



REFLEXIONES FINALES. DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO

Ady P. Carrera Hernández

Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno. UPAEP. México.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.

Lo bueno

Las experiencias de descentralización de los países analizados muestran la heterogeneidad que puede asumir este complejo proceso. Algunos países iniciaron esta transición en la década de los 80, como fue el caso de México, Brasil y Ecuador; mientras que otros lo hicieron hasta finales de los 90, como ocurrió en Chile; o la transferencia de competencias que se produjo en Costa Rica en 2015. Las causas de estos cambios fueron multifactoriales, pero los casos analizados sugieren que las variables políticas pudieron ser las más influyentes. Como se verá, esto tuvo implicaciones importantes en el diseño de las políticas descentralizadoras.

La tercera ola democratizadora de la década de los 80 del siglo pasado, significó el debilitamiento o desaparición de los regímenes dictatoriales, duros o blandos. Una de las transformaciones más importantes fue la elección democrática de las autoridades municipales y, en muchos casos, intermedias, como ocurrió con la elección de 2021 de gobernadores regionales en Chile. Con ello, los países de la región iniciaron su camino hacia la democracia con sistemas pluripartidistas. En este marco, en muchas de las naciones se observó una auténtica competencia electoral entre los partidos políticos, lo que generó el fenómeno de la alternancia política, que se produjo primero en el ámbito local hasta escalar a la esfera nacional.¹

La dimensión política fue la primera en avanzar mediante la modificación de reglas formales que, al menos en la legislación, fortalecieron la autonomía de los gobiernos locales y regionales/intermedios. Se realizaron cambios constitucionales, promulgación de leyes de descentralización o de autonomías y mecanismo para la defensa de la autonomía local ante otros ámbitos de gobierno. Ello significó la elección democrática de las autoridades municipales, con la posibilidad de reelección. Actualmente, solo en Colombia no se pueden reelegir para el periodo inmediato.

¹ Acorde con la literatura internacional, los gobiernos se pueden dividir en dos grandes grupos: nacionales y subnacionales. Los subnacionales se clasifican en dos subgrupos: i) intermedios o regionales (provincia, estado, distrito, prefectura, länder, comarca, etc.) y ii) locales (municipios, alcaldías, cantones, localidades, comuna, etc.).

Brasil es el caso más destacado de estas reformas ya que la constitución federal de 1988 otorgó a los municipios la calidad de entidades federativas, único caso en la región. Con ello se les reconoció como partes integrantes de la federación, lo que no ocurre en las otras federaciones del continente, como Argentina, Canadá, Estados Unidos y México, que solo están integradas por dos ámbitos de gobierno: el federal y los regionales/intermedios (provincias, estados). Esta cualidad ha otorgado a las municipalidades brasileñas una mayor incidencia en los mecanismos de coordinación intergubernamental y, por lo tanto, en la hechura de política pública nacional.

Con el tiempo, el espacio local se transformó en una palestra privilegiada para dar visibilidad a la carrera de los actores políticos. En las últimas décadas, los alcaldes de las ciudades más importantes se han convertido en actores destacados que después de encabezar una administración local, pueden aspirar a las gubernaturas o ministerios del gobierno nacional. Con más frecuencia, los presidentes de los países tienen como antecedente en su carrera profesional, haber sido alcaldes; uno de los casos más notorios ha sido el de Chile. El proceso ha sido inverso en Ecuador, ya que ex presidentes del país se han convertido en alcaldes. Perú es una excepción a este fenómeno, la influencia de los alcaldes en la vida nacional es exigua.

La democratización vino aparejada con nuevas facultades para que los municipios asumieran responsabilidades, sobre todo para la prestación de servicios públicos básicos. Los actores políticos locales recién llegados buscaron caracterizarse por un tipo de gestión distinta, basada en la tendencia de la nueva gestión pública. La capacidad de gestión se convirtió en un estandarte para legitimar el ejercicio del poder de los nuevos partidos con base en la innovación, como lo muestran claramente los casos de Argentina, Colombia y México. Asimismo, la descentralización incentivó la creación de un número significativo de nuevos gobiernos locales.

