

¿QUIÉN SE HA LLEVADO MI QUESO? O LA NECESIDAD DE ASUMIR LOS CAMBIOS QUE SE HAN PRODUCIDO EN EL GOBIERNO DEL TERRITORIO.

Federico A. Castillo Blanco.
Unión Iberoamericana de Municipalistas.
Secretario General

Un célebre libro, que es considerado un auténtico best-seller en el ámbito de la dirección de las organizaciones, relata, en un lenguaje metafórico y didáctico en el que los protagonistas son dos ratones y dos liliputienses, una realidad incuestionable que no hace sino obedecer al más simple sentido común, y que consiste en que, querámoslo o no y bien que nos pese en la mayoría de las circunstancias, en nuestras vidas, personales o profesionales, estamos sometidos a lo largo de éstas a distintos y variados procesos de cambio en los parámetros y contextos en que se desenvuelven. El reto, si se desea encontrar una nueva oportunidad profesional, familiar o personal -un nuevo depósito de queso en el libro a que nos referimos-, será adoptar una actitud positiva frente a las nuevas circunstancias, no mantener los mismos paradigmas que guiaban nuestra actitud con anterioridad en un contexto pergeñado por parámetros distintos, olvidar los temores y desprendernos de los lamentos continuos frente a la nueva situación que paralizan nuestra actitud y no nos permiten afrontar la misma con la solvencia requerida. Por último, haciendo un rápido y breve resumen de los distintos mensajes contenidos en el ensayo anteriormente mencionado, mantenernos siempre alerta frente a esos probables cambios es una actitud adecuada y necesaria que ha de mantenerse de forma permanente.

No estoy tratando, con este comienzo, de articular una lección de formación directiva y, desde luego, en ningún caso reprochar a los hombres y mujeres que diariamente hacen nuestros gobiernos locales en América Latina una eventual actitud pasiva y reactiva frente a los cambios que, de forma inequívoca, se vienen produciendo en nuestros gobiernos locales en las últimas tres décadas. Simplemente creo que es preciso partir de que, como ahora expondré, la intensidad y el ritmo de los cambios producidos en la esfera local no pueden dejar

inerte ni a la organización del gobierno local, ni a los servicios que estos prestan a la ciudadanía, ni, lógicamente, a los objetivos que se deben perseguir. Aferrarse al antiguo queso, esperar que el mismo tenga idénticas características a las que tenía hasta entonces, es una actitud muy parecida a la de HEM, uno de los liliputienses a que me referí con anterioridad, que se niega y se resiste al cambio por temor a que conduzca a algo peor y con ello empeora sus circunstancias, y no a la de HAW que aprende a adaptarse a tiempo en cuanto comprende que los cambios también pueden conducir a algo mejor y que, en la historia comentada, realiza una reflexión clave que transformará su actitud y la cambiará: si no cambias no avanzas.

Pues bien, tras una década de crecimiento económico en América Latina la consolidación de ese crecimiento, y lo que es más importante, la reducción de la brecha social (en una región con la mayor desigualdad del planeta) exige apostar por las instituciones. Y si se quiere ir más allá apostar más decididamente por las instituciones locales. Si el crecimiento económico que se ha producido, salvo algunas excepciones, no ha determinado avances relevantes en la necesaria cohesión social es, entre otros factores, por la debilidad de las instituciones que han de liderar y dirigir ese proceso. La política importa. Ahora más que nunca en América Latina si queremos lograr avances significativos en la reducción de la pobreza y la exclusión social.

De esta forma, y en paralelo a ese crecimiento económico, se ha producido una cierta transformación de las circunstancias en que se desenvolvían tradicionalmente las relaciones entre las entidades estatales y subestatales que se han traducido en un nuevo esquema de relaciones en el ejercicio del gobierno del territorio en que el espacio local es el terreno del desarrollo, en que la competitividad viene ligada a cuestiones territoriales y en que el incremento de la competencia se produce entre territorios (no necesariamente naciones), y especialmente entre sus puntos nodales: las ciudades.

