

# **Autonomía local y relaciones intermunicipales**

**Dowbor, Ladislau**

---

**Ladislau Dowbor:** especialista brasileño en temas de planificación urbana. Catedrático en la Pontificia Universidad Católica de San Pablo, asesor especial de la Alcaldía Municipal de San Pablo. Autor de diversos libros sobre problemas de desarrollo local y municipal.

---

*En el contexto de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Eco-92, de Río de Janeiro, el problema del medio ambiente se manifiesta como el tema del momento ocupando todos los espacios. En realidad, hay una toma de conciencia generalizada acerca de las necesidades de protegernos y de recuperar el medio ambiente. Más allá de la problemática propiamente ecológica, surge ahora con mucha fuerza la noción de que protegerlo implica una nueva forma de organización social: se trata de recuperar el control sobre nuestro desarrollo. Esta visión de los aspectos de organización social indispensables para una política ambiental es la que queremos abordar en este trabajo.*

La parte desarrollada de nuestro pequeño planeta sin duda está poniendo la casa en orden. Se forman los bloques, caen los muros, la evolución general irá probablemente en el sentido de un razonable término medio entre las prácticas liberales y las exigencias de justicia del movimiento socialista. Sólo que la parte desarrollada representa un poco menos de un cuarto de la población mundial. Los tres cuartos restantes sufren el caos del llamado subdesarrollo.

## **La dimensión del problema**

Las dimensiones concretas de este caos fueron descritas últimamente por un estudio del Banco Mundial (BM), de título sintético: «Pobreza»<sup>1</sup>. En términos globales el BM calcula que 1,1 mil millones de personas sobreviven con una renta por habitante inferior a los 370 dólares anuales, o sea 31 dólares al mes, algo por debajo de

---

<sup>1</sup>Banco Mundial: World Development Report 1990. Washington, 1990. Editado en portugués por la Fundación Getúlio Vargas.

la mitad de un salario mínimo en el Brasil<sup>2</sup>. Nadie va a acusar al BM de ser excesivamente generoso con los límites de la pobreza. Que intente sobrevivir el lector con dos salarios mínimos, cuatro veces el nivel fijado por el estudio. En este nivel de pobreza están sumergidos 633 millones de miserables cuya renta anual está situada por debajo de 275 dólares, o sea 23 dólares por mes.

Los efectos directos de esta miseria son de una impresionante crudeza: «Cerca de 30 millones de niños menores de cinco años mueren anualmente de causas que normalmente no serían fatales en países desarrollados. Cerca de 110 millones de niños en todo el mundo (casi el 20% del grupo etario) dejan de recibir educación primaria. Más del 90% de estos niños viven en países de renta baja y baja-media»<sup>3</sup>.

Un balance realizado por UNICEF, siguiendo diferente metodología, refiere que «de acuerdo a las actuales tendencias, más de 100 millones de niños morirán de enfermedades y desnutrición en la década del 90... Las causas de estas muertes pueden ser contadas con los dedos. Casi todos morirán de enfermedades que fueron en otros tiempos bastante conocidas en las naciones industrializadas. Morirán víctimas de la deshidratación, sofocados por la neumonía, infectados por el tétanos o por el sarampión o asfixiados por el coqueluche. Estas cinco dolencias muy comunes, todas fáciles y baratas de prevenir o tratar, serán responsables de más de dos tercios de las muertes infantiles o de más de la mitad de toda la desnutrición infantil en la próxima década»<sup>4</sup>.

Los autores del informe se desesperan frente a esta tragedia, que necesitaría de recursos limitadísimos para ser resuelta: «Para colocar el problema en una perspectiva global, incluyendo un programa para evitar la gran mayoría de muertes y la desnutrición infantil en los próximos años, deberán invertirse aproximadamente 2.500 millones de dólares anuales hasta el final de la década del 90». Es una suma semejante, nos dice el informe, «a la que las compañías norteamericanas vienen gastando anualmente para promocionar la venta de cigarrillos»<sup>5</sup>. El BM considera que hay progresos muy significativos, pero obviamente la noción de progreso en su terminología no significa necesariamente una situación ideal: «Aunque prevalezcan las tendencias de largo plazo en 36 países del Africa subsahariana, sur de Asia y América Latina, las tasas de mortalidad de menores de cinco años de edad todavía serán diez veces más elevadas que en el mundo industrializado. O sea, en

---

<sup>2</sup>Ibíd.: p. 28.

<sup>3</sup>Ibíd.: p. 76.

<sup>4</sup>UNICEF: Situação mundial da infância 1990, p. 16.

<sup>5</sup>Ibíd.: p. 16.

el año 2000 casi diez millones de niños menores de cinco años morirán en el mundo en desarrollo, de manera general, de las mismas causas debido a las cuales los niños morían en 1900»<sup>6</sup>.

Esta es la dimensión de los hechos que enfrentamos. Con todo el respeto por los millones de víctimas durante los seis años de la Segunda Guerra Mundial, el hecho de que dejemos morir de hambre y causas conexas a 10 millones de niños por año representa una tragedia silenciosa de una crueldad sin precedentes en la historia de la humanidad. Nada justifica esta situación cuando el mundo produce 4000 dólares de bienes y servicios por persona y por año, lo que podría permitir, en cuanto solamente a la producción de cereales, independientemente de otros alimentos, distribuir casi un kilogramo por habitante y por día. Sin hablar naturalmente de las cantidades de dólares desperdiciados anualmente en gastos militares.

