

REFORMA DEL ESTADO, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD LOCAL EN IBEROAMÉRICA

JOSÉ LUIS FURLAN

ESTUDIOS CELADEL

1

REFORMA DEL ESTADO, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD LOCAL EN IBEROAMÉRICA

JOSÉ LUIS FURLAN

El autor es experto en descentralización, desarrollo y gobierno local. Actualmente se desempeña como Director General del CELADEL y editor de la revista digital Actualidad Local.

La versión original de este documento fue elaborada a solicitud de los organizadores del VI Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales realizado en Asunción, Paraguay, los días 27, 28 y 29 de septiembre de 2012 y constituyó el documento base de los debates que tuvieron lugar en el evento.

El documento comienza haciendo un repaso de las orientaciones conceptuales que tuvo el proceso de reforma del Estado en los países iberoamericanos desde la década de los 80 del siglo pasado preguntándose si dichas reformas lograron establecer instituciones públicas de calidad.

En ese marco y considerándolo un elemento clave de las estrategias de reforma del Estado, el trabajo revisa el proceso de descentralización, sus efectos sobre la gobernabilidad democrática y sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Finalmente se detiene en las estrategias e instrumentos que, en un proceso de descentralización, posibilitan mejorar la capacidad de gestión local superando las estructuras y procedimientos tradicionales por medio de la innovación.



© CELADEL, 2012
Serie Estudios, N° 1, Julio de 2012
Córdoba, Argentina
www.celadel.org

LA REFORMA DEL ESTADO EN IBEROAMÉRICA. GÉNESIS Y DESARROLLO

El paso de la sociedad industrial al modelo de desarrollo dominante en el mundo globalizado implicó varias crisis y requirió grandes esfuerzos de adaptación. Parte de esos esfuerzos se volcaron a redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad y también a reestructurar el aparato público para adecuarlo a las exigencias de eficiencia económica y eficacia social.

Si bien el tema de la reforma del Estado ha tenido un protagonismo importante desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, es a partir de los años 80 del siglo pasado cuando gana espacio en las agendas públicas y da lugar a acciones de envergadura.

En los años 70 se produjo una triple crisis del Estado: fiscal, administrativa y, como consecuencia de ello, una crisis de legitimidad del modelo intervencionista, centralista y burocrática que había imperado hasta entonces.

Tanto en los países desarrollados como en América Latina, el crecimiento económico sostenido que se había dado desde la posguerra se detuvo. El diagnóstico que se impuso en los ámbitos académicos y políticos atribuyó la responsabilidad de la situación al excesivo tamaño y funciones del Estado de entonces y al gran esfuerzo fiscal que era necesario hacer para sostenerlo, esfuerzo que producía grandes desequilibrios macroeconómicos que terminaban ahogando las fuerzas del mercado y ralentizando el crecimiento. Por otra parte, la ineficiencia del aparato público se traducía en la incapacidad de cubrir y satisfacer con la calidad adecuada la demanda creciente de servicios de salud, educación, agua, electricidad y telecomunicaciones. La solución era remover el modelo de Estado que se había forjado desde los años de 1930.

De esa manera se abrió un gran debate sobre el Estado necesario y sus relaciones con el mercado y la ciudadanía. Ese debate, 30 años más tarde y tras varias experiencias de transformación, sigue sin saldarse.

Desde 1980 hasta nuestros días, los procesos de reforma del Estado han tenido tres orientaciones conceptuales y sucesivas.

La primera fase fue la de la aplicación del llamado Consenso de Washington¹. La tarea era achicar el Estado. Para ello se echó mano de los instrumentos de reforma llamados de “primera generación”. El instrumental con el que se procuraba reestructurar el Estado incluía la privatización, la descentralización², la desregulación y la tercerización de servicios. Así, la descentralización persiguió, en primer lugar, objetivos de eficiencia económica, ya que, de acuerdo a la teoría, posibilita adecuar la oferta de servicios públicos a la demanda local y mejorar los costos de las prestaciones públicas incidiendo de manera positiva en la competitividad de las empresas locales, en el equilibrio de las finanzas públicas y en las condiciones macroeconómicas generales de un país.

A mediados de los 90 se produjo la revisión del Consenso de Washington y de las reformas de "primera generación". Con la tarea de achicamiento del Estado ya realizada quedaron a la vista los desequilibrios que eso había generado: aumento de la pobreza y la exclusión social. Y los riesgos que esos desequilibrios implicaban para la gobernabilidad democrática.

Mientras en 1980 la población latinoamericana en situación de pobreza era el 40,5%, en 1990 esa cifra había ascendido a 48,3, que es el valor más alto de la serie. A partir de entonces comenzó un lento proceso de reducción que

¹ Las reformas propuestas para impulsar el desarrollo -concebido en clave economicista- eran el control del déficit del presupuesto y la política monetaria, la apertura de las fronteras comerciales y el apoyo a una mayor competencia, la privatización de las empresas públicas, de los servicios públicos y de instancias cada vez más numerosas del aparato estatal y la descentralización del Estado. Siempre con la idea de reducir los costos de transacción, se reformaron o intentaron reformar profundamente los sistemas de protección social, en primer lugar la salud, las jubilaciones y la educación.

