

La democratización y los gobiernos locales en América Latina

R. Andrew Nickson

La década de los ochenta se conoce como la década de la democratización de América Latina. La expresión más clara de ello es el proceso de desmilitarización: la rápida disminución del papel de las fuerzas armadas en la toma de decisiones políticas en todo el subcontinente. Desde las naciones meridionales del Cono Sur hasta las repúblicas septentrionales centroamericanas, los regímenes militares autoritarios han cedido poco a poco los poderes políticos formales a nuevos gobiernos civiles electos libremente en los comicios. Para fines de la década, sólo Chile y Panamá conservaban sus regímenes militares, los cuales desaparecieron poco después. Como resultado, por primera vez en la historia del subcontinente posterior a la independencia de los países que lo integran, los militares han quedado en gran medida “confinados en los cuarteles”.

Durante la misma década se pudo observar una tendencia política, independiente pero relacionada, que podría calificarse como “municipalización”: la gradual expansión del papel de los gobiernos locales en el sistema político global.¹ A pesar de que existen pruebas de esta tran-

Traducción del inglés de Susana Marín de Rawlinson.

¹ Se prefiere aplicar a este proceso el calificativo “municipalización” en lugar de descentralización. Antes de los años ochenta, la descentralización a menudo constituyó un objetivo político declarado por los gobiernos latinoamericanos tanto civiles como militares. No obstante, en la práctica, el proceso se redujo a la desconcentración de la toma de decisiones del gobierno central

sición en favor de los gobiernos locales en casi todos los países latinoamericanos durante la década pasada, no se ha prestado gran atención a este proceso de "municipalización".² Sin embargo, se puede argumentar que tiene tanta importancia como la "desmilitarización" para el fortalecimiento del proceso de democratización de largo plazo en América Latina. Este punto de vista puede apoyarse con dos argumentos. En primer lugar, como se ha podido observar en muchos países, la transferencia formal del poder político de los gobernantes militares a los gobernantes civiles no acarrió, por sí misma, ningún "cambio democrático" en la distribución del poder económico en favor de la población mayoritaria pobre anteriormente marginada. Puesto que los gobiernos locales son el estrato del gobierno más cercano a la población, cada vez se piensa más en ellos como el mecanismo más adecuado para canalizar las exigencias de redistribución del ingreso. En segundo lugar, en una minoría de países, como Colombia y Venezuela, donde la desmilitarización ocurrió antes de los años ochenta, el proceso de democratización fue tan profundo como en otros, pero se enfocó hacia una reforma radical del Estado en la que el fortalecimiento de los gobiernos locales desempeñó un papel fundamental.³

La desmilitarización y la municipalización son dos tendencias paralelas e interrelacionadas que conjuntamente representan un importante cambio político hacia la democratización en América Latina durante los años ochenta. Este artículo pretende compensar la escasez de información sobre la segunda de estas tendencias. En él se traza brevemente la historia de los gobiernos locales en la región, subrayando su gradual debilitamiento y, para fines de los años sesenta, su caída en un estado de virtual abandono. En seguida se examina la comple-

a las oficinas regionales, y tuvo como efecto secundario una mayor restricción de la autonomía municipal.

² Es asombroso que los dos principales estudios académicos sobre la "transición" en América Latina no hayan hecho referencia alguna a la importancia del aumento del poder de los gobiernos locales para el proceso de democratización. Véanse G. O'Donnell, P. C. Schmitter, y L. Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; y L. Diamond, J. J. Linz y S. M. Lipset (eds.), "Latin America", *Democracy in Developing Countries*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1989. Además, un estudio de la descentralización desde la perspectiva de un geógrafo, publicado muy recientemente, en 1992, hace referencia mínima al crecimiento del papel de los gobiernos locales en la región durante la década de los ochenta. Véase A. Morris y S. Lowder, (eds.), *Decentralization in Latin America-An Evaluation*, Nueva York, Praeger, 1992.

³ Por ejemplo, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) establecida en Venezuela en 1984 y la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado establecida en Colombia en 1989.

jididad de los factores responsables del renacimiento del interés hacia los gobiernos locales y se describe el grado en que han resurgido los gobiernos municipales en América Latina. El artículo termina analizando varios puntos referentes a la dirección futura de los gobiernos locales y presenta algunas conclusiones tentativas respecto a la relación entre la democratización y los gobiernos locales en América Latina.

Breve historia de los gobiernos locales

La historia de los municipios en América Latina se ha idealizado en gran medida. A menudo, los autores contemporáneos le han atribuido facultades y características que nunca tuvo. Esta imagen tan extendida ha servido como justificación conveniente para popularizar el apoyo a la municipalización. Un elemento crucial en este proceso de mitificar el pasado es el sistema de gobierno local de la Colonia conocido como *cabildo*. Aunque en general se describe como representante de una era de oro de la democracia, la realidad era muy distinta. El auge del cabildo ocurrió inmediatamente después de la conquista, cuando la Corona española todavía no imponía el sistema extraordinariamente centralizado de administración del imperio conocido como el Consejo de Indias. Durante este breve periodo, las nuevas posesiones coloniales se regulaban, de hecho, a través de grupos autogobernados de conquistadores, pero esta situación pronto cambió con el nombramiento de los gobernadores reales. En lo sucesivo, las leyes que creaban los cabildos requerían la ratificación de la Corona, lo cual condujo a su decadencia a lo largo de lo que restó del periodo colonial.⁴ La introducción de la subasta pública de puestos municipales en 1591 facilitó la corrupción y la formación de consejos oligárquicos cuyos miembros pertenecían a la élite de los españoles peninsulares.

A finales del periodo colonial, el cabildo recuperó brevemente su importancia como canal para la expresión de una creciente demanda local de independencia de España. La imagen generalmente positiva que se tiene hoy en día del cabildo se deriva en gran medida de una concentración exagerada en su papel durante la última fase de su existencia. Además, la imagen democrática del cabildo se acrecentó con su papel de apoyo a la lucha por la independencia; en Caracas, Santiago,

⁴ La rebelión de los comuneros en Paraguay, entre 1717 y 1735, constituyó una breve excepción.

Buenos Aires, México y Bogotá, los cabildos eligieron juntas revolucionarias en 1810. El *cabildo abierto*, introducido con el fin de conseguir apoyo para el movimiento independentista, ha adoptado una función simbólica en la actualidad y lo imitan las autoridades municipales en todo el subcontinente como mecanismo para fomentar un estilo de participación y responsabilidad para la democracia local.

Una vez disipada la euforia de la independencia, los gobiernos locales quedaron ahogados bajo los poderes de los nacientes Estados-nación, cuyos dirigentes invariablemente copiaron la tradición política centralizadora que les legaron sus antecesores coloniales. Esta herencia de las ciudades-Estado era tan fuerte que las capitales de muchos países latinoamericanos todavía en la actualidad son gobernadas directamente por el presidente de la república.⁵

Desde fines del siglo XIX, el creciente predominio estadounidense en la región dio lugar a que se introdujera la filosofía liberal anglosajona en América Latina. Esto se reflejó en la promulgación, en muchos países, de constituciones idealistas basadas en el modelo estadounidense. Invariablemente, se concedieron a los gobiernos locales amplios poderes y una autonomía formal. Esto estaba escrito directamente en la propia constitución o se otorgaba a través de leyes municipales independientes.