### ***Nuevas rupturas***

La opresión de gran parte de la población del Tercer Mundo lleva también a nuevos problemas que asumen una mayor gravedad. En 1990 teníamos, por ejemplo, 151 millones de niños pasando hambre. Las proyecciones para el año 2000 son de 180 millones<sup>7</sup>. Surge también con fuerza el problema de la salud del joven adulto, y el Banco Mundial estima que «cada año mueren en los países en desarrollo 10 millones de jóvenes adultos». Así añadimos el concepto de «mortalidad adulta» a las formas sofisticadas de caracterizar nuestras desgracias<sup>8</sup>.

El proceso de urbanización, por otro lado, tiene efectos significativos sobre cómo se manifiestan los problemas de los ancianos: «En las áreas rurales de muchos países en desarrollo los ancianos se apoyan frecuentemente en la familia extendida, una estructura que tiende a ser estable durante el tiempo. En las áreas urbanas las familias multigeneracionales tienen una mayor tendencia a disolverse, y los ancianos se están tornando más vulnerables».<sup>9</sup> En San Pablo, por ejemplo, con 17 millones de habitantes en 1988, había menos de 900 mil personas viviendo con «otros parientes» en las viviendas particulares, representando apenas cerca del 5,3% de la pobla-

<sup>6</sup>Banco Mundial: op. cit., p. 88.

<sup>7</sup>UNICEF: op. cit., p. 29 (China excluida).

<sup>8</sup> Banco Mundial: op. cit., p. 78. La mortalidad adulta es definida como la probabilidad, en porcentaje, de una persona de 15 años de morir antes de los 60.

<sup>9</sup>Ibíd.: p. 31. La tendencia es muy fuerte en los propios países desarrollados, y el informe sobre Desarrollo Humano 1990 de las Naciones Unidas muestra que las viviendas en las que viven personas solas se están generalizando. Viviendas en donde vive un matrimonio con hijos ya se tornaron minoritarias en países como EEUU y Suecia, respectivamente un 29 y 25% del total de viviendas.

ción<sup>10</sup>. En otros términos, la organización del espacio urbano refuerza la atomización de la familia y torna más precaria la sobrevivencia de muchos.

La misma transformación de las familias con el proceso de urbanización alcanza con fuerza a la mujer y tiene incidencia directa sobre la pobreza: el Banco Mundial relata que «en el Brasil las familias dirigidas por mujeres representan el 10% del total de las familias, pero el 15% de las familias pobres»<sup>11</sup>. Un estudio reciente en el gran San Pablo indica que 948 mil familias, de un total de 4,5 millones, son dirigidas por mujeres, lo que representa el 21 % del total, más de un quinto de las familias<sup>12</sup>. Esta evolución, característica del proceso de metropolización, tiene como consecuencia directa el empobrecimiento de la familia, generando situaciones dramáticas. Otro problema es el de las muertes maternas. Hoy mueren en el mundo cerca de medio millón de madres por año, por motivos de parto. Para tener una idea de la vinculación entre estas muertes y el subdesarrollo, basta decir que de las 488 mil muertes registradas en un año, 482 mil ocurrieron en países pobres y apenas seis mil en economías industrializadas<sup>13</sup>. Con los procesos de urbanización como los de San Pablo, se constata la generalización del parto inducido - económicamente más atractivo para los hospitales en la medida que reduce el tiempo de parto - con las frecuentes complicaciones que derivan de ello.

La dupla dinámica de urbanización y empobrecimiento lleva así a una nueva generación de problemas. Por un lado, tenemos esta cruda realidad de las condiciones de vida de una ciudad rica como San Pablo: «El análisis de las condiciones de vivienda de la población de ingresos bajos en las grandes ciudades puede ser ilustrado por los datos disponibles del censo de favelas realizado por la prefectura municipal de San Pablo en 1987: la situación de la población favelada (7,76%) y la población hacinada (39,5%) suman un 47,26% de la población paulista viviendo en forma sub-normal»<sup>14</sup>.

Por otra parte, el acelerado proceso de urbanización en el interior del estado de São Paulo lleva a efectos semejantes: «Las especificidades de los procesos de urbanización e industrialización en el interior paulista estimularon todavía más las heterogeneidades regionales ya existentes, estableciendo una división del trabajo que se

<sup>10</sup>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1988, Tomo 2, p. 282, IBGE, Río de Janeiro, 1990.

<sup>11</sup>Banco Mundial: op. cit., p. 31.

<sup>12</sup>PNAD: Op. cit., p. 281.

<sup>13</sup>Banco Mundial: op. cit., p. 83.

<sup>14</sup>María Antonia Galeazzi: «Fome, o desafio dos anos 1990», FAO, San Pablo, 10-1990. El mismo informe estima que el Brasil tenía, en 1990, 53 millones de desnutridos.

traduce fuertemente en la espacialización de las actividades económicas y asignando nuevas características a la urbanización. Se modificaron los patrones de comportamiento, de los hábitos de consumo de la población; ciudades medias y pequeñas pasaron a convivir con la pobreza urbana (favelas, inquilinatos, expansión de las áreas periféricas) y la violencia; surgieron nuevas modalidades de movimientos migratorios en dirección a las ciudades (migración desde las pequeñas ciudades en dirección a las más grandes, migración pendular, estacional y de retorno). En fin, este es el escenario de una sociedad industrial de masas que reproduce, cada vez más, las desigualdades sociales, expandiendo esa reproducción al interior del espacio paulista a medida que avanzan los procesos de industrialización, de terciarización y modernización del campo»<sup>15</sup>.

