

# **El municipio en América Latina: reflexiones y propuestas**

**Federico A. Castillo Blanco  
Manuel Zafra Víctor  
Francisca Villalba Pérez <sup>1</sup>**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LOS ESCENARIOS Y LOS MODELOS PARA LA ACCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA EN EL PRESENTE. 1. Un breve apunte sobre lo acontecido en el Gobierno Local en las dos últimas décadas. 2. La ciudad y las políticas de ciudad en América Latina en las últimas décadas. 3. Nuevos escenarios para el gobierno local en el mundo global: la realización de territorios competitivos y la utilización de las redes como instrumento de multiplicación de la acción de gobierno. II. LAS PROPUESTAS PARA UN NUEVO GOBIERNO LOCAL: UN CONJUNTO DE REFLEXIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO LOCAL. 1. La redefinición de los marcos políticos y estructurales en que se mueve el gobierno local. 2. Los desafíos para una nueva política local y el fortalecimiento de la vertiente política del gobierno local. 3. Nueva visión y orientación del gobierno local.

## **I. INTRODUCCIÓN: LOS ESCENARIOS Y LOS MODELOS PARA LA ACCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA EN EL PRESENTE**

### **1. Un breve apunte sobre lo acontecido en el gobierno local en las dos últimas décadas**

En las últimas décadas los gobiernos locales, en casi todo el mundo —en el caso de España a partir de la transición democrática y a lo largo de los años 80—, han asumido nuevas funciones y nuevos servicios a proveer. Los Ayuntamientos se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluían la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les planteaba la sociedad y que les demandaban en forma creciente los ciudadanos.

Suplir la carencia de infraestructuras de todo tipo y establecer o extender la prestación de servicios se han convertido en los ejes prioritarios de la gestión política y técnica. Sin embargo, las estructuras administrativas

---

<sup>1</sup> Los autores, Profesores de Derecho Administrativo y de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, ofrecen un conjunto de observaciones que se corresponden a la labor de estudio e investigación que desarrollan en el marco de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

de las que estaban dotados los municipios no eran suficientes para abordar estas nuevas tareas, muchas de las cuales requerían un planteamiento que iba más allá del mero ejercicio de potestades administrativas y de la mera administración de derechos propia de etapas anteriores.

Lo cierto es que dicho proceso se ha realizado, específicamente en América Latina, en medio de una deficiente articulación institucional y financiera de los municipios que se manifiesta en cuestiones de envergadura como su incapacidad económica e insuficiencia financiera para prestar servicios básicos y atender no a la renovación, sino ni siquiera al mantenimiento de la infraestructura elemental, añadida a su ausencia en la definición de las grandes políticas del Estado.

La deficiente articulación institucional de la que hablábamos se va a manifestar y va a afectar al manejo cotidiano de la agenda pública en cuestiones tan simples pero tan precisas para dar respuesta a los problemas a los que se enfrentan como: la difícil y, en ocasiones, onerosa articulación política; las excesivas reglas formales de procedimiento debidas a la desconfianza; controles inútiles; necesidad de una auténtica justicia administrativa; las normas sobre personal basadas en el mérito se eluden con excesiva frecuencia y se detecta una ausencia de memoria institucional por la alta rotación en los ejecutores de las políticas; existe un importante déficit en la planificación y ejecución presupuestaria; y, por último y sin intención de agotar los temas que podrían ser apuntados, se mantiene una importante informalidad, es decir, subsiste una gran distancia entre las reglas aparentes y las formales.

De otro lado, es de destacar la crisis financiera que, con carácter general, han de enfrentar éstos y que se ve agudizada en los momentos actuales. En efecto, la crisis económica que se deriva del cambio estructural que se produce en los mercados internacionales afecta a las empresas y a sus beneficios, unido a la mayor facilidad para la transferencia de capitales y la evasión impositiva con la consiguiente reducción de recaudación en las arcas públicas y, específicamente en lo que nos importa, en las arcas municipales (por ejemplo, una gran empresa puede reducir fácilmente sus obligaciones impositivas declarando a sus sedes como simples filiales y estableciendo nuevas centrales en países con un sistema impositivo más beneficioso).

Pero además dicha dinámica de cambio se ha desarrollado en un doble sentido que ha discurrido en forma paralela. Por un lado, los municipios veían en la correcta gestión de los servicios un mecanismo de legitimación y, por el otro, la ciudadanía era cada vez más exigente y más consciente de

su condición de ciudadano. Probablemente, por este motivo, estos últimos años los esfuerzos de los gobiernos locales se han concentrado, de un lado, en la aspiración de consolidar las competencias que debían desplegar y, de otro, en buscar nuevas formas de gestionarlas correctamente.

Más específicamente, a lo largo de la década de los noventa, se puso el acento en una cierta sofisticación de los procesos de gestión. La presión ejercida desde la ciudadanía se incrementó y, simultáneamente, un cambio en el entorno económico de las administraciones públicas generó la necesidad de establecer criterios restrictivos en materia presupuestaria y gasto público. Ello imposibilitó continuar con el ritmo de extensión de prestaciones y, con ello, la necesidad de optimizar y racionalizar la gestión. Fue la etapa del *management*, de la introducción, y la casi adoración en muchos casos, de modelos originarios de la empresa privada. Se generó un gran interés por los mecanismos de control de la eficiencia y la economía propios de los países de tradición anglosajona y se inició más decididamente la búsqueda de sistemas de participación de la ciudadanía (consejos sociales, NIPs ...).

Puede decirse, de esta forma, que en los países desarrollados las reformas de los años ochenta y principios de los noventa pusieron el acento en las instituciones administrativas, no ya para gestionar la expansión del Estado de bienestar, sino su contención o reducción. Los reformadores concentraron su esfuerzo en cambiar las instituciones para descargarlas de responsabilidades públicas. La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público, los procedimientos administrativos, las relaciones de la Administración con el mercado y con los ciudadanos, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas. Sin embargo, en esta misma época, es discutible que las instituciones administrativas en los países latinoamericanos hayan sido el objeto principal de las reformas. En estos casos, la presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de políticas económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, que han tenido fuertes repercusiones sobre las instituciones administrativas. Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo.

De esta forma, en los últimos años el «descontento social» ha sido un punto común en las ciudades de América Latina que, a juicio de RODRÍGUEZ y WINCHESTER, se corresponden a conflictos que surgen al contraponerse los cambios en las estructuras económicas y sociales, de una parte, y la inercia de las estructuras políticas, de otra. Es decir, el descontento no

encuentra su base en las demandas excesivas que no son procesadas convenientemente por el sistema democrático, sino que más bien encuentran su explicación en el cómo se gobierna <sup>2</sup>.

En la actualidad, y tras este proceso, en la mayoría de los países de América Latina, con más dificultades que ventajas como decimos, los municipios han asumido por completo su rol de administraciones locales, de organizaciones prestadoras de servicios públicos, pero han perdido buena parte del contenido político que deberían desplegar como nivel de gobierno y han descuidado el ejercicio de expresión democrática que debe plantear todo poder público. En definitiva, los entes locales se han convertido esencialmente en entes gestores, difuminándose su discurso político y perdiendo peso, en consecuencia, en la estructura institucional de distribución de competencias y toma de decisiones. A menudo parece haberse olvidado que tan importante como la correcta gestión lo es el posicionamiento político e ideológico de los entes locales, como parte de la estructura del Estado, ante cualquier problemática o debate público. Ciertamente, y aun cuando la centralidad del Estado ha venido relegando a los gobiernos locales a meros ejecutores de políticas adoptadas en otros niveles de decisión y ha condenado a los municipios a dedicar sus mejores recursos a superar los problemas más acuciantes, es preciso retomar un nuevo impulso del gobierno local. Hasta este momento, el corto plazo ha impedido visiones de más largo alcance cuya formulación en estrategias operativas puedan elevar al gobierno local a la altura de los desafíos provocados por la globalización.

De otro lado, hoy ningún interés es ajeno al municipio. La globalización ha debilitado el Estado-nación como garante del interés general y fortalecido como contrapartida los espacios locales. Además, el término «correcto» o «eficiente» aplicados a la gestión pública jamás son términos enteramente neutros, sino que, al contrario, han implicado una tendencia ideológica más o menos larvada que ha desarrollado y desarrolla sus efectos sobre la sociedad. Esta relativa falta de «precisión» terminológica difumina las responsabilidades de las que son titulares los municipios y obstaculiza su control por parte de la ciudadanía. El ciudadano no reacciona, y por tanto se posiciona, ante la dirección política sino ante los resultados de cariz gerencial.

