

# EL GOBIERNO LOCAL EN LA CIENCIA POLÍTICA

ALFREDO REHREN BARGETTO\*

Este artículo analiza la conceptualización y rol que juega el gobierno local desde tres perspectivas que lo vinculan directamente con tres áreas clásicas de estudio de la ciencia política. En la primera, denominada enfoque doctrinario o modelo de autonomía local, se relaciona al gobierno local con la teoría política democrática y su importancia como "escuela de democracia". En la segunda, se discute el tema en el contexto de la teoría de organizaciones y del campo de la administración pública que ponen énfasis en la eficacia y eficiencia del sector público y privado para enfrentar las tareas del desarrollo. Finalmente, desde una perspectiva comparada, se discute el gobierno local como un subsistema íntimamente vinculado al funcionamiento y estabilidad del sistema y régimen políticos.

El artículo destaca las relaciones entre centro y localidad, los esquemas y estrategias de descentralización y participación como núcleos problemáticos al interior de cada perspectiva y pone énfasis en la cooptación como uno de los mecanismos más interesantes que vinculan centro y localidad en el estudio de la política local en América Latina.

La investigación especializada en el área del gobierno local ha sido abordada desde diferentes perspectivas en la disciplina de la ciencia política. A medida que ésta ha evolucionado han surgido diversos enfoques en los que se conceptualiza el gobierno local de varias maneras. La bibliografía sugiere la existencia de dos tradiciones intelectuales que han producido un gran impacto sobre el tema a nivel internacional. En los Estados Unidos el estudio del gobierno local se halla en el núcleo mismo del movimiento reformista, pero su identificación con valores restringidos y la existencia de un sistema federal impidieron que su desarrollo incipiente sobrepasara la esfera

---

\* Doctor (Ph.D.) The University of Texas at Austin. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

de la comunidad local. Sólo con la renovación que se produjo en el ámbito de la política comparada durante los años cincuenta —desencadenada por la independencia de nuevas naciones y el impulso del desarrollo socioeconómico posterior a la Segunda Guerra Mundial—, el estudio del gobierno local se extendió a otras regiones del mundo. En este aspecto el área se vio enriquecida por la experiencia de países de Europa Occidental que lucharon por controlar sus provincias o que alcanzaron la unificación nacional a fines del siglo 19. Su historia dio origen a líneas de investigación sobre gobierno local en las que se resaltan los vínculos entre los niveles nacional y local y la importancia del control político-administrativo ejercido por el centro. En cuanto al estudio del gobierno local en países en desarrollo, frente a la necesidad de lograr la unidad nacional y el desarrollo socioeconómico, el sistema prefectoral ha sido más adecuado que el modelo de autonomía local de Gran Bretaña y de los Estados Unidos. En Latinoamérica, donde todas las naciones recién emancipadas habían vivido bajo el rígido centralismo de la monarquía española, muchas de ellas recurrieron al Código Napoleónico para diseñar sus sistemas administrativos y para lograr la consolidación del Estado (1). Entretanto, el modelo de autonomía local ha sufrido cambios importantes. Se ha llegado a destacar cada vez más las relaciones intergubernamentales como consecuencia de la nacionalización de la política local y de los problemas acuciantes que aquejan a las sociedades industrializadas de los Estados benefactores. Lo anterior a su vez conducido a la desaparición del mito de la autonomía local.

En estas tradiciones intelectuales, cuyo origen se remonta a condiciones históricas específicas, se hace hincapié en dos series diferentes de relaciones. En el modelo de autonomía local el gobierno local es considerado un bastión de la democracia, la descentralización y la delegación de poderes. En contraste, el modelo prefectoral subraya los vínculos entre los niveles nacional y local y las relaciones entre el centro y la periferia. En una época más reciente los especialistas han distinguido tres tipos ideales dominantes —estrechamente asociados a la experiencia particular de países específicos— para conceptualizar el gobierno local. Ellos son el sistema prefectoral francés, el modelo de autonomía local británico-estadounidense, y el sistema de prefectos de las naciones socialistas (2).

- 
- (1) Marcos Kaplán, *La formación del Estado nacional en América Latina* (Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1969); Claudio Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1980).
  - (2) Harold F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries* (Nueva York: McGraw-Hill, 1964); James W. Fesler, "Centralization and Decentralization", en *International Encyclopedia*

Dentro de la disciplina de la ciencia política es posible distinguir tres enfoques del gobierno local. El primero, denominado enfoque doctrinal o modelo de autonomía local, relaciona el gobierno local con la teoría política democrática. El segundo, llamado enfoque de administración pública, se funda en la teoría de la organización y en el análisis interorganizativo y es el resultado del desarrollo en el campo de la administración pública. El tercero, conocido como enfoque de política comparada, considera que el gobierno local no es una actividad descriptiva o normativa, sino una estructura relacionada con el funcionamiento general del sistema político. La evolución de la política comparada hasta derivar en áreas como los estudios urbanos comparados y el comportamiento político comparado ha realizado dos grandes contribuciones al estudio del gobierno local: primero, al dirigir su atención hacia la urbanización y el escenario político urbano (3); y segundo, al introducir un nuevo nivel de análisis: el del individuo y sus orientaciones hacia la comunidad, las instituciones políticas locales y su papel en la política local (4).

Las investigaciones han convergido en las dos tradiciones intelectuales más influyentes en el estudio del gobierno local. El modelo prefectoral, cuya aplicación, basada en la clásica teoría de la organización, subrayaba los vínculos desde el nivel superior hacia el inferior, ha evolucionado en el sentido contrario (5). Lo anterior puede apreciarse en el análisis interorganizativo, y especialmente en el caso de Francia (6). El modelo de autonomía local, modificado por el desarrollo de la política comparada, ha percibido al gobierno

---

*of the Social Sciences*, vol. 2, ed. D.L. Sills (McMillan and Free Press, 1968), pp. 370-379; Lawrence Graham, "Centralization Versus Decentralization Dilemmas in the Administration of Public Service", *International Review of Administrative Sciences* 46, N° 3 (1980): 219-232; Mark Kesselman y Donald Rosenthal, *Local Power and Comparative Politics* (Beverly Hills: Sage Publications, 1974).