² Para precisar el concepto que aún sigue dando lugar a confusiones cabe distinguir tres modalidades distintas de transferencias: la delegación, la desconcentración y la descentralización propiamente dicha, que es a la que nos referimos en este documento. La delegación se refiere a dos fenómenos. En primer lugar, a la creación de oficinas o agencias en el territorio. El ejemplo típico de esta modalidad son las Delegaciones Territoriales de los Ministerios. También se habla de delegación cuando los gobiernos centrales encargan a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas que son de su exclusiva competencia, sin renunciar a ella y ejerciendo el poder decisorio, el control y la tutela sobre lo delegado. La desconcentración se refiere a transferir responsabilidades, competencias y capacidades a unidades especializadas funcionalmente procurando una mayor capacidad de gestión en su funcionamiento. La distinción más importante es que la desconcentración no elimina las relaciones jerárquicas entre el nivel central y las unidades que se crean. La creación de entes autárquicos como las empresas o corporaciones del Estado son ejemplos de la modalidad funcional de la desconcentración. A veces, a la desconcentración se la denomina descentralización administrativa. La descentralización propiamente dicha, algunos autores también la llaman devolución, se da cuando los gobiernos locales e intermedios reciben competencias, capacidades y recursos, asumiéndolos de manera autónoma y responsabilizándose por ellos. El nivel que transfiere cede completamente la competencia, la transferencia es irrevocable y el que la recibe la ejerce en plenitud y autónomamente.

llevo el guarismo a 32,1% en 2010³. Las cifras de la indigencia o pobreza extrema han tenido un comportamiento similar. En 1980 los indigentes representaban el 18,6% del total de pobres; en 1990 alcanza un valor pico de 22,5% y comienza a reducirse hasta alcanzar el 12,9% en 2010. No obstante, cabe señalar que en términos absolutos, la pobreza no dejó de crecer: mientras en 1980 eran pobres 136 millones de personas, en 2010 eran pobres más de 200 millones de personas.

La distribución del ingreso en los países de América Latina es conocida por estar entre las más desiguales del mundo. 10 de los 15 países más desiguales del mundo pertenecen a la región. Característica que se ha mantenido en las últimas cuatro décadas. A grandes rasgos, el ingreso captado por los cuatro deciles más pobres es, en promedio, menos del 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso medio captado por el 20% más rico de la población supera en 19,3 veces al del quintil más pobre⁴.

La desigualdad en la distribución del ingreso y la pobreza limitan el acceso de ciertos grupos al ejercicio de los derechos y a las oportunidades de progreso y desarrollo personal. La exclusión se hace sentir sobre ciertos colectivos en razón de la edad (jóvenes y ancianos), el género (mujeres), la inserción laboral (trabajadores informales), la etnia (negros, indígenas), su nivel educativo (analfabetos) o de salud (enfermos de Sida, discapacitados).

En el contexto de riesgo para la gobernabilidad democrática, la tarea ya no era achicar el Estado sino reconstruirlo⁵, reinventarlo⁶ o, dicho de manera más sencilla, mejorarlo para lograr gobernabilidad. Es interesante señalar que, diferencia de la etapa anterior en que el gasto público se redujo, desde 1995 a 2001 el gasto público primario aumento en casi todos los países de la región alcanzando un incremento promedio de 3 puntos del PIB. El crecimiento de ese gasto se explica sobre todo por el aumento del gasto

³ CEPAL, Panorama social de América Latina, 2010.

⁴ CEPAL, Panorama social de América Latina, 2010.

⁵ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación, Banco Mundial, Washington D.C. 1997.

⁶ David Osborne y Ted Gaebler, La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en la transformación del sector público, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994. Según estos autores, la mayor efectividad de la acción gubernamental puede lograrse aplicando los siguientes principios: guiarse por una misión; orientarse por resultados; tener una orientación empresarial (no sólo gastar, también recuperar costos); tener capacidad de anticipación; estar descentralizado; orientarse hacia el mercado (alentar las actividades productivas); servir al cliente; cumplir un papel "catalítico" (facilitar y movilizar a otros actores antes que hacer por si mismo).

social⁷. Si bien han intervenido otras variables como el crecimiento económico y la distribución del ingreso, ese aumento del gasto social pone en evidencia el carácter compensatorio que tuvo la reforma en esta etapa y el papel que jugó el Estado en la reducción de las cifras relativas de pobreza con las que inició la década de los 90. No debe pasar desapercibido que al involucrarse en la ejecución de las políticas sociales los gobiernos locales se han convertido en un pilar de la lucha contra la pobreza y la exclusión social y de la gobernabilidad democrática.

En cuanto a las orientaciones de la reforma, cabe señalar que el paradigma economicista del desarrollo dominante hasta entonces fue desplazado por el concepto de desarrollo humano y por el enfoque neoinstitucionalista. Bajo estos nuevos paradigmas se ampliaron los objetivos y contenidos del desarrollo y se le añadieron, con el mismo nivel de importancia que el crecimiento económico, y como condición para lograrlo, la calidad de las instituciones, la sostenibilidad ambiental, la calidad y extensión al conjunto de la población de los servicios públicos básicos, el bienestar social y la equidad. En ese marco, las políticas de descentralización resultaron nuevamente un instrumento apto para contribuir a ese objetivo.

Cabe señalar que en materia de reforma España se centró en la modernización de las Administraciones Públicas. La diferencia no es sólo semántica sino conceptual. En España la reforma no modificó las relaciones entre el Estado y la sociedad tal como ocurrió en América Latina y en algunos países de la OCDE durante la primera fase del proceso sino que se concentró en hacer sustentable y mejorar las estructuras administrativas del Estado de bienestar. Algo similar ocurrió en Portugal.

La reforma administrativa española comienza con la Constitución de 1978 que estableció el conjunto de derechos y libertades por los que se rigen las administraciones públicas, instituyó las Administraciones Autonómicas y aumentó la autonomía de las corporaciones locales. A partir de 1982 se pusieron en marcha las principales medidas de reforma de la Administración derivadas de la Constitución, en particular el proceso de desconcentración y descentralización hacia las Comunidades Autónomas. Ya en la década de los 90, en consonancia con lo que ocurría en otros países europeos, la reforma de las administraciones se desarrolló teniendo el servicio al ciudadano como eje y se adoptó la gerencia pública como principal instrumento de la modernización. En 1992 se aprobó el Plan de

⁷ Clements, Benedict et al., "Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política", 39-62, Revista de la CEPAL N° 93, diciembre de 2007.

