es necesaria, no sólo en el periodo anterior a la incorporación a la Unión Europea, sino, sobre todo, una vez que estos países forman parte de la misma ya que, es en este momento, cuando se produce la violación efectiva de los derechos de los ciudadanos de la Unión. De esta manera, el periodo de incertidumbre entre el periodo previo a la adhesión y la efectiva incorporación de la normativa comunitaria debe hacerse lo más breve posible.

En este sentido parece recomendable desarrollar los instrumentos de una política de cooperación inter-institucional que ayude a las administraciones locales a incorporar la normativa comunitaria, sobre todo en aquellas materias que afecten más directamente a la vida de sus ciudadanos. Estas incluyen, no sólo las actividades registrales, como hemos analizado anteriormente sino también, las capacidades en el ámbito de la planificación urbana, la gestión de los servicios de transportes, la provisión de servicios públicos como agua, gas, electricidad, etc.

Esta política se debería estructurar a través del intercambio de experiencias entre administraciones locales y regionales españolas y de los nuevos países miembros, así como de los países candidatos a formar parte de la UE. Como ya se ha demostrado, la política de hermanamientos es una estructura adecuada y eficiente para el desarrollo de este intercambio de experiencias en el marco de la incorporación del acervo comunitario.

Además, los efectos de la política de hermanamientos podría profundizarse a través del desarrollo de seminarios de formación específicos para funcionarios que operan en los distintos niveles subestatales. Para ello sería interesante asegurar la participación de

instituciones como el Instituto Nacional de Administraciones Públicas, en colaboración con instituciones similares de los países de Europa Central y Oriental, así como con el Instituto Europeo de Administración Pública. La tabla 3 resume la propuesta en el marco de la incorporación del acervo comunitario.

A través de estas actividades, y otras iniciativas similares podremos asegurar que la transición hacia una correcta implementación de la normativa comunitaria sea lo suficientemente breve como para reducir algunas situaciones de indefensión innecesarias. Además la correcta aplicación de la normativa comunitaria puede ayudar a mejorar no sólo la calidad y la seguridad jurídica en las actividades de los poderes locales, sino que probablemente pueda ayudar a desarrollar en estos países un mayor conciencia de lo que supone formar parte de la Unión Europea, más allá del sueño, caducado desde hace ya tiempo, de la integración en el mundo occidental.

La tabla 3, que mostramos a continuación, intenta resumir los aspectos que hemos desarrollado más arriba en el ámbito de una agenda de cooperación que favorezca la incorporación del acervo comunitario a la vida de estos países.

Tabla 3. Incorporación del acervo comunitario

Problema	Objetivos	Propuestas	Actores involucrados
En los países que forman parte de la UE, la falta de incorporación del acervo comunitario en aquellas materias que afectan las competencias de los poderes locales, genera situaciones de vulneración de los derechos de los ciudadanos	Ayudar a la incorporación del acervo comunitario en la práctica cotidiana de las administraciones locales	Programa de hermanamiento Desarrollo de un programa de formación para funcionarios de los niveles subestatales sobre la incorporación de la normativa comunitaria en la actividad de las administraciones locales	Administraciones subestatales en España y Países de Europa Central y Oriental coordinados a través de la FIIAPP y la AECI Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Institutos de Administración Pública en países de Europa Central y Oriental, Instituto Europeo de Administración Pública

Desarrollo económico territorial y Unión Europea

Como ya hemos dicho antes, la incorporación a la Unión Europea no sólo genera nuevos desafíos para las administraciones locales y regionales, sino que también abre un nuevo marco para el desarrollo de políticas innovadoras en el marco de las capacidades de los poderes subestatales.

La vinculación de las administraciones públicas locales y regionales en la promoción y el desarrollo económico de sus territorios es probablemente el campo donde el establecimiento de

sinergias entre los distintos niveles de gobierno puede tener un impacto más beneficioso tanto para los ciudadanos de los países que conforman este estudio, como para las propias instituciones subestatales.