No obstante, con algunas notables excepciones, la prolongada tradición centralista provocó que los gobiernos locales carecieran de los recursos financieros necesarios para ejercer la amplia gama de funciones que formalmente se les asignaba. La constante abrogación de las elecciones municipales por parte del gobierno local restringía su autonomía política, mientras que el "dedazo" y el clientelismo redujeron en alto grado sus capacidades administrativas. Empezó a surgir un abismo enorme entre la retórica política y la realidad económica de los gobiernos locales en América Latina. La cínica verborrea de los discursos en que se exaltaba la importancia de los municipios y su predecesor, el cabildo, en la tradición democrática latinoamericana, ocultaba una triste realidad llena de incompetencia, inmoralidad e impotencia en los asuntos municipales.

La introducción de estrategias de industrialización manejadas por el Estado, para sustituir las importaciones, así como el rápido proceso consecuente de urbanización a partir de los años cuarenta, revelaron

⁵ El Distrito Federal de México y el de Buenos Aires son dos ejemplos de capitales cuyos regentes no se eligen directamente.

la naturaleza disfuncional de un débil sistema de gobierno local y su incapacidad de responder a las necesidades del rápido flujo migratorio. Casi todos los gobiernos latinoamericanos reaccionaron, no fortaleciendo los gobiernos locales, sino creando nuevos órganos paraestatales que desempeñaron el papel de los gobiernos municipales como prestadores de servicios en el ámbito local. Esta forma de "resolver" el problema reflejó la atracción ideológica, originaria de la posguerra, de la planeación centralizada que encajaba convenientemente con la filosofía corporativista de los regímenes políticos populistas que ostentaban el poder en aquel entonces. También reflejaba la influencia del programa de ayuda al extranjero de Estados Unidos, USAID, cuyos tecnócratas administradores invariablemente preferían canalizar la ayuda a través de estas nuevas paraestatales que podían "hacer las cosas rápidamente", evitando las decrepitas estructuras del gobierno local. Como resultado, en los años cincuenta y sesenta se dio un amplio proceso de "desmunicipalización" en todo el subcontinente a medida que la responsabilidad de la prestación de servicios tan importantes como el abastecimiento de agua, el transporte, la vivienda, los cuidados básicos de la salud y la educación se transfería al gobierno central.

Para la década de los setenta, el gobierno local estaba en crisis en gran parte de América Latina. El municipio se había visto reducido a un anacronismo histórico, una reliquia de eras pasadas, con funciones a menudo puramente "ceremoniales". Un círculo vicioso de ausencia de financiamiento y falta de recursos humanos capacitados evitaba que llevara a cabo incluso la limitada gama de actividades a que se le había reducido. En todo el subcontinente se había ido creando una imagen muy negativa de la administración de los gobiernos locales, una imagen caracterizada por el nepotismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la falta de responsabilidad para rendir cuentas públicamente y la mala calidad de los servicios.⁶

Las perspectivas de reforma eran mínimas. Un estudio municipal regional, publicado en 1968 por la Organización de Estados Americanos, concluyó que

... la dependencia económica que muestran los gobiernos locales respecto de los gobiernos nacionales, parece ser un hecho innegable que hace parecer utópica cualquier tendencia por incrementar la autonomía política y administrativa de los gobiernos municipales.

⁶ En varios países, el calificativo "funcionario municipal" se había convertido en insulto.

El estudio advertía que, al proponer posibles soluciones, "...es necesario adoptar una posición realista que considere al gobierno municipal no como una entidad autónoma sino autárquica, con una descentralización en el sentido administrativo y no político."⁷

Factores responsables del resurgimiento de los gobiernos locales

Para fines de los años setenta, los problemas de los gobiernos locales en América Latina se habían estudiado profundamente. En los últimos 20 años, gran cantidad de estudios nacionales y regionales habían hecho la disección sobre el enfermo cuerpo del municipio latinoamericano y habían descrito gráficamente sus afecciones. Invariablemente estos estudios iban acompañados de recetas para su cura, pero pocas de estas reformas se llegaron a poner en práctica por la falta de voluntad política. Sin embargo, durante los años ochenta hubo una notable recuperación en la suerte de los gobiernos locales, que abarcó prácticamente todos los países del subcontinente. Dos factores interrelacionados y que se reforzaban mutuamente —la democratización y la crisis de la deuda— fueron los principales responsables de generar la voluntad política para dar lugar a este resurgimiento.

Las experiencias con los rígidos gobiernos militares habían apremiado a los intelectuales a reevaluar el enfoque tradicional latinoamericano de la democracia. Tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, este enfoque había tendido a definir la democracia tomando en cuenta consideraciones externas en lugar de nacionales. Para los izquierdistas, la liberación del imperialismo estadounidense era la base conceptual de la democracia, mientras que para los derechistas el comunismo soviético asumía la máxima importancia. No obstante, a pesar de sus diferencias, ambos lados del espectro ideológico menospreciaban tácitamente el peso de la sociedad civil, al mismo tiempo que enaltecían la importancia de un Estado sumamente centralizado para "defender" la democracia. Además, este enfoque subrayaba positivamente la contribución de las fuerzas armadas a la "defensa de la democracia", a causa de su inicial identificación con el movimiento

⁷ *The Financial Situation of the Municipalities and the Role of the Central Government in Latin America*, Washington, Public Administration Unit, Organización de Estados Americanos, 1968, pp. 11 y 21.

independentista y el subsecuente papel que asumieron por sí mismas como guardianes del interés nacional. Como resultado, una sucesión de regímenes militares dominó el sistema político latinoamericano, y en los años setenta la mayoría de los países del subcontinente estaban gobernados directamente por un poder militar. De hecho, las fuerzas armadas pronto pasaron a personificar esta tradición centralista al mismo tiempo que procedían, en nombre de la democracia, a negar a sus ciudadanos los derechos democráticos básicos.

En un país tras otro, la oposición democrática al gobierno militar pasó por un periodo de intensa autocrítica durante el auge del régimen militar en los años setenta. El resultado fue una estrategia política que subrayaba que la democratización en el Estado latinoamericano era la forma más eficiente para romper con la tradición centralista. Se creía que así se destruirían los mecanismos políticos, sociales y económicos sobre los cuales se había construido el poder militar. Puesto que el gobierno militar se había facilitado por las débiles estructuras de poder de la sociedad civil, heredadas de la tradición centralista, ahora la construcción de un sistema fuerte y representativo de gobierno local se consideraba crucial para sostener la democracia en el futuro. También se reconocía, cada vez más ampliamente, que la autonomía municipal podía ayudar a reducir la tradición centralista dispersando el flujo de emigración rural hacia un número reducido de ciudades en "hiperrecimiento".

Esta reconceptualización de la democracia se hizo particularmente evidente en la izquierda moderada del espectro político. El enfoque de "el Estado todo lo puede", que incluía tanto la planeación central como el uso de directivas para los estratos inferiores del gobierno, a pesar de estar fuertemente influido por la experiencia soviética, se había adherido firmemente a la tradición centralista de América Latina. Este enfoque se abandonó gradualmente durante los años ochenta y, aunque este proceso antecedió a la desaparición del comunismo al estilo soviético, lo aceleraron los sucesos en Europa Oriental durante los últimos años de la década.

