
Desarrollo de autoridades locales en Latinoamérica

DIEGO LORDELLO DE MELO*

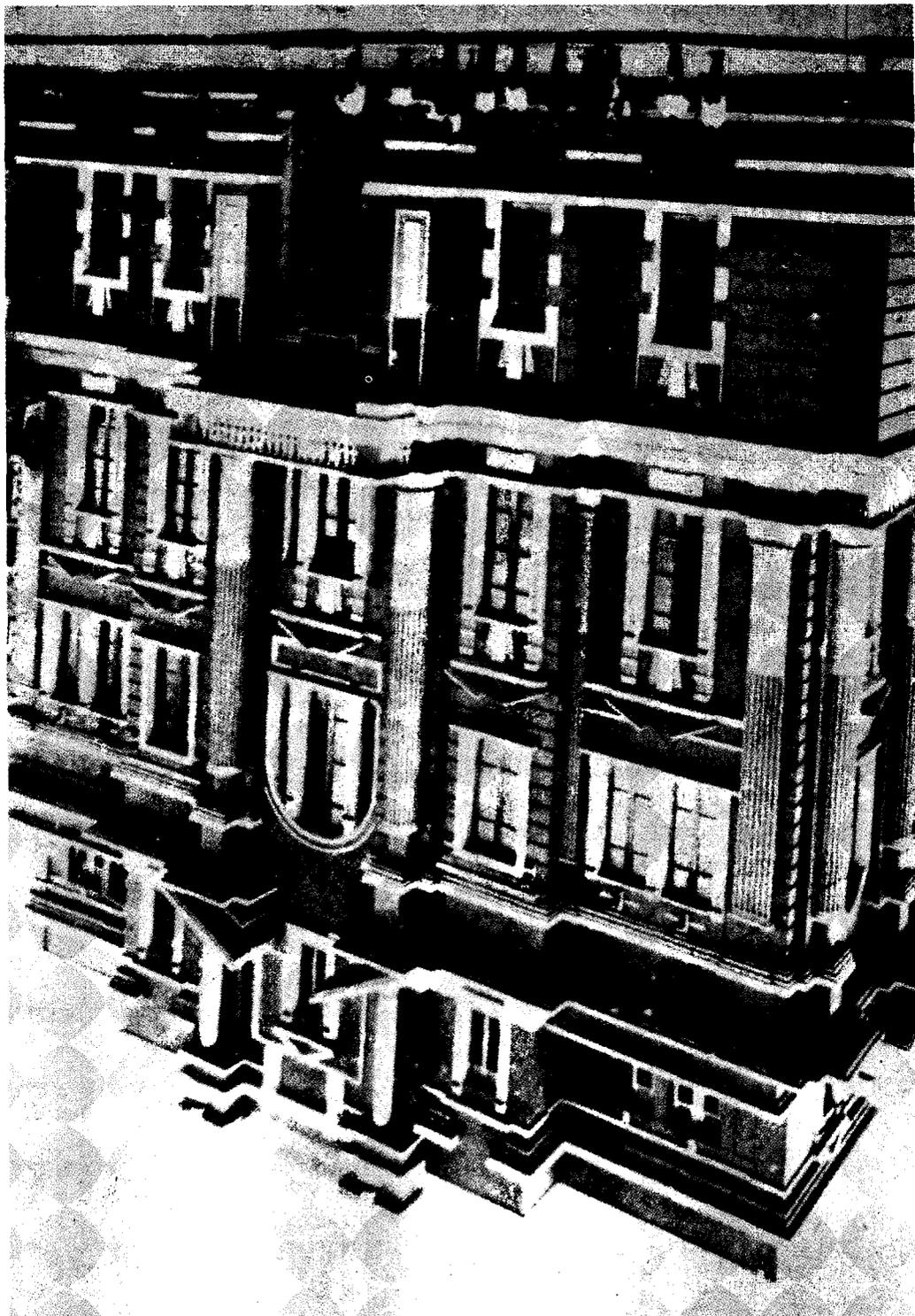
Sumario:

