

DESARROLLO LOCAL Y PODER MUNICIPAL

A raíz de la profunda crisis económica de los años 1980, se ha abierto en América Latina un amplio espacio político para el planteamiento y discusión de propuestas de desarrollo alternativas que venían gestándose en el mundo capitalista desde mediados de la década pasada. Valiéndose de distintas ideas-fuerza —hacia otro desarrollo (1975); estrategia de satisfacción de las necesidades básicas (1976); ecodesarrollo o desarrollo sin destrucción (1976); desarrollo desde abajo (1982); hacia una economía a escala humana (1985)¹— esas nuevas corrientes doctrinarias en el campo de los estudios del desarrollo comparten varias tesis comunes. Entre ellas, las que han reivindicado la necesidad de humanizar el desarrollo, priorizando los objetivos del bienestar social y de la preservación ambiental sobre el del crecimiento económico, a secas; y las que han revalorizado el papel que deben jugar las organizaciones sociales y políticas de base dentro de una nueva estrategia de desarrollo.

Dentro de este orden de ideas, el presente ensayo discute las razones que reclaman una activa participación del poder municipal en los procesos de desarrollo local y las implicaciones que de allí se derivan en materia de fortalecimiento, tecnificación y democratización de este eslabón de la estructura gubernamental.

Del Nivel Nacional al Nivel Local

Las estrategias de desarrollo formuladas en América Latina en la post-guerra han respondido fundamentalmente a concepciones eficientistas y centralistas que favorecían un crecimiento económico impulsado “desde arriba”.² En la práctica,

1/ Ver, entre otros documentos, los siguientes:
Fundación Dag Hammarskjöld, 1975: *Qué Hacer? Hacia Otro Desarrollo*. En *Development Dialogue* 1-2, Suecia.

ILO, 1976: *Employment, Growth, and Basic Needs*. Ginebra; Ignacy Sachs, 1976: *Ecocodevelopment*. Roma: *Ceres* Nº 42.

Ignacy Sachs, 1982: *Ecodesarrollo: Desarrollo sin Destrucción*. México: El Colegio de México.

Walter Stohr, 1982: *Development from Below: the Bottom-up and Periphery-inward Development Paradigm*. En Stohr y Taylor: *Development from Above or from Below?* New York: J. Wiley and Sons.

Fundación Dag Hammarskjöld-CEPAUR, 1985: *Hacia una Economía a Escala Humana*. Documento del Proyecto.

2/ Milton Santos, 1977: *Subdesarrollo y Polos de Crecimiento Económico*. *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* 120-121; John Friedmann y C. Weaver, 1979: *Territory and Function*. Los Angeles: University of California Press, Part II.

ello equivalía a concentrar los esfuerzos de los gobiernos centrales en un número reducido de grandes proyectos de inversión referidos a un número también reducido de sectores y regiones. Concomitantemente, se esperaba que desde estos macro-focos de crecimiento planificado se produciría una acción de "goteo" que permitiría la incorporación a dicho proceso de aquellos sectores, regiones y localidades que mayoritariamente habían quedado al margen de las iniciativas gubernamentales. Se esperaba también que el proceso de crecimiento económico impulsado por estos proyectos de inversión se traduciría finalmente en niveles crecientes de bienestar para las grandes mayorías nacionales.

Como ha sido ampliamente documentado,³ el proyecto Guayana representa un ejemplo aleccionador de las fortalezas y debilidades del enfoque del desarrollo "desde arriba". En efecto, aunque dicho proyecto cumplió con creces los objetivos globales de crecimiento económico y de diversificación de la capacidad productiva, lo mismo no ocurrió con los objetivos redistributivos de carácter sectorial, regional y social. Hechos tales como el bajo grado de integración de las actividades económicas internas y la consecuente necesidad de acudir recurrentemente a masivas importaciones de alimentos, materias primas y bienes de capital para atender al consumo doméstico; la aguda polarización existente entre la grande y la pequeña industrias tanto a escala nacional como a escalas regional y local; las significativas diferencias de ingresos familiares promedio que muestran las distintas regiones administrativas, donde únicamente las Regiones Capital, Guayana y Zuliana superan los registros nacionales (1985);⁴ y la presencia en la propia Región Guayana de un 52,2% de hogares urbanos en condición de pobreza total,⁵ expresan con bastante fidelidad la realidad que se está queriendo destacar.

3/ Fernando Travieso: ¿Ciudad Guayana: Polo de Desarrollo? *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* 92-93; Maritza Izaguirre, 1976: *La Experiencia de Venezuela en Planificación Regional. El caso de Ciudad Guayana*. Ponencia presentada al XI Congreso Interamericano de Planificación. Ver también el número reciente de los *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* dedicado al tema: Guayana 25 años Después. Teoría y Práctica de la Planificación Urbana, organizado por María-Pilar García (1987).