En su lugar, el papel de las organizaciones comunitarias locales en el proceso de desarrollo se consideraba tan positivo como su posible contribución al rompimiento de la tradición centralista a través del fortalecimiento del gobierno local. Una consideración más práctica era el papel de los gobiernos locales como laboratorios de resistencia al gobierno militar. En varios países, especialmente Brasil y Chile, la resistencia popular al gobierno militar se había expresado, en un prin-

cipio, por las organizaciones comunitarias en los ámbitos de los gobiernos locales.

Sin embargo, esta creciente demanda popular de participación local que se dio durante la década de los años ochenta no fue meramente una protesta en contra de los gobiernos militares. Fue más bien una manifestación de las fuerzas subyacentes de adelanto educativo y de urbanización que habían ido adquiriendo importancia desde los años sesenta. Entre 1960 y 1987, 90% del crecimiento demográfico total de América Latina tuvo lugar en las ciudades,⁸ mientras que los niveles de analfabetismo funcional se redujeron drásticamente en la mayor parte de los países durante el mismo periodo. El surgimiento de clases anteriormente marginadas o “excluidas” en el escenario político ocurrió localmente y el municipio, de manera paulatina, se convirtió en punto de contraste entre esta sociedad civil fortalecida y el Estado. Por medio de la formación de organizaciones no gubernamentales, que a menudo dependían de fondos del extranjero, los activistas políticos de la izquierda moderada intentaron poner en marcha una estrategia para “reconstruir la democracia de abajo hacia arriba” ofreciendo ayuda técnica y organizacional a las nascentes organizaciones comunitarias.

El efecto de la crisis de la deuda también contribuyó al resurgimiento de los gobiernos locales durante la década de los ochenta.⁹ Desde el incumplimiento en el pago de la deuda de México en agosto de 1982, las naciones latinoamericanas han luchado por ajustarse a la combinación letal del aumento en las tasas de interés reales y un marcado deterioro de los términos comerciales. Ante relaciones teóricas del servicio de la deuda de 100%, uno tras otro los países se vieron obligados a aceptar programas de ajuste estructural impuestos por el FMI como

⁸ Citado en “The Urban Cleanup”, *IDB News*, abril-mayo de 1989, p. 8.

⁹ Nueve estudios importantes de la crisis de la deuda en América Latina, entre 1986 y 1989, omitieron toda referencia a su efecto sobre las relaciones financieras entre los gobiernos centrales y locales, Griffith-Jones, y O. Sunkel, *Debt and Development Crisis in Latin America: The End of an Illusion*, Oxford, Clarendon Press, 1986; R. Thorp y L. Whitehead, *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Basingstoke, Macmillan, 1987; R. A. Pastor (ed.), *Latin America's Debt Crisis: Adjusting to the Past or Planning for the Future*, Boulder, Lynne Rienner, 1987; S. Branford y L. Kucinski, *The Debt Squads*, Londres, Zed Press, 1988; J. Roddick, *The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis*, Londres, Latin America Bureau, 1988; Pedro-Paul Kuczynski, *Latin American Debt*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1988; S. Edwards y F. Larrain, *Debt, Adjustment and Recovery*, Oxford, Blackwell, 1989; P. L. Brock, M. B. Connolly y C. González-Vega, *Latin American Debt and Adjustment*, Londres, Greenwood Press, 1989; B. Stallings y R. Kaufman (eds.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1990.

el precio que tenían que pagar para que los bancos de crédito aceptaran la reprogramación de la deuda y los paquetes de refinanciamiento.

Esta “crisis fiscal del Estado”, como llegó a conocerse, tuvo consecuencias importantes para la prestación de servicios en el ámbito local. Los órganos paraestatales que se crearon durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, invariablemente habían operado sobre la base de préstamos de bancos comerciales extranjeros obtenidos a través de la intermediación financiera de un ministerio o banco de desarrollo nacional. Estas paraestatales, célebres por no cumplir con sus obligaciones de pago, sufrieron una crisis financiera durante los años ochenta, cuando los bancos centrales se negaron a garantizar mayores empréstitos de procedencia extranjera por temor a agravar la carga de la deuda.

Ante la creciente demanda de servicios como consecuencia de los factores que se acaban de esbozar, los gobiernos nacionales respondieron transfiriendo nuevamente la responsabilidad de la prestación de servicios de las paraestatales a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la capacidad de los gobiernos locales para asumir estas nuevas responsabilidades se fortaleció mediante importantes reformas en el financiamiento de los gobiernos locales. Esto implicó tanto una elevación del nivel real de transferencias financieras del gobierno central (con subvenciones generales y distribución de ingresos) como la mayor autorización a los gobiernos locales para que obtuvieran sus propios ingresos. Esta segunda medida reflejó el reconocimiento, por parte de los gobiernos nacionales, del enorme potencial fiscal inexplorado de los gobiernos locales latinoamericanos. Esto fue consecuencia de que el producto real de la mayoría de los impuestos prediales de los gobiernos locales había caído a niveles ínfimos durante las décadas anteriores por las siguientes razones: la ausencia de estudios catastrales para mantenerse al día con el rápido crecimiento urbano; la falta de ajuste de las tasas impositivas de acuerdo con las altas tasas inflacionarias y una extensa corrupción administrativa derivada del sistema de autoevaluación.

Estos pasos de los gobiernos nacionales para fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales, como respuesta a la crisis de la deuda, fueron secundados activamente por las agencias de desarrollo internacional. Después de dos décadas durante las cuales habían tratado de evitar a los gobiernos locales en sus programas de préstamos a América Latina, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial de pronto redescubrieron las virtudes de las

actividades municipales. Sin embargo, este cambio por parte de tales agencias de ayuda internacional constituyó más un reflejo de su apoyo a las estrictas exigencias de las políticas de ajuste estructural del FMI que una repentina conversión a la causa de la democracia. A principios de los años ochenta, el BID lanzó un nuevo programa de préstamos para el desarrollo municipal. Para no exacerbar el problema del servicio de la deuda, los municipios se convirtieron en los prestatarios finales dando en prenda sus ingresos (o los que generaran los proyectos en sí) como garantías colaterales para los créditos proporcionados al gobierno central, el cual actuaba como intermediario financiero. Para 1990, el BID financiaba proyectos de desarrollo municipal en prácticamente todos los países de América Latina.¹⁰ El Banco Mundial también empezó a mostrar un fuerte interés por el desarrollo de las instituciones municipales durante la década de los ochenta. Asignó fondos importantes para capacitación en manejo urbano y financiamiento de gobiernos locales a través de programas como CELCADEL (un sistema de apoyo para la capacitación y el manejo de gobiernos locales en América Latina), establecido en 1983, y el Programa de Administración Urbana Global, instaurado a mediados de los años ochenta.¹¹

Además de contribuir al resurgimiento de los gobiernos locales “desde arriba” al influir en las políticas gubernamentales nacionales, la crisis de la deuda también contribuyó a su resurgimiento “desde abajo”. Las reducciones en los subsidios para alimentos y transportes, y los recortes generales en los gastos gubernamentales recurrentes, producidos por los programas de ajuste estructural, tuvieron su mayor repercusión en las zonas pobres que rodean a las ciudades importantes en América Latina. El dramático crecimiento de la pobreza extrema que esto produjo fomentó sin duda el florecimiento de las organizaciones comunitarias. A medida que se recrudecía la crisis, surgieron muchos grupos de autoayuda que se enfocaron a los “comedores populares”. Al ir aumentando el número de estos grupos, no pasó mucho tiempo antes de que se sintiera la necesidad de una organización en el ámbito municipal para estos programas comunitarios. El ejemplo más sobresaliente fue el programa “vaso de leche”, iniciado por organizaciones

¹⁰ Véase un estudio de las políticas recientes del BID respecto a los gobiernos locales en “The Urban Cleanup. Needed: A New Role for Local Government”, *IDB News*, Washington, abril-mayo de 1989, pp. 7-9.