Modernización de la Administración General del Estado. Dicho Plan pivotaba sobre 4 ejes: información y participación de los ciudadanos, calidad de los servicios públicos, eficacia de la gestión interna y reducción de costes. También en esa década se introduce como objetivo estratégico la incorporación de las administraciones públicas a la sociedad de la información, objetivo que ha ganado impulso en el transcurso de la presente década con el desarrollo de la administración electrónica. Por su parte, en España la pobreza y la exclusión social han sido cuantitativa y cualitativamente diferentes.

En Portugal la reforma de la administración comienza con el regreso a la democracia a principios de 1974. No obstante, el modelo de Estado y de administración deseado recién toma forma a mediados de la década de 1980. En la primera fase se destaca la institucionalización del poder local que pasa a disponer de órganos electos y competencias propias. Al igual que en España, en la segunda etapa la reforma procuró desarrollar un modelo de gestión teniendo al ciudadano y la profesionalización de la función pública como ejes⁸.

Tanto en España como en América Latina, desde principios de este siglo, el paradigma de la gobernanza está influyendo los procesos de reforma del Estado y también las políticas de descentralización, modificando su orientación y ampliando sus contenidos. El enfoque de la gobernanza rompe la dicotomía Estado – mercado – ciudadanos y busca maximizar los impactos de la acción pública mediante la coordinación y participación de los actores públicos y privados en la acción pública. En otras palabras, la reforma del Estado ya no consiste en mejorar el Estado sino en incorporar otros actores a su gestión.

El paradigma de la gobernanza ha dado lugar una “tercera generación” de instrumentos de reforma, entre los que destacan los espacios de articulación y coordinación intergubernamental, las redes público – privadas de políticas públicas y los mecanismos de proximidad, comunicación y transparencia de la gestión gubernamental basados en las nuevas tecnologías.

⁸ Ferraz Esteves de Araújo, Joaquim Filipe; A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma.

Cuadro: Evolución de las políticas de reforma del Estado

	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación
Época	Décadas de 1970 y 1980	Década de 1990	Después de 2000
Contexto	Agotamiento del nacional-desarrollismo Crisis fiscal del estado Autoritarismo (primera fase) Transiciones democráticas (segunda fase)	Consolidación de la globalización y de la democracia	Nuevos problemas y desafíos para la democracia en el marco de la globalización.
Enfoque	Neoliberal (eficiencia en términos de costes) Consenso de Washington	Neoinstitucional (eficacia en términos de logros y bienestar) Post Consenso de Washington	Gobernanza multinivel (eficacia en términos de competitividad y cohesión social)
Ideas fuerza	Reducir del tamaño del estado siguiendo las pautas del “Consenso de Washington” a fin de lograr mayor eficiencia. Diluir los conflictos distributivos agudizados por la crisis y evitar su canalización hacia el Estado central Aportar legitimidad a los procesos de transición democrática (segunda fase)	Creación y renovación de instituciones, mecanismos y relaciones que aseguren la gobernabilidad y el desarrollo local. Desarrollo de la ciudadanía en sus aspectos políticos, sociales y civiles (participación, control y deliberación)	Cooperación estratégica de los actores públicos y privados Participación activa de la ciudadanía en la acción pública, tanto en la fase de formulación de políticas y proyectos, como en la de ejecución y control. Coordinación intergubernamental e innovación en la gestión pública con uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

Fuente: elaboración propia

Tras 30 años de reformas: ¿se han logrado establecer instituciones públicas de calidad?. Investigadores interesados en dar una respuesta a este interrogante han medido y comparado la calidad de la burocracia y la eficacia del gobierno. Esas medidas se presentan en el cuadro siguiente.

	Índice ICRG sobre calidad de la burocracia	Medida sobre eficacia del gobierno (BM)
OCDE	3,7	88,0
Europa Oriental y Países Bálticos	2,5	61,7
Asia	2,5	47,2
Oriente medio y África septentrional	2,3	45,0
América Latina	2,00	43,4
África subsahariana	1,3	27,0

Fuente: Benedict Clemens et al., Gasto Público en América Latina, Revista de la CEPAL, diciembre de 2007.

Como puede apreciarse, las dos medidas utilizadas⁹ ponen a las instituciones públicas latinoamericanas a bastante distancia de los países que han logrado mayor calidad y eficiencia gubernamental. La conclusión es simple: en América Latina, en materia de reforma del Estado aún queda mucho por hacer.

En cuanto a la calidad de los gobiernos locales, un estudio¹⁰ realizado para establecer el nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios municipales en 22 países de América Latina estableció que, sobre 100 puntos posibles, el promedio se ubica en 50,13 puntos. Esto no hace más que confirmar lo que se sostuvo en el Primer Informe de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos “La descentralización y la democracia local en el mundo” (GOLD Report I, 2009) : muchas administraciones locales aún tienen baja

⁹ La calidad burocrática es uno de los 12 componentes del Índice de Riesgo Político, uno de los 3 indicadores que conforma la Guía Internacional de Riesgo País elaborado por el PRS Group. En el componente calidad burocrática, el staff del PRS Group otorga el mayor puntaje a los países donde la burocracia tiene fuerza y experiencia para administrar con relativa autonomía respecto de la política y también dispone de mecanismos formalmente establecidos para la contratación y formación del personal público. La eficacia del gobierno es una de las seis dimensiones que conforman el Indicador Internacional de Gobernanza elaborado por el Banco Mundial. Se elabora sobre la base de encuestas e información recogida de distintas fuentes. Los promedios regionales se calcularon sobre la base de la clasificación por percentiles de los países. Por ejemplo, el promedio regional de la OCDE de 88% indica que la eficacia media del gobierno de un país del grupo es mayor que la del 88% de todos los países.

¹⁰ El trabajo fue elaborado por Daniel Montalvo de la Universidad Vanderbilt (USA) sobre la base de la información recogida por el Barómetro de las Américas.

eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo, principalmente por ausencia de políticas de recursos humanos, lo que incide en un bajo nivel de eficiencia y profesionalismo del personal.

