

El papel de los gobiernos locales en América Latina

Nicolás Pineda Pablos

Con todo, las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas de los pueblos son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia: la ponen al alcance de la gente, enseñan a los hombres cómo usarla y cómo disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero, sin instituciones municipales, no puede tener el espíritu de libertad.

Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*,
1, p. 63.

Es evidente que un gobierno centralizado adquiere un poder inmenso cuando va aunado a una administración centralizada. Así combinado, acostumbra a los hombres a dejar de lado habitual y completamente su propia voluntad, para someterse, no sólo una vez o en algún respecto, sino en todos respectos y en todo momento. Consecuentemente, esa unión de poder no sólo los sojuzga obligatoriamente sino que afecta sus hábitos ordinarios; los aísla y luego los influye separadamente.

Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*,
1, p. 90.

Nicolás Pineda Pablos es profesor investigador de El Colegio de Sonora. Traducción del inglés de Mario Zamudio.

La descentralización y la agenda de los gobiernos municipales para el siglo XXI

El propósito de este trabajo es hacer una revisión de la literatura académica sobre la descentralización y sobre el papel de los gobiernos locales en América Latina frente a los intentos actuales por superar la pobreza y alcanzar la democratización.

Las cuestiones principales son: ¿cuál será el papel de los municipios latinoamericanos en el decenio de 1990 y el año 2000?, ¿cuentan los municipios con una agenda relacionada con los intentos actuales de democratización y desarrollo económico? Se trata de una revisión exploratoria muy general en la que se tratarán de reconocer las principales propuestas teóricas y vínculos conceptuales que han sido elaborados acerca de ese nivel de gobierno.

Según Zacek y Kim (1993, p. 2) en muy pocos estudios publicados se ha tomado en consideración el papel de los gobiernos subnacionales y locales en el proceso de democratización y, en los que se ha hecho, aparentemente no ha sido dentro de un marco comparativo. Rodríguez y Velásquez (1994, p. 21) también afirman que no existen estudios previos, empíricos o teóricos, sobre los gobiernos locales latinoamericanos que pudieran ayudar a entender la relación entre el municipio y los problemas de la ciudad y la intervención de los diferentes actores locales.

La literatura revisada en este trabajo fue seleccionada después de una cuidadosa búsqueda en tres importantes bases de datos: la UTCAT (catálogo computarizado del sistema bibliotecario de la Universidad de Texas en Austin), los Índices de Citas de Ciencias Sociales de 1990 a 1995 y la Base de Datos Latinoamericana a cargo de la Colección Latinoamericana Benson. Las palabras de búsqueda empleadas fueron: "gobierno local" (*local government*), "ejercicio del poder local" (*local governance*), "municipalidad" (*municipality*) y la palabra española y portuguesa "municipio". Otras fuentes fueron obtenidas a través de los profesores o, bien, hojeando en los estantes de la biblioteca. Las pautas aplicadas para la selección de las fuentes fueron principalmente las siguientes:

- los estudios debían ser *comparativos* o, al menos, debían incluir varios países, lo cual permitió eliminar muchos que abordaban sólo un país;
- los estudios tenían que ser académicos, esto es, debían emplear

un método académico para enfocar y analizar su tema de estudio y hacer propuestas; y, finalmente,

- las fuentes debían mostrar un *interés en la política* y ser algo más que una descripción o crónica.

La lista resultante de fuentes sobre el gobierno local es la que se analiza en este trabajo, y aparece al final como referencias bibliográficas. Esas publicaciones podrían ser útiles como lectura introductoria sobre el municipio o proporcionar un marco teórico para entender las características particulares del municipio en América Latina entre los diferentes tipos y modelos de gobiernos locales del mundo.

La literatura revisada fue organizada conforme a tres enfoques principales en los gobiernos locales: el primero, denominado "enfoque desde arriba", se ocupa sobre todo del tema de la descentralización del gobierno central; el segundo aborda el gobierno local desde abajo y se interesa en la democratización y la movilización de la comunidad; y el tercero se refiere a los estudios interesados directamente en la capacidad y las características que requieren los municipios en la etapa actual del proceso de desarrollo. Los enfoques mencionados no son necesariamente excluyentes entre sí; antes bien, en realidad, se traslapan en muchos sentidos.

El enfoque desde arriba o el interés por la descentralización

El tema de la descentralización en el mundo en desarrollo fue muy debatido durante la década de los ochenta. El debate tuvo como eje al gobierno central en cuanto actor principal y las recomendaciones de política se refieren a lo que el gobierno central podría transferir a la periferia con el propósito de aliviar el congestionamiento en el centro y así alcanzar un mayor grado de efectividad de la acción gubernamental. Los estudios resultantes consisten sobre todo en enfoques de arriba hacia abajo que abordan el tema de los gobiernos locales únicamente en cuanto receptores de nuevas responsabilidades y recursos.

El punto de partida de esos estudios fue el alto grado de centralización existente en los países latinoamericanos. La lógica del argumento podría expresarse mediante el silogismo que a continuación transcribo:

El desarrollo exige la descentralización; los países latinoamericanos están centralizados; el desarrollo de los países latinoamericanos exige la descentralización.

El corolario de esta proposición es la recomendación de política en el sentido de que los niveles de gobierno subnacionales, en especial los municipales, deben ser fortalecidos para lograr establecer una red de gobierno menos centralizada y, por ende, una distribución más equilibrada de las responsabilidades gubernamentales.

En este caso, son varios los supuestos que se hacen: en primer lugar, que la prestación de servicios conforme a un esquema de descentralización es menos costosa y más eficaz; en segundo, que el patrón de descentralización alienta la participación y la apertura del sistema político. Así, se atribuye un valor positivo a la descentralización y uno negativo a la centralización; y se asocia la descentralización con la efectividad, la democratización y el desarrollo. ¿En qué medida se trata de hechos probados empíricamente?