El balance realizado por las Naciones Unidas sobre esta situación nos da una imagen global: «Según los cálculos de la ONU, más de mil millones de personas no disponen de vivienda o viven en condiciones de hacinamiento o bajo niveles de salud y salubridad extremadamente reducidos. A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos, en los países en vías de desarrollo, donde las tasas de crecimiento demográfico son más altas, es donde un gran número de personas se muda para las ciudades en busca de trabajo, la situación de la vivienda registra un deterioro diario. Se teme que, a menos que se adopten drásticas medidas, esta cifra de un billón de personas se duplique de aquí hasta el fin del milenio»<sup>16</sup>. La primera conclusión general a que llegamos es que no caben dudas respecto a las prioridades que tenemos que adoptar: el problema que enfrentamos es el de la pobreza, del gigantesco desequilibrio social acumulado, y que se agrava.

### ***Límites de las soluciones espontáneas***

Nuestra tendencia es esperar que los problemas más dramáticos, y frente a los cuales nos sentimos impotentes, se resuelvan espontáneamente. Nada indica que el problema central que enfrentamos se resuelva de esta manera. Es útil en este sentido recordar algunas cifras. La renta media por habitante en los países de la OCDE es de 17.500 dólares; la del conjunto de los países en desarrollo es de 750, o sea 23 veces menos. Recordemos que esta relación era de más o menos 1 contra 2 a principios del siglo, de aproximadamente 1 contra 7 en los años 50, y de 1 contra 12 al comienzo de los 80. No hay misterios en cuanto a la razón de esta polarización. El desarrollo exige inversiones. Una tasa de inversión del 20% significa, en un país como EEUU que tiene un ingreso por habitante de 20.000 dólares, cerca de 5.000 dólares

<sup>15</sup>SEADE; «Informe demográfico: migração no Interior do estado de São Paulo», San Pablo, 1990, p. 3.

<sup>16</sup>ONU: Hábitat. Estrategia mundial de vivienda hasta el año 2000, Nairobi, 1990.

en equipamientos, nuevas tecnologías, etc., por persona y por año, mejorando la capacidad de producción. En los países en desarrollo, una tasa de inversión semejante - y en la realidad es inferior significa 150 dólares por persona y por año. En otros términos, el país pobre, que debería invertir más para alcanzar a los otros, está invirtiendo en valores absolutos, cerca de 30 veces menos en la modernización de las actividades de cada trabajador.

Se habla mucho en porcentajes. En realidad, con el desnivel acumulado, los países pobres difícilmente podrán compensar el atraso. Basta pensar que los países en desarrollo, si logran una tasa de crecimiento de la renta por habitante del 5% al año, lo que es elevadísimo pues supone un crecimiento del producto de cerca del 7% anual, en 10 años conseguirían alcanzar una renta por habitante de 1.200 dólares. En este mismo período, si los países desarrollados tuvieran un crecimiento de apenas 1,5% al año en su renta por habitante, lo que significa un crecimiento del producto del orden del 2,5%, en una década tendrían un producto por habitante de 19.100 dólares. Así, diríamos que los pobres crecieron más rápido, pero el resultado práctico es que en diez años la diferencia de renta por habitante entre los dos universos habría pasado de 16.750 a 17.900, o sea, habría aumentado. Simplemente porque el punto de partida es dramáticamente bajo. En otros términos, la tendencia natural no se dirige a la resolución de los problemas. Aunque todos esperemos íntimamente algún tipo de milagro, el hecho es que tenemos que enfrentar el drama de manera conciente y organizada.

### ***Límites de las «ayudas»***

Existe naturalmente la esperanza que surge de los mecanismos de ayuda internacional. Sin embargo, ya es tiempo de arrojar un poco de agua fría sobre estas ilusiones. Los volúmenes son muy significativos. En 1988, la ayuda oficial al desarrollo alcanzó 51 mil millones de dólares, 20 veces lo que sería necesario para acabar, por ejemplo, con la desnutrición infantil<sup>17</sup>. Una buena parte de este aporte se encuentra neutralizada por el servicio de la deuda. La India por ejemplo pagó, en 1988, 3.100 millones de dólares en ese carácter y recibió 2.100 millones de ayuda externa, enfrentando un saldo negativo de mil millones de dólares. Ya nos acostumbramos a registrar como natural la situación de la India, con sus multitudes de miserables y continuar transfiriendo recursos hacia los países ricos. En el caso brasileño, en 1988 tuvimos 210 millones de dólares recibidos como ayuda oficial, pero pagamos 11.100 millones de dólares como compromisos de la deuda externa<sup>18</sup>.

<sup>17</sup>Banco Mundial: op. cit., p. 127.

<sup>18</sup>Ibíd: cuadros 20 a 24.

Por otro lado, esta ayuda se encuentra simplemente mal orientada desde el origen: «Gran parte de la ayuda - nos informa el Banco Mundial - especialmente de la ayuda bilateral, simplemente no se preocupó del desarrollo económico o la disminución de la pobreza (...) Los donantes bilaterales, en particular, proporcionan ayuda por muchas razones - políticas, estratégicas, comerciales, humanitarias -. Reducir la pobreza es apenas un motivo, y generalmente está lejos de ser el objetivo más importante (...) Solamente el 8% del programa de ayuda de EEUU, por ejemplo, pudo ser identificado como ayuda para el desarrollo de países de renta baja (...) Los donantes prefieren financiar instalaciones de capital físico que ayudan a sus propias empresas y exportadores..»<sup>19</sup>. Se trata de una evaluación del Banco Mundial.