Este hecho coincide por demás e interactúa con un debate abierto en los últimos años sobre la ampliación y el alcance de las competencias, fundamentado en el principio de subsidiariedad y amparado en los modelos nórdi-

---

<sup>2</sup> A. RODRÍGUEZ y L. WINCHESTER, «Fuerzas globales, expresiones locales» en el volumen colectivo *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina*, Santiago, Chile, 1994, p. 29 y ss.

cos de vertebración territorial y en la propia experiencia acontecida en el ámbito de la Unión Europea y que ha tenido su plasmación final en el proyecto de Constitución europea, aspiración de otro lado que entra en conflicto con la insuficiencia de recursos y con la falta de autonomía en el gasto imperantes.

En este último debate no sólo se cuestionan aspectos vinculados a lo que podríamos llamar «funcionamiento», sino que las voces críticas se extienden hasta poner en duda la idoneidad de las estructuras políticas actuales como mecanismos de respuesta a las necesidades de los entes locales. El tutelaje ejercido por el Estado central tanto a nivel legislativo como de control económico se considera excesivo desde algunos extremos, y se le acusa de ejercer una función homogeneizadora que impide la materialización de la diversidad que caracteriza, o debería caracterizar, el mapa local.

Desde este punto de vista, y en el comienzo de este siglo, a nivel teórico se están gestando dos visiones en orden a recuperar el papel de la política en el gobierno local. Por un lado, encontramos aquellos que apuestan por renovar y retomar el liderazgo político caracterizado por la definición desde un punto de vista ideológico de los problemas, prioridades y agenda de la ciudad. Nos encontramos, así, con un modelo que prioriza la toma de decisiones desde el gobierno municipal y se concreta en la elaboración de planes estratégicos y marcos de futuro para la ciudad. Por otro lado, también se apuesta por otro modelo alternativo en que el gobierno local adopta un rol de concertación entre los intereses de los diferentes sectores sociales de la ciudad, caracterizado, en este caso, por una toma de decisiones mucho más participativa con el objetivo puesto en la implicación de los agentes sociales en el futuro y el desarrollo del municipio.

Evidentemente, estos dos modelos no se presentan en su estado puro, aunque permiten plantear, a partir de una visión conjunta de ambos, cuales pueden ser los retos que ha de enfrentar un liderazgo local en el presente siglo en América Latina.

## **2. La ciudad y las políticas de ciudad en América Latina en las últimas décadas**

Hasta el relativo «despegue» de los cuarenta, el continente americano era eminentemente rural. La industrialización y la aparición de un sector terciario potenció la urbanización de América Latina que, como consecuencia de la tradicional centralización, se localizó en las capitales con grave olvido de las zonas rurales. Es así un fenómeno real que el 72% de la población latinoamericana vive en ciudades que siguen creciendo y la

urbanización se ha realizado fundamentalmente en las denominadas «megaciudades», frente a lo que ocurre en Europa o Estados Unidos (por ejemplo en sólo dos décadas la población de México aumentó en 8.000.000 personas, mientras que el mismo crecimiento exigió en el caso de Nueva York un período de aproximadamente 150 años).

Cabe también resaltar que el proceso de crecimiento demográfico en América Latina es significativamente alto (3'9 entre 1965 y 1980 y 3 entre 1980 y 1990, frente a un crecimiento inferior al 1% en Europa en el período que va de 1950 a 1995) lo que implica que la población urbana, de mantenerse ese crecimiento, se duplicará en un período de veinte años. De esta forma, trece ciudades latinoamericanas tienen más de 3.000.000 habitantes, nueve de ellas más de cinco millones, y cuatro más de 10 millones<sup>3</sup>.

Pero este crecimiento, en cierto modo incontrolado, ha ido degradando poco a poco también los espacios urbanos. Las superficies habitadas han aumentado sin otros límites que los impuestos por la situación geográfica. La necesidad de largos desplazamientos se ha convertido en un problema de primera magnitud. La multiplicación de los medios de transportes individuales y colectivos y la desordenada gestión de los residuos han agravado, a su vez, los índices de polución. La dotación de equipamientos —viviendas, estructuras sanitarias y educativas— ha ido casi siempre detrás del crecimiento demográfico y la aparición de cinturones de pobreza, la consiguiente violencia e inseguridad, Y una cierta desestructura geográfica del territorio es un lugar común en muchas de las ciudades de América Latina.

Asimismo, puede afirmarse que en América, y de acuerdo con la CEPAL, se concentran fundamentalmente en las ciudades y es en éstas donde se expresan territorialmente las desigualdades económicas, sociales y culturales. Se puede decir, con CORAGGIO<sup>4</sup>, que la situación demográfica y poblacional impone una serie de problemas a las ciudades latinoamericanas:

<sup>3</sup> Las ciudades son las siguientes: Belo Horizonte (5'11 millones), Bogotá (6'53 millones), Buenos Aires (13,18 millones), Caracas (5'03 millones), Guadalajara (4'11 millones), Lima-Callao (9'14 millones), México D.F. (25,82 millones), Monterrey (3'97 millones), Porto Alegre (4'02 millones), Recife (3'65 millones), Río de Janeiro (13'26 millones), Santiago (5'26 millones), San Pablo (23'97 millones. Fuente: A. LATTES, «La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica», en Jose Luis CORAGGIO (Ed.), *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer*, Quito, 1990.

<sup>4</sup> J.L. CORAGGIO, «La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas», en el volumen colectivo *Políticas Públicas y Desarrollo local*, Rosario, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, 1998. Igualmente puede consultarse del mismo autor «Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo» (documento base correspondiente al Seminario Internacional celebrado en Montevideo en abril de 1999 del Programa URB-AL).

- a) Un importante peso de la población inactiva frente a la activa.
- b) Una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos a los que ha de hacer frente instituciones gubernamentales, aun, y a pesar de las sucesivas políticas de privatización emprendidas (salud, educación, deportes, cultura), incapaces de atenderlos.
- c) Una mayor carga sobre la Seguridad Social en materia de jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos, tras varias décadas de procesos inflacionarios graves.
- d) Un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza producida tanto por la dinámica geográfica como por las modalidades del empleo urbano.

Con dichos datos, la relación entre población y territorio ha estado, y sigue estándolo, caracterizada por los siguientes puntos: <sup>5</sup>

- a) Las ciudades centrales se han densificado muy desigualmente y, por otra parte, el cambio de su base económica, la crisis de actividades tradicionales y la posibilidad de recuperar suelo ocupado por industrias o infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan genera oportunidades importantes de reestructuración y densificación urbana en áreas centrales que no renovaron su trama y que se habían degradado (deterioro del patrimonio físico y monumental, pérdida de elementos simbólicos de la ciudad, etc...).
- b) El crecimiento de las ciudades ha sido más horizontal que espacial, con el consiguiente despilfarro de suelo. Ha predominado la informalidad, pero también el crecimiento en por pastillas o productos homogéneos (por ejemplo barrios cerrados, parques empresariales, etc...) con la consiguiente fragmentación y segregación social y funcional. Las estructuras urbanas de centralidad son escasas y débiles y en general la ciudad como sistema polivalente e integrador está sólo presente en algunas áreas centrales con historia.
- c) Las periferias continúan creciendo y la presión migratoria en muchos casos continuará si se mantienen los factores de expulsión de la población en áreas rurales. Este crecimiento metropolitano conlleva no sólo el desarrollo incontrolado y depredador de importantes zonas de la región metropolitana que comprometen su futuro

---

<sup>5</sup> J. BORJA, «El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas», *Instituciones y Desarrollo*, n.º 8 y 9, p. 86 y ss.

sino que también ejercen una presión sobre la ciudad central en la medida que necesita o requiere de sus servicios para que esta población allegada pueda sobrevivir (ocupación de espacios públicos por la venta ambulante, utilización de equipamientos sociales y educativos, inseguridad ciudadana, etc...).

- d) El desarrollo urbano mediante asentamientos informales, la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento, la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua), la proliferación de servicios de naturaleza pública no reglados (transporte, policías barriales, etc...), la ocupación de suelos no idóneos y su vulnerabilidad frente a catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierra, etc...), la constitución de ghettos que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad, etc... son aspectos comunes de la vida cotidiana de muchas ciudades de América Latina.
- e) La proliferación en la ciudad de actividades informales (ambulantes) con efectos depredadores sobre los espacios públicos y los servicios urbanos y que a menudo entran en conflicto con los habitantes residentes o activos formales con una sensación por parte de la ciudadanía de pérdida de seguridad y de calidad de vida.

Pero, añadida a esta degradación del espacio urbano, se ha reducido fuertemente la capacidad de las ciudades para la prestación de servicios públicos, para mantener la infraestructura física y para mantener unos mínimos de asistencia social que han provocado que numerosos grupos sociales asuman, como tarea propia, la de compensar y complementar las responsabilidades del poder público.

