

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, BUEN GOBIERNO LOCAL Y OPCIONES PARA EL DESARROLLO EN A. LATINA

Por Mario Rosales
Observatorio Latinoamericano de la
Descentralización de FLACMA
mariorosaleschile@gmail.com

25 años de Descentralización en América Latina

- En 1980 sólo 6 países latinoamericanos poseía autoridades locales electas; el 2005 en toda Latinoamérica los ciudadanos eligen a los alcaldes y concejales;
- Los recursos subnacionales se incrementan desde el 11.6% del gasto gubernamental total en 1980, al 18.8% alrededor del año 2003;
- La mayor parte de las municipalidades mejora su gestión y surgen experiencias relevantes de buen gobierno local en casi todos los países;
- Hay más y mejor participación ciudadana mediante elecciones locales, planes de desarrollo, proyectos sociales y presupuestos participativos;
- Los espacios de participación permiten incorporar a grupos excluidos, como indígenas, mujeres y sectores sociales desvalidos;
- Funcionan asociaciones nacionales municipales en todos los países de la región y surgen asociaciones subnacionales y mancomunidades municipales, estas últimas ahora en pleno desarrollo;
- Aumenta la inversión local y se observan notables mejoras en la provisión de servicios básicos locales;

Límites de la Descentralización

- Subordinación de los municipios a los gobiernos centrales, la mayor parte de las competencias son compartidas y los recursos condicionados;
- Numerosas nuevas leyes pero lentos cambios en las culturas de gestión y baja transparencia de la información, en todos los niveles (¿los cambios en las normas inducen cambios en los comportamientos?);
- Capacidad financiera municipal limitada (pese a las nuevas competencias municipales) y dependencia de las transferencias nacionales;
- Precaria situación de los municipios pequeños, rurales y alejados (necesidad de políticas de compensación territorial y no de “tipos” rígidos de municipalidades: A, B o C);
- Falta de desarrollo de las asociaciones mancomunidades para articular y mejorar las capacidades de gestión local (ejemplos europeos y canadienses);
- Efectividad limitada de la administración municipal por una inadecuada gestión de sus recursos humanos (la lenta cultura de gestión de las administraciones públicas);
- Trabas a la participación ciudadana, dados los escasos recursos financieros locales y la débil autonomía municipal que impide potenciar los planes, presupuestos y proyectos participativos;
- Emergen nuevos centralismos tecnocráticos, de la mano de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC s).

Gasto Municipal en relación al Gasto Gubernamental en Europa y América Latina

(En porcentajes del GGT)

	<i>Europa</i>			<i>América Latina</i>	
	Dinamarca 2004	60.2		Colombia 2005	17.0
	Suecia 2005	43.2		Ecuador 2004	17.0
	Finlandia 2005	38.2		Brasil 2002	16.6
	Holanda 2005	35.3		Chile 2005	13.2
	Italia 2005	30.6		Uruguay 2005	13.2
	Noruega 2005	30.0		Guatemala 2002	13.0
	Reino Unido 2005	27.8		Bolivia 2001	11.8
	Islandia 2002	26.8		El Salvador 2005	8.7
	Suiza 2002	21.9		Perú 2005	8.5
	Francia 2005	18.7		Argentina 2004	7.8
	Irlanda 2005	15.8		República Dominicana 2004	7.0
	Alemania 2005	15.3		Costa Rica 2005	6.0
	Austria 2005	13.8		Paraguay 2005	5.2
	Bélgica 2005	13.0		México 2000	4.3
	España 2005	12.0		Nicaragua 2002	3.8
	Portugal 2005	9.8		Panamá 2002	3.8
	<i>Promedio simple</i>	25.8			9.8

Fuentes: FMI, Government Finance Statistics; Cuentas Nacionales de varios países. Elaboración: MERO 2009

De Administración Municipal a Buen Gobierno

(Evolución cualitativa de la gestión municipal)

- De productora a proveedora de bienes públicos. Las municipalidades no solo pueden producir los servicios que prestan, pueden contratarlos, delegarlos o licitarlos al sector privado o traspasarlos a la organización ciudadana;
- De administración municipal a gobierno local promotor del desarrollo. Antes los municipios hacían sólo lo que la Ley les asignaba, ahora deben “adelantarse” a la norma y hacer lo que los ciudadanos demandan para resolver problemas e impulsar el progreso;
- De administración vertical y rígida a una “gestión participativa” centrada en el recurso humano y en el capital social (antes la autoridad “mandaba”, ahora la capacidad de “hacer cosas” está dispersa entre muchos agentes y la autoridad tiene que ponerlos de acuerdo);
- De los “polos de desarrollo” incentivados desde arriba a un desarrollo local más “endógeno”, “de abajo hacia arriba”;
- La activación de la energía, recursos y compromisos de los actores locales es clave para gatillar y consolidar los procesos de desarrollo. La base del desarrollo se sitúa en la capacidad emprendedora de los actores locales que lo han generado, se han apropiado del mismo y lo han consolidado;
- El desarrollo es, en gran medida, un movimiento social, donde hay capital humano y social activados y direccionados;
- Se tiende a institucionalizar cada proceso particular y exitosos de desarrollo mediante prácticas específicas y emerge una cultura de mayor colaboración y confianza entre los actores.