Finalmente, tiene igualmente importancia fundamental el hecho de que los procedimientos burocráticos de aprovechamiento y canalización de la ayuda tornaron prácticamente inviable su uso productivo. La casi totalidad depende de la aprobación y gestión de los gobiernos centrales. Los financiamientos canalizados a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), que obtienen directamente las comunidades necesitadas, representan menos del 15% del valor total de la ayuda. Los financiamientos inter-ciudades, que permitirían mecanismos prácticos y descentralizados de apoyo de las comunidades a las más necesitadas, apenas están comenzando. El mantenimiento de las formas centralizadas de canalización de la ayuda lleva naturalmente a la aprobación de proyectos sobre dimensionados y alejados de las necesidades de las poblaciones, por la simple razón de que los gobiernos centrales son más permeables a la presión de los grandes contratistas que a las de las comunidades pobres del país. Un reciente estudio realizado en Ecuador por la GTZ de Alemania, constató que el término medio de concreción de un proyecto municipal que no dispone de recursos propios, entre identificación, estudios de pre-factibilidad y factibilidad, estudios de ejecución técnica, y un sinnúmero de idas y vueltas en el Banco Central, en el Ministerio de Finanzas, en el proyecto y en los ministerios técnicos interesados, demora 43 meses. La conclusión evidente es que estamos desperdiciando 50.000 millones de dólares por año, y que la gestión y forma de canalización de estos recursos debe ser revisada de manera radical.

### ***Los recursos mal utilizados***

En realidad, aparte de mal canalizados, los recursos destinados al desarrollo son mal utilizados. Veamos el caso de la salud, sector absolutamente esencial para los sectores más pobres de la población: «En promedio, se estima que entre el 70 y el 85% de los gastos totales en salud en el mundo en desarrollo, tanto públicos como

---

<sup>19</sup>Ibíd.: p. 77.

privados, van para la salud curativa. Entre el 10 y el 20% se gastan en salud preventiva, y los restantes 5 a 10% en servicios comunitarios como control de mosquitos y educación sanitaria. Dentro del sector curativo, los hospitales representan frecuentemente el 80% de los costos. Y mientras tanto, es bien conocido que los servicios preventivos y comunitarios son mucho más eficientes para reducir la morbilidad y mortalidad... El resultado es que los pobres frecuentemente tienen carencias hasta de los servicios más esenciales»<sup>20</sup>.

La situación brasileña en este sentido es característica. Un estudio realizado durante el año 1986 constata que el total de los gastos sociales en el Brasil, en los sectores público y privado, estaba en el orden del 25% del producto, cifra proporcionalmente muy elevada. Al asomarse a la razón de los desastrosos indicadores sociales en el Brasil, a pesar de las elevadas asignaciones, los autores llegan a la siguiente conclusión: 1) Los recursos no fueron asignados de manera efectiva a los segmentos más pobres y más vulnerables de la población, y en realidad gran parte del gasto social sirve para subsidiar grupos de renta más elevada. 2) Los recursos son administrados de manera deficiente por las agencias y programas: la vivienda y provisión social subsidian a la clase media y a los ricos; el 78% de los gastos públicos se dirigen a la atención hospitalaria y medicina curativa; la educación «desvía para los ricos, de manera acentuada, los beneficios de los gastos con la enseñanza pública». En realidad, apenas un 6% de los estudiantes de las universidades públicas, donde la enseñanza es gratuita, son de origen pobre (menos de dos salarios mínimos), con efectos prácticos de subvención a los ricos<sup>21</sup>.

Los ejemplos de mala utilización de los recursos son numerosos. El proyecto hidroeléctrico de Itaipú, con un costo de 18.000 millones de dólares, podría haber sido incomparablemente más barato si no fuese por la ambición del gobierno de hacer la mayor represa hidroeléctrica del mundo. El programa nuclear, con costos previstos por encima de los 20.000 millones de dólares, es completamente absurdo frente al esquema energético brasileño. La construcción de la carretera Transamazónica, aparte de riesgosa desde el punto de vista ecológico, resulta absurda desde el punto de vista económico. Son decenas de miles de millones de dólares desperdiciados. En este dispendio es importante incluir el «flight capital», los recursos de los empréstitos internacionales desviados para uso privado en el exterior, y cuyo monto el Morgan Guarantee Trust estimaba en 340.000 millones de dólares en 1988, para los quince países en desarrollo más endeudados. La conclusión en este punto

---

<sup>20</sup>Ibíd.: p. 77.

<sup>21</sup>«Brasil: despesas do setor público com programas de assistência social», vol. 1, Documento del Banco Mundial, 1988.



es clara: debe procederse a una revisión drástica de los mecanismos de decisión sobre los usos de los recursos para el desarrollo, recuperando en particular las decisiones del nivel central.

### ***Límites de la acción centralizada***

La decisión del nivel central se diferencia de la del nivel local antes que nada por la reducida posibilidad de participación de las comunidades organizadas. La decisión es generalmente tomada con amplios informes técnicos, y sobre todo con fuertes presiones políticas de los mayores grupos financieros y de contratistas públicos. Y los informes técnicos tienden a justificar más el uso de capital y tecnologías pesadas que el objetivo social de los proyectos.

