

DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL EN LATINOAMÉRICA

Salvador VALENCIA CARMONA*

SUMARIO: I. *Democracia y régimen político*. II. *Gobierno y entidades locales*. III. *Municipios y democratización*. IV. *Otros aspectos del gobierno municipal*. V. *El gobierno en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas*. VI. *Democracia y participación ciudadana*.

I. DEMOCRACIA Y RÉGIMEN POLÍTICO

1. *Progresión de la democracia*

El Estado democrático se ha venido imponiendo sobre el Estado autoritario en diversos países del mundo. La democracia tiene hoy un irresistible atractivo y una gran fuerza expansiva. Cualquier gobierno contemporáneo desea ser visualizado por la comunidad internacional como un régimen político de carácter democrático.

Se explica así que, por primera vez en la historia del género humano, prevalezca la democracia sobre la autocracia en los diferentes gobiernos existentes. Actualmente viven en regímenes democráticos 3.1 mil millones de seres humanos contra 2.6 mil millones que lo hacen en dictaduras; para seguir comparando, basta recordar que en 1973, de 122 estados independientes no eran democráticos 92, solo el 30 restante, que apenas representaba el 24.6% del total, sí lo era, cifras que dan idea de la rapidez y amplitud del cambio democrático en el último cuarto de siglo.¹

En su libro, considerado clásico sobre la expansión de la democracia, Huntington² parte de la idea de “ola de democratización”, que consiste

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Schlesinger, Arthur, “Has Democracy a Future?”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 1997, vol. 76, núm. 5.

² Huntington, Samuel, *Tercera ola*, Barcelona-Buenos Aires, Paidós, 1994, pp. 26 y ss.

en “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático que ocurre en determinado periodo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo”. Como la historia no es unidireccional, puede suceder que una ola de democratización sea seguida por otra en sentido inverso; además, en no pocas ocasiones los países en transición no llevan a alcanzar la democracia de manera plena, solo alcanzan una democratización parcial.

Han existido, explica Huntington, tres olas de democratización; la primera, bastante extensa, de 1828 a 1926, que sufre su primera contra ola de 1910-1942; la segunda ola, más breve, sucede de 1943 a 1962, a la que siguió su respectiva contra ola de 1958-1975, y la tercera ola, que principió en 1974 y aún no se cierra.

Los regímenes no democráticos, que fueron objeto de las mencionadas olas, tenían una amplia variedad de formas. Los regímenes democratizados en la primera ola eran por lo general monarquías absolutas, aristocracias feudales persistentes y los Estados sucesores de los imperios continentales. Los países democratizados en la segunda ola fueron Estados fascistas, dictaduras militares y colonias, algunos de los dos primeros habían tenido alguna experiencia democrática previa. Los regímenes que adoptaron la democracia en la tercera ola corresponden generalmente a los tres grupos: sistemas de un solo partido, regímenes militares y dictaduras personales.

2. La tendencia en Latinoamérica

En América Latina las olas democráticas y la reacción contra ellas han tenido sus efectos. En el primer tercio del siglo la mayoría de los países latinoamericanos se reclamaban democráticos, pero también hubo gobiernos militares que accedieron al poder en la época de los treinta, como en Brasil y Argentina.

La Segunda Guerra Mundial provocó su consecuente democratización. Durante el conflicto bélico, Uruguay, Brasil y Costa Rica se volcaron a la democracia; en otros cuatro países latinoamericanos, Argentina, Perú, Colombia y Venezuela, las elecciones de 1945 y 1946 instauraron gobiernos elegidos por el pueblo, aunque las prácticas democráticas no perduraron. En la región fue notoria la segunda contra ola, a comienzo de la década de los sesenta se establecieron sucesivamente dictaduras militares o autoritarias en la mayor parte de América del sur y de Centroamérica.

En fin, durante el último tercio del siglo XX, la tercera ola democrática llegó con fuerza a Latinoamérica, casi la totalidad de los países de la región

podieron ubicarse en el marco de este régimen político. Sin embargo, persistieron algunos autoritarismos, como los de Pinochet en Chile y Fujimori en Perú.

La transformación general que se observa en los regímenes políticos de Latinoamérica en favor de la democracia ha tenido diversos efectos en los gobiernos locales, tanto a nivel de entidades intermedias como en los municipios.

II. GOBIERNO Y ENTIDADES LOCALES

1. *Panorama general*

Actualmente, en la región latinoamericana las formas de Estado son diversas. En vista de esa heterogeneidad, nos encontramos con más de cien estados o provincias en los países federales; 250 regiones o departamentos en las naciones unitarias y más de 16 mil gobiernos locales —municipios, distritos, cantones o comunas— en todo el subcontinente. Países extensos —como Brasil, México, Argentina y Venezuela— han adoptado el sistema federal, con al menos dos niveles de gobiernos subnacionales. Las otras naciones optan por ser Estados unitarios.³

En Latinoamérica prevalece el régimen presidencial, con claro predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado. A partir de 1980, los regímenes autoritarios, entonces mayoritarios en la región, son reemplazados paulatinamente por gobiernos democráticos, que estimulan la elección popular de las autoridades locales.

En 1980 pocos países elegían democráticamente a las autoridades locales. Hoy en día, todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. La mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados mediante transformaciones institucionales, políticas y jurídicas, de las cuales son parte la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.⁴

No obstante, la profundidad de las reformas y su impacto difieren de un país a otro. Mientras que Argentina, Brasil, México —las tres naciones más

³ Es preciso aclarar que el concepto de gobierno subnacional se refiere tanto a los gobiernos estatales —o intermedios— como a los municipios, también denominados gobiernos locales.