En América Latina, a pesar de los importantes esfuerzos realizados, las administraciones locales aún pueden mejorar. Esto constituye una oportunidad para las políticas de reforma del Estado, que deberían dar mayor importancia al fortalecimiento de los gobiernos locales.

En España la situación es diferente. Según los resultados de un estudio realizado por la Agencia de Evaluación y Calidad del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública a fines de 2009 en las 17 Comunidades Autónomas, los ciudadanos están satisfechos con los servicios que les prestan los Ayuntamientos. La valoración positiva se refleja cuando se les pregunta por la limpieza de calles, la recogida de residuos, la seguridad vial o la calidad del agua que beben, entre otras prestaciones. El informe, que ha analizado el grado de satisfacción en relación con unas cincuenta políticas y servicios que son responsabilidad de las distintas Administraciones, muestra también una buena aceptación de la calidad de los transportes públicos y, en general, sobre los servicios administrativos locales.

Aún así, también en España existe una agenda pendiente para que el proceso de descentralización vaya más allá del nivel de Comunidades Autónomas y permita un mayor fortalecimiento de los municipios

LA DESCENTRALIZACIÓN. UN INSTRUMENTO CLAVE DE LA REFORMA DEL ESTADO.

El Estado es un sistema complejo de instancias gubernamentales interrelacionadas en el cual el poder, las competencias¹¹ y los recursos que corresponden a cada una de ellas deberían distribuirse de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adopten y se ejecuten en el nivel que permita una mayor eficiencia, una relación menos mediatizada con la sociedad y una mayor cohesión social y territorial.

En ese marco, el sistema de distribución de competencias y recursos entre el nivel central y las instituciones subnacionales constituye una cuestión de extrema importancia, ya que con ello se determina el reparto de poder político entre los distintos entes territoriales al asignar a cada uno de ellos los poderes funcionales que pueden ejercer sobre unas determinadas materias y los recursos necesarios para ejercerlos. Esta distribución de competencias y recursos normalmente tiene fundamento en las constituciones políticas y en los estatutos y leyes que desarrollan sus preceptos.

Es importante tener presente que el reparto de competencias y recursos entre los distintos niveles del Estado es, ante todo, el resultado de un proceso político, de luchas, negociaciones y acuerdos sobre la distribución del poder desde una perspectiva territorial.

No obstante, la doctrina del federalismo fiscal¹² ha establecido un conjunto de principios que ayudan a ordenar y distribuir las competencias entre los diversos niveles de gobierno:

¹¹ Los elementos que configuran la competencia son tres: materia, función y territorio. La materia es el conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social. La función puede ser legislativa, reglamentaria o ejecutiva. Por último, el territorio es ámbito geográfico en el que se concreta la competencia.

Según a que nivel del Estado le compete una responsabilidad, las competencias pueden ser:

- a) Exclusivas. El titular de la competencia posee toda la materia y todas las funciones.
- b) Concurrentes. Estado y entidades subnacionales concurren funcionalmente en una materia. Por ejemplo, en el caso español, esto se da cuando, respecto a una misma materia, al Estado le corresponde la gestión básica y a la Comunidad Autónoma, el desarrollo legislativo y la ejecución.
- c) Delegadas. El nivel superior encarga a los gobiernos de los niveles territoriales inferiores tareas de gestión e implementación de políticas que son de su exclusiva competencia, sin renunciar a ellas y ejerciendo el poder decisorio, el control y la tutela sobre lo delegado.

¹² La doctrina del federalismo fiscal es la corriente del pensamiento económico que ha intentado dar respuesta científica a las dos preguntas clave sobre la asignación de competencias a los niveles de gobierno: qué funciones y responsabilidades asignar a cada nivel de gobierno y cómo financiarlas preservando la eficiencia y la equidad territorial de la acción pública.

a) Eficiencia. Es obvio que la prestación de los bienes y servicios públicos deberían asignarse a aquel nivel de gobierno que fuera capaz de ofrecerlos a los menores costes. No obstante, la prestación central de bienes y servicios es la más adecuada cuando hay economías de escala; es decir, cuando los costes se reducen al aumentar la cantidad producida de un bien o servicio público.

b) Correspondencia entre beneficios y jurisdicciones beneficiadas. Es conveniente que se hagan cargo de la provisión de bienes y servicios públicos aquellos niveles de gobierno en los que se localizan los efectos o los beneficios más claros de tales bienes y servicios. Un factor que puede generar ineficiencias en la prestación descentralizada de bienes y servicios y aconsejar su prestación por el nivel central son las externalidades. Estas se producen cuando los beneficios de un bien o servicio exceden a una jurisdicción o cuando los ciudadanos que habitan una jurisdicción asumen la totalidad de los costes y los de otras jurisdicciones también disfrutan los beneficios.

c) Subsidiariedad. El principio de subsidiariedad recoge la base argumental del Teorema de la Descentralización y postula que las competencias y responsabilidades deben atribuirse al nivel más próximo al ciudadano siempre y cuando no se incurra en ineficiencias derivadas de falta de economías de escala o de las externalidades.

En cuanto a los recursos, los expertos coinciden en señalar que la descentralización debe regirse por el principio fundamental de que “la financiación debe seguir a la función”. Esto quiere decir que no puede haber descentralización eficaz sin el traspaso concomitante de responsabilidades y recursos para financiarlas.

Las políticas de descentralización en Iberoamérica tienen alrededor de 30 años y en sus orígenes están asociadas al inicio del ciclo democrático actual y a la emergencia del modelo de desarrollo impulsado por la globalización de la economía y la revolución en el campo de la información y las comunicaciones.

En el marco de esa doctrina, Wallace E. Oates fue quien formuló el famoso “Teorema de la descentralización”. Planteado de manera sencilla el Teorema postula que cuando los costes de suministro de los gobiernos central y subcentrales son iguales, la producción de bienes y servicios públicos será siempre más eficiente cuando proceda de los gobiernos subcentrales, puesto que éstos realizarán un suministro más adecuado a las preferencias locales y, por lo tanto, se minimizarán los costes de bienestar derivados del suministro uniforme que normalmente constituye la producción centralizada.