¹¹ Véase un análisis detallado de este cambio en las políticas del Banco Mundial en Gian Carlo Guarda, “A New Direction in World Bank Urban Lending in Latin American Countries”, *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 2, núm. 2, julio de 1990, pp. 116-124.

comunitarias en varios municipios pobres en el distrito metropolitano de Lima. Como respuesta a esta presión comunitaria, el reciente gobierno de izquierda que ganó las elecciones locales en Lima en 1984, asumió la responsabilidad global de este programa. Implementado conjuntamente por el municipio y una red de voluntarias organizadas en 7 000 comités en toda la ciudad, proporcionó en su época de mayor actividad un vaso de leche al día a un millón de niños menores de seis años. El programa simbolizó dramáticamente la nueva relación entre la sociedad civil y el Estado que se estaba creando, en distintos grados, en América Latina durante los años ochenta.

El perfil cambiante de los gobiernos locales durante la década de los ochenta

Para mediados de 1992 había aproximadamente 14 000 municipios en toda América Latina, con población promedio de 32 000 habitantes (véase el cuadro 1). En virtud de las razones que se acaban de esbozar, un número cada vez mayor de estos municipios sufría un incremento radical en la escala de sus operaciones y en la naturaleza de sus relaciones con los gobiernos centrales y sus propios ciudadanos. En muchos países se presentó una reforma masiva de las bases legales sobre las cuales operaban los gobiernos locales. El ejemplo más notorio se dio en Perú, donde la Ley Orgánica de Municipalidades de mayo de 1984 sustituyó a un conjunto de leyes municipales vigentes desde 1892. Se adoptaron nuevos estatutos municipales similares en Venezuela (1978), Bolivia (1985), Colombia (1986), Paraguay (1987) y Nicaragua (1988), mientras que en México (1983) y Guatemala (1986) se introdujeron reformas a través de artículos en la constitución nacional con el mismo efecto.¹² El resurgimiento de los gobiernos locales relacionado

¹² Honduras es la única excepción significativa de esta tendencia. Cuando se escribió este artículo, siguen siendo vigentes las leyes adoptadas en 1927. Una propuesta parlamentaria presentada por primera vez en 1972 para sustituirlas todavía no ha recibido aprobación. El uso de estas leyes obsoletas ha frenado el desarrollo de los gobiernos locales por las siguientes razones:

1) El criterio básico para establecer un municipio es la existencia de un centro urbano con solamente 1 000 habitantes. Esto ha producido un proceso prolongado de subdivisión de municipios para consideraciones políticas o de clasificación que a su vez ha debilitado a los gobiernos locales al crear municipios demasiado pequeños para ser viables. Los municipios con más de 1 000 habitantes pueden elegir un concejal por cada 1 000 habitantes, pero sólo hasta un máximo de siete. Esta estipulación ha hecho que los municipios de mayor tamaño queden tremendamente subrepresentados.

con estas reformas legales puede analizarse de acuerdo con tres aspectos fundamentales de las operaciones municipales: la autonomía política, la independencia financiera y la capacidad administrativa.

Durante los años ochenta hubo un dramático resurgimiento de la autonomía política de los gobiernos locales en América Latina. Se acabó con la prolongada tradición centralista de que el gobierno central nombrara a los alcaldes y fue sustituida por la elección democrática de los representantes de los gobiernos locales para periodos de servicio entre dos y cinco años (véase el cuadro 2). En Colombia (1988) y Paraguay (1991), por primera vez en la historia se eligió directamente a los alcaldes con lo que se reemplazó un sistema en que el gobierno central los nombraba. Mientras tanto, en Perú (1980), Bolivia (1985) y Chile (1992) se llevaron a cabo elecciones locales por primera vez desde 1968, 1950 y 1973, respectivamente. En relación con esta tendencia hacia una mayor autonomía política, se revitalizaron las asociaciones nacionales de municipios (véase el cuadro 3). Aunque muchas de estas asociaciones habían existido durante varias décadas, no habían surtido ningún efecto debido a la dependencia política del gobierno central. No obstante, a medida que sus miembros empezaron a manifestar la tendencia hacia la elección democrática de sus representantes, estas asociaciones nacionales se convirtieron en una plataforma política importante en favor de una mayor descentralización del gobierno central con respecto a los gobiernos locales.

La exigencia más importante de todas estas asociaciones nacionales fue la transferencia de mayores recursos financieros a los gobiernos locales, ya sea en forma de subvenciones generales del gobierno central, una mayor distribución de los ingresos del gobierno central, el traspaso al gobierno local de impuestos que con anterioridad percibía el gobierno central o la libertad de modificar las tasas impositivas

2) El alcalde también es el representante legal del poder ejecutivo nacional y, en consecuencia, es su responsabilidad asegurar el cumplimiento, en el ámbito local, de las leyes y decretos establecidos por el gobierno central. Como resultado, este doble papel ha limitado seriamente la autonomía municipal. En la práctica, los alcaldes se han visto obligados a darle prioridad a este segundo papel, pues la mayor parte de la autoridad y los recursos son controlados por el gobierno central.

3) Un consejo departamental debe aprobar todos los presupuestos y operaciones crediticias municipales, la totalidad de los contratos con compañías privadas y todos los cambios en las tarifas que se cobran por los servicios municipales. Se restringe severamente la prosperidad financiera por el uso de tasas impositivas *ad speciem* en lugar de *ad valorem* y por no clasificar los municipios de acuerdo con su tamaño.

Cuadro 1. Municipios en América Latina

País	Número de municipios	Población en millones (a mediados de 1992)	Habitantes por municipio
Argentina	1 030 ¹	33.1	32 136
Bolivia	252	7.8	30 952
Brasil	4 495	150.8	33 548
Chile	334	13.6	40 729
Colombia	1 028	34.3	33 366
Costa Rica	81	3.2	39 918
Ecuador	162	10.0	62 196
El Salvador	262	5.6	21 611
Guatemala	330	9.7	29 394
Honduras	289	5.5	19 133
México	2 378	87.7	36 888
Nicaragua	138	4.1	29 710
Panamá	66	2.4	36 364
Paraguay	200	4.5	22 682
Perú ²	1 951	22.5	11 533
República Dominicana	99	7.5	75 758
Uruguay	19	3.1	163 158
Venezuela	269	18.9	70 260
América Latina	13 383	424.3	31 704

¹ Existen además 180 comisiones municipales, 37 comisiones de fomento, 160 juntas de gobierno y 310 comisiones comunales, lo que da un total de 1 717 unidades de gobierno local.