En un estudio empírico sobre Brasil, México y Venezuela, Harris (1983, p. 183) descubrió que las tendencias predominantes son a la centralización; sin embargo, también encuentra que el uso genérico del término "descentralización" es confuso y que es necesario establecer definiciones más precisas de los movimientos de descentralización. Este autor señala que, en esos países, el término "descentralización" se emplea frecuentemente para referirse a los esfuerzos por "desconcentrar" o "delegar" la toma de decisiones de las oficinas principales de los ministerios del gobierno central en sus escalones inferiores o en sus oficinas delegacionales, lo cual, en realidad, da como resultado una mayor centralización y fortalecimiento del control central. A este respecto, hace una relación de los intentos que los gobiernos latinoamericanos han hecho por emprender ya sea la "administración indirecta" o la "regionalización", a fin de superar el congestionamiento de la toma de decisiones en los gobiernos centrales. Aparentemente, no ha existido por el momento ningún intento serio de "devolución" de poder a los gobiernos locales como parte de las reformas administrativas emprendidas en esos países.

Si el silogismo propuesto es tan directo, ¿por qué los gobiernos latinoamericanos no siguen el consejo de descentralizar a fin de devolver poder a los niveles subnacionales de gobierno? Harris señala los siguientes indicios como una explicación de ese comportamiento:

1) el contexto político de "burocratización prematura", en el que las estructuras burocráticas formales se desarrollaron con mayor rapidez y fuerza que los planes para la representación política (*ibid.*, p. 190); y

2) la limitada capacidad administrativa de los gobiernos locales, la cual desalienta el que se les atribuyan nuevas funciones por temor a que no puedan cumplirlas con efectividad o emplear con efectividad los fondos que reciben (*ibid.*, p. 196).

Para él, las determinantes de los efectos positivos de la descentralización son el desarrollo de la sociedad civil y la capacidad administrativa de los gobiernos locales.

Rondinelli y Nellis (1986, p. 15), por su parte, también hacen notar que la *aplicación* de programas de descentralización es esencial para el logro de resultados positivos. Estos autores sugieren la siguiente lista de condiciones para que la descentralización sea efectiva:

- el grado de apoyo de los líderes políticos y burocracias centrales a las organizaciones a las que son transferidas las responsabilidades;
- el grado en que el comportamiento, la actitud y la cultura predominantes son propicios para la toma de decisiones y la administración descentralizadas;
- el grado en que las políticas y los programas son diseñados y organizados adecuadamente para promover la toma de decisiones y la administración descentralizadas; y
- el grado en que recursos financieros, humanos y físicos adecuados se ponen a disposición de la organización a la que son transferidas las responsabilidades.

Rondinelli y Nellis (*ibid.*, p. 20) arguyen también que la descentralización debe ser vista de una manera más realista: no como una solución general a todos los problemas del subdesarrollo sino como una gama de mecanismos administrativos u orgánicos que puede mejorar la eficacia, la efectividad y la capacidad de respuesta de los diversos niveles de gobierno en condiciones adecuadas.

Asimismo, afirman (*ibid.*, p. 11) que el desafío para la mayoría de los gobiernos es encontrar el equilibrio adecuado entre los planes centralizados y los descentralizados y vincularlos de tal suerte que fomenten el desarrollo de la manera más efectiva. Según Rondinelli y Nellis,

no es fácil determinar la combinación óptima, pues, a causa de las transformaciones en las condiciones sociales, económicas y políticas, cambia con el tiempo.

Las afirmaciones de los autores mencionados resumen el aprendizaje en este campo y, sin duda alguna, nos ofrecen un cuadro diferente y más flexible de la agenda de la descentralización. Como hemos visto, no todo a lo que suele llamarse descentralización fortalece realmente a los gobiernos locales.

Mattos (1989, pp. 350 y 355) hace una crítica de la descentralización y advierte en contra de que se le considere una "panacea para el desarrollo regional" y de que se establezca una igualdad entre "local" y "popular". Este autor hace notar que la descentralización no puede generar la transformación de las "bases del poder político e ideológico capitalista", sino únicamente "el reacomodo de la distribución espacial de la administración del poder", y que incluso esto último requiere la existencia de un "proyecto político en el plano local".

Consecuentemente, vemos que hay varias clases de descentralización, algunas de las cuales en realidad fortalecen al centro, y que únicamente la *privatización* y la *devolución* parecen ir realmente en el sentido de la redistribución del poder. Asimismo, empezamos a obtener un cuadro en el que vemos que los beneficios de la descentralización no son directos, sino que los determinan factores como la representación política y la capacidad de los gobiernos subnacionales, y que los resultados positivos de la descentralización dependen de la voluntad y el apoyo de los actores centrales, como los líderes y la burocracia. Y, más que un juego de suma positiva para alcanzar el desarrollo, todo ello parece ser un trueque. ¿Qué pasa si el gobierno central se beneficia de la concentración del poder? ¿Es posible descentralizar efectivamente (y fortalecer a los gobiernos locales) sin quitar poder al centro? ¿No es ése un punto muerto en el caso de los regímenes autoritarios?

En esta área se ha estado desarrollando un subcampo de especialización particular en el que se toma en consideración la importancia capital de los recursos financieros para la descentralización y al cual se denomina descentralización fiscal. Rondinelli y Nellis (*op. cit.*, p. 17) reconocieron ya que "la responsabilidad financiera autónoma es el meollo del concepto de la descentralización", mientras que Wasylenko (1987), por su parte, demuestra en su estudio que existe una fuerte correlación entre el desarrollo económico (o PIB per cápita) y el grado de descentralización fiscal. La cuestión es: ¿podemos inferir de ello que

los países en desarrollo deben buscar la descentralización para apoyar el desarrollo económico?