- (3) Robert T. Daland, ed., *Comparative Urban Research: The Administration and Politics of Cities* (Beverly Hills: Sage Publications, 1969), Ken Young, ed., *Essays on the Study of Urban Politics* (Nueva York: The MacMillan Press, 1975).
- (4) Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown and Co., 1965); Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-on Kim, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison* (Cambridge University Press, 1978).
- (5) Frank P. Sherwood, "Devolution as a Problem of Organization Strategy", en Robert T. Daland, ed., *Comparative Urban Research*.
- (6) Stephen L. Elkin, "Comparative Urban Politics and Interorganizational Behavior", en Ken Young, ed. *Essays on Urban Politics*; Jean C. Thoening, "State Bureaucracies and Local Government in France", en Kenneth Hanf y Fritz W. Scharph, eds., *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978).

local como un subsistema que produce un considerable impacto a nivel nacional (7).

La revisión de la bibliografía sobre el gobierno local será estructurada de acuerdo con los tres enfoques básicos que acaban de mencionarse: la teoría política, la administración pública y la política comparada. En el análisis se tendrá en cuenta la conceptualización del gobierno local, la definición de los vínculos entre los niveles nacional y local, y el papel que cumplen en ellos las estrategias de descentralización y participación.

## EL ENFOQUE DE LA TEORÍA POLÍTICA

El gobierno local ha ocupado una posición destacada en la teoría democrática. En las instituciones municipales libres y populares ve un medio para aumentar la información de los individuos sobre los principios básicos de la democracia, para someter a prueba distintas soluciones a problemas locales, y para restringir la interferencia del poder centralizado. El gobierno local es definido como una serie de instituciones locales autónomas con las cuales los miembros de una comunidad están estrechamente identificados, y además se sienten profundamente motivados a participar en ella. En el enfoque de la teoría política se considera a menudo que la soberanía local, la autonomía local y la descentralización son equivalentes a la democracia: "La democracia jamás ha funcionado adecuadamente en ninguna parte sin un alto grado de soberanía local, proporcionando una escuela de formación política para las personas en general, al igual que para sus líderes futuros" (8).

Sin embargo, el empleo de estos conceptos en un contexto doctrinal ha entorpecido seriamente su poder analítico al ser aplicados en una perspectiva comparativa. En la mayoría de los países en desarrollo el proceso de integración nacional se ha caracterizado por la existencia de controles estrictos que impone la burocracia estatal, y por la ausencia de un gobierno local autónomo.

---

(7) Krzysztof Ostrowsky y Henry Teune, "Local Political Systems and General Social Processes", en Terry W. Clark, ed. *Comparative Community Politics* (Beverly Hills: Sage Publications, 1974).

(8) Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago: The University of Chicago Press, 1976), p. 235.

Referirse a la descentralización y a la autonomía local como sinónimos de democracia, a falta de gobiernos nacionales bien establecidos, sería negar la existencia de un Estado nacional moderno e integrado. Cuando se confunde descentralización con democracia, aquella se transforma en un fin en sí misma y no en un medio para lograr ciertos objetivos a nivel nacional. La noción de descentralización como un atributo que los diferentes sistemas políticos tienen o no tienen, en lugar de ser concebida como “un continuo entre los polos de la centralización y la descentralización”, ha desconocido la importancia de los vínculos entre los niveles nacional y local en el estudio del gobierno local (9). En consecuencia, la investigación empírica realizada de esta manera, donde la burocracia es el actor político más relevante, y el vínculo entre el centro y la periferia, ha estado fracasando. Los estudios sobre la comunidad local en los Estados Unidos, los cuales se derivaron principalmente de este punto de vista doctrinal, constituyen un buen ejemplo de esa distorsión.

Otro defecto del enfoque doctrinal es que la descentralización como atributo en la conceptualización del gobierno local oculta su carácter manipulador. Tras una fachada de soberanía o autonomía local podrían esconderse rígidos mecanismos de control central. La descentralización correspondería a un mito o una doctrina oficial cuya utilidad debe ser determinada teniendo en cuenta los objetivos de la elite de la coalición que ejerce el poder central.

Finalmente, según los postulados de la escuela de la autonomía local, en la descentralización no se considera la estructura de poder a nivel local, donde comúnmente los intereses conservadores están firmemente atrincherados. Ello pone de manifiesto la existencia de una grave imperfección en el enfoque doctrinal. Por una parte, cuando al gobierno local se le ha encomendado la tarea de efectuar cambios socioeconómicos, los intereses locales o las oligarquías harán uso de su poder para oponerse a la modernización. Por otra parte, el gobierno local podría convertirse en la estructura mediante la cual la coalición que controla el poder central tendría la capacidad de cooptar a las elites locales al dispensar favores o al distribuir recursos escasos.

En una de las primeras conceptualizaciones del gobierno local dentro del enfoque doctrinal se sostenía que una división de los poderes en áreas —por proceso, función y distrito electoral— proporcionaba una herramienta

---

(9) James Fesler, “Approaches to the Understanding of Decentralization”, *Journal of Politics*, 27 (agosto 1965), p. 548.

de trabajo para comprender los valores fundamentales de la comunidad: libertad, igualdad y bienestar (10). Otro especialista equiparó la descentralización con la democracia y el desarrollo, y esbozó dos esquemas básicos de descentralización: desconcentración, "la delegación de atribuciones suficientes para el desempeño de funciones determinadas a los empleados de un departamento central, los cuales se encuentran fuera de la sede", y delegación de poderes, "la asignación de facultades para cumplir funciones determinadas o residuales a autoridades formalmente constituidas" (11). El propugnaba la adopción de un sistema de asociación entre organismos fuera de la sede y autoridades locales, y propuso una combinación entre desconcentración y devolución, reconociendo la importancia de los lazos extragubernamentales como los partidos políticos y los grupos de presión. Sin embargo, la delegación de poderes fue presentada como el esquema más apropiado para el progreso de la democracia, la participación a nivel popular, y la creación de una conciencia cívica.

Un crítico de la formulación de Maass ofrece un trío de valores alternativos como orientación para el gobierno local: libertad, participación y eficiencia. El aspecto interesante de esta nueva serie de valores es que considera al gobierno local como una barrera que impide lograr la igualdad socioeconómica, y se concentra en la participación como el valor más fundamental. Mediante ellos se justifica la intervención económica del Estado a nivel local, y se estima que el gobierno local es la institución más adecuada para distribuir eficientemente los bienes y servicios gubernamentales (12). No obstante, dichos valores pueden entrar en un conflicto mutuo. Si se considera al gobierno local como una organización pública, es obvio que valores como la eficiencia y la participación pueden llegar a ser bastante contradictorios.