⁴ Valadés, Diego y Serna, José María (coords), *El gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2000; Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional (Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados)*, México, UNAM, 2004; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Salvador, *Derecho constitucional y comparado*, 6a. ed., México, Porrúa, 2008.

extensas— dan mayor impulso al federalismo, los países unitarios amplían el rol de los municipios y crean administraciones intermedias en las regiones y/o departamentos.

Para explicar con más amplitud este panorama general es menester relacionar las formas de Estado con el proceso de descentralización.⁵

2. *Estados federales y descentralización*

Ha dado Brasil importantes pasos hacia descentralización. La Constitución de 1988 entrañó un importante hito para la descentralización, a tal punto que en la actualidad puede considerarse a este país a la avanzada en esta tendencia. Desde su artículo primero, Brasil se define como una “Unión indisoluble de estados y municipios y del distrito federal”. Más adelante, en el artículo 23 se determinan abundantes competencias comunes de la unión, los estados, el distrito federal y los municipios, y en numeral 24 se detallan diversas facultades concurrentes para los tres primeros. En los artículos 25 a 28 se norman los estados federales; en tanto, en los artículos 29 a 31 se regulan a los municipios. Finalmente, dentro del título sexto, denominado “De la tributación y del presupuesto”, se hace referencia en diversas oportunidades a los estados, al distrito federal y a los municipios, cuyas potestades fiscales se detallan en los artículos 155 y 156.

En Argentina también ha funcionado el Estado descentralizado. Su grado puede decirse que es intermedio, y ha experimentado adelantos recientes. La reforma a la Constitución de Argentina en 1994 ha modificado de manera sensible el régimen del gobierno local y de los municipios por mucho tiempo relegados. Ciertamente, desde hace varios años se había advertido en este país que existía un “federalismo devaluado” o un Estado “semifederal”,⁶ pero ahora con las modificaciones constitucionales de 1994 se han efectuado cambios importantes: régimen de gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires (artículo 129); facultades a las provincias para crear regiones para el desarrollo económico y social, así como para establecer convenios internacionales no incompatibles con la política exterior (artículo 124); autonomía municipal (artículo 123); tratados parciales entre las provincias, contribuciones directas e indirectas coparticipables (artículo

⁵ Las Constituciones de los países latinoamericanos que se utilizarán para describir el proceso de descentralización en www.juridicas.unam.mx

⁶ Bidart Campos, Germán, “El federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad”, *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México-FCE, 1993, pp. 352 y ss.

75, fracción 2); facultades amplias en distintas materias económicas (artículo 125); atribución para crear bancos, con la autorización del gobierno federal, sin facultad de imprimir billetes (artículo 126).

México es un Estado más centralizado que los anteriores, aunque desde bastantes años se viene pugnando por un federalismo “coordinado”, de carácter “cooperativo” o incluso se habla de “un nuevo federalismo”. Ciertamente, el sistema federal sigue siendo un dogma constitucional, pero por diversos factores se produjo durante todo el siglo XX un proceso de expansión o ampliación de la órbita federal, que se capta fácilmente si se examinan las reformas que ha tenido el artículo 73 constitucional, cuya fracción XXIX se ha modificado en varias ocasiones, posibilitando que la federación absorba las fuentes de ingresos más jugosas, dejando menguados las del gobierno local y municipal. Se observan ahora, sin embargo, algunos síntomas alentadores que puede promover la descentralización efectiva en los próximos años: programas federales de carácter descentralizador; mejoras en el sistema de participaciones y aportaciones; participación política y económica más visible de los estados; reactivación de los municipios. Como quiera, la lucha por un auténtico federalismo y por un municipio más autónomo son todavía tareas pendientes en la agenda política mexicana.⁷

Por último, Venezuela, aunque formalmente posee un sistema federal, es un país fuertemente centralizado, situación agudizada por el modelo de financiamiento del gasto público sustentado en la distribución de la renta petrolera. En diciembre de 1989, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Trasferencias del Poder Público impulsa el proceso de descentralización, cuyo primer logro es la elección directa de alcaldes y gobernadores.⁸ El proceso se estanca en la segunda mitad de la década. En 1999, la Constitución bolivariana parece relanzar el proceso, pero supedita la autonomía municipal a una Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y sus competencias fiscales a una Ley Nacional (2005). La tensión entre centralismo y autonomía local se acrecienta con la Ley de los Consejos Comunales (2006) que crea una red de organizaciones locales directamente vinculada a la presidencia, para canalizar los financiamientos. A inicios de 2007 se aprueba la Ley de Habilitación Legislativa, que autoriza al gobierno nacional a regular los estados provinciales y los municipios.

⁷ Ortega Lomelí, Roberto, *El nuevo federalismo. La nueva descentralización*, México, Porrúa, 1988.

⁸ Brewer Carías, Allan R., “El sistema constitucional venezolano”, *Los sistemas constitucionales latinoamericanos*.

3. *Estados unitarios y descentralización*

En los Estados unitarios el proceso de descentralización por regla general no ha avanzado en el nivel intermedio; el nivel intermedio es meramente un articulador con el nivel nacional. La descentralización ha operado con mayor fuerza en el ámbito municipal, aunque existen excepciones.