A Bahl y Linn (1992, pp. 383-427) les parece que son tres las determinantes principales que influyen en el alcance de la descentralización fiscal en los países en desarrollo: el grado de desarrollo, medido como el PIB per cápita, el tamaño del país y lo que ellos llaman el "efecto de la crisis". Estas tres determinantes merecen algunos comentarios. En primer lugar, señalar que el grado de desarrollo como una determinante de la descentralización no es muy útil para dar respuesta a nuestras preguntas. ¿Significa que los países deben alcanzar primero el crecimiento económico y después poner en práctica la descentralización? ¿No se trata, precisamente, de lograr una mayor eficacia y efectividad mediante la descentralización? Lo anterior parece llevarnos a un argumento circular. En segundo lugar, la determinante que se refiere al tamaño del país es útil para determinar que, en realidad, países como Argentina, Brasil y México se han mantenido por debajo del grado de descentralización esperado durante el decenio de 1980. Finalmente, el efecto de la crisis, que estos autores definen como "una propensión a otorgar menos poderes discrecionales a los gobiernos locales en los países donde hay una amenaza continua de revuelta social" (*ibid.*, p. 392), también podría ser útil para explicar la centralización en muchos países latinoamericanos; sin embargo, parece ser demasiado amplio. En realidad, el "efecto de la crisis" podría relacionarse con una gama muy amplia de factores políticos, como la estabilidad, la seguridad nacional, los conflictos internacionales o aun el régimen político.

Más recientemente, López Murphy, Libonatti y Salinardi (1995) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994, p. 213) estudiaron la descentralización fiscal en Argentina, Colombia, Perú y Chile. Los primeros encontraron que "existen desequilibrios manifiestos entre las responsabilidades de gasto asignadas a los diferentes niveles de gobierno y los recursos que éstos pueden emplear como propios". En pocas palabras, en su estudio hacen énfasis en la descentralización fiscal como un paso viable para promover un mayor desarrollo económico.

En cuanto a las áreas en las que es necesario trabajar para promover la descentralización fiscal y lograr una distribución más adecuada de los costos y beneficios del sistema económico de cada país, el BID (*ibid.*, pp. 219-227) recomienda lo siguiente:

- la adopción de los principios de descentralización de la actividad gubernamental (llevar las decisiones lo más cerca posible de

- los ciudadanos), subsidiariedad fiscal, responsabilidad fiscal y coordinación fiscal;
- el desarrollo institucional con un marco legal, un servicio civil y garantía de información;
 - la creación de un sistema de administración financiera con incentivos y mecanismos de evaluación, así como preparación de proyectos de inversión y evaluación del tamaño y número de los municipios existentes;
 - el diseño de un sistema de impuestos con gravámenes locales (bienes raíces y vehículos de motor) que mida los esfuerzos de valuación y tributación;
 - la eliminación de los beneficios y exenciones fiscales y el estímulo de los honorarios de los usuarios como fuentes no impositivas (ni obligatorias) de financiamiento público; y
 - el fomento de la correspondencia fiscal, incluido el poder regulatorio, la descentralización del gasto, las transferencias, la política distributiva y medidas de política macroeconómica.

La crítica al estudio del BID es que se concentra en los actores y programas gubernamentales e ignora el papel que desempeña la sociedad civil en la descentralización, en particular el papel clave que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y los grupos de interés al presionar al gobierno para establecer una estructura más equilibrada y un convenio de mayor responsabilidad. Además, el estudio del BID se guía por un enfoque de selección racional que hace énfasis en los modelos de optimización y no toma en consideración las variables políticas y sociales, que frecuentemente no responden a las selecciones racionales. En realidad, podría argüirse que, con mucha frecuencia, esos aspectos políticos (no racionales) son los que explican las restricciones y los resultados de las iniciativas de descentralización.

Para resumir la discusión, la propuesta, inicialmente simple, de descentralización para el desarrollo hecha por Harris en 1983 se ha desarrollado a lo largo del camino y el modelo de análisis ha crecido con el agregado de muchas otras variables y elementos. Ha evolucionado hasta convertirse en un área de especialidad técnica muy amplia y compleja, en particular en las áreas más específicas de la descentralización del gasto y fiscal. Hasta ahora, lo que se entiende por descentralización comprende un gran número de cuestiones que, en conjunto, implican una profunda reforma del Estado e incluyen el apoyo y el compromiso no sólo de los actores del gobierno central sino, también,

lo cual es muy importante, de los actores del sistema político y de la sociedad civil.

A pesar de esa complejidad, el consejo de Rondinelli y Nellis (*op. cit.*, p. 21) de proceder a través de programas de alcance reducido, aumentando la capacidad administrativa existente, dando mucho tiempo y centrándose en funciones financieras específicas, parece ser válido para hacer funcionales los programas de descentralización.

En conclusión, puede decirse que es un hecho bien establecido que los países latinoamericanos deben emprender la descentralización para promover el desarrollo; sin embargo, su éxito depende de condiciones tanto técnicas como políticas que tomen en consideración a los actores y organizaciones interesados. Asimismo, es probable que el proceso de aplicación resultante sea creciente y que sus resultados sólo se obtengan en un periodo más bien largo.

El enfoque desde abajo o el interés por la democratización

Otra manera de enfocar el gobierno local proviene de la sociedad civil y de la preocupación por la democracia en América Latina. Se trata de un enfoque desde abajo porque se aborda la base política de los municipios. En este caso, la propuesta inicial podría ser expresada como sigue:

- la representación y la participación estimulan la democracia;
- los gobiernos locales son esferas públicas más adecuadas para la representación y la participación;
- los gobiernos locales estimulan la democracia.

El corolario (y recomendación) de esta propuesta es que los gobiernos locales deberían estar abiertos a la representación y participación ciudadanas. Este enfoque podría denominarse como de la democratización del municipio y el facultamiento de la comunidad. En este caso, uno de los supuestos es que el gobierno local está cerca y es más interesante para la gente; otro, que las actuales estructuras del municipio imponen obstáculos a la representación y la participación. La cuestión es cómo deben pasar los municipios latinoamericanos de las condiciones actuales a la situación deseada.

Este nuevo enfoque representa un cambio respecto al anterior, cuyo interés principal es el gobierno central, pues implica un movi-

miento de abajo hacia arriba y aborda de manera directa la localidad y la sociedad civil como elementos clave tanto del desarrollo como de la democratización.