La conceptualización del gobierno local en función de valores liberales clásicos es inapropiada para el contexto latinoamericano. No tiene en cuenta la naturaleza de los regímenes políticos de América Latina y una tradición centralista que transforma a la delegación de poderes en un fenómeno político ajeno a esta región. En los regímenes burocrático-autoritarios la participación

---

(10) Arthur Maass, ed. *Area and Power; a Theory of Local Government* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1959), p. 34.

(11) Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development* (Bombay: Asia Publishing House, 1963), p. 23.

(12) L.J. Sharpe, "Theory and Values of Local Government", *Political Studies*, 18, N° 2 (1970), pp. 153-174.

a nivel local suele estar restringida por mecanismos coercitivos, o bien es manipulada mediante la representación funcional por aquellos que ejercen el poder central. El pluralismo como estilo de representación de intereses está ausente. La eficiencia, uno de los valores esenciales del *ethos* tecnocrático que prevalece en dichos regímenes, adquiere una abrumadora relevancia en la eliminación de la política del gobierno local, cuyas relaciones con el centro deben establecerse fundamentalmente por intermedio de la burocracia. Esta situación señala la importancia del enfoque de la administración pública como una conceptualización más útil del gobierno local.

### EL ENFOQUE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se estima que el sistema político está compuesto de una serie de relaciones asimétricas y jerárquicas entre estructuras, donde la autonomía de los subsistemas es una característica clave que distingue a los regímenes políticos autoritarios de los democráticos (13). Esta perspectiva realza la importancia de los nexos entre los niveles nacional y local, en un área donde el estudio del gobierno local ha sido tradicionalmente ignorado. Además revela que en las relaciones entre niveles de gobierno, pese a su organización jerárquica, los niveles subnacionales no se encuentran permanentemente bajo el absoluto control del centro. Así, pues, la descentralización se convierte en un importante concepto de relación entre los niveles del sistema político.

El gobierno local no es una materia que concierne solamente a la ciencia política sino también a la teoría de la organización, donde la descentralización constituye una de las principales preocupaciones. La teoría de la organización aplica al sistema político el razonamiento empleado en grandes y complejas organizaciones y "traduce un problema propio de la ciencia política a un problema organización general" cuando se estudia el gobierno local (14). La teoría de la organización no sólo es una fértil fuente de ideas para el estudio

- 
- (13) Gabriel Almond and G.B. Powell Jr., *Comparative Politics; A Developmental Approach* (Boston: Little Brown, 1966); Harry Eckstein, "Authority Patterns: A Structural Basis for Political Inquiry" *American Political Science Review* 67 (diciembre 1973), pp. 1142-1161.
- (14) Lennart Lundquist, *Means and Goals of Political Decentralization* (Lund, Suecia: Studentlitteratur, 1972), p. 17.

del gobierno local, sino que también sirve de ayuda para eliminar el vacío creado en la ciencia política por la división del trabajo entre aquellos que estudian la administración pública y aquellos que estudian las instituciones y procesos políticos (15).

A medida que la teoría de la organización evolucionó en cuanto a su perspectiva general de las relaciones entre organizaciones y su entorno, la investigación empírica de las organizaciones públicas se trasladó desde el clásico enfoque de la organización hacia el área del análisis interorganizativo y de la formulación de políticas. El modelo en que se describía a las organizaciones como entidades cerradas, aisladas del ambiente y subordinadas a la autoridad que ejerce el control desde el nivel superior, fue modificado (16). Por consiguiente, la concepción del gobierno local "como un sistema cerrado, aparentemente distante del entorno frente al cual se espera que reaccione" debió ser desechada en favor de una perspectiva en que los mecanismos y la naturaleza de las transacciones entre el gobierno local, su propia comunidad y el sistema nacional parecían ser decisivos (17). En un enfoque de sistema abierto se requiere identificar el conjunto de actores relevantes, y la diversidad de relaciones que existen entre ellos a escala nacional y local. Con todo, los vínculos no deben limitarse a los actores gubernamentales sino que también deben extenderse a otras organizaciones de nivel local o nacional, como partidos políticos y grupos de clientela. Esta perspectiva ha evolucionado hasta dar origen al análisis interorganizativo. Según su concepción, el gobierno local forma parte de una red de organizaciones gubernamentales y extragubernamentales, con un alto grado de interdependencia, en el dicho gobierno "no puede ser explicado adecuadamente sin hacerse referencia al impacto de los actores fuera de la organización" (18). La dependencia institucional se torna en una preocupación fundamental para el gobierno local, y las características de la organización, como tamaño, estructura interna, especialización, grado de experiencia, y jerarquía de la autoridad, a que se alude tan a menudo en el estudio comparativo de las organizaciones, se transforman en factores esenciales cuando se trata de determinar las estra-

---

(15) Douglas E. Ashford, "Theories of Local Government: Some Comparative Considerations", *Comparative Political Studies*, 8 (abril 1975), pp. 90-107.

(16) Diversos especialistas contribuyeron a esta modificación. Los aportes más destacados fueron de Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 2ª edición (Nueva York: MacMillan Co., 1957); Daniel Katz y Robert L. Kahn, *The social Psychology of Organizations* (Nueva York: John Wiley, 1966); James D. Thompson, *Organization in action* (Nueva York: McGraw-Hill, 1967).

(17) Sherwood, p. 64.

(18) Elkin, p. 173.

tegas para manejar esta dependencia (19). Por ejemplo, se ha postulado que existe cierto grado de congruencia entre la organización interna del gobierno local y la manera en que los burócratas locales tratan a la comunidad (20).

En otro esquema analítico se propone el desarrollo de una teoría empírica de política local comparada dependiente en gran medida del análisis interorganizativo (21). Los lazos intergubernamentales son definidos como las funciones prescritas que el gobierno local desempeña para el gobierno central con una cantidad determinada de recursos y funcionarios asignada por una autoridad superior; las relaciones extragubernamentales se refieren a los vínculos con partidos políticos y grupos de interés, los cuales permiten que el gobierno local y las elites políticas locales extraigan recursos del centro. Los mecanismos de integración que operan al interior de la burocracia, como los modelos de carrera y las redes de contratación; la influencia y el clientelismo político constituyen elementos claves mediante los cuales el gobierno central afecta al sistema político en su totalidad. Tal como lo han demostrado algunos estudios, el grado de organización de la comunidad local, los patrones de conflicto, y los niveles de cooperación, de competición, o de ambos, siguen siendo factores esenciales para explicar el impacto del gobierno local sobre los sistemas políticos nacionales de Latinoamérica (22). Es importante recalcar que las relaciones entre el centro y la periferia no son sólo de carácter tutelar, con vínculos que se orientan desde el nivel superior al inferior, pues también se observan nexos en el sentido inverso; en ambos casos se actúa en las dimensiones intergubernamentales y extragubernamentales.