El hecho de que las decisiones sobre el uso de los recursos estén centralizadas lleva por otro lado a la reproducción y profundización de la concentración de la riqueza. La concentración de la renta implica a su vez crecientes dificultades por parte de la población para satisfacer sus necesidades básicas, y como el uso de los recursos no es decidido localmente, la población se desinteresa. Esto a su vez lleva a la reproducción del centralismo en las decisiones, centralismo que encontramos tanto en las instituciones públicas como en las grandes empresas privadas. El resultado práctico es un profundo divorcio en América Latina y en otros países del Tercer Mundo entre las decisiones y las necesidades de la población. Con la desilusión política y el escepticismo generalizado de la población, se reduce todavía más el control democrático, y los regímenes derivan gradualmente hacia una extraña mezcla de poder autocrático y ausencia de gobernabilidad.

Cuando se habla entonces de descentralización, municipalización y participación, no se trata en consecuencia de una mera reforma administrativa sino de una recuperación general, por parte de la población, de las riendas del desarrollo económico y social.

### ***Urbanización y administración local***

El proceso de urbanización a nivel mundial es extremadamente fuerte. En 1965 teníamos un 34% de población urbana, en 1988 esta proporción alcanzó el 47%. En el mismo período el número de ciudades de más de medio millón de habitantes pasó de 217 a 435. Esta dinámica es particularmente importante en los países en desarrollo por cuanto mientras en 1965 había 104 ciudades de más de medio millón de habitantes en los países de la OCDE y 110 en los países en desarrollo, en 1985 había

respectivamente 152 y 278. La población urbana creció el 0,7% al año en el período 1980-88 en los países de la OCDE, mientras alcanzó un 6,9% anual en el conjunto de las economías en desarrollo<sup>22</sup>. En otros términos, la población urbana de los países en desarrollo estará casi duplicándose en la presente década. En el caso brasileño, estamos pasando del 50% de población urbana en 1965 a un 75% en 1988. En 1980 cerca del 52% de la población urbana vivía en ciudades de más de medio millón de personas, y continúa la tendencia. El crecimiento de la población urbana era del 3,6% al año en el período 1980-88, casi el doble de la tasa de crecimiento general de la población. Esta urbanización está asociada a dos grandes ejes de pobreza: la del campo y la de las nuevas periferias. En el campo, subsisten los factores de empobrecimiento de la población. El Brasil por ejemplo, tiene más de 400 millones de hectáreas de buena tierra agrícola, y se labran menos de 60 millones, manteniéndose la abrumadora mayoría de estas tierras como reserva de valor, totalmente improductivas o bajo un uso simbólico a través de la explotación pecuaria extensiva.

El éxodo rural presiona en los centros urbanos, y se manifiesta en particular en las nuevas periferias, que crecen con un ritmo extremadamente elevado - son frecuentes las tasas superiores al 10% - sin que las administraciones locales tengan posibilidades de garantizarles saneamiento, escuelas y otros servicios de infraestructura. Es bueno recordar la fuerza de este movimiento: San Pablo - apenas en el área municipal - crece anualmente casi en 300 mil habitantes, y necesitaría construir cincuenta mil viviendas anuales sólo para acompañar el crecimiento de la población, sin hablar del déficit acumulado del millón de viviendas. Esta urbanización violenta y caótica, asociada a una gran miseria que deriva de la concentración de la renta, coloca a la administración municipal en la línea del frente, intentando contener la nueva generación de problemas económicos y sociales que se plantean. Tal presión surge en los municipios cuando los escalones superiores continúan con su dramática inoperancia, y los mecanismos de financiamiento poseen ritmos y burocracias completamente absurdos.

En realidad nuestros Estados están estructurados en función de una situación históricamente rebasada, en la que existía capacidad de gobierno apenas en la capital y en algunos centros, por cuanto el grueso de la población estaba constituido por campesinos. Hoy, con la urbanización generalizada, las poblaciones pueden resolver sus problemas localmente, y el Estado centralizado se tornó anacrónico. Por lo tanto la administración local se ve abrumada entre las necesidades explosivas que

---

<sup>22</sup>Banco Mundial: op. cit., Table 21, «Urbanization». V. también Naciones Unidas: Human Development Report 1990; y el Informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo: Nuestro futuro común, 1989 (el capítulo referente a urbanización).

surgen en el municipio y la inoperancia de las otras instancias, realizando un trabajo de contención de presiones sin los medios correspondientes.

### ***El espacio local***

Con el volumen de problemas que se presentan, el espacio local ya no es más, por lo tanto, un nivel de decisión que se limita a la construcción de plazas, recolección de basura y otras actividades de cosmética urbana. Se trata de un eje estratégico de transformación de la forma como tomamos las decisiones concernientes a nuestro desarrollo económico y social. Los dos ejes de enfrentamiento a la pobreza y de sus manifestaciones se sitúan en la línea de articulación ciudad/campo, por un lado, y en la respuesta a los problemas de las nuevas periferias por el otro. Estos dos ejes de acción exigen millares de pequeñas iniciativas de mejoría, tanto de racionalización de la pequeña y mediana agricultura y de los «cinturones verdes» de las ciudades, como de infraestructuras y servicios sociales en las periferias urbanas, promoción de la pequeña y mediana industria, etc.