Un ejemplo de este tipo de enfoque en el gobierno local es la investigación llevada a cabo en la mayoría de los países latinoamericanos bajo los auspicios del Centro de Investigación del Desarrollo Internacional (International Development Research Center, IDRC) de Ottawa, Canadá (Rodríguez y Velásquez, *op. cit.*, pp. 12-13). En uno de los estudios producidos por el proyecto, Nunes (1991, p. 15; 1994, p. 185) afirma que la baja calidad de vida en América Latina no es sólo resultado de la crisis económica.

Además de los problemas económicos, hay variables políticas y orgánicas que ejercen un efecto muy fuerte en las políticas compensatorias y redistributivas y las restringen. Nunes señala que en los municipios latinoamericanos existe una "situación de desposeimiento estructural", a causa de la cual muchos individuos y grupos sociales son privados del acceso a la esfera pública. Esa situación se traduce en una insuficiencia o carencia completa de mecanismos para la representación pública. Consecuentemente, advierte Nunes, la mera transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales no es suficiente para democratizar la vida política local.

Basándose en los estudios de caso sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú, Nunes analiza la manera en que se lleva a cabo el ejercicio del poder local en los municipios latinoamericanos y descubre la persistencia de las formas de gobierno "patrimonialistas y clientelares" (1994, p. 189). La prestación de servicios no se lleva a cabo conforme a los derechos de los ciudadanos sino basada en los vínculos partidarios. Ese mecanismo excluye de la esfera pública a quienes no responden a la maquinaria política y ocultan sus demandas. Por otra parte, Nunes descubrió también que existe una enorme concentración de poder en manos del alcalde y falta de frenos y contrapesos en el plano local.

Además, en el caso de la participación, Nunes propone la institucionalización de canales de participación para fomentar la democratización. Algunos ejemplos de medios de participación son los "comités de gestión" de Perú y las "juntas administradoras locales" de Colombia. La demanda de institucionalización de la participación implica, no obstante, el establecimiento de sistemas efectivos de comunicación, información, consulta e incluso decisión entre el gobierno local y la sociedad civil; procesos en los que, por lo demás, se asume la total libertad de

asociación y expresión de los individuos. ¿Qué tan reales son esos derechos y libertades en los municipios latinoamericanos?

El enfoque centrado en el gobierno local parece abrir dos frentes: uno es el llamado a la organización y facultamiento de la comunidad (esto es, de los grupos populares), y el otro es la revisión de los patrones de la toma de decisiones (¿la estructura de poder?) y la apertura de canales para la representación y la participación en el seno de los municipios. En este caso, nos encontramos nuevamente con el régimen autoritario, aunque abordado más directamente.

Otro estudio que presenta un enfoque de los municipios desde abajo es el que hicieron Zacek y Kim (1993, p. 2), quienes plantean que, en los países en desarrollo, "el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales en los ámbitos subnacionales hace más difícil imponer un régimen autoritario, ya que se gana parte del control del gobierno central". En su estudio de los regímenes posteriores al autoritarismo en diferentes continentes, encuentran que, a pesar de las dificultades que enfrentan esos sistemas, muchos han pasado rápidamente a descentralizar la autoridad y a estimular el interés y la participación populares en los procesos gubernamentales subnacionales. En algunos casos, la apertura de la autoridad local ha dado como resultado el derrumbe del control central autoritario; en otros, las presiones locales han convencido a los líderes del gobierno central de compartir la autoridad y los recursos con otros niveles de gobierno. No obstante, advierten que el derrumbe de los regímenes no democráticos no necesariamente lleva a la construcción de regímenes democráticos y que la consolidación de la democracia todavía es incierta en algunos casos.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, aunque sin abordar directamente los gobiernos locales, J. Friedmann (1992, p. viii) señala que las cuestiones políticas o del poder son determinantes si se quiere atacar la pobreza. Para que la gente se haga cargo de su propio destino se requiere algo más que la participación y, a fin de abarcar ese "algo más", Friedmann propone el término *facultamiento*, palabra que literalmente significa otorgar poder a un individuo o grupo. En este caso, el poder se entiende como la capacidad para adquirir un mayor control sobre las decisiones que afectan la vida de la comunidad, poder que se alcanza a través de un proceso de aprendizaje y organización, facilitado usualmente por gente u organizaciones externas a la comunidad que ayudan en el proceso.

Según Friedmann (*ibid.*, p. 66), la estrategia no consiste en facul-

tar a individuos sino a familias y comunidades. El autor hace notar que "las familias pobres carecen del poder social para mejorar las condiciones de 'vida' de sus miembros"; específicamente, carecen de acceso a ocho bases de poder social, que él identifica como las principales fuentes de facultamiento: 1) espacio vital defendible; 2) tiempo libre; 3) conocimiento y habilidades; 4) información adecuada; 5) organización social; 6) redes sociales; 7) instrumentos de trabajo y medios de vida; y 8) recursos financieros. El facultamiento se da a medida que las familias desarrollan una variedad de estrategias para aumentar su acceso a una o más de esas bases y, así, mejorar su existencia. Friedmann hace hincapié en la necesidad de transformar en una acción política premeditada las estrategias espontáneas de facultamiento basadas en las familias; en ese proceso es útil la ayuda de agentes externos como factores de facilitación, aunque también hace notar el papel ambiguo de las organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, otro enfoque desde abajo es el de Charles A. Reilly (1995), quien presenta el resultado de una encuesta relacionada con el apoyo que podrían proporcionar las organizaciones no gubernamentales a la democratización de los municipios. La tesis de su estudio es que es más probable que la sociedad civil y los municipios tengan éxito en su intento de apertura política cuando son apoyados y ayudados por organizaciones no gubernamentales. Ese tipo de organizaciones podría proporcionar las redes, la experiencia y la habilidad de organización, además del hecho de que a menudo representan un observador extranjero en el escenario local.