En las primeras aplicaciones de la teoría de la organización al gobierno local se consideraba que la descentralización era un fenómeno no jerárquico y equivalente a la delegación de poderes: "la transferencia de poderes a

- 
- (19) Peter Blau, "The Comparative Study of Organizations", en Peter Blau, ed., *On the Nature of Organizations* (Nueva York: John Wiley & Sons, 1974); Wolf V. Heyderbrand, ed., *Comparative Organizations; The Results of Empirical Research* (Englewoods Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall, 1973).
  - (20) Coralie Bryant y Louise G. White, *Managing Development in the Third World* (Boulder, Connecticut: Westview Press, 1982), p. 183.
  - (21) Richard J. Samuels, "Estratocal Linkages and the Comparative Study of Local Politics", *Comparative Urban Research* 5 N° 2-3 (1978), pp. 24-43.
  - (22) Henry Dietz, *Poverty and Problem Solving Under Military Rule: The Urban Poor in Lima, Peru* (Austin: University of Texas Press, 1980); Sudan K. Purcell y John F. Purcell, "Community Power and Benefits from the Nation: The Case of Mexico", en Francine F. Rabinovitz y Felicity Trueblood, *National-Local Linkages; The Interrelationships of Urban and National Politics in Latin America*, Latin American Urban Research, vol. 3 (Beverly Hills: Sage Publications, 1973).

unidades geográficas de gobierno local que se encuentran fuera de la estructura formal de autoridad del gobierno central" (23). Empero, además de no reparar en la importancia de los nexos verticales, esta definición es completamente inadecuada para América Latina, donde la existencia de una tradición centralista, del autoritarismo y de la burocracia han sido los principales factores integrantes entre el centro y la periferia. En este contexto, la desconcentración o descentralización administrativa corresponde a una provechosa percepción del mecanismo de los vínculos entre los niveles local y nacional, teniendo en cuenta el hecho de que las funciones, el personal y los recursos financieros son asignados desde el centro por conducto de la burocracia nacional.

Al considerar al gobierno local como un sistema abierto se da a entender que su clientela —la comunidad local— tiene cierto grado de acceso al proceso de toma de decisiones. En una formulación clásica del problema, Selznick distinguió entre "participación sustantiva" e "intervención administrativa", en la cual los ciudadanos locales eran manipulados según la conveniencia de la administración de una organización. A esta última modalidad la llamó cooptación: "el proceso de absorber nuevos elementos para integrarlos en el liderazgo o en la política que determinan la estructura de una organización, como un medio de prevenir las amenazas a su estabilidad o a su existencia" (24).

La cooptación responde a la necesidad de la autoridad de contar con un gobierno para adquirir legitimidad u obtener el consentimiento de parte de los gobernados, y a la necesidad de crear mecanismos eficaces de comunicación y dirección. La cooptación no contempla la transferencia del poder, sino que comparte la responsabilidad del mismo con aquellos grupos cuyas fuerzas organizadas podrían constituir una amenaza para la autoridad formal. Así pues, son incluidos en el proceso de toma de decisiones como una forma de reconocimiento y concesión a los recursos que ellos son capaces de manejar independientemente. La representación de intereses mediante circunscripciones administrativas se convierte entonces en una característica fundamental de la cooptación, al igual que ciertos estilos de intermediación de intereses calificados de corporativistas (25).

---

(23) Sherwood, p. 68.

(24) Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1949), p. 13.

(25) Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" en Philippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills: Sage Publications, 1979).

El marco conceptual de Selznick podría tener consecuencias de gran alcance en lo referente al análisis del gobierno local en Latinoamérica. En primer lugar, la analogía entre su estudio de casos y el papel que desempeñan los gobiernos locales en los países en desarrollo es singular —como se comprobará al analizar la bibliografía sobre la administración del desarrollo—. En segundo lugar, la extrapolación de su argumento del nivel organizativo al sistema político —en el supuesto de que este último pueda ser considerado como una serie de relaciones asimétricas y jerárquicas entre estructuras complejas— dirige su atención hacia las características centrales de los modelos que se emplean actualmente para explicar la política latinoamericana. El modelo burocrático-autoritario y el corporativismo, al igual que sus reformulaciones y críticas emplean la cooptación como un elemento fundamental que presenta una notable similitud con el constructo de Selznick (26). El corporativismo, definido como la respuesta de una elite frente a una amenaza proveniente del nivel inferior, permite ilustrar este aspecto: “El esquema corporativo contribuye a mantener la estructura tradicional y al mismo tiempo propugna la introducción de cambios limitados mediante la cooptación de nuevas unidades sociales y políticas al interior del aparato administrativo en el sistema estatal” (27). Es evidente que la naturaleza de los regímenes autoritarios los induce a recurrir a la cooptación como una estrategia para adquirir legitimidad, y a imponer la dirección central y los controles burocráticos con el fin de lograr la eficiencia requerida por la ideología tecnocrática de la coalición de gobierno dominante.

En tercer lugar, en los recientes enfoques aplicados al estudio de la participación política en América Latina se destaca la participación política de la ciudadanía, como complemento o como reemplazo de la atención que

- 
- (26) Véase David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1979); Ruth Collier y David Collier, “Inducements Versus Constraints: Disaggregating Corporatism”, *APSR* 73 (diciembre 1979), pp. 967-986; James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977); Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in Southern Politics* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973), “Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State”, *LARR* 12 (invierno 1978), pp. 3-38; Frederick B. Pike y Thomas T. Stritch, eds., *The New Corporatism* (Notre Dame: Notre Dame University Press, 1974); Philippe C. Schmitter, “Paths to Political Development in Latin America”, en Douglas A. Chalmers, ed., *Changing Latin America: New Interpretations of its Politics and Society* (Nueva York: The Academy of Political Science, 1972); Alfred Stepan, *The State and Society; Peru in Comparative Perspective* (New Haven: Princeton University Press, 1978); Howard J. Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America* (Boulder, Connecticut: Westview Press, 1981).
- (27) Wiarda, p. 63.

tradicionalmente se prestaba a las elecciones y a los partidos (28). En un régimen autoritario "las definiciones de la participación política concebidas para satisfacer las expectativas liberales democráticas se vuelven irrelevantes" (29). El activismo comunal, la militancia en organizaciones y los contactos con funcionarios locales son los modos de participación que prevalecen, teniendo en cuenta los factores que determinan el contexto:

Si bien el gobierno autoritario no restringe ni modifica abiertamente la participación, lo hace selectivamente, afectando a diferentes modalidades de distintas maneras. Por ejemplo, en lugares donde las elecciones están prohibidas o los partidos políticos se encuentran proscritos, las modalidades de actividad electoral se hallan obviamente reducidas, pero ello no supone necesariamente una interferencia en otras formas de participación (30).