Estos millares de pequeños proyectos exigen un esfuerzo capilar de organización y control que sólo son viables con la participación de las comunidades interesadas. En otros términos, hay una contradicción creciente entre las formas centralizadas que tenemos de elaborar, implementar y controlar los proyectos, y el hecho de que las necesidades más apremiantes de desarrollo exijan un gran número de acciones de lógica local. En consecuencia, la racionalidad económica necesita que las acciones se apoyen en los mecanismos locales y participativos. Es significativo, en este sentido, que la conferencia de las Naciones Unidas sobre los municipios y el medio ambiente, de setiembre de 1990, haya llegado a la conclusión de que las políticas ambientales solamente serán efectivamente implementadas cuando las poblaciones interesadas, municipio por municipio, decidan cada una defender su calidad de vida. La racionalidad de las acciones de desarrollo exige cada vez más que se imponga a los proyectos el control en el nivel del punto de impacto, a través de la comunidad organizada, y no sólo en el nivel de las instituciones de financiación centrales.

Por otro lado, el municipio está despuntando como un gran agente de justicia social. Es a nivel local donde se pueden identificar con claridad las principales acciones redistributivas. En San Pablo, por ejemplo, la reforma tributaria está permitiendo exceptuar del impuesto territorial urbano a los sectores más pobres de la población, por cuanto se refuerza la progresividad para los inmuebles de la población más rica. Los nuevos sistemas de pago del transporte colectivo urbano deben per-

mitir transferir el peso del financiamiento de la población trabajadora hacia el área productora. Estos sistemas dependen, en forma vital, de soluciones locales y de momentos políticos, y las propuestas demasiado globales simplemente no funcionan por cuanto enfrentan intereses dominantes organizados.

Por último, y sobre todo, el municipio permite una democratización de las decisiones, en la medida en que el ciudadano puede intervenir con mucha mayor facilidad en asuntos de su propio vecindario y de los cuales tiene un conocimiento directo, sin mediación de estructuras políticas distantes. El refuerzo del espacio local significa, en consecuencia, en los países en desarrollo, una transformación de los propios equilibrios políticos.

### ***El municipio***

La realidad es que estamos, en los países en desarrollo, dando los primeros pasos en esta área esencial de la democracia participativa. En Venezuela, por ejemplo, en 1989 fue por primera vez que han sido electos los alcaldes municipales. La parte del presupuesto destinada a los poderes locales alcanza el 19,4% en Venezuela, 12,3% en República Dominicana, 9,8% en Costa Rica, 6,4% en Paraguay, 5,8% en Perú, 4,2% en Panamá. En los países desarrollados la proporción cambia radicalmente, alcanzando el 66% de los gastos en Japón, 55% en Suecia, 42% en Estados Unidos<sup>23</sup>.

De manera general, los municipios de los países en desarrollo controlan aproximadamente el 10% del presupuesto, y cerca del 50% los de los países desarrollados. Un informe reciente sobre el poder local en Suecia muestra que el ciudadano sueco pertenece a una media de cuatro organizaciones comunitarias, y que las administraciones locales, en cerca de 1,2 millones de funcionarios, emplean a un cuarto de la población activa del país<sup>24</sup>. Mientras en los países desarrollados crecientemente el ciudadano resuelve sus asuntos en el propio municipio, en los países pobres los responsables locales adoptan el sistema de peregrinaje, viajando hasta la capital para cada autorización de financiamiento, con todas las deformaciones en el uso de los recursos que esto implica. Los municipios están presos en calabozos jurídicos que convierten su administración en verdaderas pesadillas. Se supone que si existieran menos técnicos a nivel local, los recursos no serían bien aplicados. La verdad

<sup>23</sup>Mario Rosales, Jorge Puebla y Marco Velasco: «El desafío local: el municipio como agente de desarrollo», Quito, 1988, p. 88, citando datos del Banco Mundial y de la OCDE.

<sup>24</sup>Agne Gustafsson: «Local Government in Sweden», The Swedish Institute, Uddevalla, 1988, p. 25 y 62.

es que cuanto más centralizada la decisión, más técnicos existen, pero es menor el control por parte de la población.

Es útil mencionar el ejemplo de una evaluación de crédito local que realizamos en Nicaragua. El sistema de control central para pequeños empréstitos exigía un informe medio de 35 páginas, remitido de la agencia regional a la sede del banco en la capital, enseguida para el Banco Central y de ahí al Fondo Nacional de Inversiones, exigiendo meses y centenares de copias. ¿Y qué posibilidad tiene el funcionario de la capital de saber si el estudio es apenas papel o corresponde a la realidad? De manera inversa, y en otro caso, fue adoptado el sistema de comité municipal de crédito: como en el comité tiene asiento el representante del banco, pero también el de la asociación de los pequeños y medianos agricultores, de los sindicatos, de la alcaldía y de otros grupos de intereses diversificados, la propia heterogeneidad de los intereses asegura el autocontrol en el uso de los recursos. Si una línea de crédito para la inversión en ganadería es desviada hacia la especulación financiera, el hecho es inmediatamente constatado por los otros, simplemente porque las personas conocen los emprendimientos locales, y saben si los bueyes están en el campo o no. En el Brasil se considera natural la inexistencia de instituciones de crédito local, y aceptamos tranquilamente el hecho de que la población no tenga control sobre el uso final de sus ahorros<sup>25</sup>.

La preocupación por el peligro de la política local de ser muy «barrial», de visión estrecha, no se justifica. Experiencias recientes como la del «frente de los alcaldes», o de la Asociación de Secretarios de Finanzas, muestran que existe un inmenso campo de trabajo en la coordinación intermunicipal, que permite políticas amplias y coordinadas, pero respondiendo directamente a los anhelos de la población. En realidad es el conjunto del proceso de toma de decisiones que precisa ser democratizado, aproximado a la población, con una revisión profunda de la jerarquía de competencias. Necesitamos de un intenso esfuerzo de apertura de espacios, de autonomía local, de renovación tecnológica, jurídica y social de los municipios.