Sin embargo, como hemos podido ver en el análisis de los distintos casos y como muestra la literatura especializada en la materia, el desarrollo de modelos territoriales de desarrollo económico a través del concurso de los poderes subestatales en el marco de las políticas de cooperación de la UE no ha sido, durante el proceso de adhesión, todo lo satisfactorio que habría cabido desear.

En primer lugar, la creación de regiones para la implementación de los fondos de la Unión Europea en estos países ha enfrentado numerosos problemas, no siendo el menor de estos, los recelos, tanto de ciudadanos como de las elites políticas, frente a la planificación y la políticas de desarrollo regional. Además, el establecimiento de regiones estadísticas (NUTS) con el objetivo de beneficiarse de los fondos estructurales que ofrece la Unión Europea, en muchos casos ha generado justo el efecto contrario. Esto es, en algunos casos las regiones creadas tienen tan poca capacidad y recursos para la implementación de estos fondos que dejan de ser elegibles para la distribución de los mismos, o ven reducida su capacidad para implementar aquellos proyectos que serían realmente necesarios en la zona, ya que para ello deben contar con el apoyo del Estado, que no siempre está dispuesto a sostener y ayudar en la cofinanciación de planes de desarrollo regionales.

En segundo lugar, la inversión de capitales extranjeros tiende a concentrarse en aquellas áreas donde la estructura económica hace más rentable la inversión a través de la generación de economías de escala. Esto suele ocurrir en los distritos capitalinos o en aquellas regiones donde el desarrollo económico ha alcanzado unas ciertas cuotas que permiten una mayor rentabilización de las inversiones. La estructura territorial ha tendido a reforzar estos patrones a través de la creación de regiones estadísticas que abarcan el distrito capitalino, dejando fuera el *hinterland* de la ciudad que queda marginado de los flujos de inversión.

Finalmente, existe un problema más general de falta de capacidad para movilizar los recursos existentes en el espacio europeo para llevar a cabo políticas de desarrollo. En muchos casos las elites subestatales no tienen la formación o la información suficiente acerca de los programas comunitarios o de las posibilidades y requisitos para participar en ellos. Los Estados, en parte espoleados por las instituciones comunitarias, han tendido a monopolizar las relaciones con la Unión en el marco del proceso general de reformas. El resultado es que no se ha producido el desarrollo de una elite política y administrativa en el nivel subestatal con la formación suficientes para desarrollar propuestas e implementar un programa de desarrollo territorial coordinado y multisectorial. Pero además, a esto hay que sumar la actitud de las elites políticas locales, que apuestan muchas veces por proyectos que conceden una alta visibilidad (visibilidad que se

rentabiliza en forma de votos al final de la legislatura) en el corto plazo sin entrar a considerar la importancia o relevancia del mismo en el marco de una visión más amplia del desarrollo territorial.

La consecuencia principal, como hemos dicho ya en otras secciones de este trabajo, es que existe una tendencia general a territorializar los patrones de desigualdad económica. En países como Hungría, Polonia o la República Checa, la estructura territorial ha profundizado las dinámicas de desigualdad entre aquellas zonas que han sabido extraer beneficios de la incorporación a una economía de mercado y aquellas que han quedado al margen de los círculos virtuosos de desarrollo económico.

Así pues, uno de los desafíos más importantes en el marco de la incorporación a la Unión Europea, desde el punto de vista de las administraciones territoriales es la de desarrollar los instrumentos necesarios para la mejora de la gestión tanto de los fondos comunitarios, en el marco de las políticas de desarrollo territorial.

La mejora en los instrumentos de gestión de las políticas de desarrollo territorial se ha mostrado, en la experiencia comparada de otros sistemas políticos con niveles bajos de descentralización en el nivel regional, como un elemento muy importante en el desarrollo de la autonomía política de las regiones, pero sobre todo en la consolidación del nivel regional, como un nivel político reconocible de cara a los ciudadanos.