De este modo, Bolivia realiza un original proceso descentralizador, que reconoce su naturaleza multiétnica y pluricultural, mediante el fortalecimiento de los dos niveles de gobierno subnacional: municipios y departamentos. Después de décadas, en 1987 se realizan elecciones municipales. En 1994 se aprueba la Ley de Participación Popular, que fortalece política y financieramente a los municipios y estimula la participación de las comunidades de base. En 1995, la Ley de Descentralización Administrativa beneficia a los departamentos intermedios, dotándolos de asambleas electas. En 1999 se promulga la nueva Ley de Municipalidades. El prefecto departamental es inicialmente designado por el gobierno nacional, pero en 2006 se le elige por medio del sufragio popular. Ese mismo año, tras una larga crisis social y política, asume el gobierno Evo Morales, quien convoca a una asamblea constituyente, donde las cuestiones regionales, municipales y de las comunidades indígenas tienen atención primordial. Los departamentos más ricos, en particular los de oriente, reclaman una mayor autonomía.

Aunque Chile ha sido siempre un país centralizado, han venido haciéndose progresos. Desde 1891, después de una breve guerra civil, se promulga la Ley de la Comuna Autónoma, muy avanzada para la época. Sin embargo, la norma no logra operar y la Constitución de 1925 recentraliza el país. Durante la década de los ochenta, el régimen militar aplica una descentralización administrativa que traspasa a los municipios la administración de la salud primaria, la educación básica y la educación media, así como la gestión de los subsidios sociales. Con el retorno democrático de 1990, el país avanza hacia una descentralización más política con la elección directa de los alcaldes y concejales en 1992. En 1993 se crean trece gobiernos regionales, aunque con intendentes designados por el gobierno nacional. En los años posteriores se asignan a los municipios nuevas competencias, tareas y recursos (reformas a la Ley Orgánica Municipal de 1999 y 2000).

Por su parte, en Perú, la reciente Constitución, en su artículo 188, determina que “la descentralización es un proceso permanente” que debe imperar en el territorio de la República que se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos; con la ley de reforma constitucional, número

27680, del 2 de marzo de 2002, se ha iniciado la descentralización que está en proceso.⁹

Aunque Colombia, en el artículo 1o. de su Constitución, declara que se organiza “en forma de República, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales”, y encarga en el artículo 288 constitucional a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, hasta ahora tal ordenamiento no se ha expedido.

En Ecuador, en su estructura conviven dos niveles principales: el gobierno nacional, que constituye un régimen seccional dependiente a nivel provincial a través de gobernaciones, subsecretarías o direcciones, y un régimen seccional autónomo, conformado por los gobiernos representativos a nivel provincial, cantonal y parroquial; en los últimos años se han expedido diversos ordenamientos para impulsar la descentralización que están en proceso.

Los países centroamericanos evolucionan más lentamente. Guatemala y Nicaragua emiten leyes de descentralización. Honduras y El Salvador incrementan el monto de las transferencias financieras a los municipios. Costa Rica y Panamá registran avances menores: en la primera se introduce la elección popular de alcaldes (2002), y en la segunda se eleva a rango constitucional la descentralización.

Desde hace diez años en República Dominicana la descentralización es tema de la agenda pública, se incrementa los recursos municipales y se aprueban nuevas leyes favorables al régimen municipal. Cuba permanece centralizada, y Haití confronta un severo problema de gobernabilidad, aunque antes de su grave crisis geográfica había efectuado ya las primeras elecciones locales.

III. MUNICIPIOS Y DEMOCRATIZACIÓN

1. *La autonomía municipal*

Para comprender la relación con el municipio latinoamericano y el proceso de democratización es preciso acudir al concepto de autonomía, mismo que ha trascendido a las Constituciones y a las leyes de la región. Precisa advertir que este término ha sido muy discutido y se ha prestado a las más diversas interpretaciones, en las que mucho influyen las formulaciones con-

⁹ Palomino Manchego, José, “Regiones y municipios del Perú. Marco constitucional actual”, *El municipio en México y el mundo*, México, UNAM, 2005, pp. 313 y ss.

cretas que hacen los poderes constituyentes o legislativos según las características del país de que se trate.¹⁰

Para abordar la concepción de autonomía que actualmente en la región conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término “autonomía”, de *autos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.¹¹

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada cabildo o ayuntamiento, b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee autoridad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros aspectos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.

Desde luego, esta autonomía no es absoluta, sino que está sujeta a las prescripciones constitucionales y, sobre todo, a la legislación que expide el gobierno nacional y, en ciertos casos, las entidades intermedias, que desgraciadamente establecen con frecuencia controles excesivos e interferencias a las actividades municipales.

2. Constitución y autonomía municipal

El principio de autonomía municipal se ha incorporado a la mayoría de las Constituciones latinoamericanas y cabe esperar que en el futuro se despliegue de manera todavía más vigorosa.

En esta dirección, el texto argentino de 1853, que se refirió de manera muy escueta a los municipios en el artículo 5, solo indicaba que la Constitución provincial debía “asegurar el régimen municipal”, ahora se ha reforzado esta disposición con la nueva redacción del artículo 123 constitucional, producto de la reforma de 1994, que señala que “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme con lo dispuesto por el artículo 5o., ase-

¹⁰ Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1996, pp. 193 y 194.

¹¹ Charni, Hugo, “Autonomía”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1986, t. I, p. 961; Nava Negrete, Alfonso, “Autonomía administrativa”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. A-H, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2002, pp. 275 y 280.

gurando la autonomía municipal, y reglando su alcance y contenido en el orden institucional político, administrativo, económico y financiero”. Más amplia ha sido la regulación de la Constitución mexicana de 1917, particularmente el artículo 115 constitucional, que se dedica al municipio, el cual se ha visto enriquecido notablemente por las reformas operadas en 1982, que definió una esfera mínima y de servicios para las corporaciones municipales, y en 1999, que elevó al municipio a un tercer nivel de gobierno y le reconoció su carácter de verdadero poder público. Por último, la Constitución de Guatemala ha tomado una posición muy clara a favor del principio de autonomía; en su artículo 253 determina que “Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas”, para inmediatamente enumerar los diversos elementos que integran dicho principio.