### ***Buscar nuevos caminos***

El espacio local está en plena transformación. Con la informática surge una nueva generación de innovaciones en el plano de las técnicas de gestión municipal. Por primera vez se torna relativamente barato tener y mantener catastros actualizados. Las fotos de satélite nos permiten realizar seguimientos más sofisticados, por ejem-

<sup>25</sup>En San Pablo, la nueva Ley Orgánica del Municipio prevé la creación de un banco municipal, y la administración de Luiza Erundina trabaja sobre este proyecto. Pero la dinámica todavía es muy incipiente en el país.

plo en el área ambiental. El costo de terminales de computador, que ha caído vertiginosamente, permite sistemas de información para el ciudadano en los propios barrios y una nueva transparencia administrativa, con todo lo que esto puede representar en términos de democratización.

En el área de la limpieza pública igualmente está apareciendo una nueva generación de tecnologías, con la participación del ciudadano en la separación de la basura, y las diversas formas de reciclaje que esto permite: abono, producción de energía, reaprovechamiento de diversos productos. La misma forma de enfocar las finanzas municipales está evolucionando, hacia nuevos sistemas fiscales orientados a una política activa de redistribución de la renta. San Pablo implantó en 1989 una tributación progresiva sobre los inmuebles, y a partir de 1991 está penalizado el uso especulativo del suelo urbano. Quito avanzó significativamente en el financiamiento de la limpieza urbana al colocar simplemente un porcentaje sobre las facturas de energía eléctrica: como las casas más ricas, con más equipamientos, usan más energía, la tasa se torna progresiva y la cobranza alcanza a casi todos los usuarios, lo que por lo general no es el caso de los catastros de inmuebles. San Pablo también innova con la propuesta de la tarifa cero, destinada a romper el círculo vicioso que enfrenta el pobre, atrapado en la contradicción entre residir lejos para reducir el costo de vivienda y vivir cerca para no gastar en transporte, aunque debiendo asignar más a la habitación. Constatamos igualmente una nueva generación de soluciones y propuestas en el área de los problemas ambientales urbanos, particularmente de las grandes ciudades. Hoy se realizan experiencias interesantes de arborización urbana, la ciudad de México ha planteado una experiencia significativa de reducción del transporte automotor individual.

Hay innovaciones en el área de tratamiento de aguas cloacales, de seguridad municipal, de comunicaciones y en muchos otros sectores. Y se constata igualmente una expansión de las propias atribuciones de las administraciones municipales, como es el caso del apoyo a la pequeña y mediana empresa, articulación ciudad/campo con la promoción de los «cinturones verdes» en torno de los centros urbanos. En otros términos, el espacio local es un espacio en plena revalorización y en completa transformación. Y debemos dotarnos de los instrumentos competentes. Un eje de trabajo esencial es la organización sistemática del conocimiento recíproco de las experiencias en el nivel local. Numerosas acciones están siendo tomadas hoy en este sentido: podemos mencionar el RECEM, censo que hoy registra más de mil experiencias interesantes en el nivel municipal, organizado por el CEPAM, en San Pablo. La Organización Internacional de Autoridades Locales (IULA) está organizando en Ecuador el «Banéxitos», banco de datos de experiencias locales exitosas. La

Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCI) dinamiza estos intercambios. La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) organizó el CIDI, banco de datos municipales. Esto, para mencionar algunas experiencias. Y mientras tanto, a nivel latinoamericano, la realidad es que nos sentimos, como municipios, todavía muy aislados unos de otros.

Estas consultas deben ser dinamizadas, ya que en gran parte los administradores de los municipios nos vemos muy concentrados en resolver nuestros problemas y nuestras experiencias acaban siendo analizadas por los «estudiosos» en encuentros universitarios, sin el suficiente flujo entre las propias personas y las instituciones interesadas. Esta separación entre los que enfrentan los problemas y quienes sobre ellos se interrogan por interés científico debe ser reducida. Debemos crear foros de consulta internacional no sólo «aprovechando» congresos y reuniones, sino con objetivos específicos, en torno de los grandes problemas que las administraciones locales enfrentan. Hoy, por ejemplo, sucede en rarísimas ocasiones que los alcaldes latinoamericanos tienen oportunidad de encontrarse, y es por vía de estudios universitarios que «oímos hablar» de diversas experiencias significativas. Sugerimos la formación de un «fondo de consulta intermunicipal», que permita financiar de manera flexible visitas de equipos técnicos directamente interesados.

Precisamos igualmente realizar un esfuerzo especial de asociar los pequeños y medianos municipios, que normalmente no tienen posibilidades de financiar intercambios regulares con el exterior y otros municipios, a este proceso de modernización. Se recomienda en este sentido que cada municipio se dote de un departamento o «núcleo», por pequeño que sea, de relaciones externas, para dinamizar estas actividades de intercambio. Se recomienda igualmente que se formen y se multipliquen «redes» espontáneas intermunicipales, para consulta y lo que podríamos llamar «cross-fertilization», utilizando la cómoda expresión inglesa, permitiendo el cruce de experiencias en curso. Debemos pasar también a organizar reuniones sobre problemas técnicos específicos. En octubre de 1991 organizó en San Pablo la V CODATU, conferencia internacional sobre transportes urbanos. Fue altamente productiva, y permitió la confrontación de experiencias de decenas de países y la discusión entre representantes de diversos municipios. Tendrá también lugar el REMAI, conferencia sobre la transformación de los residuos urbanos. Es importante que realicemos estas reuniones técnicas regulares de nivel específicamente municipal, sobre los diversos problemas que enfrentamos y particularmente sobre los ejes de renovación de la administración local.