La clave de este proceso se haya en la vinculación, por parte de las elites políticas de los niveles regionales, de las políticas de desarrollo territorial a un proyecto más amplio de construcción del territorio como ente político, en un espacio institucional multinivel en el que la autonomía política se construye a través de la interacción de las instituciones locales con distintos niveles de gobierno, más allá de la distribución jerárquica de la autoridad política.

En un contexto como el de los países de Europa Central y Oriental, donde los niveles regionales gobierno son vistos con recelo por parte de la ciudadanía y en general de los actores políticos, la construcción de una imagen de la región como un espacio eficiente y capaz de gestionar problemas que afectan directamente a sus ciudadanos, más allá de los prejuicios derivados de la mala utilización de la política regional por parte de los regímenes comunistas, se antoja bastante importante. Sin embargo más allá de la capacidad para establecer programas de cooperación que tengan un impacto real sobre la implementación de las políticas de desarrollo territorial en los niveles subestatales, este proceso requiere de un cambio en la mentalidad y en la cultura administrativa de las elites políticas de estos países.

Así, el aspecto más importante en el que cabría hacer énfasis desde el punto de vista de la cooperación para el fortalecimiento institucional puede ser el de la mejora de los instrumentos de gestión e implementación de las políticas de desarrollo territorial, así como de la mejora en la formación de los cuadros de las administraciones subestatales.

El desarrollo de una herramienta supranacional de información sobre prácticas de desarrollo territorial parece una iniciativa interesante en clave de fortalecer los instrumentos de cooperación transnacionales entre instituciones subestatales en la zona, así como las capacidades de las instituciones locales y regionales de implementar de manera efectiva un proyecto de desarrollo territorial.

Se trataría de establecer junto con las instituciones del Estado y subestatales de los países de Europa Central y Oriental una estructura de información sobre prácticas de desarrollo territorial que cumpla las siguientes funciones. En primer lugar, sistematizar la información sobre las iniciativas europeas clasificándola en función de distintas áreas de interés. En segundo lugar, almacenar la información acerca de los programas ya implementados de manera que se pueda crear un poso de experiencias que sirva a otros municipios y regiones para mejorar sus propias políticas de desarrollo territorial y aprender de las experiencias de territorios que enfrentan problemas similares. En tercer lugar, crear una base de datos de buenas prácticas institucionales en el ámbito de las políticas de desarrollo territorial, que puedan ser implementadas desde los poderes locales.

Además habría que desarrollar programas de formación para el personal de las administraciones públicas subestatales en el que participen centros de formación que operan sobre el territorio y que incida en la formación de cuadros en las mejores prácticas de desarrollo territorial.

En el marco de estos programas, se podría fomentar la participación de funcionarios españoles tanto del nivel estatal como de la Administración Local o de la administración de las Comunidades Autónomas. La experiencia de las instituciones españolas en el marco de la gestión de fondos de cohesión y fondos estructurales, sobre todo en el nivel regional o subestatal puede servir como modelo para el desarrollo de programas de desarrollo económico territorial similares en los países que conforman este estudio.

Además, España ofrece un abanico muy interesante de experiencias en la gestión de diversos problemas de desarrollo territorial como pueden ser la reconversión industrial y a terciarización de la economía; las políticas de desarrollo rural en el marco de la nueva agenda de la política agraria común así como la protección del medio rural en el marco de una política activa de protección del medio ambiente y de los valores etnográficos asociados al mundo rural; el relanzamiento de ciudades en declive y la importancia de la planificación urbana; la importancia de la creación de coaliciones de desarrollo en el nivel territorial entre actores públicos y privados que permita una mejor gobernanza de la economía territorial y una mejor adaptación a las condiciones de la economía global. materias todas éstas que se sitúan en el corazón de las políticas de desarrollo territorial.

Así, sería interesante contar con una plataforma de encuentros que permita la transmisión de ideas entre gobiernos subestatales que enfrentan problemas de desarrollo

similares, así como el intercambio de modelos innovadores de gestión del desarrollo territorial que generen prácticas virtuosas de isomorfismo. La tabla 4 (abajo) resume alguna de las propuestas que hemos hecho en los párrafos anteriores.