Junto a este patrón de los problemas de las ciudades en América Latina, el devenir económico internacional ha impuesto, asimismo, nuevas consideraciones. Veámoslas.

### **3. Nuevos escenarios para el gobierno local en el mundo global: la realización de territorios competitivos y la utilización de las redes como instrumento de multiplicación de la acción de gobierno**

Hoy sabemos que la competitividad internacional de un país va a estar determinada en gran medida por la productividad y la capacidad de innovación de sus áreas de aglomeración económica. Las áreas urbanas funcionan, así, como centros de alto rendimiento económico que determinan que la globalización no implique una pérdida del papel de lo local que se

ve fortalecido en la medida en que se potencia la integración territorial de actividades y en que las ciudades son parte de un sistema de centros que compiten por la radicación de factores económicos <sup>6</sup>.

Las ciudades, de este modo, han de competir, al menos, en tres dimensiones diferentes generando para ello infraestructura urbana y social <sup>7</sup>:

- a) La competencia por el potencial productivo: es decir, mejorar su posición competitiva dentro de la división internacional del trabajo por medio del fomento a la radicación o expansión de complejos productivos o de empresas fuertes y competitivas en el ámbito internacional.
- b) La competencia por el potencial de consumo: las ciudades —y los municipios menores dentro de áreas metropolitanas— intentan mejorar su competitividad atrayendo a estratos de alto poder adquisitivo y, por ello, con mayor capacidad de compra.
- c) La competencia por las funciones de conducción económica: es decir, mejorando su competitividad por medio del asentamiento de las funciones económicas y políticas claves tales como: 1) desarrollo de una infraestructura de comunicación y transportes adecuada; 2) ampliación de la oferta disponible de suelo y edificios adecuados para las instalaciones productivas.

La competencia entre ciudades se establece generalmente en términos de especialización en aquellas de sus condiciones en las que aparecen con ventaja comparativa y desarrollando una política de promoción exterior basada en esa especialidad. De todas formas, es preciso advertir sobre una visión «simplista» de la competitividad a través de inversiones públicas ostentosas. La simple realización de un museo (tomando como modelo la experiencia del Guggenheim) no pone a una ciudad en los circuitos turísticos mundiales, ni estar en éstos significa necesariamente el éxito de una estrategia integral y exitosa a largo plazo.

En cualquier caso, como ha puesto de relieve BATLEY <sup>8</sup>, incluso municipios pequeños y medianos que no gozan de una posición global o regio-

<sup>6</sup> En torno al papel de las ciudades en la globalización puede consultarse el trabajo de S. SASSEN, *Las ciudades en la economía global*, Editores ROJAS y DAUGHTERS, BID, Washington, 1998.

<sup>7</sup> J.L. CORAGGIO, K. BODEMER y A. ZOCCARDI, «Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo», op. cit., p. 13.

<sup>8</sup> R. BATLEY, «Introducción». *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas Orientaciones en Política Urbana*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Núm. 4, pp. 11-18.

nal, sin embargo, pueden tener una efectiva posición en este contexto y son prósperos sobre la base de funciones manufactureras locales, de procesamiento o de servicios que sólo están vinculadas en forma vaga y en última instancia con la economía global. En definitiva, pequeños y medianos municipios no insertados en la economía global pueden obtener, sin embargo, a través de procesos de desarrollo local en colaboración con los agentes sociales, cierta prosperidad con base en la explotación de su propio desarrollo, en conexión con otros municipios de su espacio territorial y valorando los elementos que benefician a los mismos.

La proximidad geográfica, por su parte, determina que ciertos tipos de ciudades se configuren como puntos centrales de áreas de influencia cada vez mayores, de tal forma que dicha circunstancia que, en principio, podría potenciar una competencia se convierte en un factor de cooperación importante para el desarrollo de proyectos que benefician a toda la región. En definitiva, como han resaltado BORJA y CASTELL<sup>9</sup>, esta dinámica de competencia juega un importante papel en la consolidación del sistema urbano mundial y se expresa, en definitiva, en la creciente internalización de las ciudades y en su peso creciente en las relaciones internacionales y redes interurbanas.

De otro lado, es preciso apostar por una revisión sobre las nuevas fronteras de la gestión urbana para situar a cada municipio en condiciones de afrontar la competición global de la que depende el bienestar de sus ciudadanos. Puesto que las actividades estratégicamente dominantes en todos los planos están organizadas en redes globales de decisión e intercambios, se hace preciso consolidar tanto un sistema de redes de ciudades como de participación directa en la construcción de un mundo donde los canales tradicionales de regulación internacional tienden a ser incompletos. Ello permitiría, en un mundo sometido a un alto ritmo de cambios, una cierta permanencia en el tiempo de una línea de actuación, ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.

BORJA y CASTELL han puesto de manifiesto que esta fórmula comporta una magnífica estrategia de inserción en el entorno internacional y un

---

1997. Dado que entiende que hay que considerar dos puntos de vista: el primero, relativo a que cada ciudad reacciona ante el fenómeno global desde su propia situación de partida y con una reacción propia; el segundo, que se refiere a que el destino de las ciudades no está solo determinado a nivel global ni por el punto de partida, sino que los actores locales también pueden tener su influencia.

<sup>9</sup> J. BORJA y M. CASTELL, *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, United Nations for Human Settlements (UNCHS), Ed. Taurus, Madrid, 1997.

medio para mejorar la competitividad que genera importantes aspectos positivos:

- Las redes permiten a sus miembros la inserción en un sistema de relaciones superior y estructuran un sistema de lobby frente a terceros.
- Promueven la inserción de ciudades en espacios de actuación superiores y suficientes en muchos casos para la generación de economía de escala y de aglomeración.
- Permiten el acceso a un importante volumen de información.
- Constituyen un mecanismo de desarrollo de la política exterior, de promoción y de imagen de la ciudad.
- Las funciones de liderazgo e imagen encuentran un magnífico aliado en la estrategia de redes.
- Son un estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad.
- Ayudan a mantener una línea de acción ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.
- Cambian la concepción piramidal en la construcción de los espacios públicos por una lógica reticular, de forma tal que se estructuran espacios regionales definidos por los núcleos urbanos que los forman y no por las delimitaciones administrativas

## **II. LAS PROPUESTAS PARA UN NUEVO GOBIERNO LOCAL: UN CONJUNTO DE REFLEXIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESPACIO LOCAL**

Si ésta es la realidad y los escenarios a los que nos enfrentamos, ¿qué podría hacerse? ¿Cómo enfrentar estos retos y evitar los riesgos que esta realidad comporta?

La situación descrita exige ciertas reflexiones para adoptar soluciones. En este sentido, un conjunto de autores (BATLEY, BORJA, PAREJO, NICKSON, CASTELL, PRATS, MOHAN, McCAMEY, DAVEY, OZLACK...) han realizado destacadas aportaciones que nos ayudan a considerar de forma reflexiva y con cierta racionalidad algunos de los problemas a los que la

ciudad latinoamericana se enfrenta actualmente. Describamos y apuntemos algunas de ellas junto a nuestras propias reflexiones. Desde nuestro punto de vista, las circunstancias actuales demandan actuar en varios frentes. Algunos de ellos estructurales, de redefinición del marco de actuación y contexto en que han de moverse los gobiernos locales, en otros casos, de un nuevo enfoque de la gestión local del gobierno local redimensionado su actuación política y, por último, la reorientación del gobierno local hacia nuevas metas que han de constituir los vértices de su desarrollo.

## **1. La redefinición de los marcos políticos y estructurales en que se mueve el gobierno local**

### *A) Es preciso un nuevo papel del Estado-Nación y de los gobiernos locales, así como una redefinición de las competencias públicas*

En efecto, el primero ha de articular su papel, más que como ejecutor de políticas públicas, como gran redistribuidor que garantice la solidaridad y el equilibrio social entre ciudades y territorios y entre individuos. Reformar el Estado supone, por ello, reconsiderar el papel de éste que deberá asumir el compromiso de la solidaridad, la equidad y el equilibrio interterritorial, a la vez que implica ineludiblemente el fortalecimiento institucional del municipio como instrumento idóneo para cerrar la brecha social que abre en la comunidad la exclusión de colectivos, a la vez que asumir el papel de articulador y promotor de las expectativas y deseos de la comunidad local.

La distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno se ha de realizar sobre la base del principio de subsidiariedad, el desarrollo de los instrumentos de cooperación y coordinación, y la articulación efectiva del principio de autonomía local y de las consecuencias que el mismo conlleva tanto como límite al ejercicio competencial de otros niveles de gobierno, y de definición de un espacio propio de normación y ejecución, como de proyección de dicho espacio en los ámbitos de decisión internacional.