Reilly (*ibid.*, pp. 21-22) extrae tres lecciones de los esfuerzos de desarrollo del decenio de 1980. La primera es que la igualdad social y la eficacia económica se ven desafiadas cuando disminuye la base de recursos. Con el creciente reconocimiento de que los recursos naturales son finitos, tanto las empresas públicas como las privadas se ven impulsadas a buscar mejores maneras de economizar los recursos escasos, por lo que arreglárselas con la austeridad se convierte en un hábito esencial, si bien molesto. La segunda es que tanto la vitalidad como la eficacia existen también, e incluso florecen, por abajo del nivel nacional. La tercera lección es que en las prácticas de administración efectivas se recurre cada vez más a los enfoques en los que se considera que la producción de bienes y la prestación de servicios deben ser descentralizadas y con participación. A partir de estas tres lecciones, podemos inferir que la propuesta de Reilly (*ibid.*, p. 23) para fortalecer la participación de los gobiernos locales y establecer una política social más

inclusiva y diversificada consiste en iniciar empresas en las que colaboren los sectores público y privado, particularmente en el ámbito local, los municipios y las organizaciones no gubernamentales.

Este enfoque supone que la comunidad está facultada para controlar y/o, tomar el gobierno municipal. Lo anterior podría ser verdad cuando el aparato municipal efectivamente constituye un poder; pero, ¿qué ocurre en los casos en que los municipios no cuentan ni con los recursos ni con las habilidades para hacer frente a los problemas? Una conclusión respecto a esta línea de pensamiento podría ser que el facultamiento de las comunidades locales y el fortalecimiento de los gobiernos locales desde abajo constituye una condición necesaria pero no suficiente para la democratización y el desarrollo en el ámbito local. Para que los cambios sean efectivos, es muy probable que sea necesario efectuarlos no sólo en el plano de las relaciones intergubernamentales (descentralización) sino también en el plano interno y estructural de los municipios.

La metodología empleada en la mayoría de los estudios mencionados abarca estudios de caso de la administración municipal que señalan en cierta dirección, pero que dejan muchas lagunas. Por ejemplo: no se habla mucho sobre el tipo de estructuras y procedimientos municipales que favorecen la representación y la participación; y tampoco se abordan los procesos de aprendizaje social y aumento de la capacidad en los municipios. En resumen, el "enfoque desde abajo" representa un paso adelante en el conocimiento del papel del gobierno local que supone el enfoque desde arriba, más estrecho y vertical, analizado en la sección anterior.

El enfoque desde adentro o el interés por el ejercicio del poder

Un tercer enfoque, quizá más avanzado, del papel de los municipios es el que se centra en la capacidad y autonomía de estos últimos para recibir nuevas responsabilidades, encauzar las demandas de los grupos sociales y satisfacer las necesidades de la comunidad. A diferencia de los dos enfoques anteriores, en esta línea de pensamiento se considera a los gobiernos locales como la variable independiente y se intenta evaluar su desempeño y su efecto en el entorno. Conforme a este enfoque, se considera a los municipios como prestadores de servicios y como agentes clave para llegar a las poblaciones pobres.

Algunas de las preguntas que se plantean son: ¿están listos los gobiernos locales para recibir los nuevos recursos y responsabilidades que les sean asignados por los programas de descentralización?, ¿cómo pueden los municipios institucionalizar nuevos patrones de participación y hacerse responsables?, ¿qué recursos son necesarios para responder a las demandas y necesidades de la población?, ¿cómo pueden los municipios aumentar sus habilidades técnicas y su experiencia para ser más efectivos y eficientes, así como para ser creativos en medio de la crisis económica?

Un estudio de este tipo es el emprendido por Clacso (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (Borja y Calderón, 1989, pp. 9-10), proyecto de investigación que aborda las diversas formas de organización municipal, la estructura interna de las finanzas municipales y las características principales de la capacitación de recursos humanos para la administración municipal.

Como parte de ese estudio, Peñalva y Grossi (1989, pp. 487-489) señalan los siguientes obstáculos que deben superar los municipios para asumir las nuevas funciones que les están siendo exigidas:

- debilidad económico-financiera;
- incapacidad para hacer frente a la administración de los diversos servicios urbanos;
- potencial fiscal reducido;
- desequilibrios en la estructura de gastos;
- mecanismos inadecuados para obtener recursos;
- carencia de fuentes de financiamiento; y
- autonomía limitada.

Además de señalar estas debilidades, los autores advierten sobre lo que ellos llaman los “efectos potencialmente perversos” de la descentralización cuando ésta no va acompañada por la democratización. Si prevalece la regla del clientelismo y el autoritarismo, es muy probable que los efectos de la descentralización sean perversos y que únicamente dé más poder al hombre fuerte o a la élite gobernante. De hecho, es lo que en Brasil se llama *coronelismo* y en México *caciquismo*.

El estudio de Clacso también advierte en contra de los efectos perversos potenciales de ciertos tipos de “modernización” del Estado. Comúnmente, la modernización se entiende como la transformación de los estilos de gestión político-administrativa con el propósito de lograr una efectividad y una racionalidad mayores. Sin embargo, la

búsqueda de la modernización por parte del Estado puede no tener como impulso la voluntad de enfrentar los problemas de la comunidad, sino únicamente la de resolver los problemas de la administración pública. En tal caso, las transferencias del gobierno central, hechas en nombre de la “modernización”, tienen más bien la intención de reubicar problemas “ingobernables” o “irresolubles” del gobierno central; y es muy probable que el resultado sea el aumento del problema mismo y el descrédito de las unidades receptoras de gobierno, que con toda seguridad retrocederán a los anteriores grados de desempeño.

Un intento más reciente por llegar a un acuerdo respecto al ejercicio del poder en América Latina está siendo realizado por el Taller Internacional sobre la Buena Administración Local (International Workshop on Good Local Management), organizado en un esfuerzo conjunto por la Fundación Ford y la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs de la Universidad de Texas en Austin. El objetivo del proyecto es “descubrir ejemplos de creatividad en el gobierno local y difundir la información al respecto como un medio para desarrollar una cultura de buenas prácticas de gobierno entre los funcionarios públicos y los ciudadanos” (Wilson y Cramer, 1995, p. ix).