Estamos, pues, asistiendo a una profunda recomposición de los esquemas tradicionales en los que se ha estructurado el Estado. La geografía del poder político ha cambiado profundamente y eso tiene una automática repercusión en la

capacidad y legitimidad de los diferentes actores en el desarrollo de políticas públicas con fuerte impacto territorial. La dinámica general, en casi toda la región con más o menos retrocesos, son los procesos de descentralización, y con ellos han aparecido nuevos y decisivos actores políticos en la escala regional, al tiempo que está cobrando creciente protagonismo la escala local en el ámbito de la planificación estratégica, del desarrollo urbano y territorial, de la promoción económica y de la cohesión social.

El debate no es sólo en torno a la ampliación y el alcance de las competencias locales y el correlativo conflicto que acontece con la insuficiencia de recursos y con la falta de autonomía en el gasto imperante en las demandas históricas de los gobiernos locales, sino que también se ha hecho demasiado hincapié en que los gobiernos locales se conviertan esencialmente en entes simplemente gestores de servicios a la ciudadanía. Las consecuencias están a la vista: se ha difuminado su discurso político y el espacio local ha perdido peso en la estructura institucional de distribución de competencias y toma de decisiones. Pero, asimismo y en forma correlativa, en su capacidad para hacer políticas que incidan de forma decisiva en el desarrollo y la cohesión social.

Y es que, aunque aún no hayamos reparado suficientemente en ello, los problemas que aquejan a nuestras comunidades locales no son sólo de medios, sino también, y no en menor medida, de fines. Y justamente el espacio de la política empieza donde comienzan los fines.

En definitiva, nos encontramos, a nivel mundial, ante un contexto cada vez más complejo que plantea nuevos problemas, desafíos y oportunidades. Pero, sobre todo, que obliga a desarrollar nuevas políticas acordes con la profundidad de los cambios en curso. Nadie puede ignorar la dimensión territorial de los procesos, la importancia política de la escala regional y local, ni la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobierno del territorio.

Pero ¿de qué hablamos cuando nos referimos al gobierno del territorio?

Lamentablemente, a pesar de su reconocimiento constitucional e internacional, los derechos humanos y los derechos de los ciudadanos, incluso algunos de los que consideramos derechos básicos para la dignidad de la persona, distan de ser una realidad tangible para amplias capas de la población en muchas ciudades de Latinoamérica. Ni es verdad que en América Latina todos los ciudadanos son exactamente igual ante la ley, ni es verdad que todo el mundo tenga derecho al trabajo o la vivienda, ni es verdad que no existan diferencias por razón de sexo, raza o cultura. Y así podríamos seguir con otros derechos profusamente reconocidos y reiteradamente invocados en las cartas magnas de nuestros países y en múltiples declaraciones internacionales.

Pues bien, no será posible aspirar a alcanzar condiciones de desarrollo y de satisfacción de esos derechos de la ciudadanía sin una infraestructura pública moderna que propicie las condiciones de seguridad, física y jurídica, que promuevan la iniciativa y la libertad individual al mismo tiempo que contribuye a disminuir las desigualdades sociales mediante la intervención directa en la lucha contra la pobreza y la prestación de servicios universales como la salud o la educación.

Si admitimos que el cambio social, la segmentación creciente, la emergencia de nuevos actores políticos y la mayor distribución del poder de decisión obliga a gobernar de una forma más horizontal, participada, próxima y, en definitiva, más democrática, también coincidiremos en que el espacio público demanda, y cada vez con más urgencia, hablar de la cohesión social y territorial como objetivo estratégico, de la preferencia en este objetivo por la escala regional y local, de la mayor atención a los contextos específicos y a las capacidades de los territorios, de la importancia recobrada de las identidades territoriales como elemento de identificación y cohesión, de un mayor impulso a la cooperación público-privada y de la apuesta por políticas centradas en el desarrollo territorial y en la gestión sostenible del territorio.