4/ OCEI, Indicadores de la Fuerza de Trabajo. Total Nacional y por Regiones. 1er Semestre 1985.

5/ *Ibid.*

6/ E.F. Schumacher, 1986: *Lo Pequeño es Hermoso*. Barcelona: Editorial Blume.

La reacción natural frente a evidencias que parecen indicar que lo que nació concentrado y centralizado tiende a reproducirse como tal, ha sido la de transitar la vía contraria. Aquí encuentran su justificación las ideas de "lo pequeño es hermoso"⁶ de Schumacher, del "desarrollo desde abajo" de Stohr y Taylor,⁷ entre otras. Y es en este contexto que repentinamente cobra importancia el papel que pueden desempeñar las unidades organizativas básicas de la sociedad —las comunidades, la pequeña y mediana industrias, los Concejos Municipales, las asociaciones civiles— en la reversión de un modelo de desarrollo que propicia simultáneamente la opulencia y la pobreza, la modernización y la exclusión económicas, la democracia y el autoritarismo.

En lo que sigue, se adelanta algunas reflexiones acerca del proceso de transformación que deberán sufrir las Municipalidades para que puedan contribuir efectivamente a la solución de problemas sociales tan graves como el

desempleo y subempleo estructurales y su corolario: la pobreza, en sus múltiples manifestaciones.

Las Municipalidades como Agentes del Desarrollo Local

La posibilidad de que los Concejos Municipales puedan convertirse en verdaderos promotores del desarrollo de su respectivas jurisdicciones aparece hoy día muy restringida debido a la confluencia de tres circunstancias. La primera de ellas tiene que ver con el creciente proceso de centralización política que ha sufrido el país desde el Gobierno de Juan Vicente Gómez. Este hecho se ha traducido, por un lado, en la asunción por parte de órganos del poder central de algunas de las atribuciones que tradicionalmente pertenecían a la esfera del poder local. Los problemas que acarrea esta superposición de competencias son descritos por Brewer-Carías en los siguientes términos:

"De nada serviría la autonomía de los Municipios, si no tuvieran 'materia' sobre la cual ejercerla. Por eso, la atribución a los Municipios de competencias propias es la pieza más importante del régimen local..."

Sin embargo, el enunciado en materia de la competencia municipal no implica que esas materias sean necesariamente exclusivas de los Municipios...

En esa forma, las competencias municipales inciden en áreas concurrentes de competencias atribuidas al Poder Nacional, lo que exige en casi todos los casos de una legislación nacional, que delimite con claridad hasta dónde llega la competencia nacional y hasta dónde la local. Lamentablemente, no siempre se ha dictado esta legislación nacional, siendo ello fuente de conflictos interinstitucionales." 8

Por otro lado, el proceso de centralización del poder político en el país ha significado una creciente dependencia financiera de las Municipalidades con respecto al poder central. Esta situación dificulta una acción expedita y adecuada de los entes municipales en la solución de los problemas locales y poco contribuye al necesario proceso de desarrollo institucional de dichos entes. El Cuadro 1 permite visualizar cómo se ha profundizado el grado de dependencia financiera de los Gobiernos Municipales en el período 1971-1983 y el Cuadro 2 ofrece una perspectiva comparativa de la estructura de los gastos públicos por niveles gubernamentales en los casos de Venezuela y de los Estados Unidos, país éste que cuenta con una fuerte tradición local.

7/ W. Stohr, 1982: Development from..., *op. cit.*

8/ Allan Brewer-Carías, 1988: La Constitución de 1961. Las Competencias Municipales. Diario *El Nacional*, Cuerpo A, agosto.

La segunda circunstancia que opera en contra de la posibilidad de que los Gobiernos Municipales actúen como promotores del desarrollo a escala local se

CUADRO 1:
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
MUNICIPALES SEGUN SU ORIGEN
(1972-1983)

ORIGEN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	1971	1975	1979	1983
PROPIOS	66,0	44,0	58,0	58,0
TRANSFERENCIAS GOBIERNO CENTRAL	24,0	41,0	31,0	29,0
TRANSFERENCIAS GOBIERNO ESTADAL	10,0	15,0	11,0	13,0
EXTRAORDINARIOS	-	-	-	2,0
INGRESOS TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: S. Barrios, 1983: Centralización del Poder y Concentración Geográfica. El caso del A.M. de Caracas. CENDES, mimeo, p. 28. B.C.V.: *Anuario de Series Estadísticas* 1983, cuadro III - 18.