Tabla 4. Política de desarrollo territorial

Problema	Objetivos	Propuestas	Actores involucrados
Las políticas de desarrollo territorial no han tenido el efecto deseado. Falta de formación de las elites locales en el ámbito del desarrollo territorial; excesiva dependencia del Estado; escasa capacidad por parte de los entes subestatales para implementar programas de desarrollo territorial	Desarrollar instrumentos de gestión de la información sobre buenas prácticas de desarrollo territorial	Creación de una herramienta de información sobre desarrollo territorial.	AECI, Dirección General de Política Regional (DGRegio), Ministerios para el desarrollo territorial de los nuevos países miembros, autoridades subestatales
	Mejorar la formación de los funcionarios público en el nivel local sobre desarrollo territorial	Desarrollo de un programa de formación para funcionarios de los niveles subestatales sobre prácticas de desarrollo territorial. El programa debe explorar distintas experiencias de desarrollo territorial	INAP, AECI Institutos de Administración Pública en países de Europa Central y Oriental, Fundaciones y otros centros de investigación operando en el territorio.
	Generar prácticas virtuosas de isomorfismo		

A lo largo del presente trabajo hemos intentado presentar el problema de la descentralización dentro del marco de los procesos de transición y consolidación de la democracia que han tenido lugar en los países de Europa Central y Oriental desde 1989. Así hemos visto como los procesos de consolidación de las autonomías locales han formado parte fundamental de un proceso de construcción de la democracia que vio en la democracia local uno de sus principales pilares.

En la primera parte de este trabajo hemos explorado el desarrollo de los procesos de descentralización en diez países de Europa Central y Oriental. Así después de analizar desde una perspectiva comparativa las dinámicas de reforma administrativa y la estructura de asignación de recursos, hemos emprendido el estudio pormenorizado de cada uno de los países que conforman el presente estudio.

La conclusión de esta parte del estudio es que los procesos de descentralización, democratización y transición hacia una economía de mercado han alumbrado un entramado institucional complejo, en el que la autonomía local se ha desarrollado de manera limitada, sobre todo teniendo en cuenta las perspectivas que se abrieron durante las fases iniciales de los procesos de transición a la democracia en muchos de estos países.

En la segunda parte de este trabajo, hemos intentado alumbrar una agenda para el desarrollo de actividades de cooperación en el ámbito del fortalecimiento institucional en estos países. Nuestra agenda se ha centrado en intentar ayudar a las administraciones territoriales en Europa Central y Oriental a mejorar el modo en el que su actividad diaria afecta a la vida de sus ciudadanos.

La idea fundamental en esta parte del trabajo es que, únicamente mejorando los instrumentos de gestión de la cosa pública, podrán las administraciones locales y regionales cooperar en el desarrollo de los itinerarios de vida de sus ciudadanos, facilitar su educación y su formación, su bienestar, su acceso al mercado de trabajo y la calidad de los servicios públicos que estos reciban.

Nuestra agenda ha tratado de distinguir dos contextos de actuación diferentes. El primero es el de la cooperación para la mejora de algunas deficiencias estructurales de los sistemas de gobierno territorial en los países de Europa Central y Oriental.

Así, si bien en casi todos los países que hemos estudiado la democracia local está asentada sobre una protección formal suficiente de la autonomía política de los gobiernos locales y regionales, probablemente sea necesario introducir algunas reformas destinadas a mejorar el nivel de implementación de la autonomía local. Estas incluyen la actuación en el ámbito de la mejora de los instrumentos de descentralización fiscal o la paulatina desaparición de las *decos* y su sustitución por mancomunidades de municipios para la prestación de servicios públicos.

El segundo escenario de actuación está determinado por el proceso de integración de estos países en la Unión Europea. Como hemos dicho más arriba ocho de los diez países que conforman nuestro estudio son ya Estados miembros de la Unión Europea, mientras que otros dos han formalizado su candidatura.