En un contexto autoritario, la formulación de peticiones por medio de la burocracia adquiere particular relevancia a nivel local. A falta de partidos políticos, la desconcentración de las funciones y el fortalecimiento del gobierno local contribuyen a reemplazar la participación a nivel popular e individual, y transforma a la formulación de demandas dirigida burocráticamente en un proceso controlado, predecible y manipulable (31). Esta situación se acomoda a un esquema de política de cooptación y de "alto grado de participación" en que el centro penetra en el nivel local mediante la burocracia y encauza las demandas locales para "cumplir funciones administrativas y al mismo tiempo mantener las decisiones importantes en las manos del grupo iniciador" (32).

El tema de la descentralización y la participación a nivel local en regímenes autoritarios constituye un mito organizativo. En tal sentido, los ideales míticos, a diferencia de las ideologías, desempeñan una función integradora y no conflictiva. La consigna de la descentralización puede evocar un sentimiento de solidaridad, lealtad o apoyo a programas proclamados, bajo una apariencia de participación (33). La descentralización como mito organizativo

---

(28) John Booth and Mitchell Seligson, eds., *Political Participation in Latin America* (Nueva York: Holmes and Meier, 1978).

(29) Dietz, p. 12.

(30) John A. Booth, "Political Participation in Latin America: Levels, Structure, Context, Concentration and Rationality", *LARR* 14, N° 3 (1979), p. 49.

(31) Dietz, pp. 136 y 189.

(32) Selznick, p. 14.

(33) Lena Kolarska, "Centralization and Decentralization as Organizational Myths", *International Studies of Management and Organization* 13 N° 3 (1983), p. 155.

legítima la posición de aquellos que ocupan el poder, al igual que sus acciones en relación con el ambiente; y al mismo tiempo mantiene las desigualdades que están presentes en la organización o sociedad. En el contexto de los regímenes autoritarios, la descentralización debe ser entendida como un mito concebido para utilizar el fortalecimiento de un gobierno local férreamente controlado como un mecanismo de cooptación. Ello constituye lo que Fesler define como "seudodescentralización", es decir el movimiento del volumen de trabajo hacia el nivel local, promoviendo así la sensación de que el gobierno se encuentra cercano a la gente, pero no la descentralización del poder (34). O bien podría hablarse de "descentralización ilusoria", por medio de la cual el poder de toma de decisiones se asigna a un prefecto o a un civil designado por el poder central, en presencia de una normativa detallada y de una "doctrina oficial" (35). Por ende, la descentralización en los regímenes autoritarios, debe ser explicada desde el punto de vista de su racionalidad política.

La contribución final que puede realizar la teoría de la organización al estudio del gobierno local tiene que ver con el problema del cambio político. En la política comparada existe la necesidad urgente de relacionar las estructuras y procesos políticos locales con el cumplimiento de funciones sistemáticas. A pesar de lo anterior, los recientes estudios comparativos efectuados en este campo no abordan el tema, si bien le asignan especial importancia al problema del cambio político (36). ¿Cuál es el impacto del gobierno local en la política nacional? ¿Provoca el aumento o la disminución de los conflictos a nivel nacional? ¿Permite la descentralización mejorar la capacidad de control del gobierno central? ¿Permite aumentar al máximo la oposición potencial de parte de las elites locales? ¿Hasta qué punto los gobiernos locales proporcionan una vía para la innovación política? En el caso de un régimen burocrático-autoritario de Latinoamérica, ¿cuál es el impacto del desempeño del gobierno local en la transición hacia un régimen democrático? La bibliografía sobre el cambio político no responde satisfactoriamente a estas preguntas.

La situación anterior se explica porque la bibliografía sobre política comparada no ha incorporado al gobierno local en "un esquema en el cual se vincule la dimensión local con una concepción de los procesos políticos

---

(34) Fesler, "Centralization and Decentralization", p. 373.

(35) Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization", p. 555.

(36) Véase James A. Bill y R.L. Hardgrave, *Comparative Politics; The Quest for Theory* (Washington, D.C.: University Press of America, 1981), y Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics; The Search for a Paradigm* (Boulder, Connecticut: Westview Press, 1981).

nacionales" (37). Es decir, no ha podido desarrollar esquemas analíticos que tomen en consideración los lazos entre los niveles nacional y local y las relaciones entre el centro y la periferia. El enfoque doctrinal del gobierno local empleado en los países desarrollados dificultó esa conceptualización. En los países en desarrollo, la afirmación de que la modernización conducía a la decadencia política y al pretorianismo en gran escala si no estaba acompañada por la creación de instituciones políticas sólidas, contribuyó a la progresiva acumulación de instituciones políticas poderosas en las que se concentró el poder a nivel nacional. Esta proposición condujo a una institucionalización excesiva, en la que era difícil lograr la dispersión del poder una vez que éste se concentraba a nivel nacional (38). Este análisis favoreció el estudio de las instituciones políticas nacionales y no prestó atención a la función del gobierno local, como se desprende de la revisión efectuada por Huntington de la bibliografía sobre el desarrollo. Solo recientemente el tema ha sido objeto de un examen más detallado (39).

En los estudios iniciales en el área del cambio político desde una perspectiva organizativa se acentuaba el papel de la burocracia, especialmente en aquellos países carentes de unidad nacional, con un bajo nivel de consenso, y con desigualdades regionales que el mercado no era capaz de superar. Con el objeto de lograr la integración nacional surgieron formas centralizadas de gobierno que le proporcionaron a la burocracia una gran capacidad de resistencia frente a la autonomía local, y resaltaron la función política de la administración fuera de la sede (40). Desde esta perspectiva, cualquier iniciativa tendiente a la descentralización y al fomento de la autonomía local

---

(37) Kesselman y Rossenthal, p. 15.

(38) Véase Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), y para una crítica, Mark Kesselman, "Order or Movement? The Literature of Political Development as Ideology", *World Politics* 26 (octubre 1973), pp. 139-154.