CUADRO 2:
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS
PUBLICOS POR NIVELES
GUBERNAMENTALES EN VENEZUELA
Y LOS ESTADOS UNIDOS. 1975

NIVELES GUBERNAMENTALES	VENEZUELA	ESTADOS UNIDOS *
GOBIERNO CENTRAL	87,0 **	45,0
GOBIERNO ESTADAL	9,0	29,0
GOBIERNO MUNICIPAL	4,0	26,0
GASTOS TOTALES	100,0	100,0

* Excluye los gastos militares
** Incluye las Entidades Administrativas

Fuentes: S. Barrios, 1983: Centralización..., *op. cit.*, p. 23.
Richard A. Musgrove y P.A. Musgrove, 1980: *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company, 3ª edición, cuadro 25-1, p.542.

deriva del hecho de que este papel ha sido tradicionalmente desempeñado por el Gobierno Central. La renuencia a ceder cuotas de poder históricamente adquiridas y la inercia de las situaciones establecidas ejercen entonces un contrapeso decisivo a la hora de plantear la transferencia de competencias a los entes locales. De allí que dentro de las proposiciones para la reforma del Estado que se discuten actualmente en el país pocas veces se llegue más allá de plantear la devolución a las Municipalidades de aquellas tradicionales funciones administrativas y de prestación de servicios que les fueron usurpadas.⁹

Ahora bien, el monopolio por parte del Gobierno Central de las funciones de planificación, financiamiento y administración directa de actividades productoras

9/ El enfoque adoptado en el Proyecto CONZUPLAN-OEA: La Incorporación de la Planificación Local al Sistema de Planificación Nacional y Regional, constituye una excepción a la regla general aquí señalada. Ver documento presentado al Taller sobre Proyectos de Desarrollo Local con Participación Social, Maracaibo, 25 al 29 de noviembre de 1985.

de bienes y la marcada insensibilidad que ha mostrado ese nivel gubernamental hacia la pequeña empresa y el auto-empleo,¹⁰ constituyen algunas de las razones que explican el surgimiento y rápida proliferación del sector informal de la economía; y las miserables condiciones de vida que muestran aquellos sectores de la población que dependen, tanto en las grandes como en las pequeñas ciudades, de las iniciativas de Municipalidades carentes de suficientes atribuciones y recursos para elevar los niveles de bienestar material de los más necesitados. Por consiguiente, si se quiere modificar esta penosa realidad hay que abrir nuevos espacios para que el ente gubernamental más cercano a la problemática antes enunciada pueda desplegar todo su potencial como agente del cambio social.

Aquí surge entonces la tercera limitación que muestran las Municipalidades para cumplir el rol histórico que se les quiere atribuir. Esta limitación se refiere a la escasa capacidad técnica y organizativa que comúnmente exhiben dichos entes en el cumplimiento de sus funciones convencionales, así como a su tradicional subordinación a intereses políticos y económicos particulares.

"Habitualmente es la limitación de recursos financieros directos lo que más preocupa a los gobiernos locales, pero existen muy importantes incompatibilidades en los recursos profesionales y operativos. En efecto, las administraciones centrales y regionales disponen de muy buenos recursos profesionales adiestrados al mayor nivel en centros universitarios orientados para satisfacer ese nivel de demanda, en circunstancias de que prácticamente no existen programas dirigidos a la atención de la administración ni de la planificación local.

*Debe considerarse que buenos recursos humanos en la administración y planificación local, pueden contribuir a aumentar también los recursos financieros, lo mismo que generar mejores recursos operativos."*¹¹

La necesaria profesionalización de la gestión municipal debe traducirse no sólo en el mejoramiento de las estructuras organizativas y de los métodos operativos que le sirven de apoyo. Debe significar también, gracias a la incidencia de la racionalidad técnica, algún grado de distanciamiento del pantanoso —y hasta ahora absolutamente prevalente— mundo de la política local. El cumplimiento de ambas condiciones deberá implicar un aumento sustantivo de la capacidad y calidad de respuesta de los Gobiernos Municipales a las diferentes demandas sociales que les toca atender.

Finalmente, a través de la elección directa de las autoridades municipales y del perfeccionamiento del juego democrático, se garantizará la representación efectiva de los múltiples intereses que coexisten en el ámbito local. De esta forma, será posible enfrentar con mayores probabilidades de éxito los difíciles retos sociales que plantea el mundo actual.

10/ Es interesante observar que en la propuesta de reforma del Ministerio de Fomento que han presentado recientemente algunos funcionarios de la institución, se reconoce explícitamente que el mismo ha mostrado "una gran insensibilidad institucional, tanto en las políticas como en la organización, hacia la Pequeña y Mediana Industria". Ver Luis Gómez Bravo, J. Guzmán, C. Longe y T. Páez, 1984: El Ministerio de Fomento Necesario. COVEP, mimeo, pp. 4-5.

11/ Proyecto CONZUPLAN-OEA, 1985: La Incorporación de la Planificación ..., *op. cit.*, p. 29.