Como decíamos en las secciones anteriores, la adhesión a la Unión Europea, más que un punto de llegada es sin duda un punto de partida. La incorporación en las prácticas de las administraciones locales, del *acervo comunitario* y los estándares de evaluación y responsabilidad en la Administración Pública comparables a los de otras administraciones similares en otros países de la Unión Europea; el desarrollo del conocimiento del medio europeo, como un entorno que abre ventanas de oportunidad para el desarrollo de políticas innovadoras, o simplemente como un espacio del que extraer los recursos necesarios para implementar aquellas reformas que son oportunas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos son los desafíos a los que se enfrentan las administraciones territoriales de los nuevos países miembros, pero también, en un futuro no muy lejano los países candidatos como Rumania y Bulgaria.

De manera más general, en estas páginas hemos intentado mostrar como para que la autonomía local sirva como refuerzo al proceso de construcción de la democracia, hace falta algo más que una elaborada retórica sobre el significado de la autonomía local como garante de la participación de los ciudadanos en la cosa pública.

La experiencia de los países de Europa Central y Oriental muestra como la falta de una visión compleja sobre lo que significa la democracia o la autonomía local, puede acabar por quebrar las esperanzas de construir un sistema político en el que el *demos* sea más importante que el *kratos*. Las transiciones en Europa Central y Oriental evocaron ese sueño hace casi veinte años. Hoy sin embargo, las democracias que han resultado de esos procesos se han aproximado más a un modelo de democracia, que más allá de los procesos de consolidación institucional se mantiene aún demasiado alejado del ciudadano.

Los poderes locales, no se han desarrollado como espacios públicos, donde el ciudadano encuentra una esfera de discusión y argumentación sobre aquellos asuntos que afectan a su vida diaria. Antes bien, más allá de instituciones de la democracia formal, los poderes locales se insertan en un complicado entorno institucional, en el que las más de las veces las agencias del Estado oculta el papel de las administraciones locales alejando de su locus legítimo decisiones que afectan a la vida de las comunidades locales.

Pero además los poderes locales han fallado, en cierta medida, a la hora de proveer a sus ciudadanos con una serie de servicios esenciales. La falta de eficiencia de los poderes locales y regionales a la hora de proveer servicios públicos y sociales no ha facilitado el desarrollo de los itinerarios de vida de los ciudadanos. Así más allá de las grandes ciudades, existe toda una serie de municipios y regiones donde los ciudadanos son incapaces por ejemplo de encontrar un trabajo, o no pueden disfrutar de una red de transporte adecuada o de un medio-ambiente medianamente saneado.

Así el fracaso de los procesos de consolidación de la autonomía local no es sólo un problema de estructura institucional, sino que es fundamentalmente un problema para la vida de todas aquellas personas que aún tienen que pagar las consecuencias de un dramático proceso de reforma económica y política. Probablemente, reflexiones similares puedan hacerse de los procesos de descentralización en otras áreas del mundo. Así, estas páginas creemos que pueden servir como plataforma para hacer una llamada a la cautela a la hora de analizar el impacto que la reforma institucional puede tener sobre el desarrollo humano de los pueblos.

Después de casi veinte años de reformas, probablemente sea necesario un proceso de reflexión sobre el estado actual de los procesos de descentralización y sobre el papel que pueden jugar los gobierno subestatales ante los nuevos desafíos que enfrentan los países de Europa Central y Oriental. Sin duda ese proceso se abrirá a partir del año 2009 cuando en el 20 aniversario de las transiciones a la democracia de los países de Europa Central y Oriental los foros intelectuales y políticos decidan escribir la historia del último quinto de siglo.

Por nuestra parte, desde el modesto púlpito que ofrecen estas páginas, hemos intentado explicar como después de todos estos años la mayor deuda que tienen los procesos de transición a la democracia sigue siendo la incorporación de aquellos que han sido los perdedores sistemáticos de todas y cada una de las reformas emprendidas, al sueño del progreso y del desarrollo social y económico.