(39) Samuel P. Huntington y Jorge I. Domínguez, "Political Development", en Fred Greenstein y Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 3 (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1975), pp. 1-114; Joel S. Migdal, "Studying the Politics of Development and Change: The State of the Art", trabajo presentado durante la reunión anual de 1982 de la American Political Science Association, Denver, Colorado, 2 al 5 de septiembre de 1982.

(40) James W. Fesler, "The Political Role of Field Administration", en Ferrel Heady y Sybil L. Stokes, eds., *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962); Robert C. Fried, *The Italian Prefects, A Study in Administrative Politics* (New Haven: Yale University Press, 1963); Herbert Jacob, *German Administration Since Bismarck: Central Authority Versus Local Autonomy* (New Haven: Yale University Press, 1963).

sería disfuncional al grupo que está en el poder y desembocaría en la creación de focos de resistencia en la periferia (41).

En las recientes investigaciones del análisis interorganizativo el gobierno local ha sido conceptualizado como un sistema de instituciones complejo e interdependiente que se enfrenta con un ambiente incierto. A nivel local las decisiones se basan en un compromiso entre funcionarios públicos, un alcalde, concejales locales y grupos de interés económicos, cada uno de los cuales actúa como representante de la organización a la que pertenece y con un fuerte apego a las normas colectivas. Los organismos públicos son sensibles a las necesidades locales y se agrupan con las elites locales de modo de obtener respaldo para sus intereses burocráticos. Las elites locales fortalecen sus posiciones de liderazgo en favor de los intereses que representan. El alcalde, al no contar con los recursos para poner en práctica los proyectos locales, recurre a la burocracia en busca de apoyo. Como resultado de lo anterior se establece una alianza local entre los actores, la cual promueve la solidaridad social basada en la interdependencia, la negociación y la regulación recíproca (42). Este sistema, llamado "de panal", establece un nexo entre los gobiernos central y local y ha dado lugar a una revisión de la tesis de la centralización, especialmente en el caso del sistema prefectural francés, donde ésta ya no es considerada "una dominación unilateral y opresiva del centro sobre la periferia, sino que es inducida y mantenida por la propia periferia" (43). El sistema, basado en su carácter anónimo e impersonal, ha demostrado ser opresivo, autoritario y bastante resistente a los cambios impuestos desde niveles superiores. Este constructo podría servir para explicar las consecuencias de la dinámica del gobierno local en el proceso de cambio político. Proporciona un marco de análisis para los procesos de descentralización, donde

los acuerdos informales entre las elites locales y las personas responsables de adoptar decisiones no proporcionan un conducto para que el grueso del público logre que sus demandas sean cumplidas, sino una técnica que permite que las políticas diseñadas en el centro sean aceptables para la pequeña burguesía de la periferia contra los intereses de la población local (44).

---

(41) Véase Lawrence Graham, *Mexican State Government: A Prefectural System in Action* (Austin: Institute of Public Affairs, Universidad de Texas, 1971).

(42) Michel Crozier y Jean C. Thoenig, "The regulation of Complex Organized Systems", *Administrative Science Quarterly* 21 (diciembre de 1976), pp. 547-570.

(43) Thoenig, p. 168.

(44) Sidney G. Tarrow, *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France* (New Haven: Yale University Press, 1977), p. 31.

El hecho de no aplicar el modelo burocrático de Weber en los países en desarrollo refleja una falta de percepción del ambiente; algunos especialistas han puesto de manifiesto este problema al definir su carácter transitorio como una carencia de instituciones modernas (45). La administración del desarrollo emergió con la necesidad pragmática de crear instituciones sólidas capaces de gestionar y ejecutar proyectos. Cuando las soluciones centralizadas no llegaron a materializarse, los especialistas comenzaron a dirigir su mirada hacia la dimensión espacial del desarrollo. Desde entonces la descentralización se ha convertido en una de las estrategias fundamentales postuladas por esa disciplina (46). El papel del gobierno local se ha visto afianzado como herramienta para corregir las deficiencias de los proyectos de desarrollo, la falta de información de los planificadores centrales sobre la política local, y la incapacidad para lograr que la población local participe en el proceso de planificación y ejecución.

Pese a lo anterior, la mayor parte de la bibliografía de la administración del desarrollo sobre el gobierno local es prescriptiva, normativa y generalmente descriptiva por naturaleza (47). Se sabe de algunas investigaciones empíricas realizadas en el área de la participación programática, la organización de comunidades locales, y su impacto en el desarrollo local, especialmente a través de la evaluación de proyectos de desarrollo rural. Esos estudios ven al gobierno local, las instituciones políticas locales y las organizaciones locales del sector privado como un sistema complejo que "con diversos grados de éxito puede establecer relaciones entre las comunidades locales y centros de nivel intermedio y nacional para hacer frente a las tareas de desarrollo rural" (48). En sus conclusiones se destaca la importancia de la participación local en el diseño y la ejecución de proyectos como un factor clave en el porcentaje de éxito de los programas en general (49).

- 
- (45) Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1964).
- (46) James J. Heaphey, *Spatial Dimensions of Development Administration* (Durham: Duke University Press, 1971); Diana Conyers, "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration", *Public Administration and Development* 3 (abril-junio 1983), pp. 97-109.
- (47) Milton Esman, "Development Administration and Constituency Organization", *Public Administration Review* 38 (marzo-abril 1978), pp. 166-172; Denis A. Rondinelli, "Government Decentralization in Comparative Perspective" *IRAS* 67 N° 2 (1981), pp. 133-145.
- (48) Normal Uphoff, *Rural Development and Local Organization in Asia* (Nueva Delhi: MacMillan India, 1982), p. 22.
- (49) Elliot R. Morss et al., *Strategies for Small Farmer Development: An Empirical Study of Rural Development Projects* (Boulder, Connecticut: Westview Press, 1976).

Estos últimos avances han contribuido a la comprensión de organizaciones y entornos y deberían ser de utilidad para concebir un auspicioso "enfoque micrográfico para el estudio de la burocracia pública en el tercer mundo que se funda en el área de la teoría de la organización" (50). Así y todo, a pesar de haberse efectuado un estudio empírico de la descentralización en organizaciones específicas, sólo se han realizado algunos intentos con el fin de crear indicadores para medir la descentralización del gobierno a nivel transnacional (51).