Descentralización del poder y gobernabilidad democrática

Hay una íntima relación entre la descentralización y la democracia en Iberoamérica. Tanto en América Latina como en España y Portugal, el desarrollo¹³ de la descentralización tuvo lugar en el contexto de los procesos de transición a la democracia, por lo que fue y sigue siendo un instrumento propicio para aumentar la legitimación y la gobernabilidad democrática.

Desde este punto de vista, la descentralización es bastante más que un proceso de traspaso de competencias y recursos entre entes gubernamentales y su importancia no debe medirse sólo considerando estos aspectos. La elección de las autoridades locales por medio del voto popular es el primer requisito de la autonomía municipal. De tal manera, el ejercicio de la democracia electoral en el ámbito local es una forma de descentralización del poder con un impacto positivo sobre la gobernabilidad.

En América Latina, a fines de los años 70 del siglo pasado, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela tenía regímenes democráticos. Desde entonces, luego de atravesar distintos procesos de transición, la totalidad de los países de la región eligen sus autoridades por medio del voto popular. De manera gradual y sostenida, en ese lapso la democracia electoral también se instaló a nivel local. Una indicación del cambio que se ha producido es que al comienzo del ciclo, salvo en los tres países señalados, los alcaldes eran designados por el gobierno; en contraste, en la actualidad, en la totalidad de los países los alcaldes son electos por el voto popular.

Dado que la población latinoamericana vive mayoritariamente en las ciudades¹⁴, un fenómeno característico de la región -la elevada pobreza¹⁵- se hace notar con fuerza en las áreas urbanas y se traduce en una creciente demanda de bienes y servicios colectivos. Así, para muchos ciudadanos la acción estatal que requieren cotidianamente se concentra mayoritariamente en el nivel local. En la actualidad, en parte como resultado de sus competencias y en parte como consecuencia de las políticas de descentralización, en muchos de los países latinoamericanos los gobiernos locales administran, aunque sea parcialmente, los servicios de salud y

¹³ Si bien en América Latina las primeras políticas descentralizadoras las llevaron a cabo en la década de 1970 gobiernos dictatoriales (Chile y Argentina), su difusión en la región tuvo lugar en el marco del ciclo democrático iniciado a fines de esa década.

¹⁴ Es la más urbanizada de las regiones en desarrollo: 77,8% de sus habitantes vive en ciudades, aunque el nivel de urbanización varía entre el 93% en Venezuela y el 42% en Haití. Gold Report I.

¹⁵ Aproximadamente el 40% de la población se encuentra en esa situación, aunque las diferencias entre países y dentro de estos entre regiones son notables. Primer Informe de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos "La descentralización y la democracia local en el mundo" (GOLD Report I, 2009).

educación, participan en la ejecución de las políticas centrales orientadas a combatir la pobreza y la exclusión social y tienen el deber de garantizar el acceso a servicios de agua potable, energía eléctrica y telefonía. De la actividad de los gobiernos locales depende en buena medida la seguridad de los ciudadanos y la eficiencia de los sistemas de transporte. Para satisfacer las demandas crecientes por servicios públicos locales en un contexto de pobreza y exclusión social los municipios latinoamericanos han debido esforzarse cada vez más.

En España, a fines de diciembre de 1978, con la sanción de la actual Constitución culminaba la transición que desembocó en el definitivo establecimiento del Estado social y democrático de derecho. El cambio y el progreso experimentados en España en estos años de democracia debe mucho al trabajo y esfuerzo de las instituciones locales democráticas que han prestado a los ciudadanos servicios de calidad, mejorado el bienestar social y forjado una cohesión social basada en el diálogo, la convivencia y la participación cívica.

En Portugal, la Constitución de 1976 consagra la elección popular de las autoridades locales dotando a los órganos locales de autonomía administrativa y financiera. En consonancia con sus disposiciones da inicio un proceso de descentralización regional y local. En 1991 de ampliaron las funciones municipales y se adoptó un sistema de descentralización contractual.

En los últimos 30 años, en Iberoamérica la elección democrática de las autoridades locales, entendida como descentralización del poder, ha posibilitado que los gobiernos locales hagan una significativa contribución al bienestar de los ciudadanos, aportando legitimidad al sistema político y afianzando la legitimidad.

No obstante, la descentralización del poder puede y debe ir más allá de la elección de las autoridades por medio del voto popular y promover y facilitar prácticas que contribuyan a mejorar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el sistema democrático y a aumentar sus logros en materia de ciudadanía, bienestar y cohesión social.

En el centro de las estrategias para fortalecer la democracia se encuentra la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Tanto en América Latina como en España existen en la legislación institutos tendientes a promover la participación ciudadana en los asuntos públicos locales. No obstante, la intensidad y la calidad de la participación aún no es

la deseable. Lograr esos objetivos requerirá profundizar la descentralización llevándola más allá de los gobiernos locales.

Balance de la descentralización en Iberoamérica

Un balance del proceso de reforma del Estado en Iberoamérica y, en particular, de los poco más de 30 años de descentralización, revela la existencia de luces y sombras.

En América Latina, durante las últimas tres décadas se ha producido un proceso de traslado vertical de poderes, competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales que ha traído como consecuencia el fortalecimiento de la democracia, un incremento importante de los recursos estatales administrados regional o localmente y un desarrollo del ámbito competencial a cargo de los niveles subnacionales.

Un indicador comúnmente aceptado del impacto de la descentralización es la distribución del gasto público entre los distintos niveles de gobierno. Tal como lo revela el estudio sobre América Latina realizado en el marco del Gold Report I, como consecuencia de la descentralización, el gasto subnacional se ha incrementado de manera importante. El promedio continental pasó de 11,6% en 1980 a 18, 8% del gasto gubernamental total entre 2002 y 2005. Ese aumento del gasto indicaría la medida en que los gobiernos locales han visto incrementadas sus responsabilidades en el período.