Los poderes locales tienen algo que decir en este proceso. Sin duda. Como atestiguan las últimas secciones de este trabajo se puede y probablemente se debe invertir en la mejora de los instrumentos de gobernanza local que puedan ayudar a las instituciones locales a desarrollar su autonomía en un contexto que más y más exige de la política y de los gobiernos subestatales la capacidad de responder a los desafíos de la globalización y de la integración europea.

Fuentes primarias

Ministerio de Asuntos Exteriores de España

Ministerio de Asuntos Exteriores y cooperación 2005: *'Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008'*.

Ministerio de Asuntos exteriores 2005: *'Avance de seguimiento PACI-2004: La ayuda oficial al desarrollo española en 2004'*.

El Consejo de Europa

El Consejo de Europa 1996: *'Structure and operation of Local and Regional democracy: Lithuania'* Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 1997: *'Structure and operation of Local and Regional democracy: Bulgaria'* Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 1998: *'Structure and operation of Local and Regional democracy: Slovenia'* Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 1998: *'Structure and operation of Local and Regional democracy: Rumania'* Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 1999: *'Structure and operation of Local and Regional democracy: Estonia'* Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 1999: *'Structure and operation of Local and Regional democracy: Latvia'* Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 1999: '*Structure and operation of Local and Regional democracy: Slovakia*' Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 2000: '*Structure and operation of Local and Regional democracy: Poland*' Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 2001: '*Structure and operation of Local and Regional democracy: Czech Republic*' Strasbourg: Publicaciones del Consejo de Europa.

El Consejo de Europa 2005: *Proceedings of the South-Eastern Europe Regional Ministerial conference: Effective Democratic Governance at local and Regional Level* Zagreb, Croatia 25-26 de Octubre 2004. Local Government and Public Reform Initiative/Open Society Institute: Budapest.

Comisión Europea

Comisión Europea: '*Romania 2005 comprehensive monitoring report*' Bruselas 25 de octubre de 2005.

Comisión Europea: '*Bulgaria 2005 comprehensive monitoring report*' Bruselas 25 de octubre de 2005.

Comité de las Regiones

Comité de las Regiones 1999: '*Preparing for EU Enlargement: Devolution in the First wave candidate countries*' CoR Studies E-4/99 Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

Comité de las Regiones 2000: '*A Europe of Regions and Cities: Strategies and prospects for EU enlargement*' CoR Studies E-1/2000 Brussels: Office for Official Publications of The European Communities.

Comité de las Regiones 2002: '*Por una Europa de las regiones y de las ciudades estrategias y perspectivas para la ampliación de la UE (Parte II sobre Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania, Eslovaquia y Turquía)*' CoR Studies E-5/2002 Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

Comité de las Regiones 2003: '*Devolution in the European Union and the Candidate Countries*' Brussels: Office for Official Publications of the European Union.

EUROSTAT

Eurostat 2005: '*Europe in Figures Eurostat Yearbook 2005*'.

OCDE

OECD 2002: *'Fiscal Design across Levels of Government: EU Applicant States and EU Member States'* Paper presentado en el Workshop "Decentralisation: trends, perspectives and issues at the threshold of EU enlargement" Copenhagen, october 10-11, 2002.

OCDE 2005: *'Fiscal Design across Levels of Government: EU Applicant States and EU Member States: Tax Policy Study No. 7: Poland, Latvia, Latvia, Estonia Hungary, Czech Republic'* Edición en CD-ROM.

Transparency Internacional

Transparency International; *'Corruption Perception Index'* http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005

Entrevistas realizadas

Gabor Toka: Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Central European University Budapest.

Gabor Sóos: Investigador Tocquile Research Center on Local Democracy.

George Guess: Director de investigación Local Democracy and Public Reform Initiative/Open Society Institute Budapest.

Gabor Péteri: Director of Development LGID.

Violetta Zentai: Directora del Centre for Policy Studies (Central European University).