La descentralización ofreció a los municipios la posibilidad de ampliar su agenda de política pública más allá de la prestación de servicios públicos básicos. Aunque esta oportunidad la han aprovechado sobre todo los metropolitanos y urbanos. Actualmente, sus administraciones tienen programas en materia de educación, salud, desarrollo urbano, desarrollo económico, preservación del patrimonio histórico, género, mitigación del cambio climático y migración, por mencionar solo algunas de las más importantes.

Otro componente sustantivo de la descentralización política fue la apertura de espacios institucionalizados de participación ciudadana. En Bolivia, los comités cívicos jugaron

un papel estratégico para promover la creación de una ley de descentralización. La práctica más destacada en esta arena ha sido sin duda la del presupuesto participativo de Brasil. Y en los últimos años, los consejos de la sociedad civil regional de Chile han jugado un importante rol en el avance del proceso de descentralización.

En la misma línea, la descentralización ha apuntalado el reclamo de grupos sociales vulnerables. Entre ellos, los pueblos originarios, que se convirtieron en actores políticos importantes de la democratización, como ocurrió en Bolivia. También destaca Ecuador, que en 1998 reformó su constitución para crear las circunscripciones territoriales indígenas en calidad de régimen especial. Asimismo, la incorporación de las mujeres como autoridades y funcionarias municipales ha sido constante a partir del siglo XXI. En casi todos los países existe legislación que promueve paridad en el acceso a los espacios de toma de decisiones. México es el caso más avanzado ya que su ley señala la obligación de que el 50% de las candidaturas de autoridades municipales sean ocupadas por mujeres. Las reformas jurídicas dotaron a los gobiernos locales de la facultad de asociarse con sus pares para distintos propósitos, como la prestación de servicios públicos o la planeación del desarrollo regional. Lo que abrió la posibilidad de crear gobiernos metropolitanos para hacer frente al avasallante proceso de urbanización de la región latinoamericana. Destaca el caso de Ecuador, que en 1993 expidió la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, con el que la capital recibió competencias en gestión del suelo, transporte público y privado, medio ambiente y participación.

Mucho antes de esto, desde mediados de la década de los 40 del siglo pasado, aparecieron las primeras organizaciones de municipios en Brasil y Ecuador. En algunos países, estas asociaciones han sido actores estratégicos en las relaciones intergubernamentales. La Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, creada en 1972, ha permitido que exista representación municipal en organismos estratégicos del gobierno central. En la última década, la asociación de gobernadores regionales de Chile se ha convertido en un mecanismo importante de incidencia para promover avances en el proceso de descentralización.

A pesar de los logros recién mencionados, la descentralización no ha rendido todos los beneficios que la teoría le atribuye. En la siguiente sección se reflexionará al respecto.

Lo malo

La descentralización en la región fue la respuesta a una gran variedad de cambios políticos, económicos y sociales. Los gobiernos nacionales pusieron en marcha este proceso con base en reformas jurídicas; sin embargo, actualmente se sabe que sus resultados dependen de la forma en que se logren equilibrios entre sus distintas dimensiones y tipos. La paradoja de la experiencia descentralizadora es que, aunque todos los países la han adoptado en distinto grado, en la mayor parte de los casos, la dinámica de estos Estados sigue siendo centralista, conservando la preeminencia del gobierno nacional tanto política como administrativamente.

A pesar de las reformas constitucionales, aún hay varios países en los que los gobiernos locales carecen de recursos jurídicos para defender su autonomía ante las autoridades nacionales e intermedias, como es el caso de Uruguay. En otras naciones, como Ecuador, no solo la legislación nacional, sino también la de los gobiernos regionales o intermedios, limita las funciones de los gobiernos locales, incluso en países federales, como México. En Uruguay, la creación de nuevos municipios está subordinada a la aprobación de los gobiernos departamentales. Otro factor preocupante es que, en pocos casos, como el de República Dominicana, la ley establece la necesidad de un estudio de factibilidad para determinar si se aprueba un nuevo municipio, lo que puede agudizar el problema de inframunicipalismo que ya sufre la región.