Debe advertirse, sin embargo, que, en América Latina, el proceso de descentralización no ha sido homogéneo y que en muchas partes los gobiernos subnacionales continúan siendo débiles en relación con su ámbito competencial o con su capacidad fiscal versus las competencias atribuidas formalmente. A su vez, el proceso de traslado de competencias y recursos a los niveles subnacionales no ha ido acompañado del coetáneo adelgazamiento del poder central, lo que genera superposiciones y duplicidades.

En muchos casos los municipios tienen una capacidad financiera limitada. Las causas de esta debilidad fiscal son múltiples: falta de potestad fiscal, bajo rendimiento de los impuestos y tasas municipales, tecnologías recaudatorias ineficientes y obsoletas, catastros atrasados, escasa cultura tributaria de los ciudadanos, etc. Eso hace que las transferencias de los gobiernos centrales sean en muchos países la principal fuente de financiamiento sobre todo en municipios medianos y pequeños y en zonas rurales. Cuando en el modelo de financiación local predominan las

transferencias condicionadas, la autonomía local se ve limitada y se afianza el centralismo. Sin perjuicio de aumentar las transferencias a un nivel acorde a las competencias atribuidas a los gobiernos locales, sobre todo las de libre disposición, el desarrollo de la fiscalidad local es un tema pendiente en la agenda de la descentralización en América Latina.

El indicador de “madurez del proceso de descentralización”¹⁶ revela que la descentralización ha avanzado en todos los países de la región. Brasil, cabe destacarlo, es el único país cuya Constitución reconoce a los municipios como miembros de la Federación. También se ha producido cambios pronunciados en los países de la región andina: Bolivia, Ecuador y Perú.

En España, la descentralización se orientó hacia las Comunidades Autónomas, gobiernos regionales creados por la Constitución de 1978. En 30 años, España pasó de ser uno de los países más centralizados de Europa a ser uno de los más descentralizados. Siendo un Estado unitario, el gobierno central controla el 51% del gasto público, frente al 36% que controlan las Comunidades Autónomas y el 13% que ejecutan los ayuntamientos. Por caso, en Alemania, el gobierno federal ejecuta el 63% del gasto público.

Mientras se consolidaban las Comunidades Autónomas, dotándoselas de competencias y recursos conforme a lo establecido por la Constitución y la leyes que se dictaron en consonancia con sus disposiciones, la segunda descentralización, la descentralización hacia los gobiernos locales – ayuntamientos, diputaciones y cabildos- permaneció postergada. Los gobiernos locales reclaman el reconocimiento de las competencias que han ido asumiendo en los hechos más allá de las que tienen establecidas por ley y también el consiguiente traspaso de los recursos para financiarlas, recursos que hasta ahora han aportado de sus propios presupuestos distrayéndolos de otros destinos y debilitando sus finanzas.

Cerrando este estado de la cuestión, cabe señalar que en muchos países de América Latina ya se están aplicando con buenos resultados normas estandarizadas de contabilidad y de elaboración de presupuestos, se está realizando la reforma de la legislación sobre responsabilidad fiscal, se está

¹⁶ Daughters y Harper, investigadores del BID, presentan un indicador sintético que intenta medir la calidad y la consistencia de las diferentes dimensiones institucionales de la descentralización y para esto tienen en cuenta lo siguiente: a) si hay elecciones de alcaldes y gobernadores, b) qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen estos gobiernos, c) de qué tantas atribuciones tributarias gozan, d) qué tan automáticas y de libre asignación son las transferencias de recursos fiscales, y e) qué tan controlado está el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Cfr. Eduardo Lora (editor), "El estado de la reforma del Estado en América Latina", Mayol Ediciones, Madrid, 2007.

avanzando en la introducción del gobierno electrónico y de sistemas integrados de gestión financiera.

Indudablemente, las reformas de segunda y tercera generación se basan en la solidez fiscal que han establecido las reformas de primera generación. A su vez, los procesos de descentralización se están orientando también a los gobiernos intermedios, con los que se abren nuevas posibilidades para descentralizar logrando economías de escala que no son posibles en el nivel local y también una mayor articulación intergubernamental.

En cuanto a España, la anhelada segunda descentralización no es una tarea sencilla ya que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre el régimen local. Una manera de afrontar la cuestión ha sido plantear un Pacto Local. También se ha puesto a debate la cuestión de las competencias y los recursos locales en el marco de la discusión de los Estatutos Autonómicos.

Una amenaza que se cierne sobre la posibilidad de afrontar en el corto plazo la anhelada segunda descentralización es la crisis que vive el país y el mundo desde fines de 2008. La recesión en la construcción ha significado para muchos ayuntamientos una seria caída de sus ingresos. Por otra parte, la crisis ha generado importantes déficits en las finanzas autonómicas. En este escenario se han alzado voces que cuestionan la descentralización y reclaman una vuelta atrás. Han llegado incluso a proponer la supresión de las diputaciones y una reforma del régimen local tendiente a reducir la cantidad de ayuntamientos. En tanto, la crisis mundial ha generado un escenario en el que podrían cobrar fuerza las opciones recentralizadoras.

En este contexto no debe perderse de vista que la acción pública en el territorio, al posibilitar la movilización de recursos que escapan a las políticas macro-económicas y promover los emprendimientos productivos regionales y locales es un factor positivo para el desarrollo económico. La superación de la crisis no sólo requiere entornos macro y microeconómicos saludables y competitivos, además demanda intervenciones públicas en el nivel meso económico y una amplia movilización del potencial de desarrollo endógeno de los territorios.

Las políticas públicas locales pueden aportar al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- Profundizar la democracia y la participación ciudadana, fundamentos de la legitimidad de las instituciones y garantía de la

vigencia plena de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos.