² Incluye 182 municipios provinciales y 1 769 municipios distritales.

Cuadro 2. Frecuencia y fecha de las elecciones municipales en América Latina

<i>País</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Próximas elecciones</i>
Argentina ¹		
Bolivia	2 años	Diciembre de 1993
Brasil	4 años	Noviembre de 1992
Chile	n.d.	Junio de 1992
Colombia	2 años	Marzo de 1994
Costa Rica	4 años	Febrero de 1994
Ecuador	n.d.	Mayo de 1992
El Salvador	n.d.	n.d.
Guatemala	5 años	Noviembre de 1995
Honduras	4 años	Noviembre de 1993
México ²	3 años	
Nicaragua	n.d.	n.d.
Panamá	n.d.	n.d.
Paraguay	5 años	Mayo de 1995
Perú	3 años	Noviembre de 1993
República Dominicana	4 años	n.d.
Uruguay	n.d.	n.d.
Venezuela	5 años	Junio de 1994

¹ En Argentina la frecuencia de las elecciones municipales varía de acuerdo con la ley municipal sancionada por cada provincia, así como el código municipal de los municipios en que la constitución provincial permite este tipo de legislación local.

² En México la fecha de las elecciones municipales varía según la Constitución de cada estado.

que antes el gobierno local tenía la facultad de cobrar. Con las notorias excepciones de Costa Rica y Paraguay, se presentó una mejora significativa en la independencia financiera de los gobiernos locales en toda América Latina durante los años ochenta, como puede verse en los siguientes ejemplos de Brasil, Guatemala, Colombia y Venezuela.¹³

¹³ Los gobiernos locales en Costa Rica siguieron languideciendo en el olvido, a pesar de un nuevo código municipal y de la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, ambos en 1970. La expresión más clara de ello es la falta de financiamiento a disposición de los gobiernos locales. Mientras que el gasto del gobierno central se elevó 137% en comparación con el periodo de 1970 a 1988, el gasto de las paraestatales 216%, y el de las empresas públicas no financieras

Históricamente, en Brasil los gobiernos locales han mostrado un nivel de fuerza financiera muy superior al que rige en América Latina. Durante el régimen militar (1964-1985), el ingreso municipal como proporción del ingreso total del sector público casi se duplicó de 12% en 1964 a 21% para 1986. Sin embargo, este incremento se logró sólo a costa de una creciente dependencia de transferencias financieras del gobierno central. Éstas fueron utilizadas por el gobierno central como medio para controlar la autonomía del gobierno local.¹⁴ Después de la vuelta a la democracia, la constitución de 1988 invirtió esta tendencia incrementando el número de impuestos que pueden gravar los municipios (por ejemplo, los impuestos sobre el traspaso de bienes raíces y sobre la venta de combustibles líquidos y gaseosos), reduciendo los controles sobre su aplicación y aumentando la distribución del ingreso. Los municipios pueden recibir ahora 25% del producto del impuesto estatal al valor agregado, 50% del impuesto estatal sobre tenencia de vehículos y una parte de los impuestos federales sobre la renta y la producción industrial que se planea aumente de 20.5% en 1989 a 22.5% para 1993.

Aunque el efecto global dependerá de los esfuerzos que se inviertan en cobrar este nuevo ingreso y del grado hasta el cual el gobierno federal reaccione a estos cambios reduciendo sus subvenciones discrecionales, los cálculos sugieren que el crecimiento neto del ingreso municipal será del orden de 20 a 30 por ciento.

En Guatemala, el artículo 257 de la Constitución de 1986 estableció que, en lo sucesivo, 8% del presupuesto nacional se destinaría a proyectos de inversión pública en el ámbito municipal. Antes de 1986,

259%, el gasto de los gobiernos locales aumentó sólo cerca de 36%. Como resultado, en el periodo de 1981 a 1989, los gobiernos locales participaron solamente en alrededor de 4% del gasto público total.

Durante la década de los ochenta, en Paraguay los gobiernos locales continuaron operando con una base financiera extremadamente débil que limitó gravemente su capacidad operativa. En 1988, el gasto total de todos los municipios alcanzó apenas 0.8% del gasto público total, lo que constituye con mucho la participación más baja en el hemisferio occidental. El gasto promedio per cápita de los gobiernos locales fue de sólo 4 dólares estadounidenses. Como resultado, las actividades municipales se restringieron a funciones mínimas, como las tareas esenciales de limpieza de calles y reparación de carreteras, así como la operación de cementerios y rastros. Con mucho, la principal explicación de esta posición financiera extremadamente débil es que, a diferencia de otros países latinoamericanos, los municipios de Paraguay no reciben subvenciones generales del gobierno central. Además, casi no perciben ningún ingreso de los impuestos sobre las propiedades locales, los cuales administra y recauda el Ministerio de Finanzas.

¹⁴ Véase R. Batley, "Central-local Relations and Municipal Government in Brazil", *Local Government Studies*, mayo-junio de 1984, pp. 51-67.

Cuadro 3. Asociaciones municipales en América Latina

<i>País</i>	<i>Nombre de la asociación municipal y fecha de su fundación</i>
Argentina ¹	
Bolivia	n.d.
Brasil	Confederación Nacional de Municipios de Brasil (1979) ²
Chile	n.d.
Colombia	Federación Colombiana de Municipios (1989)
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales (1976) ³
Ecuador	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (1964)
El Salvador	n.d.
Guatemala	Asociación Nacional de Municipalidades (1969)
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras (1960)
México	n.d.
Nicaragua	n.d.
Panamá	Asociación de Municipalidades de Panamá
Paraguay	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (1954)
Perú	Asociación de Municipalidades Peruanas ⁴
República Dominicana	Liga Municipal Dominicana (1938)
Uruguay	n.d.
Venezuela	Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (1967)

¹ No existe asociación nacional de municipios en Argentina.

² La CNM sustituyó a la Antigua Asociación Brasileña de Municipios, que cayó a fines de los años sesenta bajo el gobierno militar.

³ Sustituyó a la Liga Costarricense de Municipalidades, fundada en 1954.

⁴ Esta asociación incluye los consejos provinciales, pero no los distritales.

los ingresos de los gobiernos locales apenas bastaban para cubrir los egresos fijos y, como resultado, casi no se realizaban gastos de capital. Puesto que las nuevas subvenciones generales equivalían a más del doble de los ingresos de sus propias fuentes, los gobiernos locales pronto

adquirieron una nueva dinámica, a tal grado que ahora los municipios representan la mayor parte de la inversión pública en Guatemala.