De esta forma, el desarrollo del municipalismo iberoamericano parece exigir que la reforma del Estado en este siglo supere el tradicional enfoque de las políticas de descentralización que en la práctica han relegado al gobierno local a un espacio marginal en la agenda de la reforma pública.

Y con ello no se trata simplemente de acercar las políticas de decisión a los ciudadanos; la construcción territorial del Estado, articulada en las

últimas décadas en torno a los principios de descentralización y autonomía local, ha de complementarse con una visión nueva que prime la responsabilidad y reconstruya el espacio de decisión pública de abajo arriba, sin poner en peligro la eficacia de la gestión, pero que privilegie los espacios de decisión local capaces y eficientes para el ejercicio íntegro competencial. Asimismo, la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los gobiernos locales iberoamericanos aborden en forma más contundente los problemas de fortalecimiento institucional, de desarrollo económico local, de las políticas sociales y de la redistribución de la riqueza.

Pero si reivindicamos autonomía en la definición de la política pública local, y una reestructuración de las competencias locales sobre la base del principio de subsidiariedad, también es preciso conjugar dicha exigencia con la necesidad de contar con el respaldo y el apoyo de otros órdenes de gobierno superiores profundizar en la idea del federalismo cooperativo y reforzar la idea de solidaridad, de colaboración y de cooperación entre ciudades y territorios. Se requiere participar en una dinámica creciente de colaboración mediante una articulación y definición de estructuras de cooperación horizontal, con un papel clave en este supuesto de la Administración regional, entre ciudades (mancomunidades) e interadministrativas (consorcios) para la gestión de servicios públicos que exigen inversiones importantes y donde las economías de escalas pueden coadyuvar a crear condiciones óptimas en la prestación de los servicios públicos atribuidos a la competencia municipal.

Es preciso, asimismo, reflexionar sobre el rol protagónico único del Estado-Nación vigente desde el s. XIX y que ha decaído en su capacidad de abarcar todos los aspectos que la política pública reclama en los tiempos actuales. Las decisiones adoptadas en los ámbitos internacionales tienen un impacto directo en el ejercicio del gobierno local y en la actualidad el fortalecimiento de este escalón de gobierno es imprescindible a fin de asegurar la competitividad, la innovación y la prosperidad del espacio regional, nacional o internacional en que se inserta. Así, si entendemos a los gobiernos locales como parte del Estado total, y atendemos a su capacidad de inserción en el contexto internacional, es preciso reconocer su derecho a participar en la adopción de las decisiones adoptadas en espacios supranacionales desde la perspectiva local y regional, articulando la participación institucional de las asociaciones de municipios y de las organizaciones municipalistas internacionales en los foros de decisión supranacional que actúan en el espacio iberoamericano, a la vez que impulsar el desarrollo institucional de tales organizaciones a fin de que abandonen su lán-

guida existencia de relaciones protocolarias para convertirse en redes dinámicas y activas con mentalidad emprendedora y capaces de tomar iniciativas en nombre de los gobiernos que representan.

*B) Un nuevo marco jurídico para la gestión pública local*

Si hace algo más de dos décadas, GARCÍA PELAYO (1977) acuñó entre nosotros la expresión «transformación del Estado contemporáneo» para subrayar la plural y diversa naturaleza de los cambios que podían afectar al sistema público, hoy se vuelve a hablar de una «segunda generación» de reformas organizativas, y de la nada despreciable renovación dogmática del Derecho público en general y del Derecho administrativo en particular. El objetivo fundamental de las reformas es realizar con efectividad una reestructuración de unidades organizativas administrativas, desburocratizar los procedimientos administrativos e introducir la terminación convencional en los mismos, simplificar el ordenamiento jurídico-administrativo, mejorar los sistemas de información y comunicación en la relación Administración-ciudadano y flexibilizar la gestión del empleo público. Pero a la vez se percibe la necesidad de repensar el marco jurídico en que dicha relación se desenvuelve.

El reconocimiento de la buena administración, que en Europa y en el marco del Proyecto de Constitución adquiere rango de derecho fundamental, ha de implicar importantes consecuencias para el desarrollo y evolución del Derecho administrativo ya que el mismo exige un cambio sustancial en el modo de concebir la actuación de la Administración. De la exclusiva preocupación por la legalidad se ha de pasar a ponderar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en las normas y ello ha de reflejarlo necesariamente el Derecho público aportando instituciones y herramientas aptas para dar respuesta a los retos que se plantean.

Muy clarificador resulta leer el diagnóstico de la situación que realiza PAREJO ALFONSO, que expone la necesidad de hacer un replanteamiento del Derecho administrativo, ya que «las nuevas exigencias a las que se enfrenta el Estado globalmente considerado trascienden preferentemente a la Administración como instrumento primario de éste en la acción de configuración e integración sociales. Desde este punto de vista, constituye ya una tópica comprobación, destacada recientemente por H. FABER, el progresivo vencimiento de la acción administrativa —en detrimento no ya sólo de la acción autoritaria y coactiva, sino también de la prestacional consensuada— del lado de la planificación, la previsión, la organización, la coordinación y la ponderación, priorización y armonización de necesi-

dades, intereses y objetivos, en una evolución que tiende a hacer de la Administración la infraestructura garantizadora de la vida social, con paralela pérdida de importancia relativa de las aludidas intervenciones de corte más tradicional en la actividad de los ciudadanos. Semejante cambio en la economía interna de las formas de la acción administrativa no es sino consecuencia lógica de la transformación experimentada por las funciones y tareas, así como las estructuras del sector público»<sup>10</sup>.

En efecto, estas transformaciones en la estructura del poder público repercuten en el Derecho que disciplina la actuación del principal instrumento para la dirección y configuración de las condiciones sociales de vida de los ciudadanos: la Administración. Repercusión que afecta a su idoneidad y eficacia, al agotamiento de muchas de las instituciones que rigieron las relaciones ciudadano-poder público en los dos últimos siglos determinando, en definitiva, la necesidad de un replanteamiento y actualización de sus fundamentos, instituciones y técnicas básicas<sup>11</sup>.

Se percibe así la urgente necesidad de un cambio en la concepción del Derecho administrativo y su ejecución por la Administración. PAREJO ALFONSO fundamenta este cambio en las siguientes razones<sup>12</sup>:

- a) El aumento y la diversificación de las tareas administrativas ha dinamitado la rígida frontera entre actividades públicas y privadas.
- b) Hoy la sociedad y sus sujetos tienen una relación con la Administración basada en lo que la dogmática alemana ha acuñado como «posición fundamental del ciudadano», centrada en la dignidad de

<sup>10</sup> L. PAREJO ALFONSO, *Crisis y Renovación del Derecho Público*, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 17 y ss.

<sup>11</sup> L. PAREJO ALFONSO pone de relieve que los mecanismos administrativos requieren una actualización y una nueva visión de la Administración pública —por tanto, también de la dogmática jurídico-administrativa— para adaptarse a las actuales condiciones constitucionales y sociales en las que se desenvuelve la Administración, superando así la perspectiva que nos imponen los esquemas y categorías elaborados en el Estado de Derecho clásico. Véase «El Estado como poder y el Derecho regulador de su actuación, hoy; algunas de las transformaciones en curso», trabajo presentado al III Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, *Revista del CLAD* núm. 17, 1999, p. 163.

<sup>12</sup> Explica el mencionado autor que no se puede seguir con el trasfondo explicativo y alimentador del Derecho administrativo establecido: «como la de un sujeto singular que cumple una actividad técnico-racional y, por tanto, objetivo-jurídica, de mera ejecución de la legalidad asimismo objetiva (cuya fuente universal es el poder estatal, es decir, la soberanía) y frente a la cual se pueden hacer valer derechos subjetivos de los ciudadanos (cuya fuente última, asimismo universal, es el principio de libertad)». «El Estado como poder y el Derecho como regulador de su actuación...», op., cit., pp. 163 y 164.

la persona y del valor del libre desarrollo de su personalidad. Posición que aparece bajo una perspectiva material derivada de la titularidad de derechos subjetivos desde la que el ciudadano traba contacto con los poderes públicos. Del predominio de la relación jurídico-administrativa de subordinación se ha pasado a una relación de colaboración, cooperación y coordinación.