- Competitividad: hacer que los territorios sean el mejor soporte posible para el desarrollo sostenible.
- Inclusión social y territorial: hacer que quien vive en el territorio pueda integrarse en igualdad de condiciones y oportunidades en el proceso de desarrollo y también mayor solidaridad entre territorios para disminuir las desigualdades existentes entre ellos.
- Gobernabilidad: fomentar el buen gobierno y la administración eficiente, propiciando la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia.
- Sostenibilidad: obtener los recursos financieros necesarios para ejercer sus atribuciones.

El desarrollo del potencial que tienen las políticas públicas locales para lograr la competitividad económica y la sostenibilidad social de los territorios ha requerido y requiere procesos descentralizadores que doten a los gobiernos locales de mayores niveles de autonomía, más competencias, más recursos y que, al mismo tiempo, promuevan la democracia local y la participación ciudadana en la vida pública.

LA MIRADA PUESTA EN EL FUTURO: DESCENTRALIZACIÓN E INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

Dada la creciente demanda de bienes y servicios públicos locales, uno de los desafíos que tienen los gobiernos locales es aumentar su capacidad para gestionar con eficiencia y eficacia sus competencias y recursos. Eso implica afianzar la autonomía local por medio del desarrollo administrativo e institucional. El desafío es mejorar la capacidad de gestión local superando las estructuras y procedimientos tradicionales por medio de la innovación.

Entre los expertos existe una opinión generalizada respecto al impacto positivo que tiene la descentralización sobre la experimentación de nuevas prácticas que conduzcan a la innovación gubernamental.

Como ya se ha señalado, la teoría de la descentralización parte de considerar que los ciudadanos expresan sus preferencias en materia de bienes y servicios públicos por medio del voto. Por otra parte, los ciudadanos identifican más claramente a los responsables políticos de la prestación pública cuando esta se realiza a nivel local. Los políticos, a su vez, conscientes del proceso de responsabilización del que son objeto, se esfuerzan por adecuar la oferta de bienes y servicios a la demanda local y de obtener el debido reconocimiento de los ciudadanos. Así, la descentralización genera un fuerte incentivo para la innovación gubernamental ya que, al menos en teoría, los responsables políticos tratarán de brindar a los ciudadanos los mejores servicios al mejor coste.

Igualmente, un mayor margen de maniobra asignado a los gobiernos subnacionales en un contexto de cierta competencia con gobiernos similares incentiva la búsqueda de soluciones imaginativas e innovadoras que, en caso de resultar positivas, pueden ser aprovechadas por otros gobiernos a lo largo del tiempo y redundar en una mejora general de la prestación de algunos servicios.

En rigor, el instrumental de “tercera generación” no existe como un conjunto ya establecido. Dicho de otra manera, está en pleno proceso de invención. En esa perspectiva es importante revisar la experiencia existente en Iberoamérica en materia de descentralización e innovación gubernamental e incorporar las lecciones aprendidas de las buenas prácticas.

El instrumental de “tercera generación” involucrado en los actuales procesos de innovación gubernamental disparado en los gobiernos locales por la

descentralización incluye: 1) la generalización del liderazgo como proceso catalizador del aprendizaje de nuevas formas de gestión; 2) la adopción de sistemas y normas de calidad para mejorar los procesos y las prestaciones del Estado; 3) las agencias como forma organizativa innovadora que permite la orientación a los resultados; 4) el bechmarking o comparación como novedoso medio de colaboración horizontal que permite establecer estándares de desempeño para evaluar y mejorar la acción pública; 5) la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular el gobierno electrónico; 6) la gobernanza multinivel y redes de gobernanza,

1) Liderazgo e innovación. Las dificultades para avanzar hacia un modelo de administración pública eficaz sobre la base de la aplicación de procedimientos y técnicas gerenciales puso en evidencia que la innovación y la mejora de las organizaciones públicas depende del cambio en los modelos mentales, valorativos y actitudinales de los políticos, los funcionarios, los miembros de los grupos de interés y la sociedad entera. El cambio cultural que luego se objetiva en organizaciones de excelencia requiere un trabajo proceso de aprendizaje colectivo. Las organizaciones inteligentes, las que son capaces de aprender e innovar para adaptarse a un entorno de cambio, necesitan de muchas personas que estimulen y encaucen la búsqueda de nuevas maneras de hacer las cosas. La autoridad es un mecanismo de coordinación eficaz para afrontar problemas rutinarios; es decir problemas para los que se conocen las soluciones. Pero cuando los problemas no tienen soluciones conocidas y es necesario un proceso de aprendizaje colectivo, lo que se requiere es liderazgo.

2) Calidad y excelencia en las prestaciones públicas. Los ciudadanos, habituados a que las empresas del sector privado, que están obligadas por las reglas del mercado a cuidar la calidad de sus productos y servicios, les brinden una atención cercana a la excelencia, esperan lo mismo del sector público. En este sentido, la administración pública, al mismo tiempo que debe continuar asegurando la universalidad del acceso a los bienes y servicios que presta, no puede permanecer ajena a la introducción de la cultura y las técnicas de gestión de la calidad¹⁷.

¹⁷ Hay casos de buenas prácticas de calidad en el ámbito de gobiernos locales iberoamericano. Por ejemplos: el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Cataluña, España) que ganó en el año 2000 el Premio Iberoamericano de la Calidad; el Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Perú) que ha ganado numerosos premios y reconocimientos nacionales e internacionales en materia de calidad.

La gestión de la calidad constituye una opción para impulsar el cambio que está demostrando su éxito allí donde es utilizada. La calidad aplicada a la administración pública se fundamenta en principios como el respeto a los usuarios, la búsqueda de resultados y la implantación de la mejora continua en todas y cada una de las áreas de la organización. La calidad orientada a los servicios es una filosofía, una forma de pensar que se refleja en la forma concreta de realizar cada una de las actividades necesarias para ofrecer un servicio de excelencia al ciudadano. Para gestionar la calidad es necesario que esta filosofía de actuación se haya incorporado en los valores de la cultura organizativa, de manera tal que esta preocupación, ganas e ilusión por la calidad esté presente en todos los integrantes de la organización, desde la primera a la última persona de la pirámide organizacional.