Las *Primeras actas anuales* (*First Annual Proceedings*, Wilson y Cramer, 1995) del taller buscan establecer una base teórica común de lo que constituye un buen gobierno local. Así, la participación cívica y un marco democrático fueron considerados como elementos significativos de prácticas ejemplares de buen gobierno local. Además, también fueron identificados cuatro grupos de características:

- eficiencia y efectividad;
- imperio de la ley y cultura cívica;
- transparencia, rendición de cuentas y sensibilidad; e
- imparcialidad y participación.

Una cuestión clave planteada por la investigación es la del “ejercicio del poder” en el plano local. El concepto de ejercicio del poder local¹ tiene la virtud de abarcar no única y estrictamente las cuestiones gubernamentales y de administración pública sino también las cuestiones de la participación democrática, la prestación de servicios y la relación con la sociedad civil. Aunque este concepto señala nuevas pers-

¹ En el documento *Governance and Development*, el Banco Mundial introdujo por primera vez este concepto en la discusión acerca del desarrollo.

pectivas teóricas y abre horizontes de investigación más amplios para avanzar en la investigación sobre el gobierno local en América Latina, un obstáculo para su pronta aceptación y difusión entre los municipios latinoamericanos ha sido la dificultad de traducirlo al español y al portugués. De hecho, uno de los principales avances de la primera etapa del taller ha sido analizar el concepto y lograr que sea más fácil comprenderlo y que se emplee en el contexto latinoamericano; por ejemplo: Coelho y Diniz (1995, p. 2) definen el “ejercicio del poder local” para el contexto brasileño (yo lo extendería a todo el contexto latinoamericano) como:

la capacidad del gobierno para: *a)* ampliar la participación en la esfera pública mediante el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía; *b)* fortalecer una relación moderna y democrática con la sociedad civil, y *c)* aumentar la eficacia burocrático-administrativa, pero conforme a una concepción que la relaciona con una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

Las diferencias respecto al concepto de “ejercicio del poder” fueron resueltas aparentemente en las *Segundas actas anuales*, en las que Stern (1996, p. 203) lo define como “el ejercicio del poder, distinguido del gobierno, se refiere a la *relación* entre la sociedad civil y el Estado, entre dirigentes y dirigidos [...] entre gobernantes y gobernados”; además, en una clara síntesis de los enfoques anteriores, entre los principales aspectos de la discusión sobre el ejercicio del poder local, Stern incluye las cuestiones de la descentralización y la función del gobierno local, los movimientos sociales y el resurgimiento de la sociedad civil, las nuevas estructuras institucional y política y sus relaciones, así como el papel de la investigación en la promoción de patrones más benéficos de ejercicio del poder local.

Finalmente, en lo que respecta a este enfoque, vale la pena mencionar la perspectiva del Banco Mundial sobre el ejercicio del poder urbano. La experiencia de 24 años del Banco Mundial en el apoyo a los esfuerzos de desarrollo se ha desplazado recientemente del enfoque en las agendas económicas nacionales hacia cuestiones más locales y sociales; y una de las más notorias es precisamente la cuestión de la política urbana. Aunque la mayoría de sus recomendaciones abordan las cuestiones “urbanas” o “metropolitanas”, se refieren más bien a la función de los gobiernos locales en lo tocante al desarrollo. Consecuentemente, en el trabajo sobre política, *Urban Policy and Economic De-*

velopment: An Agenda for the 1990s (Política urbana y desarrollo económico: una agenda para el decenio de 1990; 1991, p. 7), se identifican como obstáculos clave para “mejorar la productividad en el plano urbano” las deficiencias en infraestructura, el marco regulatorio que gobierna los mercados urbanos de terrenos y vivienda, la debilidad de las instituciones municipales y los inadecuados servicios financieros para el desarrollo urbano. Para poder superar esos obstáculos, el Banco Mundial propone: *a)* fortalecer la administración de la infraestructura urbana en el plano urbano; *b)* mejorar el marco regulatorio urbano para aumentar la eficacia comercial y mejorar el suministro de vivienda e infraestructura por parte del sector privado; *c)* mejorar la capacidad financiera y técnica de las instituciones municipales a través de una división más eficaz de los recursos y las responsabilidades entre los gobiernos central y locales; y *d)* fortalecer los servicios financieros para el desarrollo urbano. Como podemos observar, todas estas recomendaciones incursionan directamente en el territorio de la función de los gobiernos locales y, sin duda alguna, se relacionan con el ejercicio del poder local.

Más recientemente, en la conferencia mundial Hábitat II, realizada en Estambul en julio de 1996, fueron señalados tres problemas urbanos que deberían ser abordados primero:

- el suministro de servicios básicos a los pobres;
- la acción en contra de las tres amenazas a la salud humana en las ciudades: plomo, polvo y enfermedades microbianas; y
- la transformación de las finanzas públicas para hacerlas más comerciales e inclusivas.

Todas estas demandas significan una pesada carga para los gobiernos locales, no sólo durante el decenio siguiente sino más adelante también, y exigen que se mejore el marco del gobierno local y se acelere el ritmo de la investigación sobre los problemas urbanos.

Por lo dicho hasta ahora, podemos ver que se están abriendo más caminos teóricos y nuevos modos de observación metodológicos para entender y mejorar las prácticas de gobierno local a fin de responder a las demandas de desarrollo y democratización de la región latinoamericana.

Una agenda de investigación sobre el municipio

Es evidente que muchas investigaciones y discusiones académicas han abordado el tema del gobierno local, aunque a partir de temas diferentes, como la descentralización del gobierno central y el facultamiento de la sociedad civil; y quizá ya sea hora de enfocar y estudiar más directamente las habilidades y el potencial del gobierno local. El conocimiento que ello aportaría llevaría, por una parte, a evitar la visión idealizada y romántica del papel y las posibilidades del municipio y, por la otra, a no abrumarlo con exigencias, responsabilidades y expectativas sobre su capacidad.