También se ha reforzado la autonomía fiscal de los gobiernos locales en Colombia. La porción del presupuesto nacional que se transfiere directamente a los gobiernos locales se incrementó de 18% en 1982 a 24% en 1984. Tras una revisión importante de las tasas fiscales locales en 1983, los ingresos fiscales de los gobiernos locales también aumentaron sustancialmente en términos reales. En 1984 se eliminó la contribución de 10% de sus ingresos por impuestos prediales que los gobiernos locales debían pagar al gobierno central por el servicio del estudio catastral nacional, y en 1985 se facultó a los gobiernos locales para gravar impuestos prediales sobre las empresas públicas y paraestatales, propiedad del gobierno central o controladas por él. Además, la porción de los ingresos por el impuesto al valor agregado nacional, correspondiente a los gobiernos centrales, se elevó de 26 a un 50% proyectado para 1992, con una participación mayor per cápita en los municipios de menor tamaño que en los más grandes.

En Venezuela, como parte del proceso de descentralización, se han tomado medidas para fortalecer los recursos fiscales de los gobiernos estatales y municipales. Según esta legislación, 15% de los ingresos fiscales del gobierno federal se deben transferir a los gobiernos estatales, con un incremento anual de 1% en esta cifra, hasta alcanzar un máximo de 20%. Por otro lado, se ha establecido un fondo de compensación como mecanismo de redistribución entre los estados ricos y pobres. A su vez, legalmente los gobiernos estatales están obligados a transferir 10% de sus propios ingresos fiscales a los municipios, cifra que también aumentará un 1% anual hasta alcanzar un máximo de 20%. Esta subvención general representa la fuente de mayor importancia de ingresos para la mayoría de los municipios. La mitad se debe gastar en coordinación con los gobiernos estatales, de acuerdo con los planes de desarrollo de ambos organismos, mientras que el resto se puede gastar libremente. Las fuentes más importantes de ingresos propios de los gobiernos locales son las licencias anuales industriales y comerciales, un impuesto predial urbano y un impuesto de registro de vehículos. A diferencia de la mayor parte de América Latina, ahora el municipio puede determinar el nivel o la tasa de cualquiera de estos impuestos que grava en su zona de jurisdicción.

Finalmente, en la década de los ochenta hemos sido testigos de un notorio resurgimiento del interés por mejorar la capacidad administrativa de los gobiernos locales en América Latina. Esta inquietud

se ha canalizado principalmente a través de los funcionarios gubernamentales locales (véase el cuadro 4). La mayoría de estos órganos de capacitación, a menudo fundados en los años cincuenta y sesenta como rama técnica de los bancos de desarrollo municipal financiados desde el exterior, se habían osificado rápidamente.¹⁵ No obstante, durante los años ochenta empezaron a recibir un marcado impulso a sus operaciones a través del aumento en los fondos del gobierno central y de fuentes de ayuda extranjeras. Una fuente sobresaliente de este tipo de ayuda dentro de la región en sí fue un prestigioso organismo de capacitación municipal brasileño, el Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que fue pionero en el área de capacitación del gobierno local desde su establecimiento en 1952. Para fines de la década, proporcionaba asistencia técnica a casi todos los demás países latinoamericanos a través de un programa de asesoría y becas.

Dos programas regionales de capacitación contribuyeron significativamente a este proceso de fortalecimiento de las instituciones nacionales de capacitación. En 1981 se estableció una subdivisión latinoamericana de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) —por sus siglas en inglés—, en Quito, Ecuador, con apoyo financiero del programa de ayuda holandés. A través de su rama de capacitación, conocida como CELCADEL, la IULA ha emprendido un amplio programa de cursos, talleres y seminarios en toda la región, con el respaldo de un programa relacionado de publicaciones, diseñado principalmente para fortalecer y modernizar las instituciones municipales de capacitación a través de la introducción de métodos de capacitación participativos. En 1989, IULA-CELCADEL patrocinó un programa experimental a tres años, conocido como SACDEL. Con fondos de la Federación de Municipios Canadienses, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y UNDP-HABITAT, SACDEL ha introducido un enfoque orientado a la acción para la “capacitación de capacitadores”, que incluye personal gubernamental y de organizaciones no gubernamentales a

¹⁵ Un estudio de las instituciones municipales de capacitación en América Latina que se llevó a cabo en 1983, revela un panorama bastante triste. La mayoría de los programas de capacitación seguía utilizando los métodos tradicionales de enseñanza impartida y muy pocos experimentaban con procedimientos innovadores. En muy raros casos se vinculaban los cursos con algún sistema de formación profesional y no fue posible identificar ningún instituto de capacitación que llevara a cabo evaluaciones y seguimientos de sus propios programas. Véase D. Jickling, “The IULA Centre in Quito: The First Two Years”, *Planning and Administration*, vol. 12, núm. 2, otoño de 1985, pp. 60-66.

Cuadro 4. Órganos municipales de capacitación en América Latina y fecha en que se crearon

Argentina	Instituto para la Promoción de la Vida Municipal, Provincial y Regional-Civilidad
Bolivia	Servicio Nacional de Desarrollo Urbano
Brasil	Instituto Brasileño de Administración Municipal (1952)
Chile	n.d.
Colombia	Escuela Superior de Administración Pública
Costa Rica	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1971)
Ecuador	Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal (1987)
El Salvador	n.d.
Guatemala	Instituto de Fomento Municipal (1965)
Honduras	Banco Municipal Autónomo (1961)
México	Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (1983)
Nicaragua	n.d.
Panamá	Fondo para el Desarrollo Municipal (1983)
Paraguay	Instituto de Desarrollo Municipal (1971)
Perú	Instituto de Fomento Municipal (1983)
República Dominicana	Escuela de Administración Municipal (1988)
Uruguay	n.d.
Venezuela	Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (1962)

través de una red de instituciones en Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú.

En los años ochenta también tuvieron un apogeo las actividades de una organización gubernamental, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que se había establecido en Caracas, Venezuela, en 1972, con apoyo financiero del programa de ayuda de España. Aunque entre sus fines se contaba la capacitación

para el manejo del sector público en general, el CLAD hizo énfasis en la capacitación para los gobiernos locales como parte de sus programas de asistencia técnica para la reforma del Estado, con lo que reflejó la tendencia regional hacia la descentralización. Para 1990, el CLAD comprendía 21 países miembros en América Latina y el Caribe y recibía apoyo financiero del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

La evidencia más notoria del creciente compromiso hacia la autonomía política, la independencia financiera y la capacidad administrativa de los gobiernos locales fue el crecimiento gradual de la porción correspondiente a los gobiernos locales en el gasto público total de América Latina. Con las notables excepciones de Paraguay y Costa Rica, donde esta porción se estancó en un ridículo 1 y 4%, respectivamente, en la década, este porcentaje aumentó típicamente de 6 a 10% entre 1980 y 1982 y de 12 a 16% entre 1988 y 1990, con excepción de Brasil, donde brincó de 16% a aproximadamente 25 por ciento.

Consideraciones importantes respecto a los gobiernos locales contemporáneos en América Latina

A pesar del reciente auge en las actividades municipales al que nos hemos referido hasta ahora en esta discusión, existen varias consideraciones que, de permanecer sin respuesta, seguirán obstaculizando el crecimiento de los gobiernos locales y oscureciendo las perspectivas de una continua democratización de América Latina. Entre ellas destaca la necesidad de confrontar el legado del "clientelismo" y el sistema de compadrazgo para modificar las formas esencialmente inestables de representación política local heredadas del pasado, para resolver el creciente conflicto entre la democracia participativa y representativa, y contrarrestar la discriminación profundamente arraigada en contra de las zonas rurales en el sistema de gobiernos locales.