La cultura centralista que está en la historia de los países de la región se manifiesta claramente en la relación entre el alcalde y el resto de los integrantes del cabildo. Los gobiernos locales, en general, se caracterizan por un modelo de gestión unipersonal, en el que el presidente municipal es el principal tomar de decisiones. Los demás concejales tienen poco margen de incidencia en la hechura de política pública. Y en aquellos casos que la legislación electoral fortalece la representación de partidos no afines al del alcalde, la dinámica ha sido de enfrentamiento, que en ocasiones deriva en una crisis de gobernabilidad.

Por lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana, no es poco común que funcionen con base en la cooptación del gobierno municipal en turno y clientelismo; y no como mecanismos efectivos para dar voz a los ciudadanos organizados. Por su parte, el involucramiento de mujeres como autoridades municipales avanza lentamente. La

evidencia señala que persiste una brecha muy amplia entre ellas y sus pares masculinos, su capacidad de incidencia en la toma de decisiones es aún muy limitada.

El asociativismo municipal, que puede ser un mecanismo eficaz para el fortalecimiento municipal a través de la acción colectiva, requiere de ciertas condiciones para funcionar, y no todos los países lo han estimulado. Brasil es uno de los casos más exitosos, mientras que México se encuentra en el otro extremo. Este tipo de asociación avanza a ritmo lento. Las asociaciones de derecho privado, que son las que deberían representar los intereses de los gobiernos locales ante otros ámbitos de gobierno, sectores y actores internacionales, también muestran poco progreso. Destaca el hecho de que, en la gran mayoría de los países analizados, los municipios han sido incapaces de llegar a acuerdos para crear una organización que lleve la representación de todos. Lo que debilita su capacidad de cabildeo e incidencia.

Los gobiernos locales recibieron nuevas facultades y recursos, pero no ha habido un proceso de fortalecimiento institucional; por lo que muchos de ellos no ejercen realmente sus competencias, sobre todo los rurales. La dimensión administrativa de la descentralización no acompañó a la política, lo que trajo como consecuencia la falta de capacidad institucional en las administraciones subnacionales. El personal de la administración local tiene una tasa muy alta de rotación y los sistemas de profesionalización difícilmente funcionan en una cultura política acostumbrada a recompensar lealtades con puestos en el sector público.

La carencia de capital humano cualificado ha sido uno de los más grandes obstáculos para que se cumplan los beneficios económicos y políticos atribuidos a la descentralización. Otro problema estructural para la gestión municipal es la falta de institucionalización de las políticas públicas debido a los cambios de gobierno que se producen cada tres o cuatro años. Estas deficiencias se combinan con otra situación derivada de la preeminencia de los gobiernos nacionales, que es la carencia de mecanismos óptimos para la coordinación intergubernamental.

Este conjunto de situaciones impacta en la capacidad de los gobiernos locales de atender las necesidades y demandas de su población. La problemática que esto genera se evidencia en la prestación de los servicios públicos básicos, variable fundamental para la legitimidad del ejercicio del poder local. El diseño defectuoso del proceso de descentralización amplió los desequilibrios e inequidades entre las regiones y localidades.

Los municipios de la región exhiben el mismo alto nivel de heterogeneidad, algunas jurisdicciones registran altas mediciones en su Índice de Desarrollo Humano (IDH), similares a las de países de la Unión Europea. Mientras que otros tienen niveles del África subsahariana. Esta situación refleja la inequidad existente en materia de prestación de servicios públicos básicos, como agua potable, saneamiento y electrificación. Como se apunta en el texto sobre la experiencia brasileña, “la descentralización está limitada por las desigualdades regionales del país, que también afectan la capacidad de las localidades para prestar servicios”.