El conocimiento acumulado sobre el gobierno y el ejercicio del poder locales que ha sido revisado hasta ahora muestra un territorio desigual. Mientras que algunas áreas parecen haber sido bien estudiadas y definidas, otras siguen sin serlo. La mayoría de las exploraciones y estudios han sido realizados a través de enfoques de estudios de caso, mientras que los estudios cuantitativos empíricos siguen siendo raros. Aparentemente, no existe un modelo establecido o un marco teórico para muchas cuestiones que parecen estar surgiendo en este campo. Asimismo, se requiere una mayor precisión y más conceptualizaciones.

Un área que parece haber sido relativamente bien estudiada es el campo de la descentralización y, en particular, el subcampo de la descentralización fiscal. Sin embargo, incluso ese campo requiere más estudios con un enfoque de abajo hacia arriba, cuyo punto de partida sea el municipio y no las necesidades y perspectivas del gobierno central. Dichos estudios podrían denominarse investigaciones sobre la municipalización y sobre la municipalización fiscal y podrían enfocarse hacia las necesidades y limitaciones a fin de crecer en responsabilidades y recursos.

Otra área que muestra cierto desarrollo es la relativa a la participación y el facultamiento de la comunidad. En los campos de la planificación y el desarrollo de la comunidad ha habido, evidentemente, muchos estudios en las áreas de las microempresas, los clubes de crédito y el facultamiento de las mujeres, áreas que fueron abordadas durante el decenio de 1980 (véase, por ejemplo, P. A. Wilson, 1995a y 1995b). No obstante, esos temas no han sido relacionados con el gobierno ni con el facultamiento locales, por lo que son necesarios más estudios desde la perspectiva de la política pública.

Es evidente que el hecho de abordar y estudiar más el ejercicio

del poder local está contribuyendo a que se tenga una mejor comprensión de la política pública en el ámbito local. Rehren (1992) también sugiere que se desarrolle más la investigación de los sistemas políticos en este ámbito, sugeriendo que es apoyada por la revisión hecha en este trabajo, en el sentido de que se requieren más análisis sobre la representación, la participación y el facultamiento en el plano local.

En resumen, los estudios con un enfoque en el ejercicio del poder local hacen énfasis en áreas que antes habían sido desdeñadas o evitadas y que, teniendo en mente el conocimiento y la experiencia acumulados sobre los movimientos de descentralización y democratización, requieren más atención y estudio. Algunas de esas áreas son las siguientes:

1) *Toma de decisiones local*. Se requieren más estudios sobre los concejos municipales y la función del alcalde en la toma de decisiones. ¿Cuáles son los poderes efectivos de los concejos municipales, su composición y sus posibilidades de reforma? ¿Cómo puede aumentarse y mejorarse la función de los concejales? ¿A quién representan los concejales y cómo lo hacen? ¿Cómo se distribuyen usualmente las partidas presupuestales? ¿Qué poder de decisión tiene el concejo municipal (y el municipio) frente a otros poderes?

2) *Recursos humanos locales*. Parece necesario contar con más conocimiento sobre las habilidades y el potencial de los recursos humanos en el ámbito local. ¿Cuáles son las habilidades de administración en este ámbito? ¿Cómo pueden aumentarse los recursos humanos municipales? ¿Es necesario un servicio social en el plano local? ¿Qué sistemas de capacitación, de incentivos, de salarios y de administración funcionarían mejor?

3) *Sistema político local*. Se necesita más información empírica relacionada con el lugar del gobierno local en la estructura y el arreglo del poder locales. ¿Qué significan exactamente "clientelismo" y "patrimonialismo" en el ámbito municipal? ¿Cómo puede ponerse en práctica o mejorarse la representación en el municipio? ¿Qué frenos y contrapesos existen o podrían ser introducidos en la localidad? ¿Cuáles son los mecanismos para hacer que el gobierno local rinda cuentas? ¿Debería institucionalizarse la participación con concejos ciudadanos permanentes?

4) *Redes municipales y poderes de negociación*. Es evidente que los municipios han sido actores pasivos en los intentos de descentralización y desarrollo. ¿Cómo pueden asociarse entre sí los municipios y organizarse para ayudarse unos a otros? ¿Cómo podrían obtener más

poder de negociación frente a los gobiernos estatales y centrales? ¿Cómo podría facilitarse más el acceso a la información útil y a la difusión de la tecnología? ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales internacionales y las agencias de ayuda internacionales en lo relacionado con las autoridades locales?

5) *Características estructurales municipales.* Se requiere más investigación para evaluar la relación entre el tamaño del municipio y la prestación de servicios o la participación o, bien, entre el tamaño de la administración y la eficacia. ¿Existe algún trueque entre el tamaño y la calidad de los servicios o la participación o el coeficiente costos/beneficios? ¿Existe un tamaño de municipio que haga más efectivo o eficaz su gobierno? ¿Son los costos administrativos de los municipios rurales pequeños más altos que su producción de servicios? ¿Es mejor, desde el punto de vista económico o político, subdividir una metrópoli en varios municipios o, antes bien, debería haber una sola unidad de gobierno?

6) *Taxonomía, estratos o clases de municipios.* Hasta ahora, la mayoría de los estudios sobre el gobierno local en América Latina han abordado los municipios en términos generales, pero la realidad es que son muy diversos y heterogéneos. ¿Cómo podemos clasificarlos o estratificarlos? ¿Qué principios son los más pertinentes para elaborar una teoría sobre los gobiernos locales?

7) *Metodología para la investigación del gobierno local.* El método y la técnica empleados predominantemente para enfocar el gobierno local en América Latina son los de los estudios de caso, pero es evidente que esa metodología se presta mucho a los juicios subjetivos. ¿Son factibles y deseables otros tipos de investigación empírica y cuantitativa? ¿Qué clase de investigación cualitativa es aplicable? ¿Cuál es el mejor método de evaluación de los municipios?

Con esta lista no se pretende agotar todas las áreas posibles que requieren más estudio e investigación sobre el gobierno local; seguramente existen otros temas posibles o quizás esta misma lista y sus interrogantes podrían ser planteados de una manera más adecuada; lo que se busca con la lista, no obstante, es hacer notar que hay mucho qué investigar y estudiar en este campo.