Se proponen seis estrategias para fomentar los municipios de Sur y Centroamérica, a saber:

1. Promoción del movimiento municipalista a nivel nacional y continental.
2. Superación de la preparación de los funcionarios municipales electos y designados.
3. Establecimiento de la carrera de servicios públicos municipales según el sistema de méritos.
4. Promoción constante de las actividades municipales a nivel local y nacional, mediante campañas de publicidad y de relaciones públicas.
5. Estimular la participación de los diversos grupos locales en la solución de sus problemas.
6. Mejorar la cooperación en los programas y los proyectos intergubernamentales y reintegrar los municipios en el planeamiento y la promoción de los planes y los proyectos emprendidos por las autoridades superiores. Para este fin deberá revisarse la redistribución de los medios económicos entre las autoridades municipales y las nacionales y encontrarse nuevos modos de reducir la dependencia de los municipios con respecto al poder central.

* Ex-director del Instituto Brasileiro de Administración Municipal. Conferencia pronunciada con ocasión de la apertura del I.U.L.A. en Quito. Traducción de Edgar Varela Barrios.

Quisiera, inicialmente, proponer seis estrategias para la promoción de gobiernos locales en Centro y Sur América. La primera de ellas consiste en el impulso al movimiento municipalista, tanto en el orden local como a una escala más vasta, de carácter nacional. Este movimiento puede darse de manera independiente respecto a los gobiernos centrales, y de este modo, romper la tradición anclada en nuestros países de paternalismo, benevolencia y tolerancia de parte de estos gobiernos centrales. En lugar de ello, necesitamos instituciones capaces de movilizar a la opinión pública, al sector político y a las propias municipalidades para abogar en pro, ante todo, de un significativo rol para las autoridades locales. Tal impulso y promoción por parte de estos grupos de presión es incompatible con su sumisión al control central. Con el debido respeto a las asociaciones municipales latinoamericanas, su más grande y costoso error estriba en la aquiescencia al dominio de los otros niveles del Gobierno. Esto implica



dependencia financiera y material frente a estos altos niveles, depositando la confianza en las subvenciones y asistencias en orden a sobrevivir. Al mismo tiempo, la capacidad de las Asociaciones para defenderse se ve limitada por esta carencia de autonomía, sin la cual es imposible confrontar los intereses contrarios de las autoridades centrales, su inclinación centralista.

En las naciones donde el municipalismo es fuerte, tal dependencia es inconcebible en vista de las presiones de grupo ejercidas por las asociaciones municipales. En Europa y en los EE.UU., donde la fuerza de las autoridades locales es grande, sería simplemente absurdo imaginar a estas asociaciones siendo financiadas por fondos provenientes de fuentes ajenas a las municipalidades mismas. Estas funciones asociativas, organizadas a la manera de grupos de presión —batallando contra la persistente amenaza del centralismo,— se plasman expresando opiniones (a menudo apoyadas en derechos constitucionales como es el caso de Alemania) acerca de cualquier propuesta o iniciativa legislativa que pueda afectar a las autoridades locales; y, además, haciendo vehementes protestas ante los parlamentarios, ministros y otras personalidades en los altos niveles de la administración, ya sea por medio de escritos (panfletos) o a través de los todopoderosos mass media, contra los abusos y privilegios que afecten los intereses municipales. Soy, plenamente consciente de que en nuestro

contexto latinoamericano es una salida facilista sugerir lo que ha de hacerse en lugar de hacerlo efectivamente, porque las tradiciones paternalistas son una herencia de nuestro pasado colonial. Sin embargo, tenemos que avanzar introduciendo cambios, no de súbito, sino poco a poco. La constitución de una seccional latinoamericana del I.U.L.A. es un paso significativo para colocar al municipalismo latinoamericano en el centro de la corriente mundial del movimiento municipalista. La seccional estará en capacidad de auxiliar a nuestras asociaciones de autoridades locales de manera significativa para que penetre un aire fresco en sus políticas, sus funciones y sus recursos de financiamiento.