En el área de las finanzas municipales, debemos expandir el movimiento destinado a aumentar la parte de los recursos públicos que son aplicadas por las administraciones locales. Un trabajo sistemático en este sentido debe recuperar gradualmente el gran atraso que caracteriza a los países en desarrollo en esta área. Las instituciones municipales ya constituidas, como la propia Federación, deberían invertir en la creación de instrumentos estadísticos de seguimiento de esta realidad, en la línea de las estadísticas municipales comparadas, dando mejores instrumentos de promoción a las propias administraciones municipales.

Debemos promover también una ofensiva junto a los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales y bilaterales de financiamiento, en el sentido de dinamizar el financiamiento externo directo a los municipios. Una experiencia conjunta BID/Banco Mundial, en Ecuador, señala caminos interesantes: es la propia asociación de municipios de Ecuador que deberá dirigir, en conjunto con el Banco de Desarrollo de Ecuador, 300 millones de dólares destinados a proyectos estrictamente municipales desde 1991. Por otro lado, es importante que se despliegue la presión para que un volumen mayor de recursos del exterior sea canalizado a través de instrumentos que hagan llegar los recursos directamente a las poblaciones más necesitadas, como es el caso de las ONGs y de los acuerdos de ciudades hermanas. Muy significativa es la reciente experiencia de la Comunidad Europea de dotar a una ciudad europea de fondos para financiar un programa de cooperación directamente con una ciudad africana. Esto permite que la comunidad posea recursos bien dirigidos, y asegura que los fondos lleguen directamente a los interesados sin pasar por las burocracias de los respectivos gobiernos. Si el financiamiento externo directo a los municipios exige la negociación de reglas de juego como los gobiernos de los municipios receptores, por otro lado la mayor canalización de recursos a través de ONGs y acuerdos intermunicipales exige que los propios países financiadores modifiquen sus mecanismos. Podría recomendarse, por ejemplo, que un país que posee presupuesto para ayuda externa asigne un 20% para ser canalizado a través de cooperación horizontal, en el marco de acuerdos entre ciudades.

En resumen, es en el municipio que vemos explotar hoy los grandes problemas críticos que enfrenta el Tercer Mundo, agravados por el ritmo de urbanización. Es en el nivel de la administración local que la participación popular y la tan necesaria democratización en nuestros países es efectivamente posible y puede progresar con mayor rapidez. En consecuencia, es en la ampliación de la capacidad de trabajo de los municipios y de las comunidades donde reside gran parte de las modernizaciones generales de los gobiernos de los países en desarrollo. De la modernización y desarrollo de las formas de cooperación intermunicipal puede surgir la transforma-



ción de las formas de cooperación internacional, creándose de este modo el tejido de relaciones directas, fraternas y humanas que deben pasar a regir las relaciones internacionales en general.

### **Referencias**

- \*Banco Mundial, WORLD DEVELOPMENT REPORT 1990. p28, 76 - Washington, EEUU. 1990;
- \*UNICEF, SITUAÇÃO MUNDIAL DA INFANCIA 1990. p16, 29 - Washington, EEUU. 1990;
- \*Banco Mundial, WORLD DEVELOPMENT REPORT 1990. p88, 78 - Washington, EEUU. 1990;
- \*Banco Mundial, WORLD DEVELOPMENT REPORT 1990. p31 - Río de Janeiro, Brasil, IBGE. 1990;
- \*Anónimo, PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICILIOS (PNAD) 1988. 2. p281-282 - Washington, EEUU. 1990;
- \*Banco Mundial, WORLD DEVELOPMENT REPORT 1990. p83 - San Pablo, Brasil, FAO. 1990;
- \*Galeazzi, María A., FOME, O DESAFIO DOS ANOS 1990. - San Pablo, Brasil. 1990;
- \*SEADE, INFORME DEMOGRAFICO: MIGRACAO NO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO. p3 - Nairobi. 1990;
- \*ONU, HABITAT. ESTRATEGIA MUNDIAL DE VIVIENDA HASTA EL AÑO 2000. - Washington, EEUU. 1990;
- \*Banco Mundial, WORLD DEVELOPMENT REPORT 1990. p127, 77 - Documento del Banco Mundial. 1988;
- \*Anónimo, BRASIL: DESPESAS DO SETOR PUBLICO COM PROGRAMAS DE ASSISTENCIA SOCIAL. 1 - Sin año de publicación;
- \*Anónimo, NACIONES UNIDAS: HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1990. - 1989;
- \*Anónimo, INFORME DE LA COMISION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: NUESTRO FUTURO COMUN. -
- \*Rosales, Mario; Puebla, Jorge; Velasco, Marco,
- \*Gustafsson, Agne, EL EESAFIO LOCAL: EL MUNICIPIO COMO AGENTE DE DESARROLLO. p88 - Quito, Ecuador. 1988;
- LOCAL GOVERNMENT IN SWEDEN. p25, 62 - Uddevalla, The Swedish Institute. 1988;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 121 Septiembre- Octubre de 1992, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.