Otros textos constitucionales latinoamericanos también hacen referencia al principio de autonomía; así tenemos: Chile, artículo 107, párrafo cuarto; Colombia, artículo 311; Panamá, artículos 229 y 230; Ecuador, artículo 228; Perú, artículo 191.

3. Forma dominante de gobierno municipal

En los municipios latinoamericanos la forma de gobierno dominante, con algunas excepciones, es el ayuntamiento o cabildo, de origen hispánico, que se compone de un cuerpo colegiado de índole deliberante, y un órgano de carácter ejecutivo, el alcalde. Las Constituciones de muchos países de la región han recogido esta forma de gobierno municipal.

El cabildo es de naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros. Forman parte usualmente del cabildo o ayuntamiento: el alcalde, que lo preside y actúa además como representante de la comuna y jefe de la administración; el síndico, a cargo de la representación jurídica, y los regidores, con la obligación de integrar cabildo, pero a los que pueden encomendárseles comisiones específicas. El alcalde y los miembros del ayuntamiento son generalmente electos, y tienen por ello un carácter representativo.

4. Otras formas de gobierno municipal

Como asentamos líneas arriba, existen excepciones a la forma de gobierno municipal que se ha descrito, como en Argentina, Brasil, Cuba y algunos países caribeños recientemente independizados.

En Argentina, precisamente por la escasa mención que se hizo del municipio en la Constitución de 1853, las Constituciones provinciales aprovecha-

ron el vacío y han instituido diferentes formas de gobierno municipal: posibilidad de dictarse su propia ley orgánica o de escoger su forma de gobierno, parecido al *Home rule charter* estadounidense,¹² en la provincias de Córdoba y Santiago del Estero; gobierno por comisión, en provincias de Santa Fe, San Luis, Neuquén, La Rioja, Jujuy; consejo municipal predominante, es decir, cuerpo colegiado que de su seno eligen a un presidente, en Chaco, Río Negro, San Juan y Corrientes; juntas de fomento, Entre Ríos, Misiones, Chaco, Catamarca y Tierra del Fuego; intendente y consejo deliberante, en la mayoría de las provincias.

Se ha establecido en Brasil una forma de gobierno municipal que aplica de manera estricta el principio de la división de poderes, en la cual los municipios se organizan con base en una ley orgánica, votada en dos turnos y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Legislativa municipal (artículo 29 constitucional, encabezado). El gobierno municipal está formado por el Poder Legislativo, ejercido por la Cámara Municipal, en el cual participan los regidores (*vereadores*), y el Poder Ejecutivo, ejercido por el alcalde (*prefeito*), con el auxilio de sus secretarios. Los concejales y los alcaldes se eligen mediante sufragio universal.

Otra excepción es el caso de Cuba, que sigue todavía el periclitado modelo socialista. Su Constitución establece un paralelismo entre la distribución territorial del poder y la asignación de funciones locales. Por un lado se asienta en el artículo 102 que el territorio nacional se divide en provincias y municipios, que tienen sus correspondientes atribuciones (artículo 102, 105 y 106); por otro lado, se otorga una gran intervención a las llamadas “asambleas del poder popular” y a los consejos populares, estos últimos que se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales (artículos 103 y 104).

Finalmente, en algunos países caribeños se refleja la tradición municipal anglosajona.¹³ Veamos un par de ejemplos. En Jamaica, el gobierno

¹² Para este régimen véanse Munro, Bennett William, *The government of the United States*, The MacMillan Company, 1944; MacDonald, Austin F., *Gobierno y administración municipal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959; Cass Phillips, Jewell, *Municipal Government and Administration in America*, The MacMillan Company, 1960; Libonati, Michel, “Home Rule: An Essay on Pluralism”, Monroe Kellog Sebree, Michel, “One Century of Constitutional Home Rule: A Progress Report”, *Washington Law Review*, núm. 1, January 1989, pp. 51-71 y 155-177; Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, trad. de Gallardo Jordan Glenn, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Oltra, Joaquín, *América para los no americanos*, Barcelona, ediciones EUB, 1996.

¹³ Hood, Phillips O., *Constitutional and administrative law*, 4a. ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1967; Wade, E. C. S y Phillips, Goldfrey, *Constitutional and administrative law*, 9a. ed., by A. W. Bradley, Londres, Loggman, 1977.

local se regula por varios textos, de 1857 el más antiguo y el acta de municipalidades de 2003 el más reciente; la división del gobierno local es a base de doce parroquias (*parishes*) y dos corporaciones para las ciudades más pobladas (Kingston y St. Andrew); todas ellas funcionan a base del sistema de comisión (*committee system*). En Belice se refleja la asimetría que caracteriza al régimen inglés, pues existen cuatro tipos de consejos municipales: de ciudad (*city councils*), de pueblo (*town councils*), de villas (*village councils*) y de comunidad (*community councils*); para las dos ciudades principales, Belice y Belmopan, se han establecido regímenes especiales; el sistema de alcalde prevalece en los consejos beliceños.

IV. OTROS ASPECTOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

1. *Representación y mandato municipal*

Estos dos aspectos, representación y mandato, se vinculan con los principios de democracia y eficacia municipal, aspectos todos en los cuales los municipios latinoamericanos han hecho notables progresos. De manera general, los funcionarios representativos de los municipios en la región llegan a sus cargos por elección popular; pueden, asimismo, continuar una gestión municipal exitosa si son reelectos a través del voto.