La segunda estrategia para la renovación de nuestras autoridades locales consiste en contribuir a la cualificación de sus cuadros dirigentes, trátase de personal elegido o designado, porque sin un equipo competente la municipalidad solamente estará en capacidad de tomar en sus manos responsabilidades residuales. Precisamente allí encontramos que uno de los argumentos esgrimidos para transferir funciones locales a los altos niveles es la carencia de personal suficientemente experto para asumir tales responsabilidades. Una razón ulterior para adoptar esta estrategia es que este argumento es invocado para justificar la negativa a las autoridades locales de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo estas funciones. La seccional del I.U.L.A. encargada del adiestramiento y desa-

rollo estará en posibilidades reales de jugar un rol decisivo en estas materias.

La tercera estrategia tiene que ver con el establecimiento del servicio de carrera municipal basado en el sistema de calificación de méritos. Esta estrategia complementa y refuerza la número uno, en razón a que no se entendería el rol del entrenamiento del personal si sus carreras en la administración local carecen de estabilidad ¿si pueden ser destituidos en cualquier momento por un nuevo alcalde, presidente del concejo, jefe municipal, concejal o cualquiera otra denominación dada a la jefatura ejecutiva local en forma jactanciosa?

Es más, tal estructura de carrera puede efectivamente proveer un estímulo necesario para que el equipo municipal de cuadros perfeccione sus capacidades. No hay duda de que los altos niveles del gobierno —nacional, estadual, provincial o departamental, no son un buen ejemplo en este sentido, y ellos mismos no poseen el servicio de carrera y el sistema de méritos. Las municipalidades pueden perfectamente asumir el liderazgo en este campo. Un fenómeno corriente en muchas naciones, al igual que en gran parte de los Estados de la Unión Americana, ha consistido en la adopción por parte de las autoridades locales de métodos y prácticas avanzadas en relación con la carrera administrativa, el sistema de méritos, la eficiencia y ética en la administración, con un adelanto de varios decenios respecto a los correspondiente gobiernos; y, estoy completamente seguro de que no existe

un departamento en Colombia que logre el grado de eficiencia que tienen las ciudades más grandes del país, como Medellín, Cali o Bucaramanga. Esta afirmación es igualmente valedera en varios estados del Brasil, en los cuales las ciudades son mejor conducidas que los gobiernos estadales. No obstante, no es suficiente simplemente elevar el nivel, la calidad del personal administrativo. Se necesita, además, profesionalizar a la administración local otorgándole un prestigio tal que las municipalidades no puedan aspirar a jugar un importante papel en la escala nacional sin contar con su concurso.

La cuarta estrategia consiste en la realización de un serio y continuado esfuerzo de parte de las autoridades locales, para promover, ellas mismas, sus objetivos por medio de programas de relaciones públicas y a través de acciones prácticas. No es suficiente para dichas instituciones el contentarse con cumplir las labores asignadas. Ellas no deben fallar en advertir lo que se tiene por hacer. Estas relaciones públicas son útiles tanto frente a las propias comunidades como en relación con los altos niveles del gobierno. En lo atinente a la esfera local es conveniente además combatir la indiferencia, la apatía, que tan frecuentemente se palpa frente a las autoridades locales. Más aún, es necesario sustentar el sentimiento de responsabilidad política de modo tal que el gobierno municipal tenga en mente de qué forma puede identificar las aspiraciones y anhelos

de la localidad, y cómo puede ser utilizado el sistema impositivo sobre los ingresos para satisfacer plenamente dichas aspiraciones. Como lo anotábamos, debe hacerse frente además a la hostilidad centralista de los altos niveles del Estado, a su incesante deseo de reducir las funciones de los gobiernos locales, la tendencia a imponer controles sobre ellos, a presentarlos como fuente de incompetencia y corrupción dentro del cuerpo político de la nación. En todos estos programas, las tácticas y las técnicas desarrolladas en materia de relaciones públicas han de ser empleadas. Aquí en Latinoamérica, como en el resto del mundo, la autoridad local requiere de una activa promoción y divulgación, en la medida en que la tentación centralizadora es un afán universal, y sólo varía en el grado, de acuerdo con las diferencias culturales entre los distintos países.