La "remunicipalización" de las funciones de prestación de servicios que se está dando en América Latina, incrementará en gran medida la demanda de personal técnicamente calificado y de una administración eficiente en los gobiernos locales. Sin embargo, la cultura organizacional de la mayoría de los municipios sigue estando embebida en el duradero legado centralista del caudillismo, cuya vida depende de la falta de estabilidad en el empleo y de la constante rotación de una burocracia mal pagada y excesiva. Esto ha conducido a un sistema irracional de manejo del personal, en el cual el reclutamiento y la pro-

moción se basan en apadrinamientos en lugar de méritos. Sólo unos cuantos países cuentan con algo similar a un sistema o servicio civil de carrera profesional. E incluso en estos países en general la trayectoria de los funcionarios se detiene a nivel de la jefatura departamental a causa de la existencia de cargos de confianza.

A falta de un servicio municipal profesional, mucho de lo que se plantea como capacitación en realidad es una postura simbólica divorciada de la dura realidad de una mala administración municipal. Además, se puede argumentar con justicia que la tasa de rendimiento de las nuevas inversiones en capacitación moderna para el manejo de los gobiernos locales, seguirá careciendo de solidez económica hasta que los países de la región se acerquen a un sistema totalmente integrado de trayectorias de avance para los funcionarios de los municipios. A menos de que esto ocurra, existe el peligro real de que la combinación de una mayor autonomía política para los gobiernos locales y mayores transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos locales, en realidad pueda fortalecer el caudillismo al reducir aún más el nivel de eficiencia administrativa municipal.

Una segunda área importante de preocupación es la necesidad de modificar el sistema prevaleciente de representación política en el ámbito municipal, que a menudo limita la responsabilidad ante el público en una época en que la democratización y la descentralización exigen una mayor responsabilidad al rendir cuentas al electorado. Esto puede verse si se analizan dos características importantes del sistema electoral: el periodo de servicio en un puesto de elección y la relación entre el representante y el electorado. En primer lugar, el periodo de servicio en los cargos municipales en América Latina es muy corto de acuerdo con las normas internacionales (véase el cuadro 2). Además, su duración se está reduciendo. Dos países —Bolivia y Colombia— introdujeron recientemente periodos de dos años, mientras que en Venezuela se redujeron de cinco a tres años.¹⁶ Cuando esto se combina con el hecho de que la reelección está prohibida, estos lapsos tan cortos, sin duda, no propician la responsabilidad personal. Por otro lado, en todos los países los funcionarios municipales son electos en su totalidad al mismo tiempo, con excepción de Argentina y Chile, donde un sistema escalonado de reelección fomenta cierto grado de continuidad. En algunos

¹⁶ La única excepción a esta tendencia regional hacia un periodo electoral menor se da en Honduras, donde la reforma de 1987 de la ley electoral amplió el periodo de servicio de los concejales de dos a cuatro años.

países, especialmente Guatemala y Costa Rica, las elecciones municipales y los periodos de servicio en cargos municipales van de la mano con los procesos electorales presidenciales y parlamentarios. Como resultado, las votaciones para los gobiernos locales ven reducida su importancia ante las elecciones nacionales, que se llevan a cabo simultáneamente. Además, la selección de los candidatos para los puestos en el gobierno local a menudo se determina por el apoyo electoral que puedan generar hacia los candidatos del mismo partido que aspiran a escaños en el congreso, en lugar de basarse en las capacidades personales de los propios candidatos.

Por lo general, el número de concejales electos en los municipios de mayor tamaño en América Latina es muy reducido y mucho menor al de las ciudades de tamaño similar en otras partes del mundo. Aunque frecuentemente esta situación es herencia de códigos municipales obsoletos promulgados en una época en que las poblaciones urbanas representaban fracciones de las existentes en la actualidad, es sorprendente que este "déficit en la representación política" no se haya corregido a través de reformas legislativas subsecuentes. Por ejemplo, el número máximo de concejales permitidos por cada concejo municipal (excepto para la capital) es el siguiente: Honduras-9, Costa Rica-13, Ecuador-15, Guatemala-20, Nicaragua-10, Paraguay-18, Perú-11, Venezuela-17, Colombia y México-20 y Brasil-55.¹⁷

Más aún, en ningún país latinoamericano se eligen concejales municipales para representar a un área específica del municipio, aunque en la representación geográfica este vacío se llena parcialmente con la existencia de un movimiento vigoroso a nivel de colonias o barrios, conocido como las Asociaciones de Vecinos.¹⁸ Los concejales se eligen por representación proporcional de acuerdo con un sistema de listas. Casi siempre se trata de un sistema cerrado de listas por partidos que implica que entre los candidatos para cargos municipales las disputas internas superan a las relaciones personales con el electorado. La reciente innovación de un sistema de votación preferencial mediante listas abiertas ("panachage") en las elecciones municipales de 1989 en

¹⁷ Durante el gobierno de Somoza en Nicaragua, que se prolongó hasta 1979, sólo se permitieron tres concejales por municipio.

¹⁸ Sin embargo, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela, conocida como la COPRE, aboga ahora por sustituir el actual sistema de representación proporcional basado en listas por un sistema electoral municipal que se base en una representación geográfica o por circunscripciones, como el que existe en Gran Bretaña. Véase: "Pacto para la reforma", *Estado y Reforma*, Caracas, COPRE, núm. 4, 1991, pp 19.

Venezuela, demostró el fuerte apoyo electoral a la responsabilidad política mediante una votación personalizada. Aunque la legislación necesaria fue aprobada por el congreso apenas tres meses antes de los comicios y no se hizo mucha publicidad al nuevo sistema, por lo menos 30% de los votantes optaron por la votación preferencial en lugar de votar simplemente por listas, y 25% de los concejales fueron electos por votos preferenciales, de los cuales 60% representaron derrotas intrapartidistas (es decir, se eliminó un candidato que habría resultado electo con base en un sistema puro de listas y se eligió otro más bajo en las listas pero que recibió más votos preferenciales).¹⁹

Una tercera consideración de importancia es el conflicto potencial entre las formas participativas y representativas de democracia local en América Latina. En gran medida, el surgimiento de formas participativas de democracia reflejó la opinión pública negativa respecto a los enormes defectos de la democracia representativa en el ámbito local. Las vigorosas organizaciones ciudadanas sirvieron como contrapeso democrático a la tradición centralista representada por el gobierno nacional y sus clientelas, mismos que controlaban los gobiernos locales, y obligaron a ambos a rendir cuentas al electorado. El caso de Nicaragua durante los años ochenta ofrece un ejemplo notable de este poder popular, mientras que en muchos otros países la democratización ha sido causa de la introducción de mecanismos de consulta popular genuina a escala submunicipal.²⁰ No obstante, durante los años ochenta la elección de los líderes de estas organizaciones ciudadanas para puestos municipales ha conducido a un conflicto de funciones, puesto que el individuo, al mismo tiempo que plantea sus exigencias al municipio, es responsable de manejarlo eficazmente. Queda por verse si el florecimiento de la democracia participativa de los últimos años llegará a convertirse en una característica duradera de la cultura política local latinoamericana, o si meramente constituyó una fase indispensable para la resurrección de una forma en verdad representativa del gobierno local; fase que se irá desvaneciendo al institucionalizarse este último.