- c) La profunda evolución experimentada en las funciones administrativas, en una época caracterizada por la incertidumbre, los avances científico-técnicos y el cambio continuo, incide significativamente en la posición de la Administración, descargando en ésta un decisivo y activo papel de adaptación a las nuevas circunstancias sociales con las repercusiones lógicas y de gran calado sobre los criterios organizativos y de actuación propios del Derecho administrativo.
- d) Por el necesario equilibrio entre los valores de «estabilidad» y «cambio» para proporcionar a la sociedad los elementos de seguridad y flexibilidad inmanentes al Derecho en cuanto orden social. Hoy la novedad no se sitúa exclusivamente en el principio de confianza legítima<sup>13</sup> en las relaciones Administración-ciudadano, sino en la adaptación de los términos en los que el Derecho es capaz de generar la indispensable estabilidad reclamada por la dinámica actual del cambio.

Asimismo SÁNCHEZ MORÓN aclara que, en consecuencia, «...dada la posición constitucional que la Administración tiene asignada al servicio de la sociedad, para la que es insustituible por sus propias características, el *leit motiv* del Derecho administrativo no puede limitarse a la defensa a ultranza de los intereses individuales (de personas, grupos, sociedades o entidades privadas, más o menos poderosas o desvalidas) frente a la Administración. Tan importante como este cometido es el de asegurar los medios organizativos y funcionales precisos (y las garantías jurídicas de organización y funcionamiento necesarias) para que la Administración pueda gestionar con corrección y eficacia los intereses comunes que la sociedad le confía. Pues tan nocivo para ésta —para la sociedad, para los ciudadanos— es el autoritarismo administrativo, el abuso de poder o la falta de garantías individuales como la impotencia, la parálisis y la ineficacia de la Administración»<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Vid., sobre este principio, F. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, y el prólogo a la misma obra de L. PAREJO ALFONSO.

<sup>14</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, *Discrecionalidad administrativa y control jurisdiccional*, Edit. Tecnos, Madrid, 1994,

Urge, pues, una reconsideración y actualización de la gestión pública en general y, en concreto de la local, a fin de conseguir una textura que les permita la adecuada combinación de los principios de seguridad-estabilidad y flexibilidad e impulso.

Hoy se impone como principio general de la gestión pública local el servicio al ciudadano. La organización y funcionamiento municipal ha de tener como guía prestar a los ciudadanos unos servicios eficaces y eficientes. Por ello, deben adoptarse las medidas necesarias para corregir las disfunciones pues la capacidad de gestión local se ha visto incrementada por la protección de nuevos valores (como los medioambientales) y por los procesos de liberalización. Mientras los Estados han visto reducida su capacidad de intervención a través de los instrumentos clásicos de ordenación de la economía —política monetaria, fiscal, de empleo, de ayudas económicas—, se hace cada vez más patente la necesidad de contar con un gobierno local ágil dentro de un entorno competitivo. La existencia de un ordenamiento simple y preciso y una actuación administrativa local coordinada y transparente son factores de primer orden para que el municipio aumente su productividad, riqueza y niveles de empleo. Las empresas inversoras exigen cada vez más a la Administración local una actuación simplificada<sup>15</sup>. El factor tiempo empieza a ser valorado por los gobiernos locales que toman conciencia de que la atracción de inversiones para su territorio pasa de forma prioritaria por dotarse de una gestión eficaz y ágil.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación ponen de manifiesto, asimismo, las inmensas oportunidades que se ofrecen a las Administraciones locales para mejorar sus relaciones con los ciudadanos y simplificar los procedimientos administrativos de actuación<sup>16</sup> y, desde

---

<sup>15</sup> Son varias las normas y las propuestas normativas que han tenido fiel reflejo a favor de la simplificación administrativa dentro del ámbito europeo. Así, cabe citar el Informe de la OCDE de 1991 sobre las Administraciones públicas o el Libro Blanco de la Comisión Europea, *Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*; La Resolución del Consejo de 8 de julio de 1996, sobre simplificación legislativa y administrativa en el ámbito del mercado interior (DOCE C 224, de 1 de agosto de 1996), así como la Recomendación de la Comisión núm. 97/344/CE, de 22 de abril de 1997, sobre la mejora y simplificación de la actividad para la creación de nuevas empresas.

<sup>16</sup> Vid. sobre el principio de simplificación de la actuación administrativa los trabajos de CERULLI IRELLI, «La simplificación administrativa» en *Documentación Administrativa* núm. 248-249, 1997, p. 337 y ss.; G. VESPERINI, «La semplificazione dei procedimenti amministrativi», *RTDP* núm. 3, 1998; así como los trabajos publicados en el libro colectivo dirigido por L. VANDELLI y G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Quaderni della SPISA, Maggioli editore, Bologna, 1999, p. 11 y ss. (se contiene un trabajo de T. FONT Y LLOVET sobre el caso español); A. SANDULLI, «La semplificazione», *RTDP* núm. 3, 1999, así como las ponencias presentadas en las jornadas celebradas en la Universidad de Milán, los días 16 y 17 de diciembre de 1999, sobre *el procedimiento administrativo entre simplificación y garantías*.

este punto de vista, dos son los objetivos fundamentales que se han de perseguir con los procesos de simplificación de la actuación administrativa y de renovación del Derecho público<sup>17</sup>. Por un lado, se trata de mejorar con carácter general la relación del ciudadano con la Administración, haciendo más fácil el acceso de aquél a los documentos en poder de esta última, ampliando los puntos de conexión con la Administración o suprimiendo trámites innecesarios. A esta simplificación ayudaría el desarrollo de los medios técnicos de comunicación, una nueva regulación de los registros administrativos, la eliminación de trámites innecesarios, la terminación no unilateral de procedimientos y el acceso más fácil a la información administrativa. En definitiva, articulando una tramitación más ágil y rápida de los procedimientos que inciden en la vida ordinaria de los ciudadanos (autorizaciones, gestión de recursos humanos, prestaciones sociales, subvenciones y ayudas) e investigando alternativas que armonicen el interés individual propio de los empresarios y ciudadanos, con el interés general que defiende el gobierno local y que consiste en mejorar las condiciones de competitividad de las empresas ubicadas en ámbito territorial en el que le corresponda ejercer.

Desde este punto de vista, al ordenamiento jurídico administrativo le es ineludible dar respuesta a esta necesidad de renovación de las relaciones Administración-ciudadanos y coadyuvar a facilitar el proceso de toma de decisiones y de prestación de servicios públicos a los usuarios de éstos<sup>18</sup>. Ello obliga, y se viene poniendo de manifiesto desde hace ya algún tiempo, a un nuevo enfoque del Derecho administrativo que sitúe a éste no en una posición exclusivamente defensiva frente a la Administración, sino, más bien, a favor de ésta como un instrumento objetivo al servicio del interés general, sin perjuicio de garantizar, claro está, los derechos del ciudadano frente a eventuales actuaciones arbitrarias de los administradores públicos.

Ahora bien, esa agilidad y simplificación en la gestión local ha de ser plenamente compatible con otros fines fundamentales que no pueden desconocerse: por un lado, la garantía de los derechos e intereses de los sujetos interesados; y, por otro, la garantía de una buena administración.

---

<sup>17</sup> Sobre la simplificación normativa, organizativa y procedimental en el Derecho español, véase S. MARTÍN-RETORTILLO, «De la simplificación de la Administración pública», *RAP* núm. 147, 1998, págs. 7 y ss.; J. TORNOS MAS, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», *RAP* núm. 151, 2000, pp. 39 a 76.

<sup>18</sup> En definitiva, todos los sistemas y ordenamientos jurídico-administrativos han estado sometidos a una evolución continua. El Derecho administrativo es, por su propia naturaleza, una ciencia en continua evolución. De ahí precisamente las dificultades para su definición que tradicionalmente se ha encontrado la doctrina. Véase el marco evolutivo de éste en *Diritto amministrativo comparado*, D'Alberti, M., Edit. Il Mulino, Bologna, 1992.

Específicamente la política simplificadora en la gestión pública local ha de tener muy presente el equilibrio de los valores que se verán afectados por las medidas de simplificación. Los intereses más fuertes, los vinculados al ejercicio de la iniciativa económica, que reclaman celeridad en un entorno competitivo, no deben ser los únicos a tener en cuenta. El Derecho administrativo y, por tanto, la gestión pública local al que queda sometido, deben mantener su función de equilibrar tensiones, de buscar el punto justo entre los intereses generales diversos, celeridad y buena administración, celeridad y seguridad jurídica<sup>19</sup>.