Un enfoque combinado

A continuación se presenta el esbozo inicial de una propuesta de investigación basada en la revisión anterior y en la agenda de investigación sobre el municipio antes mencionada.

Supuesto principal: el actual estadio de desarrollo, estancamiento económico y transición a regímenes democráticos en América Latina exige la participación activa de los gobiernos locales y un buen ejercicio del poder local.

Propuesta: el buen ejercicio del poder local es una función de la descentralización, la democratización y el desarrollo institucional.

Propuestas secundarias:

1. El buen ejercicio del poder local en América Latina requiere la *descentralización*, desde el gobierno central y provincial hacia los municipios, de cuando menos lo siguiente:

- a) "suficientes" recursos fiscales; y
- b) responsabilidades acordes con el principio de subsidiariedad gubernamental.

2. El buen ejercicio del poder local requiere la *democratización* en el ámbito municipal, lo cual significa:

- a) elecciones libres y regulares;
- b) una "mejor" estructura representativa; y
- c) un sistema de participación y rendición de cuentas.

3. El buen ejercicio del poder local en América Latina exige el *desarrollo institucional* de las autoridades locales, lo cual se refiere a:

- a) un tamaño "adecuado";
- b) aprendizaje sobre la organización; y
- c) el establecimiento de redes.

4. La *descentralización sin democratización ni desarrollo institucional* significa la transferencia a los gobiernos locales de problemas

“indeseables” del gobierno central, el fracaso del programa de descentralización y una mayor insuficiencia para la población en el suministro del servicio o función descentralizados.

5. *La democratización sin descentralización ni desarrollo institucional* significa la frustración de las movilizaciones para las elecciones, la representación y la participación, que no encuentran poder o recursos reales en el gobierno local.

6. *El desarrollo institucional sin descentralización ni democratización* significa el fortalecimiento del autoritarismo —clientelismo y patrimonialismo— en las zonas rurales o el facultamiento de la tecnocracia en las zonas urbanas.

El siguiente diagrama de cuatro casillas podría ilustrar esta propuesta:

Cuadro. Los cuatro tipos de ejercicio del poder en América Latina

| | | Grado de descentralización | |
|--------------------------|-------|----------------------------|---|
| | | Menor | Mayor |
| Grado de democratización | Mayor | Inestable o en transición | Buen ejercicio del poder local |
| | Menor | Débil o dependiente | Régimen de élite u hombre fuerte (caciquismo) |

La propuesta que se presenta en este trabajo es que la tendencia que debe ser reforzada es la que sigue el sentido de las manecillas del reloj, a partir del extremo inferior derecho.

Referencias bibliográficas

- Bahl, R. W. y J. F. Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, D. C., Oxford University Press.
- Banco Mundial (1991), *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington, D. C., The International Bank for Reconstruction and Development.

- Banco Mundial (1992), *Governance and Development*, Washington, D. C.
- (1996), *Livable Cities for the 21st. Century*, documento de Internet, World Bank Home Page.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994), “Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency”, en *1994 Report. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C., The Johns Hopkins University Press.
- Borja, J. y F. Calderón (1989), “Presentación”, en Jordi Borja et al. (eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, Clacso, Sur, CEUMT-Barcelona, pp. 7-11.
- Coelho, M. P. y E. Diniz (1995), “Local Governance and Poverty in Brazil”, ponencia presentada en la conferencia Global Urban Research Initiative, agosto.
- Friedmann, J. (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- Graham, L. S. (1993), “Rethinking the Relationship between the Strength of Local Institutions and the Consolidation of Democracy: The Case of Brazil”, en I. J. Kim y S. Zacek (eds.), *Establishing Democratic Rule: The Reemergence of Local Governments in Post-Authoritarian Systems*, Washington, D. C., In Depth Books.
- Harris, R. L. (1983), “Centralization and Decentralization in Latin America”, en G. S. Cheema y D. Rondinelli (eds.), *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage Publications, pp. 183-202.
- López Murphy, R., O. Libonatti y M. Salinardi (1995), “Overview and Comparison of Fiscal Decentralization Experiences”, en R. López Murphy (ed.), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank/The Johns Hopkins University Press, pp. 1-58.
- Mattos, Carlos A. (1989), “La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?”, en E. Laurelli y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, Sur.
- Nunes, E., (1991), “Introducción” a F. Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Sur, pp. 13-36.
- (1994), “Conclusión”, en A. Rodríguez y F. Velásquez (eds.), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Sur, pp. 183-205.
- Rehren Bargetto, A. (1992), “El gobierno local en la ciencia política”, *Política*, Santiago de Chile, núm. 29, mayo.
- Reilly, Ch. A. (1995), “Public Policy and Citizenship”, en *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Lynne Rienner.

- Rodríguez, A. y F. Velásquez (eds.) (1994), "Introducción", en *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Sur, pp. 19-23.
- Rondinelli, D. A. y J. R. Nellis (1986), "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism", en *Developing Policy Review*, vol. 4, núm. 1, marzo, pp. 3-23.
- Stern, Richard (1996), "The GURI Project: Urban Researchers on Three Continents Focus on Governance", en Robert H. Wilson y Reic Cramer (eds.), *International Workshop on Local Governance: Second Annual Proceedings*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs-The University of Texas at Austin.
- Wasylenko, M. (1987), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *Public Budgeting & Finance*, vol. 7, núm. 4 invierno, pp. 57-71.
- Wilson, R. H. y R. Cramer (eds.) (1995), *International Workshop on Good Local Governance. First Annual Proceedings*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs/The University of Texas at Austin/ Ford Foundation.
- Wilson, P. A. (1995a), "Reconociendo la localidad en el desarrollo económico local", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 28, núm. 110, abril-junio.
- (1995b), "Desarrollo económico basado en la comunidad: los EE.UU. y América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 28, núm. 110, abril-junio.
- Zacek, J. S. e I. J. Kim (eds.) (1993), "Introduction", en *Establishing Democratic Rule: The Reemergence of Local Governments in Post-Authoritarian Regimes*, Washington, D. C., In Depth Books.