Fuentes secundarias (citadas en el texto del estudio además de otras fuentes bibliográficas recomendadas)

Joel D. Aberbach y Tom Christensen: 'Translating theoretical ideas in modern State reform: Economic inspired reforms and competing models of Governance' *Administration and Society* vol. 35 No. 5 noviembre 2003.

Attila Ágh: 'Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe'; *Central European Political Science Review* Vol. 2 No. 3 Spring 2001.

Attila Ágh 2005: *'Institutional Design and Regional Capacity-Building in the Post-Accession Period'* Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.

Harald Baldersheim, Michal Illner and Hellmut Wollmann (eds.) 2003: *'Local Democracy in Post-Communist Europe'* Leske + Budrich, Opladen.

Alexandra Bitusíková: 'Slovakia: An Anthropological Perspective on Regional Reform' *Regional and Federal Studies* Vol. 12 No. 2 Summer 2002.

George Blazyca, Krystian Heffner and Ewa Helinska-Hughes 'Poland- Can Regional Policy Meet the challenge of Regional problems?' *European Urban and Regional Studies* 2002 9(3) SAGE Publications.

Sona Capkova (ed.) 2005 *'Local Government and Economic development'* Budapest: Local Government and Public Reform Initiative/Open Society Institute.

A.E. Dick Howard: 'After Communism: Devolution in Central-Eastern Europe' en Neil Colman McCabe (ed.) 2002: *'Comparative federalism in the devolution era'*; New York: Lexington Books.

Jon Elster, Claus Offe and Ulrich K. Preuss (eds.) 1998: *'Institutional design in post-Communist societies: Rebuilding the Ship at Sea'* Cambridge: Cambridge University Press.

Éva Fekete, Mihály Lados, Edit Pfeil, Zolt Szoboszlai: 'Size of Local government, local democracy and local service delivery in Hungary' en Pawel Swianiewicz (ed.) 2002 *'Consolidation or Fragmentation: The size of Local Governments in Central Eastern Europe'* Budapest: Open Society Institute-Local Governance and Public Reform Initiative.

Brigid Fowler: 'Hungary: Political conflict over territorial reform' en Judy Batt and Kataryna Wolzuck (eds.) 2002 *'Region, State and Identity in Central Eastern Europe'* London: Frank Cass Publishers.

Kenneth Davey (ed.) 2003: *'Investing in Regional Development'* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute Budapest.

Kenneth David y Gábor Péteri: 'Local Government Finances: General Issues' in Mihály Kopányi, Deborah Wetzel y Samir el Daher (eds.) 2004: *'Intergovernmental Finance in Hungary. A decade of Experience 1990-2000'* Washington: The World Bank Institute/ Budapest: Open Society Institute-Local Governance and Public Reform Initiative.

Micheline Falzon, Marie-Pierre Peretti and Axelle Verdier, Dominique Hoorens (dir.) 2004: "Local finance in the twenty five countries of the European Union" Paris: Dexia.