### C) Fortalecimiento institucional del Municipio

Que permita que los logros municipales sean sostenibles en el tiempo, que se aplique un sistema de responsabilidad formal por el uso eficiente y efectivo de los recursos y que la gestión local mantenga una memoria institucional. Ello exige una serie de medidas que, entre otras, pueden extraerse las siguientes<sup>20</sup>:

- Un nuevo estilo de liderazgo local que abandone el personalismo centrado en la figura del Alcalde y que delegue y, obviamente, responsabilice la toma de decisiones.
- Reestructuración de los sistemas de relación y control de los órganos ejecutivos unipersonales y los órganos colegiados otorgando a estos últimos un papel efectivo en la definición de la política local interna y fortaleciendo el equilibrio entre el órgano ejecutivo y legislativo.
- Introducción de un sistema de responsabilidad externa respecto de otros niveles de gobierno (provisión de servicios básicos) y, asimismo, de aseguramiento de la provisión de éstos con articulación de mecanismos que sitúen al ciudadano en posesión de un derecho subjetivo respecto de la prestación de los mismos que pueda hacer valer frente al Estado total y frente a cada uno de sus niveles de gobierno.

<sup>19</sup> En este sentido, S. MARTÍN-RETORTILLO, «De la simplificación...», op. cit., p. 35, insiste en la necesaria ponderación de los intereses y en la necesidad de atender al diverso contenido y finalidad de los procedimientos administrativos cuando se adopten medidas simplificadoras.

<sup>20</sup> Una acertada reflexión sobre algunas de las medidas que se proponen en el presente trabajo puede encontrarse en A. NICKSON, «El gobierno local: una responsabilidad compartida», *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas Orientaciones en Política Urbana*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals. Núm. 4, pp. 33-46. 1997.

- Configuración de una carrera profesional del personal al servicio de los gobiernos locales, conexionado verticalmente (con otras esferas de gobierno) y horizontalmente (con otros gobiernos locales), basado en el principio de mérito y capacidad en cuanto al reclutamiento, que permita delimitar una figura de directivo local que vaya más allá de una gestión limitada a una legislatura, políticas de retribución con equidad interna y externa<sup>21</sup>, y capacitación adecuada a las necesidades de la organización.
- Introducción progresiva de las denominadas reformas de «segunda generación»: reestructuración de unidades organizativas; desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos, mejoramiento de los sistemas de información, etc...

#### D) Una nueva definición de las finanzas locales

La realidad financiera a la que se enfrenta los municipios en América Latina exige reestructurar y repensar la fiscalidad y las posibilidades de financiación de los Gobiernos locales. A las dificultades ya enunciadas se unen otros problemas que afectan en la actualidad estructuralmente a las finanzas públicas locales (VESPER y REIDENBACH<sup>22</sup>):

1. Limitaciones en cuanto a la capacidad de decisión sobre el *quantum* de ingresos y gastos que se adoptan por otras instancias nacionales y regionales.
2. La evolución de las finanzas públicas, y de las municipales en particular, depende de la evolución económica nacional que no sólo determina un mayor o menor incremento de ingresos sino también un mayor volumen de gastos a fin de atender los costos sociales de la recesión.
2. La competencia para atraer inversiones financieras y radicación de empresas a veces se convierte en ruinoso por atraer fuentes de recursos.

---

<sup>21</sup> Especialmente necesario es cuidar dicho aspecto si creemos en el papel del sector público ya que el nivel retributivo de los empleados públicos es especialmente bajo en América Latina donde entre un 30 y un 40% de funcionarios públicos se encontraban bajo el umbral de la pobreza; cerca del 15% en Colombia y Paraguay; un 5% en Costa Rica y Panamá; y un 2% en el caso de Uruguay.

<sup>22</sup> D. VESPER, «Zur längerfristigen Entwicklung der Kommunalen Finanzen», en Michael REIDENBACH, 1996.

3. La privatización y la desregulación también les quita posibles fuentes de ingresos.
4. La suburbanización de los grupos de población de altos recursos perjudica a los distritos centrales: se pierden fuentes de ingresos y aumentan los gastos ya que la población que queda radicada requiere una mayor asistencia social y la población suburbanizada sigue utilizando los mismos servicios.
5. El establecimiento de centros comerciales, industriales y financieros en zonas suburbanizadas también resta capacidad recaudatoria, al disminuir los ingresos provenientes de los impuestos correspondientes a dichas actividades, a los municipios.
6. Importante endeudamiento procedente de etapas anteriores.

Y estas dificultades exigen, según decíamos, una redefinición de los conceptos de las finanzas locales acorde con una nueva construcción del Estado en que el municipio es la Administración natural en la prestación de servicios al ciudadano, un nuevo ámbito de las mismas (abandono del concepto término municipal y compensaciones financieras entre la ciudad central y la periferia) y una nueva estrategia que abandone el *outsourcing* tradicional por una política que fomente la atracción de recursos mediante la prestación de servicios al mercado, aunque ello tenga importantes limitaciones por el principio de libre competencia.

Pero junto a ello es preciso desarrollar, y sin perjuicio de tener en cuenta políticas sociales, las capacidades de generar recursos que los municipios ya tienen y disponen: cobro completo de los servicios que prestan (abastecimiento, transporte, residuos, etc...), mejora de los sistemas recaudatorios, desarrollo más amplio de las capacidades impositivas no reduciéndolas al impuesto predial <sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Véase en torno a este punto Kenneth DAVEY, «Financiación de las ciudades». *La ciudad latinoamericana y del Caribe. Nuevas Orientaciones en Política Urbana*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals. Núm. 4, pp. 59-67. 1997, quien realiza finalmente una serie de recomendaciones: 1) Revisiones regulares anuales de las tarifas de cobro; 2) Utilización de sistemas que faciliten la recaudación de impuestos y tarifas de los usuarios; 3) Pago por adelantado de los costos de recuperación del capital por parte de consumidores, especificando que no se excluya el acceso de los grupos de bajos niveles de ingreso a los servicios; 4) Explorar el potencial de utilización de los impuestos locales diferentes a los prediales, incluyendo las sobretasas en los impuestos nacionales; 5) Promover la participación del financiamiento del sector privado en la infraestructura urbana, garantizando los intereses de los consumidores de bajos niveles de ingresos; 6) Requerir a las empresas urbanizadoras más grandes que sufragen los costos de infraestructura requeridos por sus inversiones; 7) Relacionar más estrechamente la asignación comparti-

## 2. Los desafíos para una nueva política local y el fortalecimiento de la vertiente política del gobierno local

### A) Impulso y definición de una gobernabilidad efectiva en la ciudad

El gobierno de la ciudad ha de contar con todos los actores sociales que crean y construyen ciudad e institucionalizar asociaciones entre el sector público y privado en un proyecto de ciudad, en un espacio urbano definido flexiblemente, y en el que se sitúe a los ciudadanos como punto de referencia en la definición de las políticas públicas<sup>24</sup>.

El nuevo gobierno local reclama trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas del desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas. Supone, en definitiva, asumir una vocación decididamente política que deje atrás una etapa dominada por la provisión tutelar de servicios básicos. Repolitizar los gobiernos locales es una consigna con alto contenido simbólico pues supone superar las dificultades aparecidas con la introducción en algunos gobiernos locales de tendencias orientadas al gerencialismo-tecnocrático que subestiman a la política de la ciudad como un factor imprescindible en la resolución de los problemas.

Una nueva visión de la política municipal exige promover una voluntad de liderazgo y negociación que articule las energías de la ciudad en un proyecto común<sup>25</sup>. Esta labor de coordinación corresponde a los poderes públicos y a la sociedad civil organizada en la ciudad porque el mercado no siempre favorece la convergencia de esfuerzos. La relación con otros

---

da de ingresos y transferencias intergubernamentales con las diferencias locales en materia de gastos, costos de servicios y capacidad de ingreso; 8) Fomentar el interés por mejorar el «valor obtenido por el dinero»; y 9) Aumentar la capacidad de la red de profesionales y auditores para promover mejoras en la administración financiera.

<sup>24</sup> OSBORNE y GAEBLER han hablado de los diez principios de gobierno: 1) Gobierno dirigido a la ciudadanía y no a la burocracia; 2) Gobierno empresarial que genera recursos en vez de gastarlos; 3) Gobierno anticipador, con una postura activa y no reactiva frente a los problemas; 4) Gobierno descentralizador, que promueve la participación y el trabajo en equipo; 5) Gobierno orientado al mercado para alcanzar metas públicas; 6) Gobierno catalizador, que capacite y dirija en vez de remar; 7) Gobierno propiedad de la Comunidad, que más que autorice sirva a los ciudadanos; 8) Gobierno dirigido por la misión y no por las reglas; 9) Gobierno competitivo, que inyecte competencia en la prestación y provisión de servicios públicos; 10) Gobierno dirigido por los resultados y no por las inversiones

<sup>25</sup> Véase el trabajo de A. NICKSON, «El gobierno local: una responsabilidad compartida», en el volumen colectivo *La ciudad en el S. XXI*, Editores Rojas y Daughter, BID, Washington, 1998, donde se ponen de relieve con algunos ejemplos las ideas expuestas.

niveles de gobierno o la concertación público-privada integran la agenda del nuevo gobierno local. Una agenda en la que la negociación y la estrategia primarán sobre el *imperium*. El municipio promotor es la manifestación más clara de la repolitización del gobierno local.