El territorio debe ser entendido de otra manera. Ahora es mucho más que un mero soporte físico o un contenedor de actividades. Es el espacio donde se producen relaciones sociales y económicas generadoras de pautas específicas de equilibrio, desigualdad o marginación, dependiendo de su grado de conexión a redes más o menos globales. El territorio debe ser entendido como recurso, como patrimonio, como paisaje cultural, como expresión de la memoria colectiva, como bien público, como espacio de solidaridad y como legado.

En el ámbito de las políticas públicas, esta nueva concepción del territorio obliga a revisar tanto los modelos tradicionales de gobierno, como el modelo vigente de relación entre gobierno y ciudadanos, en especial en la escala regional y local. Ya no se trata sólo de reducir la distancia, sino de cambiar la forma de relación entre gobierno y ciudadanos.

Así, el nuevo reto de los gobiernos locales radica en constituirse en el principal e insustituible responsable de propiciar, impulsar, incentivar y, en su caso, liderar políticas orientadas a mejorar la competitividad, a garantizar la cohesión social y a velar por una gestión más prudente del territorio. Para garantizar, en definitiva, una mayor coherencia y equidad territorial, reforzando o creando nuevas redes, intensificando el nivel de densidad institucional y favoreciendo las capacidades existentes en cada territorio.

En esta tarea de construir y mejorar la sociedad democrática de la igualdad, de la equidad y de la libertad, el Gobierno Local tiene ventajas comparativas indudables. Los gobiernos locales están llamados a ejercer un liderazgo político suficiente que permita generar lo que el mercado no desarrollará por sí solo. Y este compromiso exige algo más que dejar que estas tareas se desarrollen por el simple juego de las fuerzas del mercado. La experiencia, por dolorosa que resulte, nos muestra que esto no es así

¿Cómo mutar, desde el Gobierno local, esa realidad de forma sostenible e incorporar a la sociedad en este desafío?

En nuestro entorno el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho nos brinda los referentes ideológicos y doctrinales necesarios para atribuirle a la organización política unos rasgos particulares: composición democrática e independencia de los poderes, reconocimiento y garantía de los derechos individuales, políticos y sociales, intervención pública en la disminución de las desigualdades y la distribución de la riqueza.

Desde luego enfrentar estas nuevas tareas a las que nos referimos requiere de un replanteamiento de los esquemas de descentralización establecidos hasta el momento. La descentralización debe de dejar de ser una técnica para reordenar el sector público y hacerlo más eficiente y se ha convertido en una estrategia de participación ciudadana y de profundización de la democracia. No ha de descentralizarse tan sólo para ser más eficientes, identificar mejor las necesidades o intentar ahorrar costes. La descentralización implica compromiso cívico y pedagogía política. Implica considerar el espacio local como ámbito privilegiado de acercamiento entre lo particular y lo general, entre lo público y lo privado, donde se puede hacer visible que nuestro bienestar individual depende del bienestar general y donde los servicios públicos son una oportunidad para que la gente aprecie que lo público no es que no sea de nadie, es que es de todos.

Es preciso ir más allá de la mera descentralización operativa, donde solamente se ejercen potestades administrativas, operando sobre la base de decisiones adoptadas desde el gobierno central, y transitar hacia sistemas de descentralización política donde se trasladen las decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá los bienes públicos. Sólo de esta forma, estaremos en posición de hablar de un auténtico gobierno del territorio.

Y es que de poco servirá reconocer derechos o establecer planes y políticas sociales si antes no se ha definido porqué, para quien, a través de qué medios, y las formas de concertación de la actuación con otros actores públicos y privados

para hacerlas efectivas. De poco servirá si no se tienen, al tiempo, las capacidades para definir políticas y asegurar su permanencia en el tiempo. En definitiva, de poco servirá reconocer estéticamente derechos, desarrollar programas en muchos casos financiados por la cooperación internacional, inclusive establecer políticas propias, si no se garantiza de forma efectiva, y al mismo tiempo, la realización de los derechos de la ciudadanía, la permanencia en el tiempo de los proyectos que se implementan y la fortaleza de las instituciones para poder desarrollar de forma efectiva y sostenible esos objetivos.