Un cuarto punto importante es la necesidad de que los gobiernos locales en América Latina combatan el prolongado abandono de las zonas rurales bajo su jurisdicción. Como reflejo del patrón centralista

¹⁹ Véase un análisis detallado del efecto de las reformas en las elecciones municipales de 1989 en Venezuela en J. Molina, "Beyond the Party List: Electoral Reform in Venezuela"; ponencia presentada ante el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Buenos Aires, julio de 1991.

²⁰ Por ejemplo, las Juntas de Administración Local establecidas en Colombia en 1986.

heredado del periodo colonial, casi todos los municipios constan de un centro urbano y una región rural a su alrededor. En varios países se incorporó un racismo apenas disfrazado en los códigos municipales, que no hacen ninguna referencia a las regiones rurales y cuya jerga legal con frecuencia utiliza indistintamente los términos “municipalidad” y “cabecera municipal”.²¹ La extrema concentración de la prestación de servicios municipales en el centro urbano, con la virtual exclusión de las necesidades de la población rural, constituye un factor importante que ha contribuido a la voluminosa emigración rural hacia las ciudades en América Latina. Las autoridades municipales de las hipertrofiadas megaciudades latinoamericanas se enfrentan, en la actualidad, al legado de este abandono histórico de las zonas rurales: ¿cómo hacer frente a las perspectivas de un continuado y rápido crecimiento urbano, ocasionado en mayor medida por el incremento natural de la población y no por la inmigración, en un contexto de creciente contaminación ambiental, congestión y pobreza extrema? Según proyecciones de Naciones Unidas, para el año 2005 la población urbana de América Latina habrá alcanzado los 417 millones y representará 77% del total, mientras que el Banco Mundial proyecta que para el año 2000, 90% de la población en situación de pobreza extrema vivirá en zonas urbanas.²² La ciudad de México y Santiago ya se cuentan entre las diez ciudades más contaminadas del mundo. Río de Janeiro tiene la tasa de criminalidad más alta mundial, mientras que Bogotá probablemente tenga la tasa de abuso de drogas fuertes más alta del mundo. Incluso si continúan recibiendo crecientes transferencias financieras de los gobiernos centrales, podría ser cuestionable si las autoridades municipales podrán enfrentar la magnitud de los problemas económicos, ambientales y sociales que acosan a las megaciudades de la región. Una discriminación positiva en favor del gasto de los municipios de tamaño medio en las zonas rurales y suburbanas, podría convertirse en requisito de emergencia para mitigar e incluso invertir las continuas presiones demográficas sobre las megaciudades.²³

²¹ Una manifestación sobresaliente de este abandono es que los municipios en la mayor parte de América Latina actualmente no tienen facultades ni se preocupan por recolectar los impuestos prediales de las zonas rurales bajo su jurisdicción.

²² Citado en *Nuevas estrategias municipales frente a los desafíos del desarrollo local*, Quito, IULA-CELCADEL, cuaderno núm. 8, 1992, pp. 16 y 23.

²³ Véanse análisis de este punto en J. Valenzuela, “La pobreza rural en la agenda del municipio latinoamericano moderno”, *Democracia Local*, Quito, IULA-CELCADEL, núm. 30, diciembre de 1990 a marzo de 1991, pp. 6-11; y M. Velasco, “Fortalecimiento municipal para el desarrollo rural: navegando contra la corriente”, *Democracia Local*, núm. 31, abril-junio de 1991, pp. 34-36.

Conclusión

El actual resurgimiento de los gobiernos locales en América Latina es un fenómeno muy reciente e irregular. En muchos países este proceso apenas comienza, mientras que en otros falta mucho para que concluyan las actividades de descentralización. Por tanto, es demasiado pronto para evaluar su efecto a largo plazo. Sin embargo, ya se está cuestionando la suposición de que al delegar mayores poderes administrativos y recursos financieros a los gobiernos locales, necesariamente se fortalecerá la democracia en el subcontinente. Se pueden identificar dos líneas de opinión principales a este respecto. En primer lugar, varios autores han sugerido que, paradójicamente, la descentralización que se está llevando a cabo podría resultar adversa a la democracia. Esto es porque el incremento en las transferencias financieras podría aceitar los engranes del clientelismo, la cultura política de apadrinamiento derivada del sistema de caudillismo que sigue siendo sorprendentemente fuerte, en especial en los municipios más pequeños de América Latina.²⁴

Por otra parte, un estudio reciente de América Central argumenta lo contrario, es decir, que al hacerse más transparente el sistema de transferencias financieras a los gobiernos locales, basándose en fórmulas estables, se reducirá la base de selectividad con que opera el clientelismo.²⁵

En segundo lugar, otros han cuestionado la viabilidad financiera del proceso de descentralización en América Latina. Por ejemplo, un reciente estudio del Banco Mundial sugiere que podría conducir a una inestabilidad macroeconómica. Esto en virtud de que en varios países las transferencias de ingresos del gobierno central han superado a la transferencia de obligaciones funcionales específicas a los gobiernos locales. Cuando esto se suma a otras consideraciones—el hecho de que gran parte de este dinero adicional se destina a inversiones de capital y de que el cobro de impuestos locales se ha reducido a causa del crecimiento de las transferencias financieras—, este proceso “corre el ries-

²⁴ Véanse, por ejemplo, C. A. de Mattos, “La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, *Socialismo y Participación*, Lima, núm. 46, 1989, pp. 23-42; y P. Pirez, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 1991, capítulo V-Conclusiones.

²⁵ *Las transferencias gubernamentales en el financiamiento de las municipalidades centroamericanas*, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1992.

go de aumentar los costos totales para el sector público".²⁶ Dadas las fuertes restricciones fiscales de los países de la región, con base en los programas de estabilización económica impuestos por el FMI, estas consecuencias macroeconómicas podrían poner en peligro la continuación del proceso que se está llevando a cabo.

A pesar de estas serias consideraciones, todavía existen razones para mostrarnos optimistas en lo que respecta a la futura dirección de los gobiernos locales en América Latina. La fuerza crucial subyacente que impulsa los procesos paralelos de democratización y descentralización sigue siendo el surgimiento (o el resurgimiento) de la sociedad civil. Estas fuerzas sociales están profundamente arraigadas y su gestación es lenta, pero son extremadamente poderosas a largo plazo. La oscura década de gobiernos autoritarios durante los años setenta puede haber atrofiado su crecimiento, pero la fuerza con que están renaciendo, a pesar de la austeridad de los años ochenta, sugiere que nos estamos enfrentando a un movimiento de considerable importancia histórica. De hecho, el redoble de tambores podría estar señalando la muerte de la "tradicción centralista de América Latina".²⁷

²⁶ T. Campbell et al., *Decentralisation to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Banco Mundial, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Programa de Estudios Regionales, Informe núm. 5, julio de 1991, p. 12.

²⁷ C. Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1980.