*B) Fortalecimiento de la democracia representativa y de la participación ciudadana*

En un clarificador artículo, HAGGARD advierte sobre el fenómeno frecuente pero poco estudiado de la proliferación de organismos autónomos dependientes del poder central en América Latina y el consiguiente refuerzo del poder ejecutivo. Compara esta tendencia con otro proceso paralelo pero menos atendido: la posibilidad de ubicar en los municipios la gestión de los servicios encomendados a estos organismos. Estima HAGGARD que esta segunda opción tendría la ventaja de sustituir el control intraorganizacional (del ministerio sobre el organismo) por un control político (de la oposición frente al gobierno).

Además de las ventajas de la descentralización con respecto a la eficiencia en la producción y en la asignación, la delegación de poderes hacia niveles inferiores pero independientes de gobierno tiene una importante ventaja política: institucionalizará los controles sobre los gobiernos que están faltando en el modelo de descentralización intraorganizacional. Estos controles tienen lugar a través de la introducción de la competencia política a nivel local. La competencia política constituye una forma de seguimiento, dado que ofrece incentivos a quienes procuran ocupar los cargos públicos para descubrir aquellas políticas que no serían ratificadas por el electorado local o que han fallado en su implementación.

La competencia política también crea oportunidades de políticas locales para el empresariado, en la medida que los políticos principiantes formulan y hacen públicos programas alternativos en sus esfuerzos por ganar apoyo electoral.

De esta reflexión se desprende que la reforma del Estado alcanza mejor su propósito cuando los municipios están en condiciones de asumir, según el principio de subsidiariedad, competencias para ofrecer unos servicios en cuya provisión concurren participación y eficiencia. En resumen: la reforma del Estado equivale al fortalecimiento institucional de los municipios.

Ahora bien, para que los municipios puedan hacer efectiva la ventaja comparativa de su naturaleza política, es necesario que la representación

de alcaldes y regidores responda a las exigencias de una democracia local de calidad. De poco valdría una generosa devolución de competencias si los gobiernos locales no disponen de instituciones adecuadas para desempeñarlas con garantías. Y en buena medida, algo de esto ocurre en nuestros municipios. El bajo perfil político de los regidores sobredimensiona la figura del alcalde y desequilibra la relación entre el órgano unipersonal y el colegiado relegando al concejo a una labor pasiva de ratificación.

En estas condiciones hay pocas posibilidades de que el gobierno local pueda potenciar su dimensión política. Fundamentalmente, la política en las democracias representativas gira en torno a la tensión entre gobierno y oposición, trasunto, a su vez, de la diferencia entre mayoría y minoría. Si no hay cauces procedimentales para que las minorías puedan presentar alternativas a los proyectos del gobierno, la democracia pierde vigor.

Además, el gobierno local de la globalización impone concertar y negociar con toda una serie de poderes públicos y privados y si se hace desde una posición de debilidad, se corre el riesgo de caer en la irrelevancia o capturado por intereses particulares que acaban condicionando la política local.

Las políticas dirigidas a insertar al ciudadano en los procesos de definición de la política también exigen un nuevo replanteamiento e impulso. Ello puede conseguirse mediante una diversidad de acciones: la desconcentración de servicios municipales a fin de fortalecer la participación (Montevideo con el Frente Amplio), creación de foros para organizaciones y agentes sociales, reconocimiento de las iniciativas ciudadanas y articulación de nuevos instrumentos de consulta, intentando superar la brecha entre la retórica de la participación y la realidad de ésta existente en muchos países de América Latina. Estas fórmulas de participación abarcan diversos aspectos (HILL) y hacen que la política urbana exceda de lo que se considera política municipal y se constituya y aliente en el espacio intermedio de la sociedad civil:

- Capacitar a los ciudadanos para la participación: para participar hace falta información amplia y calificada (educación municipal, conocimientos sobre la ciudad, etc...), que debe llegarle habitualmente al ciudadano (informes municipales, centros de información, etc...).
- Pensar desde la perspectiva de los ciudadanos y no desde la mentalidad de las burocracias tradicionales (mentalidad integral sobre la forma y calidad de vida y no compartimentalizada administrativamente).

- Ofrecer servicios a los ciudadanos atendiéndolos como clientes.
- Aprovechar los conocimientos de los ciudadanos sobre la ciudad.
- Brindar apoyo a los proyectos de ciudadanía ya que ello no sólo libera a la municipalidad de esfuerzos innecesarios sino que identifica a los ciudadanos con la gestión de ésta.

En definitiva, se trata de construir una democracia de ciudadanos, de articular la concertación y la participación de éstos en la política de la ciudad y de la recuperación del papel del Gobierno local en la política urbana, y junto a ello crear y dotar de valor al concepto de ciudadano como participante activo y por ello constructor del espacio urbano <sup>26</sup>.

*C) Vertebrar la diferencias culturales y sociales significa también construir lo local desde la diversidad existente*

Los cambios y tendencias delineadas como consecuencia de la globalización configuran un orden social fraccionado que genera para algunos enormes oportunidades de progreso. La «globalización», sin embargo, segrega a una parte de la humanidad impidiéndoles el acceso a sus beneficios. La integración de las Comunidades Indígenas y Rurales y la inclusión de los pobres y nuevos pobres en este orden internacional se plantea como uno de los retos a perseguir. La coexistencia de una población indígena, con costumbres y códigos de conductas y comportamiento en la toma de decisiones políticas que afectan a la comunidad local, que difieren de la forma clásica tradicional correspondiente a nuestros patrones culturales es un reto al que no se ha dado una respuesta ni suficiente ni adecuada.

No obstante, hasta el momento, los intentos llevados a cabo se han desarrollado más mirando hacia fuera, con la vista puesta en un modelo superior, que a partir de sus propias raíces culturales y de su identidad. Hoy, es preciso advertirlo, no existe un único modelo de construcción de lo local, sino que las distintas propuestas y aportaciones que sobre el municipalismo se puedan realizar desde culturas y tradiciones diversas deben ser asumidas y reconocidas. El Municipio debe constituir una verdadera democracia de proximidad, de participación de todos los ciudada-

---

<sup>26</sup> En torno a una ciudadanía activa que no se obtiene por el mero hecho de habitar una ciudad y la necesidad de recrear este concepto véase el trabajo de J. BORJA, «Ciudadanía y espacio público». *Revista del CLAD*, N.º 12, pp. 26-43. 1998.

nos en la gestión de los asuntos públicos, de reforzamiento de las identidades colectivas integradoras. Hay que poner calor de pueblo en la integración de las comunidades indígenas y rurales.

### 3. Nueva visión y orientación del gobierno local

Y, por ello, de sus áreas prioritarias de acción, que necesariamente han de tener como eje de gobierno tres vértices: las personas, la ciudad y el territorio y el desarrollo sostenible.

#### A) *Políticas para las personas*

Los gobiernos locales tienen como área prioritaria de acción la armonización de los objetivos económicos con las funciones de integración social. La integración en la economía global exige también, como un elemento de competitividad, la cohesión social integrando y estructurando su sociedad local. Ello determina la necesidad de articulación de políticas económicas locales propias independientes de la competencia global y dirigidas a la cohesión de la sociedad local que, por ello, potencian a su vez la posición del territorio y su competitividad.

Por ello la política local debe obedecer a un conjunto de reflexiones:

- La definición de la política en la ciudad es diferente para los distintos grupos sociales y, con arreglo a ello, la agenda pública se ha de configurar más que por estándares absolutos por las definiciones que hacen los ciudadanos de sus prioridades y es el gobierno local el que ha de moldear las influencias de los distritos estratos sociales.
- Reconstrucción del tejido social, con la colaboración de otros órdenes de gobierno, enfocando los temas sociales (pobreza, violencia, segregación, desigualdad, marginación, etc...) desde una perspectiva integral actuando a medio y largo plazo.
- Superación de la profunda división espacial y social existente en numerosos municipios de América Latina.
- Enfocar la pobreza en el nivel local, en cooperación con otros actores y la colaboración activa de otros niveles de gobierno, proveyendo servicios sociales tales como la educación primaria y la acción preventiva de la salud, así como en la formulación de estrategias

que incremente la integración local, la generación de empleos a través de proyectos comunales y la integración de la atención primaria de la salud con la provisión de microinfraestructura.

- Enfrentar la violencia urbana (delitos comunes y violencia doméstica y sexual) con un enfoque integral que no se estructure en torno tan sólo a medidas punitivas, sino que se integren con el resto de acciones enunciadas.
- Asumir el desafío de la política y habilitación de vivienda, impliéndose en el mercado y colaborando con el sector privado.