El buen gobierno se ha transformado en una variable angular del desarrollo de nuestros países y de nuestras comunidades locales. Y los gobiernos locales han de estar a la altura de ese desafío. El desarrollo no será obra exclusiva de lo público pero no tendrá lugar sin el compromiso serio de las instituciones públicas. Como tras esta década ya sabemos, no basta el crecimiento económico para que se consiga de forma automática desarrollo político y social.

El Gobierno Local no es, por tanto o no debiera serlo al menos, un mero “administrador” de lo público. Su compromiso en estos tiempos va más allá. Supone asumir su responsabilidad de definir, conjuntamente con la sociedad, un modelo de desarrollo local y regional eficiente, ejerciendo un buen gobierno, y empoderando a la ciudadanía a través de una gestión democrática de proximidad que permita una actuación pública integrada y participativa. Se trata, en definitiva, de revitalizar la política asumiendo la democracia local como una “Democracia de dialogo”, donde el respeto por el “otro”, el acuerdo y la concertación la caractericen.

Capital social, cultura cívica, gobernanza o fortalecimiento institucional no son finalmente sino expresiones para designar una misma realidad: lo que caracteriza lo público no es la provisión de servicios, esto puede hacerlo la empresa privada, la especificidad de lo público radica en poder instrumentar políticas, en coordinar estrategias particulares de los diferentes actores públicos y privados que sin la intervención de los poderes públicos jamás entrarían en contacto, y en orientar esas políticas y esa concertación en pro de un proyecto de ciudad sostenible. Sostenible también socialmente, en el sentido de establecer los

cimientos básicos que permitan la perdurabilidad en el tiempo y el mantenimiento de las acciones de desarrollo social y que éstas no entren en crisis como consecuencia de las presiones sociales de cada momento. La sostenibilidad, desde esta perspectiva, es un concepto mucho más amplio que la sostenibilidad simplemente ambiental. Significa también compromiso en otros campos. En términos económicos y sociales, en términos de ordenación de la ciudad y de prestación de servicios, en términos de desarrollo y de promoción económica. Significa, algo mucho más integral que tiene que ver con el ejercicio del gobierno, con la construcción de ciudadanía, con el compromiso con ésta y con la vocación de desarrollo.

El Gobierno Local está llamado, si de verdad quiere responder a esos desafíos, un articulador de acuerdos y consensos entre los distintos actores sociales a través de instrumentos asociativos y participativos. Debe encaminarse en el futuro a ser un gobierno relacional, desde donde se promocióne la corresponsabilidad entre Estado y sociedad local en la implementación de políticas públicas, para profundizar la democracia, refundar la res pública, ampliar la ciudadanía y asegurar la igualdad, y en definitiva, coadyuvar al desarrollo territorial. Sólo de esta forma podremos hablar en propiedad de un auténtico gobierno del territorio.

No es una cuestión fácil de abordar, pero la experiencia ya acumulada en América latina, pone de relieve que no es imposible. Que es posible desde lo local desarrollar estrategias consensuadas entre todos los actores políticos y sociales que ganen credibilidad. Que es desde lo local donde podemos recuperar el verdadero sentido de la democracia. Y que es desde lo local, precisamente, donde la sociedad y el gobierno revelan toda su potencia para coadyuvar con todos los actores, públicos y privados, en la implementación de estas políticas.

Pero también es cierto que exige una apuesta por una agenda que va más allá de un mero compromiso retórico o discursivo. Una agenda local para el desarrollo y la cohesión social. Formular una apuesta, desde las posibilidades reales de cada localidad, pero también desde la creencia firme en que se puede y se debe cambiar este estado de cosas. Y, además, en positivo, resaltando y

poniendo en valor los logros que el municipalismo ha logrado en estos años para llevar a cabo el cumplimiento de estos objetivos.