Hacia mediados de los noventa, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe habían establecido ya la elección de alcaldes, excepto Surinam y Guayana. En los niveles intermedios de gobierno (departamentos, regiones), el proceso ha sido más lento; en 2004 solo la mitad de los países tenían elecciones. Otros cambios importantes que han mejorado la autonomía política de los gobiernos subnacionales han sido el cambio del método de selección de alcaldes de indirecto a directo (Chile 2001; Costa Rica 2002; Nicaragua 1995; Venezuela 1989).

El término del mandato de los alcaldes y de los demás funcionarios municipales representativos varía según los países; la mayoría se ha inclinado a un mandato de cuatro años (varios países centroamericanos, Venezuela, Brasil), pero también los hay con términos de tres años (México), de dos (Cuba, Bolivia), o de cinco (Uruguay y Paraguay). La reelección del alcalde y los funcionarios representativos está por regla general permitida, con sus excepciones. El caso de México es ejemplificativo por la aplicación rígida del principio de no reelección.

2. *Diversidad y fragmentación municipal. Elementos del municipio*

Los gobiernos y administraciones subnacionales de Latinoamérica son sumamente heterogéneos. Entre los gobiernos intermedios —estados, provincias o departamentos—, algunos poseen poblaciones y capacidades productivas que superan la de ciertos países —como ocurre con São Paulo o Buenos Aires—, otros son pequeños y económicamente pobres.

Por su parte, casi el 90% de los 16 mil municipios de América Latina tienen menos de 50 mil habitantes; algunos administran territorios muy amplios, otros son de tamaño exiguo; la mayoría enfrenta grandes dificultades financieras y restricciones de recursos humanos y técnicos para ejercer plenamente sus competencias.

De este modo, en Brasil, como resultado de la ampliación de la autonomía, se incentivó el número de municipios; del total de 5,560 municipios, 1,069 se crearon entre 1990 y 2001, lo cual motivó la enmienda constitucional 15/96, para precisar requisitos en la formación de municipios. México tiene actualmente 2,438 municipios; padece en varios de sus estados de pulverización municipal; de este modo, en Oaxaca existen 570 municipios, en Puebla 217, Veracruz 212 y el Estado de México 124; muchos de ellos sin las capacidades para desempeñarse como tales. En algunos estados unitarios también parece existir el problema de la fragmentación municipal; así, Colombia tiene 1,098 municipios, Bolivia 1384 cantones o República Dominicana 151 municipios.

Es por ello que para lograr fortalecer su autonomía e imprimirles consistencia institucional, las legislaciones han venido señalando ciertos requisitos mínimos para la formación de un municipio: un territorio de tamaño razonable, población suficiente y capacidades económicas, políticas y sociales. Pese a tales exigencias es frecuente que en la práctica, por factores o presiones de diversa índole, se establezcan municipios sin sus elementos necesarios, produciéndose lo que se ha denominado “pulverización” o “atomización” municipal, que luego plantea diversos problemas en la prestación de servicios municipales o incluso de coordinación con las instancias gubernativas intermedias o nacionales.

3. *Las entidades submunicipales*

Los municipios latinoamericanos, para gobernarse en lo interno, han establecido su propia división territorial y crean entidades submunicipales en los ordenamientos jurídicos correspondientes, que reciben diferentes

nombres. En el municipio al lugar donde reside el alcalde y el consejo municipal se le denomina en varios países latinoamericanos “cabecera municipal”; por lo regular las entidades submunicipales están ubicadas fuera de lugar donde están asentados los poderes municipales y sus pobladores frecuentemente reciben un tratamiento menos preferente.

Para enfrentar tal situación es muy necesario que la descentralización y el espíritu democrático lleguen también a las entidades submunicipales, de ahí que en varios países se hayan hecho experimentos interesantes, e incluso a tales entidades se les considera como un cuarto nivel de gobierno.

De esta manera, en México los estados se fragmentan usualmente en diversas entidades submunicipales, a las cuales en varios de ellos se les otorga participación democrática. En el estado de Tlaxcala se ha introducido una innovación de gran éxito, se ha establecido la figura del presidente municipal auxiliar, electo popularmente, para estar al frente de las comunidades submunicipales. Una experiencia similar se produjo en el estado de Tabasco, en el cual se crearon centros integradores para las comunidades municipales.

En Brasil, en algunos municipios del país, sobre todo los más grandes, hay divisiones administrativas (“distritos” o “subprefeituras”), tal como en la ciudad de São Paulo, donde hay 31 divisiones del ayuntamiento.

Un sugestivo caso de tutela preventiva se da en Argentina. En la Constitución de San Luis, artículo 252, inciso 1, para las delegaciones municipales (pequeños centros rurales de más de ochenta electores que dependen del municipio más cercano), el delegado y la autoridad municipal elevan al Ejecutivo provincial el proyecto de presupuesto y de régimen tributario, quien debe atenderlo, y, de ser aprobado, suministrar los recursos necesarios para su financiación.

El problema ha sido enfrentado en Panamá con la creación de los corregimientos. En la Constitución, en el título VIII, “Regímenes municipal y provincial”, se señala que los representantes de los corregimientos, que se eligen por votación popular directa por un periodo de cinco años y pueden ser reelectos, devengan una remuneración que será pagada por el tesoro nacional o municipal según determine la ley. En cada corregimiento habrá una junta comunal, que está presidida por el representante de corregimiento, el corregidor y cinco ciudadanos. En cada distrito hay un consejo municipal, que integran el alcalde, los corregidores y los representantes de corregimiento. Por último, en cada provincia funcionará un consejo provincial, integrado por todos los integrantes de corregimiento y demás miembros que la ley determine.