Pero, además, la política social no sólo debe enfrentar dichas cuestiones sino que, mucho más allá, debe promover una acción social que articule a la ciudad hacia políticas de solidaridad y reduzca las desigualdades en el acceso al capital cultural. La educación y la cultura se convierten en factores decisivos para que la ciudad sea competitiva.

### *B) Políticas para el desarrollo sostenible*<sup>27</sup>

El énfasis puesto en las políticas dirigidas a la competitividad<sup>28</sup> parece justificarse por las presiones de mundialización de la economía, lo que conlleva, como ya se ha expuesto, a que cada territorio encuentre su propia vía de crecimiento descubriendo aquellos factores que le pueden hacer más competitivo. Las intervenciones estatales empiezan a mostrar un excesivo alejamiento y una falta de comprensión de la realidad productiva de cada territorio. En esta situación se hace cada vez más necesario diseñar intervenciones económicas desde la proximidad, es decir, desde el ámbito local<sup>29</sup>. Pero el desarrollo no puede concebirse alejado de una polí-

<sup>27</sup> En torno al concepto de desarrollo sostenible y su aplicabilidad en la esfera local es de sumo interés la consulta del trabajo de J. ALLENDE LANDA, *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, UIM-UPV, Bilbao, 2001.

<sup>28</sup> Las actuales políticas económicas tienden a dirigirse a la oferta mejorando la competitividad de las empresas como motores del crecimiento económico, frente a las anteriores políticas de corte keynesiano que tenían como objetivo el estímulo de la demanda, incrementando la capacidad de compra de la sociedad, es decir, favoreciendo la sociedad de consumo.

<sup>29</sup> Durante la etapa de construcción y consolidación del Estado de bienestar, las políticas de intervención económica estaban claramente definidas, se trataba de estimular el crecimiento económico a partir de políticas intervencionistas que actuaran sobre sectores estratégicos, favoreciendo la estabilidad macroeconómica y poniendo a punto las infraestructuras necesarias, es decir, utilizando una expresión popular, se intentaba recalentar la economía nacional. Las políticas de intervención se dejaron en manos de los responsables nacionales, mientras que la actividad prestacional se trasladaba a las entidades locales. Al tratarse de servicios universales y estandarizados, la lectura

tica medioambiental transversal que recorra e inspire el conjunto de las actuaciones públicas.

El desarrollo, que no meramente el crecimiento, se ha de concebir de esta forma desde la concepción de la ciudad como ecosistema y dicha visión va más allá de la provisión de infraestructura ambiental y comprende también su visión de forma integral (es decir, sostenibilidad no sólo ambiental o energética, sino también social y económica) y multisectorial (industria, servicios, unidades familiares), de sistemas múltiples (abastecimiento, transporte, etc...) y de múltiples actores (gobierno, ONG,...) que exige capacitación en los actores que han de conducir el proceso.

Desde este punto de vista, el desarrollo ha de reunir una serie de características que ha puesto de relieve GUIMARAES y que configuran al medio ambiente como un derecho humano de los denominados de tercera generación: ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la diversidad; socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; culturalmente sustentable en la preservación de la diversidad en su sentido más amplio, es decir, la preservación de valores, prácticas y símbolos de identidad que determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas<sup>30</sup>.

Se trata, en definitiva, y específicamente al referirnos a su papel en torno al desarrollo, de la articulación de un municipio promotor que ha de abandonar la actitud victimista y de horizonte limitado, que pasa por denunciar la insuficiencia financiera y la limitación competencial. Se impone una visión clara del lugar del gobierno local en un mundo globalizado. El desarrollo local es el espacio del desarrollo humano por excelencia y es una realidad intangible que pasa por la generación de un ambiente favorable a la cooperación de todos los agentes ubicados en la localidad, que favorezca un capital social con suficiente capacidad de adaptación para afrontar los retos de un entorno cambiante, a pesar de los

---

en clave local de los mismos era absolutamente irrelevante. A partir de este modelo se consolidó la nacionalización del ámbito local.

<sup>30</sup> R. GUIMARAES, «Modernidad, Medio Ambiente y Ética: un nuevo paradigma de desarrollo», *Revista Interamericana de Planificación*, n.º 117, pp. 7-27, 1998, quien, asimismo, pone de relieve que este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del crecimiento, una ética en la cual los objetivos económicos de progreso se subordinan a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas.

límites que la ausencia de un Estado de bienestar y la debilidad propia de las instituciones y la sociedad civil imponen en muchos países de América Latina.

La formación de los recursos humanos, el civismo de la población, la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica y la transparencia en el manejo de los fondos públicos, entre otros, son los factores que incentivan la llegada de inversiones y el desarrollo real y ello ha de integrar la agenda pública prioritaria en la actividad municipal. Todos estos aspectos del desarrollo son, al menos parcialmente, competencia de los gobiernos locales porque si bien el capital no tiene fronteras, el trabajo se ubica en lugares geográficamente delimitados y su desenvolvimiento abarca aspectos que exceden con mucho de la simple actividad laboral.

Por ello, crear las condiciones de espacios con alta calidad, integrados por una pluralidad de colectivos con identidad propia pero compartiendo códigos comunes, es una tarea para la que el gobierno local dispone de indiscutible ventaja comparativa.

*C) Políticas para la ciudad y para el territorio: la recreación de nuevos espacios locales y la gestión y el control de la urbanización sobre la ciudad*

Asumir los desafíos que imponen grandes aglomeraciones urbanas y una prestación de servicios adecuada exigen una renovada visión del espacio local.

Los espacios geopolíticos locales y una nueva gestión urbana son escenarios que posibilitan una mayor democratización y desarrollo local. Las políticas de desarrollo territorial pensadas sobre esquemas heredados del pasado ya no son adecuadas. Hoy el territorio debe ser repensado y redefinido y, con ello, también la estrategia de sus actores. La reinención del territorio es parte de la respuesta de las sociedades locales a los retos de la globalización.

En efecto, la competitividad económica global y el progreso de los medios de comunicación definen nuevos territorios de geometría variable que tienden a concentrar la población en aglomeraciones territoriales, parcialmente discontinuas, de gigantesca dimensión y de una gran complejidad institucional. Esta nueva estructura territorial desborda con creces los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contemplada suficientemente por el sistema jurídi-

co-institucional. En estos territorios es aún más preciso definir un mayor esfuerzo en todas las políticas de integración y atención sobre aquellos sectores de sus poblaciones, que, desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema, son considerados funcionalmente irrelevantes y socialmente como perturbadores.

Por ello es imprescindible reflexionar sobre diversos puntos. La gestión de autoridades metropolitanas con suficiente poder como para administrar el espacio urbano de las megaciudades evitando la duplicidad de instancias administrativas que compiten entre sí en dicho espacio, la superación de la afiliación política como único criterio para la elección de candidatos, la posibilidad de articular una política financiera propia y una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad con posibilidad de elección de las autoridades responsables, se presentan como puntos ineludibles para encarar estos desafíos<sup>31</sup>.

Pero, asimismo, es preciso dada la degradación urbana producida «hacer ciudad sobre la ciudad» como preconiza el programa Urbal de la Unión Europea y renovar el instrumentario urbanístico a fin de regular los asentamientos informales y, asimismo, ordenar los desarrollos formales de tal modo que se garantice su inserción en los tejidos urbanos y su mixtura funcional y social.

Es precisa la definición de un proyecto de ciudad, pero a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano con la intención de crear espacios urbanos de alta calidad. Al respecto, es preciso pasar de los proyectos urbanos que, en mayor o menor medida, responden a una demanda ciudadana y cuya satisfacción puede ser relevante, a integrar a éstos dentro de una política coherente que responda a una visión de ciudad y a un proyecto de ésta.

Esta idea comporta la necesidad de definir la estrategia de la ciudad<sup>32</sup>. Una estrategia que abordando aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el gobierno ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el

---

<sup>31</sup> Un análisis del gobierno y gestión de las megaciudades puede encontrarse en P. WARD, «Problemas actuales en el Gobierno y la Administración de las megaciudades latinoamericanas», *Gestión y Política Pública*, Vol. 5, n.º 1, pp. 127-149, 1996.

<sup>32</sup> Respecto de la experiencia acumulada para estructurar una estrategia de ciudad y su articulación a través de Planes estratégicos puede consultarse J.M. PASCUAL I ESTEVE, *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1999.

espacio urbano, unificar sinergias positivas en el conjunto de los proyectos y actuaciones que definirán la ciudad, priorizar actuaciones en el espacio público, generar nuevos proyectos e ideas y articular los objetivos y planes de acción.