No obstante, las leyes de todos los países no consideran estas importantes diferencias y definen las mismas responsabilidades para todos los municipios. En el caso colombiano se afirma que los gobiernos locales con más capacidad institucional han sido los “ganadores netos del modelo descentralizador”. Estos municipios exitosos son básicamente los municipios metropolitanos, que muestran un mayor grado de autonomía política y tienen mayor capacidad de incidencia en la hechura de política pública nacional. Ya sea por su mayor autonomía fiscal y/o por su relevancia política, ellos son los que han sido capaces de aprovechar los mecanismos alternativos para la prestación de servicios públicos en los que se involucra al sector privado. Estos poderosos actores políticos incluso prescinden de las asociaciones que representan a los municipios, lo que refuerza la asimetría de capacidades entre ellos y los municipios más pequeños. En las últimas dos décadas, las ciudades intermedias se han sumado a esta tendencia y son las que muestran más altos niveles de innovación. Esto obedece a una sencilla razón: la necesidad; son las que registran las tasas más altas de migración.

En general, no ha existido una política pública de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que sea permanente y sistemática. En este panorama sobresale la experiencia del Sistema de Monitoreo de la Administración Pública Municipal (SISMAP Municipal) de República Dominicana, creado en 2015. Su objetivo es dar seguimiento al avance y fortalecimiento de la gestión pública municipal; al mismo tiempo que facilita la coordinación entre la administración central y las locales. Será muy importante darle seguimiento para evaluar sus resultados e impacto.

La falta de capacidad institucional del sector público local también afecta a otra área vital; la financiera. Tan importante como recaudar ingresos es gestionarlos óptimamente, sin importar el monto de los fondos municipales, ningún gobierno podrá tomar buenas decisiones de ingreso y gasto si no cuenta con los conocimientos, habilidades y

experiencia para ello. En el caso colombiano, la descentralización ha privilegiado la dimensión fiscal, pero esta no ha funcionado óptimamente debido a las grandes asimetrías en capacidades institucionales que tienen los municipios del país.

A lo anterior se suma que los avances en la dimensión política tampoco se vieron empatados en su dimensión fiscal. La descentralización asignó facultades a los municipios para recaudar impuestos sobre la propiedad y derechos para el cobro de los servicios públicos. Sin embargo, su piedra angular fue la asignación de transferencias provenientes de la bolsa nacional. La descentralización en su dimensión financiera dotó a las municipalidades de más recursos; pero no fue a través del fortalecimiento de sus facultades recaudatorias, sino mediante transferencias fiscales intergubernamentales.

Los gobiernos locales acusan una aguda dependencia de fondos provenientes de los gobiernos nacionales, lo que impacta directamente en su nivel de autonomía política. En materia de gasto, la mayor parte del presupuesto municipal se canaliza a gasto administrativo, cuya mayor proporción se dedica al pago de sueldos; mientras que un porcentaje muy pequeño se destina a inversión. Es precisamente en el área fiscal en donde se observa con mayor nitidez el proceso de recentralización que inició a finales de la primera década del siglo XXI, como consecuencia de la crisis económica de 2008.

Al igual que en muchas otras regiones del mundo, desde entonces existe una marcada tendencia a la recentralización. En algunos países, ha aumentado la reglamentación para el ejercicio de los recursos provenientes de los gobiernos nacionales. En otros, como Brasil, se han generado nuevas leyes para limitar la creación de municipalidades, aunque esto podría tener una justificada razón de viabilidad económica. También han surgido legislación para definir techos para el salario de las autoridades y funcionarios municipales.

En el caso de Ecuador, el área donde es más notable es la de planeación. Chile es una notable excepción en la materia, ya que en los últimos años se han creado condiciones positivas para que la descentralización avance. Lo mismo ocurre en Uruguay en donde se creó el ámbito de gobierno municipal en 2010; aunque tiene con poca posibilidad de desarrollar un nivel significativo de autonomía política, dada la dependencia financiera que tiene de las transferencias del gobierno nacional.