V. EL GOBIERNO EN LAS GRANDES CIUDADES Y EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

1. *Las grandes ciudades*

Más de la mitad de la población latinoamericana habita en ciudades de más de un millón de habitantes. Existen cincuenta ciudades de ese tamaño y cuatro de ellas están entre las diez ciudades más grandes del mundo: São Paulo (17.8 millones de habitantes), Ciudad de México (16.7 millones), Buenos Aires (12.6 millones) y Río de Janeiro (10.6 millones). Otras tres urbes poseen poblaciones de más de 5 millones (Bogotá, Lima y Santiago de Chile), y varias superan los 3 millones (Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre y Recife en Brasil; Caracas en Venezuela; Santo Domingo en República Dominicana; y Monterrey y Guadalajara en México). Hay también un gran número de ciudades de tamaño intermedio —entre 100 mil y un millón de habitantes— con un dinamismo demográfico y económico notables.

Dado su gran tamaño la mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe abarca varios territorios municipales y, en algunos casos más de un estado o provincia. Ciudad de México y su zona metropolitana —definida en 1995— se extienden sobre 41 municipios ubicados en dos estados, además del Distrito Federal. Buenos Aires cubre el territorio de la ciudad autónoma de Buenos Aires y el de 32 municipios de la provincia de Buenos Aires; el Gran Santiago (Chile) integra 39 municipios, y São Paulo (Brasil) cuenta con 39 *prefeituras*.

2. *Las áreas metropolitanas y la gestión territorial*

La gestión territorial de las grandes ciudades constituye un problema mayor. Si bien varias ciudades capitales de Latinoamérica poseen regímenes especiales —como Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, México o Quito—, son pocas las que tienen un gobierno metropolitano para gestionar de modo integrado el territorio urbano. Entre estas últimas está la municipalidad metropolitana de Lima, dotada de un régimen especial con facultades y competencias de gobierno regional de la provincia de Lima;¹⁴ el Distrito

¹⁴ Región metropolitana de Lima creada por artículo el 33 de la Ley 27783 de Bases de la Descentralización; artículo 65 y siguientes Ley Orgánica 27867 de Gobiernos Regionales; artículo 151 Ley Orgánica 27972 de Municipalidades. El alcalde de Lima Metropolitana ejerce como presidente regional, órgano ejecutivo; el Concejo Metropolitano de Lima ejerce como Consejo Regional, órgano normativo y fiscalizador, y la Asamblea Metropolitana de Lima —integrada por el alcalde metropolitano, alcaldes distritales, representantes de la sociedad civil— es el Consejo de Coordinación Regional, órgano consultivo y de coordinación

Metropolitano de Quito, creado por ley en 1993, y el distrito metropolitano de Caracas, en 2000.¹⁵ En Montevideo, el gobierno nacional crea recientemente un Consorcio Metropolitano que integra a las intendencias municipales de Canelones, Montevideo y San José, con 2 millones de habitantes. En la mayoría de las áreas metropolitanas solo operan mecanismos de coordinación de incidencia limitada.¹⁶

En América Central también existen algunas instituciones de coordinación, como la Corporación del Área Metropolitana de San Salvador —Coamss— y la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José —Femetrom—. Sus finalidades se limitan a la planificación y al ordenamiento territorial.

Dada la alta complejidad de los problemas urbanos y territoriales, varios países ensayan políticas de reordenamiento territorial. Otros —como Argentina, Bolivia, Brasil y algunos de América Central— promueven la creación de mancomunidades y otras formas asociativas para ayudar a resolver el problema del pequeño tamaño de muchos municipios, lo que limita su capacidad de respuesta efectiva a las demandas de sus comunidades y ciudadanos.

En Bolivia funcionan 70 mancomunidades municipales de desarrollo y prestación de servicios. En Argentina existen 72 entes intermunicipales que agrupan a 770 gobiernos locales en 22 provincias, orientadas a promover el desarrollo económico microrregional, el desarrollo turístico y la preservación del medio ambiente. En Ecuador operan 20 mancomunidades con más de 100 municipios,¹⁷ y se han establecido otro número similar de formas asociativas entre entes provinciales, regionales y microrregionales para impulsar el desarrollo. En Chile funcionan más de 60 asociaciones regionales, subregionales y sectoriales de municipios. En Colombia existen 44 asociaciones de municipios —que representan a 454 gobiernos locales— que trabajan conjuntamente en la prestación de servicios públicos, ejecución de obras o realizan funciones administrativas delegadas por los municipios asociados.

¹⁵ Quito cuenta con una configuración relativamente descentralizada, dotada de un consejo y un alcalde metropolitano con responsabilidad sobre la mayor parte del territorio. Caracas dispone de un sistema de gobierno municipal de dos niveles con un alcalde metropolitano y un consejo legislativo elegido, cubriendo las zonas del Libertador (el distrito federal de Caracas fue eliminado) y las municipalidades del vecino estado de Miranda.

¹⁶ Como el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo en Buenos Aires o experiencias de cooperación interinstitucional como la Cámara ABC de São Paulo (Sto. André, São Bernardo, São Cayetano).

¹⁷ Ejemplo en Ecuador: la Mancomunidad de Municipalidades para la Rehabilitación del Ferrocarril Ecuatoriano, creada mediante convenio suscrito en junio del 2005, por 33 municipalidades.

VI. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. *Participación ciudadana*

La democracia latinoamericana ha realizado progresos. Según el Índice de Democracia Electoral (IDE) —cuyo valor varía entre 0 y 1—, la región pasa de 0.28 en 1977 a 0.93 en 2002. Además, el 89.3% de los potenciales votantes están inscritos en los registros electorales, el 62.7% vota y 56.1% emite voto válido. Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los países europeos, pero están por encima de los Estados Unidos.¹⁸ Pero aún son necesarios progresos significativos en numerosos aspectos: transparencia del financiamiento de los partidos, lucha contra la corrupción, superación del clientelismo.