La quinta estrategia reside en el estímulo a la participación popular, de parte de los gobiernos locales, llevando a las comunidades a efectuar esfuerzos combinados para enfrentar los problemas locales. Y es clave tener conciencia de que en este punto subsiste un gran peligro —constatable frecuentemente en nuestros países— de disociación entre las autoridades municipales y los grupos más activos de la comunidad. No es suficiente para la autoridad local estimular la acción comunitaria y la participación ciudadana. Es necesario tanto para las autoridades como para los grupos activos trabajar de consuno, coordinando,

uniendo sus fuerzas. Por su parte, estos grupos comunitarios ven a veces en el liderazgo de estos movimientos probables rivales que obstaculizarán su propio futuro político. En el Brasil, V. gr. se habla con frecuencia del fenómeno de las municipalidades “paralelas”, englobando en esta acepción el conflicto existente con los concejos municipales. Este es un resultado de la negligencia de estos concejos hacia los grupos comunitarios, y evidencia la incapacidad para servir como canales de comunicación entre estos grupos y el propio Concejo hacia los altos niveles del gobierno.

Finalmente, una sexta estrategia consiste en la elaboración de un nuevo concepto frente a las relaciones intergubernamentales. Todos estos problemas podríamos evitarlos si superáramos las actitudes de aislacionismo o interferencia mutua que han dominado el trato de nuestras autoridades locales con los otros niveles de la Administración. Tal actitud debemos sustituirla por un deseo de cooperación en los programas y proyectos de interés común, y por la reintegración de los gobiernos municipales en los programas y proyectos que conciernan a las municipalidades —y elaborados bajo la tutela de las altas autoridades— participando, las localidades, en sus diversas etapas, desde la definición e inicio de estas actividades hasta su implementación y operación prácticas.

Hay allí, sobre todo, una necesidad de revisar los acuerdos por los cuales las autoridades locales tienen una porción

de las rentas de los altos niveles del gobierno. Prácticamente en ningún país del mundo es posible para las municipalidades poseer la suficiente capacidad fiscal para cumplir con todas las obligaciones derivadas de sus funciones típicas. Varios factores inciden a este estado de cosas: la pobreza local, el privilegio de implementación de políticas fiscales tolerantes determinadas más allá de los meros intereses locales, de donde ciertas tasas impositivas se adecúan a los niveles provincial y nacional; y, finalmente, la misma complejidad inherente a los sistemas impositivos. De todo ello se deriva que las rentas han de ser distribuidas de tal forma que las municipalidades reciban porciones significativas.

Es también necesario reducir, minimizar los controles de las altas esferas del gobierno sobre las autoridades locales a un nivel compatible con una genuina autonomía municipal, preferiblemente dejando la supervisión de los manejos de los fondos públicos de las autoridades o instalaciones locales a las comunidades mismas.

En relación con la redistribución de las rentas públicas, el Brasil ha adoptado un avanzado sistema para compartir los ingresos entre los estados federales, el gobierno central y las municipalidades.

Esto ha contribuido considerablemente al reforzamiento de las finanzas municipales, aún en los casos en que los gobiernos municipales retienen sus correspondientes poderes de taxación.

Y en lo que tiene que ver con el control fiscal de las autoridades municipales por parte de los altos niveles del gobierno, este ha sido las más de las veces eliminado junto con las antiguas medidas de control vinculadas al régimen fiscal. Estos beneficios se han debido primordialmente a las actividades y políticas de la secretaría para las relaciones con el Estado y las municipalidades (SAREM), una agencia del ministerio de planeación del Brasil, sostenida por el vigoroso movimiento nacional en defensa de las municipalidades, el cual no ha cesado de invocar estas y otras ventajas favoreciendo la autonomía local.