### GOBIERNO LOCAL COMPARADO: REEVALUACIÓN

Una crítica fundamental que puede hacerse a la bibliografía sobre el gobierno local es que no reagrupa las bibliografías separadas y tampoco analiza la influencia recíproca entre la política y la administración. Como se analizó al comienzo, el predominio del enfoque doctrinal impidió que se situara a la comunidad local dentro de un marco en el que se aunaran el centro y la periferia. El estudio de la política comparativa sirvió para confirmar la vulnerabilidad de la aplicación del modelo de la autonomía local en países en desarrollo. En vista de las circunstancias históricas la modalidad centralizada y prefectoral resultó ser la más adecuada. Por otra parte, la habilidad para emplear la teoría de la organización en el análisis del sistema político nos permite considerar al gobierno local como un sistema abierto, inserto en una red de instituciones gubernamentales altamente interdependiente y organizada jerárquicamente. Desde esta perspectiva, los vínculos entre los niveles local y nacional fueron asimilados en la dinámica del proceso de centralización y descentralización que tiene lugar en organizaciones grandes y complejas. Por tanto, desde que Fesler evaluó esta área los estudios comparativos sobre el gobierno local han sido capaces de realizar un esfuerzo fructífero al fusionar la teoría de la organización y la política comparada. Y la teoría de la organización, según lo analizado en la sección anterior, realizó

---

(50) Jorge Tapia-Videla, "Understanding Organizations and Environments: Comparative Perspective", *Public Administration Review* 36 (noviembre-diciembre 1976), p. 635.

(51) Yasumasa Kuroda, "Levels of Government in Comparative Perspective: Conceptual and Operational Considerations", *Comparative Political Studies* 17 (enero 1975), pp. 430-440; Brian C. Smith, "The Measurement of Decentralization", *International Review of Administrative Sciences* 45, N° 3 (1979), pp. 214-222.

una importante contribución a la integración del gobierno en el estudio del cambio político.

En una posterior evaluación del área se señaló que "aún persiste el abismo entre los estudios comparativos de la política local al interior de las distintas naciones y a nivel transnacional, y los problemas para llenar este vacío son enormes" (52). En un principio la mayoría de los estudios comparativos eran criticados por limitarse a un solo sistema; no obstante, también se argumentó que se requería efectuar investigaciones más descriptivas concentradas en países específicos antes de que fuera posible proceder a una comparación a nivel transnacional (53). Esta tendencia también fue respaldada por la bibliografía sobre estudios comunitarios, la cual incorporó dentro de su esquema a los vínculos entre los niveles nacional y local. Pese a lo anterior, mediante un inventario y una evaluación de la bibliografía sobre política comparada se determinó que sólo muy pocos artículos publicados en las principales revistas especializadas en la materia versaban sobre el tema de la política subnacional (54).

En el estudio más completo que se ha realizado hasta ahora en el área del gobierno local comparado, el modelo burocrático de integración de Sidney Tarrow define a la burocracia como el principal nexo entre el centro y la periferia. Aquella actúa como un conducto para la distribución de los beneficios y como una herramienta de control central. Las elites políticas son descritas como intermediarias. Para extraer recursos desde el centro ellas dependen de la capacidad de reacción de la burocracia, de la eficiencia del sistema partidista y de la energía política de los líderes locales. En el modelo se distinguen dos tipos de integración política —dirigista y clientelista— que dan origen a dos estrategias que permiten a las elites políticas locales influir en el centro: el activismo administrativo y el empresariado político. En el primer caso, las elites políticas locales actúan dentro de la administración, y en el segundo caso se apartan de la burocracia y recurren al sistema partidista y a las redes personales, para compartir la asignación de recursos del Estado.

Diversos factores determinan la adopción de una de dichas estrategias

---

(52) Kesselman and Rosenthal, p. 16.

(53) Douglas E. Ashford, *Democracy, Decentralization and Decisions in Subnational Politics* (Beverly Hills: Sage Publications, 1976).

(54) Lee Sigelman, "Contemporary Comparative Politics: An Inventory and Assessment", trabajo presentado durante la reunión de la Southern Political Science Association celebrada en Memphis, Tennessee entre el 7 y el 9 de noviembre de 1981.

a nivel local: la ideología de la elite dominante, la naturaleza de la coalición gobernante, y el grado de integración de la burocracia. En el caso del activismo administrativo la elite nacional le asigna mayor importancia al reformismo tecnocrático y a los estándares de eficiencia para el gobierno local. La coalición social dominante, basada en una "alianza productiva" entre la elite nacional y los grupos más productivos de la periferia, transmite los beneficios políticos a través de conductos administrativos, excluidos los partidos políticos. Finalmente, diversos controles y restricciones institucionales sobre la aplicación de las políticas —no importa cuál sea el grado de complicidad entre los burócratas territoriales y las elites locales— dificultan la utilización de los recursos estatales con un criterio distributivo. Dentro de este esquema el líder local es un activista administrativo que emplea sus contactos al interior de la burocracia con el fin de obtener beneficios para su comunidad. Él se apega a una ideología gerencial para asignar los recursos y promueve la desmovilización política al establecer estrechos lazos con poderosos intereses locales. Se transforma en el árbitro, representante del gobierno central, cuya tarea consiste en eliminar los conflictos locales que son disfuncionales a la ideología tecnocrática de la coalición productiva.

El empresariado político, por otra parte, ésta respaldado por las políticas distributivas de carácter social; una amplia coalición populista que propaga beneficios por medio de un sistema partidista altamente competitivo a nivel nacional y local; y una burocracia dispersa y desintegrada que otorga a los partidos políticos la oportunidad de convertirse en mediadores entre el centro y la periferia. El líder local se transforma en el empresario político que recurre en primer lugar al sistema partidista y luego a la burocracia. Generalmente está sometido al control del partido en el poder, del cual se vale para extraer recursos desde el centro. En lugar de imponer soluciones tecnocráticas, el líder local es en sí una fuente de conflictos que debe responder a los requerimientos de su propio partido político y tiene que desafiar el poder del gobierno central. El gobierno local, cuando está en manos de la oposición política, es una importante herramienta para resistir la penetración desde el centro y para sobrevivir políticamente.

Esta conceptualización del gobierno local, aun cuando ha sido aplicada a los casos de Francia e Italia, parece extremadamente promisorio para el análisis de los casos de los países del Cono Sur de Sudamérica. Estas naciones comparten con sus homólogos del sur de Europa problemas similares de integración política, una tradición centralista, y sistemas administrativos cuyo origen se remonta al Código Napoleónico. Asimismo, el modelo burocrático

de integración de Tarrow proporciona una perspectiva muy lúcida del gobierno local que podría contribuir a aumentar y a mejorar en gran medida el poder explicativo de los actuales modelos de política latinoamericana.