En el nivel local, la participación electoral es elevada, aunque en algunos países tiende a decaer. En Argentina, Brasil y Uruguay la participación supera el 80%, pero el voto tiene carácter obligatorio.

En Bolivia la participación en las elecciones locales ha oscilado entre el 59 y el 63% desde mediados de los noventa a la fecha. En Paraguay, la participación decae del 80% entre 1991 y 1996, luego del primer periodo de las autoridades locales democráticas, al 50% entre 2001 y 2006. En las elecciones locales de 2005 en Venezuela la abstención alcanza el 69% de los votantes, por la coyuntura política y el llamado de sectores de la oposición a abstenerse, aunque históricamente la abstención en las elecciones municipales en este último país ha sido alta.

En Centroamérica el promedio general de participación se sitúa alrededor del 50% de la población en edad de votar, salvo en Nicaragua, donde la participación supera el 70%. En Guatemala en la elección de 2003 votó el 58% de los inscritos en las elecciones municipales y generales. En Costa Rica, en las primeras elecciones locales de alcalde de 2002, el abstencionismo subió del 31% en las elecciones nacionales de 1998, hasta alcanzar un 48% en algunos cantones municipales.

El pluralismo político se ha enraizado en la toda la región, salvo en Cuba. En México, por ejemplo, el nivel local emerge de una real competencia política que supera en pocos años el cuasimonopolio institucional que ejercía un solo partido, contribuyendo a la democratización de la vida política nacional. También surgen partidos locales y regionales con nuevos liderazgos.

En Perú, la nueva Ley de Partidos Políticos permite la aparición de agrupaciones políticas regionales y la formación de comités provinciales y

¹⁸ La democracia en América Latina PNUD, 2004, pp. 77 y ss.

distritales que obliga a los partidos nacionales a revisar sus estructuras y renovar sus liderazgos. En Colombia y otros países emergen figuras políticas nacionales a partir de liderazgos locales.

2. *Los procedimientos de participación*

Múltiples procedimientos de participación ciudadana se han implantado formalmente en casi todos los países, aunque estos no siempre son efectivos y realmente utilizados. Las Constituciones y reformas legales definen un amplio abanico de formas de participación.

En Brasil, la Constitución de 1988 menciona al plebiscito, referéndum, tribuna popular, consejos populares, o el derecho de iniciativa popular con el apoyo de 5% de los electores. Pero es el “presupuesto participativo” el que alcanza reconocimiento mundial como expresión de democracia directa en virtud del cual la comunidad se involucra en la formulación del plan de inversiones municipal. Este procedimiento se aplica en Porto Alegre desde 1989 y se utiliza en más de cien ciudades brasileñas; también se ha extendido a municipios de Argentina, Ecuador, Colombia, Uruguay, República Dominicana, Paraguay o Chile, aunque a menudo de manera simplificada. En República Dominicana, en 2006, más de 110 municipios (2/3 del país) aplicaban el presupuesto participativo.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 genera nuevas prácticas participativas municipales a través de las organizaciones territoriales de base (OTB). Por su intermedio, las comunidades participan en la elaboración de los planes de desarrollo municipal y de los planes operativos anuales, requeridos para acceder a los fondos de coparticipación. El Comité de Vigilancia elegido por las OTB monitorea, junto con los subalcaldes y síndicos sociales, la realización de los planes de desarrollo. El resultado ha sido muy alentador en la mayor parte de las municipalidades, sobre todo en la zona del Chapare y Santa Cruz. Pero en muchos casos las exigencias legales han derivado en prácticas burocráticas que alienan la participación real, reforzando el clientelismo y la corrupción.

En Venezuela, la Constitución y la ley son bastante prolijas en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, pero no se definen claramente los modos de hacerlos operativos. La recién promulgada Ley de los Consejos Comunales (abril 2006) crea un nuevo marco de participación a través de los consejos comunales, cuyo fin es integrar a las diversas organizaciones comunitarias, a los grupos sociales y a los ciudadanos para la gestión directa de políticas públicas a nivel local. Sin embargo, esta iniciativa plantea el riesgo de desplazamiento hacia estos consejos comunales, al-

tamente dependientes de la instancia presidencial, de programas y recursos que deberían canalizarse a través de los municipios, como unidad política primaria de la organización nacional y de la participación democrática.

En Ecuador, en un contexto nacional de pérdida de legitimidad de las instituciones nacionales, la participación ciudadana se canaliza hacia los gobiernos locales a través de la planificación estratégica en la formulación de planes provinciales (18), cantorales (más de 100) y presupuestos participativos, mediante comités sectoriales locales para realizar obras y prestar servicios. Uno de cuyos ejemplos sobresalientes ha sido la experiencia de la Asamblea Cantonal que canaliza la participación en el municipio de Cotacachi.¹⁹

También en Perú, la reciente legislación promueve la creación de consejos de coordinación regional y local como espacios de participación y planes de desarrollo y presupuestos participativos en los diferentes niveles de gobierno (distritos, municipalidades provinciales y gobiernos regionales).

En la mayoría de los países se incentiva la organización de la población de los barrios a través de juntas de vecinos, comisiones o consejos vecinales y otras formas asociativas (Argentina, Chile, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Colombia, Uruguay). En Chile existen más de 65 mil organizaciones locales vinculadas a los municipios, para gestionar demandas y proyectos.²⁰ Lamentablemente, el nivel de participación en las elecciones vecinales y en la vida de las organizaciones locales tiende a disminuir.