- Timothy Garton Ash: 'The Twins' New Poland' *The New York Review of Books* volumen 53 No. 2, 9 de febrero 2006.
- Jane Hardy 'Rebuilding Local Governance in Post-Communist Economies: The case of Wroclaw, Poland' *European Urban and Regional Studies* 2004 11(4).
- Jan-Hinrik Meyer-Shalin: 'Civil Service Reform in Post- Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation' *West European Politics*, vol. 27, n° 1 (enero 2004).
- Michal Illner: 'The Czech Republic 1990-2001' en Harald Baldersheim, Michal Illner y Hellmut Wollmann (eds.) 2003: '*Local Democracy in Post-Communist Europe*' Leske+Budrich, Opladen.
- Michael Keating 2005: '*Territorial Government in New Member States*' (no publicado).
- Agnieszka Kopanska y Tony Levitas: 'The regulation and development of the Sub-sovereign debt market in Poland' en Pawel Swianiewicz (ed.) 2004: '*Local Government Borrowing: Risks and Rewards*' Budapest: Local Governance and Public Reform Initiative/Open Society Institute.
- Jaroslav Ling, Viktor Niznanský y Jaroslav Pilát: 'Separate existences above all else: Service delivery in Slovakia' en Pawel Swianiewicz: '*Consolidation or Fragmentation? The size of Local Governments in Central Eastern Europe*' Budapest: Local Governance and Public Reform Initiative/Open Society Institute
- Dan Maerck and Michael Baun, 'The EU as a Regional Actor: The case of the Czech Republic' *Journal of Common Market Studies* 2002, vol. 40, n° 5.
- Ilona Pálné Kovács, C. J. Paraskevopoulos and G. Horváth: 'Institutional 'Legacies' and the Shaping of Regional Governance in Hungary' *Regional and Federal Studies*, vol. 14, n° 3, Autumn 2004.
- Gábor Péteri 2002: '*Mastering decentralization and public administration reforms in central and eastern Europe*' Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute Budapest.
- Adam Przeworski 1985: '*Capitalism and Social Democracy*' Cambridge: Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Jürgen Rose and Johannes Ch. Traut (eds.) 2002: '*Federalism and Decentralization: Perspectives for the transformation process in Eastern and Central Europe*' Münster: Lit Verlag.

Lawrence Rose: 'Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles or a New Vintage?' en Herwing Reynaert, Kristof Steyvers, Pasacal Delwit, Jean'Benoit Pilet (eds.) 2005: *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*' Brujas: Vanden Broele Publishers

Carsten Q. Schneider 2004: *Patterns of consolidated democracies : Europe and Latin America compared*' Florence : European University Institute PhD Theses.

Gábor Soós, Gábor Tóka and Glen Wright (eds.) 2002 *'The State of Local Democracy in Central Europe'* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute Budapest.

Gabor Soós y Violetta Zentai 2005: *'Faces of Local Democracy: Comparative papers from Central Eastern Europe'* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute Budapest.

Pawel Swianiewicz (ed.) 2004: *'Local Government Borrowing: Risks and Rewards'* Open Society Intitute: Budapest.

István Temesi: 'Local Government in Hungary' en Tamás M. Horváth (ed.) 2000 *'Decentralization: Experiments and Reforms'* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute Budapest.

Gorazd Trpin: 'Local government reform in Slovenia: from Socialist self-managment to local self-government' en Harald Baldersheim, Michal Illner y Hellmut Wollmann (eds) 2003: *'Local Democracy in Post-Communist Europe'* (op. cit.).

Hellmut Wollmann and Tomila Lankina: 'Local Government in Poland and Hungary' en Harald Baldersheim, Michal Illner and Hellmut Wollmann (eds.) 2003: *'Local democracy in Post-Communist Europe'* Leske+Budrich, Opladen.

Han pasado 17 años desde que en 1989 las transiciones a la democracia en Europa Central y Oriental sacudieran los cimientos de nuestro modo de entender la democracia. Estas transiciones han abierto nuevas preguntas no sólo acerca de las condiciones necesarias para la supervivencia de los sistemas democráticos, sino cuestiones fundamentales acerca de cuál debe ser su contenido.

A tal fin el presente documento pretende servir como punto de partida al desarrollo de futuras líneas de actuación que se identifiquen en el marco de los procesos de descentralización de la región. No cabe duda de que los procesos de transición han conseguido crear una estructura institucional que asegura el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, desde una perspectiva más cercana al ciudadano la transición a la democracia en Europa Central y Oriental ha sido un proceso duro y difícil. El sueño de la democracia y la economía de mercado han traído consigo años de incertidumbre y una profunda y dolorosa reconversión económica.

El presente informe persigue dos objetivos: en primer lugar, evaluar el estado de los procesos de descentralización y construcción de la autonomía local en once países de la Europa Central y Oriental. El segundo objetivo ha sido el diseño de una agenda que permita el desarrollo de iniciativas de cooperación para el fortalecimiento institucional, en el ámbito de la descentralización y el apoyo a la democracia local.