### EL PAPEL QUE CUMPLEN LOS ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO LOCAL EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA

El gobierno local ha sido una dimensión algo postergada en el estudio de la política latinoamericana. La mayoría de los gobiernos son de tipo unitario y presentan un alto grado de centralización. En la casi totalidad de los países los sistemas administrativos son prefectorales y se caracterizan por una alta resistencia a la autonomía local. Las autoridades locales son representantes del gobierno central y deben rendirle cuentas. Sus funciones son la representación política del poder central, el mantenimiento de la ley y el orden y la supervisión de los funcionarios gubernamentales que operan en el área. Esta tradición centralista y un carácter distintivo iberomediterráneo van de la mano con una tradición única de enfoques corporativistas y elitistas de la representación de intereses. Además, en vista de la naturaleza burocrático-autoritaria de ciertos regímenes, donde las elecciones y los partidos políticos han sido eliminados y reemplazados por políticas excluyentes y estilos de control corporativistas, el gobierno local no puede ser concebido como una entidad situada fuera de la estructura jerárquica dominada por el centro.

Cada uno de estos tres elementos —cultura política, sistema administrativo y régimen político— sirve de sustento a la idea de que el gobierno local latinoamericano se encuentra eclipsado por el gobierno nacional y carece de relevancia política. Pero las investigaciones llevadas a cabo en otras regiones del mundo demuestran que el gobierno local sí produce un impacto considerable a nivel nacional, por lo que el postulado de que no influye en los sistemas políticos nacionales de América Latina debe ser reconsiderado.

En la bibliografía sobre el corporativismo y el régimen burocrático-autoritario no se aborda la dimensión territorial de la política, y no se valora el impacto del gobierno local en el sistema político nacional. Aunque la esencia del corporativismo es definida como la cooptación de nuevas fuerzas sociales para incorporarlas en el aparato administrativo del Estado (55), no se hace

ninguna referencia al papel del gobierno local como mecanismo de cooptación que ayuda a mantener la estructura de poder nacional. También se ha puesto de relieve el hecho de que el Estado otorga un monopolio de representación a ciertas categorías ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente a cambio de ciertos controles en la elección de sus líderes y en la expresión de sus exigencias y apoyos (56). Aun así, se da por sentado el predominio de los vínculos desde el nivel superior hacia el inferior, y no se advierte que ciertos grupos tienen una base territorial y pueden ejercer un gran control, no sólo sobre las ramas especializadas de la burocracia, sino también sobre las instituciones gubernamentales locales y regionales. Las recientes contribuciones teóricas a la bibliografía sobre el corporativismo, en las que se distingue entre corporativismo excluyente e incluyente o se procede a una disgregación en incentivos versus restricciones, también han pasado por alto los nexos entre el centro y la periferia y el papel del gobierno local. Aun cuando algunos especialistas han subrayado la fuerza política que las organizaciones corporativistas añaden a los gobiernos autoritarios, y el hecho de que el corporativismo permite la descentralización de parte del proceso de toma de decisiones, no se ha mencionado la función del gobierno local (57).

Otro argumento, basado en la existencia de áreas y poblaciones geográficas que se encuentran fuera del control efectivo del sistema político nacional, señala ciertas limitaciones del modelo corporativista de integración y pone en tela de juicio la tesis centralista. En esta perspectiva se afianza la importancia del gobierno local como canalizador de demandas, y su impacto a nivel nacional:

Existe otro tipo muy importante de representación de intereses, completamente ignorado por el corporativismo... Se encuentra en las actividades de los grupos de interés con base comunal, que pueden ser encauzadas por intermedio de los gobiernos locales u otras organizaciones comunitarias (58).

---

(55) Wiarda, p. 63.

(56) Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", en *Trends Toward Corporatist Intermediation*, p. 13.

(57) George Philip, "The Military Institution Revisited: Some Notes on Corporatism and Military Rule in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 12 (noviembre 1980), pp. 421-436; M.J. Francis, "Studying Latin American Politics: Methods or Fads?", *Review of Politics* 42 (enero 1980), pp. 35-55.

(58) Lynn A. Hammergren, "Corporatism in Latin American Politics: A Reexamination of the Unique Tradition", *Comparative Politics* 9-10 (julio 1977), p. 453.

Finalmente, el modelo burocrático-autoritario se ha caracterizado por la existencia de una coalición dominante formada por las Fuerzas Armadas, la burocracia pública y empresarios nacionales. Estos sectores adhieren a una ideología tecnocrática que reduce los problemas sociales y políticos a cuestiones técnicas y desmoviliza a los sectores populares mediante la represión y los controles corporativistas. Sin embargo, las relaciones entre el centro y la periferia están ausentes de este modelo. Al parecer el gobierno local y las elites políticas locales no desempeñan un papel importante en las tensiones inherentes al régimen burocrático-autoritario, a pesar de que la generalidad de los grupos de interés agrícolas e industriales están localizados geográficamente. En efecto, la cooptación diseñada para hacer frente a la presión ejercida por grupos específicos puede socavar la sensación de legitimidad del gobierno al crear centros de influencia que exigen una participación en el poder con efectos absolutamente imprevisibles.

Tanto el régimen burocrático-autoritario de O'Donnell como el modelo burocrático de integración de Tarrow comparten elementos importantes: reformismo tecnocrático, una alianza productiva entre el centro y la periferia, y una burocracia con un alto grado de integración. Sin embargo, al gobierno local no se le ha asignado un lugar adecuado en el modelo burocrático-autoritario, donde los líderes locales se convierten en activistas administrativos que obran en nombre del gobierno central, promueven la desmovilización política y suprimen los conflictos locales que se contrapongan a sus objetivos.

Pese a la importancia del gobierno local en la política latinoamericana, su estudio ha sido relativamente olvidado. Esta omisión se debe quizás a la falta de interés en la burocracia latinoamericana, salvo los trabajos realizados por algunos especialistas preocupados del tema (59). En las sociedades altamente centralizadas, donde el gobierno local forma parte de la jerarquía del gobierno nacional y corresponde al nivel más bajo del sistema administrativo, esta situación no es excepcional. De todos modos, se necesita realizar un serio esfuerzo para corregir esta deficiencia en el estudio de la política latinoamericana.

---

(59) Jack Hopkins, "Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America", *Latin American Research Review* 9 (primavera 1974), pp. 109-114; John M. Sloan, "Bureaucracy and Public Policy in Latin America", *Inter-American Economic Affairs* 34 (primavera 1981), pp. 17-47.