En Uruguay, los consejos vecinales de Montevideo son electos y tienen un rol consultivo. Se han creado además “defensores del pueblo” (*ombudsmen*), función que también está prevista en la reforma constitucional argentina (1994).

La iniciativa popular y la consulta están legalmente previstas en varios países latinoamericanos. Por su parte, el cabildo abierto —sesión abierta del Consejo Municipal— con una participación más amplia de la comunidad, sirve para auscultar a la comunidad en la toma de ciertas decisiones. Esta última modalidad se ha difundido en particular en Centroamérica (Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) junto con la consulta popular de los vecinos y consulta de pueblos indígenas en Guatemala desde 2004, aunque son procesos incipientes.²¹

¹⁹ “La Asamblea Cantonal de Cotacachi” en experiencias latinoamericanas, en *www.municipium.cl*

²⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Mapa del Capital Social en Chile.

²¹ También se han instituido procedimientos de participación social en planificación local: los Consejos Comunitarios de Desarrollo, Cocodes, y los Consejos Municipales de Desarrollo, Comudes, en Guatemala; los Consejos de Desarrollo Municipal, Codem, en Honduras, etcétera.

Existe asimismo la revocación del mandato municipal. En Colombia se contempla el voto programático; el alcalde somete su programa, y si no lo cumple puede producirse la revocación. En Venezuela, la legislación prevé un referéndum revocatorio para los alcaldes. En otros países la revocación está prevista en casos de corrupción o de incumplimiento del plan de desarrollo municipal (Ecuador, Costa Rica). En Bolivia, el alcalde es destituido por el voto de censura constructiva del 60% de los concejales, quienes eligen entre ellos al reemplazante. Lamentablemente, a veces esto responde más a intereses partidarios, que a problemas reales de gestión.

Para favorecer una mayor transparencia en la gestión, algunos países —como Brasil— han legislado para obligar los gobiernos locales a publicar sus cuentas públicas, entre otros mecanismos de difusión de información de la gestión.

En Cuba, la democracia socialista establece el principio de rendición de cuentas una vez al año, y de revocación de mandato de los delegados elegidos a la Asamblea del Poder Popular.

3. *Participación de las mujeres*

En cuanto a la participación de la mujer en los municipios latinoamericanos, los estudios recientes muestran un nivel bajo. Entre 1999 y 2002 había solo 842 alcaldesas en 16 países latinoamericanos, lo que representa apenas un 5.3% del total. La proporción mejora levemente cuando se trata de mujeres concejales.

En todos los países de la región se han abierto debates y realizado acciones para aumentar la proporción de mujeres que acceden a cargos de elección democrática en los gobiernos locales. Uno de los mecanismos más utilizados para incrementar las posibilidades de las mujeres es la creación de cuotas.²²

4. *Participación de las minorías*

Los pueblos originarios son una parte importante de la población en numerosos países latinoamericanos, en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú

²² Ejemplo: en Argentina, la ley plantea que las candidatas estén colocadas en proporción suficiente para ser elegidas. En Bolivia, uno de cada tres candidatos debe ser mujer, y en Paraguay se exige que uno de cada cinco candidatos sea mujer; en México la ley obliga a que las candidaturas de un mismo género no excedan el 70% de los postulantes; en Perú, al menos el 25% de los postulantes deben ser mujeres. Existen también sistemas de cuotas electorales en Ecuador y en República Dominicana.

y algunas regiones de México constituyen entre el 12% y el 70% de la población, en otros países constituyen grupos humanos significativos —10% o más de la población—, concentrados a veces en regiones específicas de Belice, Chile, Paraguay, El Salvador, Honduras, Nicaragua o Panamá. Los derechos de los pueblos indígenas y otras minorías se abren paso bajo distintas opciones, aunque el proceso es incipiente y no se aplica adecuadamente en todos los países.

- En Bolivia, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Grupos Indígenas (2004) da garantías electorales, derecho a presentar candidatos y reconocimiento a las autoridades tradicionales. La práctica de antiguas formas de democracia directa, heredadas de los *ayllus* —sindicatos agrarios, juntas vecinales y diferentes formas de participación comunitaria—, es muy usual en la vida local.
- Brasil reconoce constitucionalmente los derechos indígenas.
- En Colombia se pueden formar entidades territoriales indígenas con su concejo, y se prevé una circunscripción especial para grupos étnicos, minorías políticas y colombianos en el exterior, que puede tener cinco representantes en el Congreso.
- Guatemala reconoce el carácter pluriétnico y pluricultural del municipio, así como de las alcaldías indígenas, los concejos de asesores mayas y la ley de idiomas nacionales.
- Resultado del levantamiento de Chiapas, en México se recogen en la Constitución los derechos indígenas. En las legislaciones estatales sobresale Oaxaca, donde 480 municipios eligen a sus autoridades por usos y costumbres.
- Nicaragua concede autonomía constitucional a las dos regiones de la Costa Atlántica, con un Estatuto de Autonomía y su propia Ley de Propiedad. Así, conviven pueblos indígenas originarios, con afrodescendientes y otros grupos sociales.
- En Panamá, la comarca de San Blas posee autonomía constitucional, ya que allí habita el pueblo kuna, con su propia carta orgánica, y cuya máxima autoridad es el congreso de la cultura kuna. Tienen derecho a dos legisladores en el parlamento.
- En Venezuela, la ley reconoce que en los municipios donde existan comunidades indígenas deben respetarse sus valores, identidad étnica y tradiciones. Se instituye la figura del municipio indígena como régimen de gobierno y administración local, mediante la cual los pueblos y comunidades indígenas definen, ejecutan, controlan y evalúan la gestión pública.