Diferencia entre Administración Municipal y Buen Gobierno Local

La administración municipal tradicional es vertical, paternal, se basa (y está limitada) en los recursos propios y produce directamente los servicios que presta;

El Buen Gobierno Local es horizontal:

- *Funciona en base a alianzas y redes,*
- *Se coordina con el resto de la administración,*
- *Articula lo público y lo privado,*
- *Empodera y responsabiliza a los ciudadanos,*
- *Refuerza la cultura de la colaboración y la confianza;*
- *Genera nuevas instituciones locales.*

El concepto de Buen Gobierno Local:

- *“Heterarquía que se auto organiza” o “autorregulación de sistemas complejos en entornos turbulentos” Bob Jessop;*
- *“Estilo de gobernar donde pierden nitidez los límites entre los sectores público y privado con mecanismos de gobierno que no se basan en la autoridad y las sanciones” (Gerry Stocker);*
- *“El "Buen Gobierno" local incorpora estilos de gestión que privilegian el intercambio de información entre gobierno y ciudadanos; establecen interacciones permanentes con las comunidades y sus organizaciones; canalizan la participación y concertación entre agentes públicos y privados; favorecen el asociativismo y el arraigo ciudadano al territorio mediante la construcción de tejidos sociales y redes de compromiso cívico; vehiculan cambios institucionales propuestos por la sociedad para aprovechar y beneficiarse de las potencialidades territoriales” (Morelia Brito).*

Ampliar el rol de los Gobiernos Locales

- En la actualidad gestionan el territorio y prestan servicios básicos y sociales;
- Es necesario que desarrollen más capacidades para facilitar e impulsar el desarrollo económico, la gestión ambiental, la defensa de la identidad y construcción cultural en los territorios;
- Deben coordinarse mejor con otros niveles de la administración pública (coordinación pública-pública);
- Debe haber mayor concertación con los actores privados, sociales y académicos (alianzas público-privadas);
- Hay que mejorar la calidad de las estrategias territoriales de desarrollo (planes integrales y participativos de desarrollo);
- Incidir mas allá de las fronteras administrativas municipales abriéndose a otros territorios a través del asociativismo municipal.

Buen Gobierno y Gestión Interna

En la gestión participativa de la administración interna los componentes que hemos observado y valorado como cruciales son:

- El liderazgo democrático de las autoridades locales (alcaldes y concejales). El alcalde concertador y “escuchador” por sobre la autoridad local autocrática y paternalista. También mayor democracia municipal, evitándose la fuga de energías y pérdidas de legitimidad por los conflictos;
- Profesionalización de la gestión municipal y trabajo coordinado mediante comités técnicos y delegación de funciones. El potencial de gestión de la municipalidad depende de la calidad de sus operadores técnico-políticos que refuerzan sus capacidades profesionales con habilidades políticas y sociales.
- Desarrollo de los recursos humanos municipales (motivación, involucramiento, capacitación, recompensas). Contar con personal profesional permite gestionar, negociar y sumar medios externos provenientes de fuentes públicas, privadas y sociales.

Buen Gobierno y Gestión Participativa del Desarrollo Local

- Coordinación pública – pública. Los líderes locales, realizan cabildeos y arman redes de contactos en los entes gubernamentales;
- Alianzas público – privadas. Uso de los recursos y oportunidades del mundo privado con destrezas para movilizarlas, combinando la lógica positiva del negocio con la capacidad de emprendimiento social.
- Asociativismo municipal. Vincula a varios gobiernos locales, “sumando” territorios para encontrar espacios viables de desarrollo. articular a varios municipios mediante planes o programas de desarrollo territorial;
- La participación comunitaria genera la mayor tradición colaborativa, no obstante las tendencias actuales de la participación apuntan a la solución de problemas concretos, donde tanto el gobierno local, la comunidad y otros actores territoriales contribuyen;
- Involucramiento ciudadano en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas. Participación colectiva e individual: comunidad educativa, salud preventiva, reciclamiento y manejo de desechos, cuidado del ambiente, reproducción de la cultura y la identidad, control ciudadano de los espacios públicos, transparencia y rendición de cuentas, respeto de las normas del tránsito y la convivencia social, pago de tributos y control social de la gestión local.
- Ciudadano es agente clave de las políticas públicas.

Resultados del Buen Gobierno Local, Cultura de Gestión e Institucionalidad mejorada

- Los logros de un buen gobierno local son, por una parte, resultados visibles y observables y, también, ciertos mitos o creencias difundidas (somos el municipio más emprendedor, somos la capital del turismo, somos una comuna sustentable);
- De este modo se genera un clima o ambiente de confianza entre los actores locales, eficaz para lograr legitimidad y obtener la gobernabilidad;
- Se construye una institucionalidad propia del proceso de desarrollo, que articula a los actores en torno a ciertas estructuras, prácticas y compromisos que estabilizan, perpetúan y consolidan lo obrado.

Fuentes de la Información

- *“La Descentralización y la Democracia Local en América Latina”*, parte del Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU, y un consorcio de universidades (2008);
- Experiencias relevantes de Buen Gobierno Local en *Villa El Salvador* (Perú), *Santiago* (Chile), *Rafaela* (Argentina), *Porto Alegre* y *ABC de Sao Paulo* (Brasil), *Cotacachi* y *Quito* (Ecuador), *San Ignacio Guazú* (Paraguay), *Uspantán del Quiche* (Guatemala), *Toribio* (Colombia), *Mérida* (México), entre otros;
- Casos destacados de descentralización en América Latina como *Brasil, Colombia y Bolivia*. Aunque también otros como Chile, Perú, Ecuador o El Salvador.