Todos los cambios y fenómenos descritos han sido analizados por distintos grupos de investigación que han surgido a lo largo y ancho de Iberoamérica. Los primeros estudios surgieron en torno al proceso de urbanización, hijo de la industrialización de la primera

mitad del siglo XX. Este tema incentivó una corriente importante sobre el ámbito municipal urbano, enfocada en el desarrollo territorial. En la década de los 90 del siglo pasado, la asignación de nuevas facultades y recursos para los gobiernos locales generó una robusta corriente de investigación en la que destacaron tres temas: democratización, a través de la participación ciudadana; gestión municipal, influenciada por la adopción de la nueva gestión pública y federalismo fiscal.

Con el tiempo, esos grupos se han ido reconfigurando, incluso, en algunos países como Argentina, no han sobrevivido. Aunque han tendido a disminuir su actividad en la última década, la creación de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (*Red UNI-UIM*) representa un paso hacia la recuperación y fortalecimiento de los estudios especializados en la materia. En la siguiente sección se reflexiona sobre los retos que la situación actual de los procesos de descentralización impone no solo a los gobiernos locales, sino a la sociedad globalizada de la tercera década del siglo XXI.

Lo indispensable

Cuando el proceso de descentralización inició en la década de los 80, la aspiración de la democratización se convirtió en la piedra basal de su diseño. Han pasado cuatro décadas y a lo largo de este tiempo han cambiado las necesidades y demandas del mundo. Actualmente, existe una agenda global de desarrollo, concretada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que prácticamente todos los países han aceptado como las prioridades que debe tener la humanidad. En ella se reconoce que la democracia es la forma de gobierno más propicia para promover sus importantes objetivos.

Por lo tanto, es posible afirmar que la democracia se ha convertido en un medio para lograr que la mayor parte de la población tenga una vida digna, con condiciones para desarrollar plenamente sus capacidades. Ya no basta con ser un gobierno democrático y proclamarse legítimo por los votos obtenidos en el proceso electoral. La democracia no tiene valor si no se ve materializada en el acceso equitativo a satisfactores tales como el agua potable, la educación, la salud o la seguridad pública.

La agenda global de desarrollo proporciona bases sólidas para reconocer la importancia que tiene la gestión de los gobiernos locales. En primer lugar, demuestra que no existe ningún ámbito de gobierno o actor de cualquier sector que por sí mismo pueda atender

los problemas más graves que enfrenta la humanidad. De ahí la importancia del trabajo colaborativo en un esquema de buena gobernanza multinivel. En segundo lugar, dos terceras partes de sus objetivos y metas dependen de la gestión de los gobiernos municipales; lo que significa que es indispensable que cuenten con las capacidades necesarias para cumplir con su papel estratégico. Y esto último no puede lograrse si no es a través de la descentralización.

Su diseño ha determinado las condiciones en que los gobiernos locales gestionan su desarrollo, tanto con su comunidad, como con actores exógenos. Por ello es necesario hacer una evaluación cuidadosa de la evolución de este proceso en cada país. La atención a problemas globales como la pobreza, la inequidad, el hambre y la violencia demanda tanto autoridades y funcionarios competentes, como ciudadanos corresponsables. Y ambas cosas solo pueden promoverse mediante una combinación de los distintos tipos y dimensiones de la descentralización.

Los países de la región han invertido mucho en este proceso y las necesidades que enfrentan son cada día más complejas. El contexto de polarización política y populismo, tanto de izquierda como de derecha, no es el más propicio para emprender esta tarea que requiere objetividad y conocimiento. Sin embargo, las posibilidades de avanzar hacia sociedades aptas para enfrentar los vertiginosos cambios de este siglo dependen de ello.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under **CC BY-NC-ND 4.0**
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL.
MARZO 2024. Volumen II.