3) Agencias públicas. A los fines de mejorar la eficacia de la administración, en algunos países se han desarrollado experiencias con agencias públicas especializadas como una fórmula organizativa innovadora¹⁸. La casuística revela diferencias en los modelos de agencia adoptados por cada país. No obstante, en general se basan en la distinción entre las funciones de dirección política, normativa y de control y las ejecutivas. Mientras las primeras se reservan a la estructura regular del Estado, las segundas se asignan a este tipo de organizaciones. Si bien siguen siendo de derecho público, gozan de gran autonomía y flexibilidad de gestión. Una de las características relevantes de las agencias es su orientación a resultados, los que se establecen por medio de un Contrato de Gestión suscrito con la autoridad político-administrativa. Dicho Contrato contiene las metas verificables que la agencia debe lograr a lo largo de uno o varios ejercicios. La autoridad hace la evaluación y el seguimiento de la agencia a través de los indicadores establecidos en el Contrato. En muchos casos, los aportes presupuestarios que se realizan desde el Estado a la agencia dependen de los avances realizados en materia de metas. Por lo general, al frente de una agencia se encuentra un Director, que es designado por la autoridad político-administrativa competente y un Consejo de Administración cuya composición y funciones están previstas en la norma de creación de la agencia.

Desde la perspectiva de las autoridades locales es importante considerar que estas experiencias requieren al mismo tiempo de capacidades locales

¹⁸ Entre los casos de agencias de este tipo que han sido bien estudiados están los servicios de administración tributaria de Perú. Al respecto véase: Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en Perú, Instituto Alemán de Desarrollo (IDE), Bonn, 2009.

reforzadas para asegurar el control y el seguimiento de las acciones de la agencia, garantizando asimismo la transparencia y el control ciudadano

4) El benchmarking o comparación es un instrumento de cooperación horizontal que posibilita la gestión estratégica del cambio y la innovación de las organizaciones públicas¹⁹. Cabe destacar que la participación de las instituciones, por caso los gobiernos locales, en un proceso de benchmarking o comparación es completamente voluntaria y autónoma de todo otro poder o instancia de control. Así planteada, la comparación de información homogénea sobre los logros alcanzados por distintas organizaciones públicas permite el aprendizaje colectivo y promueve la innovación. El primer paso es, lógicamente, la recolección de la información. Esto se hace mediante un cuestionario que debe completar cada una de las organizaciones que participa del proceso. Un informe objetivo elaborado con la información recogida por medio del cuestionario permite establecer los logros destacados. Con posterioridad, la discusión y socialización de los resultados entre las organizaciones participantes del programa les permite a todas identificar las buenas prácticas que están detrás de cada desempeño destacado. Como resultado de la reflexión colectiva, cada organización obtiene un cuadro de sus debilidades y opciones para superarlas. La última fase es la de aplicación de los resultados del aprendizaje por comparación, innovando para mejorar.

5) Nuevas tecnología de la información y las comunicaciones. Un número cada vez mayor de organizaciones públicas, incluidos los gobiernos locales, hacen un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación para automatizar sus procesos, ahorrando espacio, tiempo y energía. La aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión pública también permite ampliar los medios de comunicación y vinculación con los públicos internos y externos, mejorar la accesibilidad y calidad de los servicios y una gestión más transparente y responsable.

La aplicación del gobierno electrónico requiere la revisión y reestructuración de todos los procesos antes de su digitalización y por ello promueve y facilita la mejora de la gestión. En sus inicios el gobierno electrónico significaba entregar información de manera unidireccional. En una segunda etapa, significó interactividad y comunicación bidireccional entre las administraciones y sus públicos internos y externos. En una fase más avanzada, el desarrollo de la tecnología ha posibilitado realizar

¹⁹ Esta metodología de cooperación horizontal para promover la mejora y la innovación en la gestión municipal ha sido promovida y utilizada con éxito por la Asociación de Municipios Holandeses (VNG).

transacciones y entregar servicios electrónicos. La última fase, aún a nivel de desafío, es lograr la interoperabilidad,; es decir, la integración de todas las bases de datos y procesos del conjunto de la administración pública y su acceso a través de un único portal mejorando también los servicios a la ciudadanía y permitiendo una mejor adaptación de esta oferta a la realidad de cada localidad.

Finalmente, el gobierno electrónico crea nuevos y potentes canales para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos sentando ampliando las bases de la gobernanza. Esta participación digital requiere un diseño informacional adecuado, pero también el achicamiento de la brecha digital y, no menos importante, la apropiación ciudadana del espacio del gobierno electrónico para lograr, no sólo incidir en las políticas y decisiones que lo afecten, sino transformar al gobierno mismo a través de su participación en red.

6) La gobernanza multinivel. La coordinación entre niveles de gobierno constituye una dimensión a la que se le presta poca atención pero que es esencial para la eficacia de la acción pública. El teorema central de las relaciones intergubernamentales es que la sinergia que se logra con una buena articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno tiene un gran impacto en el nivel de eficacia del conjunto.

No obstante, muchas veces la necesaria coordinación cede paso a la competencia, la tensión y el conflicto.

Para poder afrontar la complejidad de las tareas que debe abordar el sector público la administración del Estado se organiza en base a la especialización funcional y territorial de sus unidades. Así, en primer lugar, hay un desarrollo horizontal del aparato público. Ese desarrollo horizontal es de naturaleza funcional y se realiza en función de las distintas materias de las que se ocupa el gobierno. En la cúspide de la organización pública, la expresión de este desarrollo horizontal son los distintos ministerios. Por su parte, el desarrollo vertical es de naturaleza territorial y su expresión son los niveles intermedios y locales de la organización del Estado.

Cuando en la obtención de un resultado interviene más de una unidad organizativa se vuelve necesaria la coordinación. Cuando los sujetos que intervienen en la obtención de un resultado son múltiples, como es en el caso de las acciones públicas, la coordinación no sólo es necesaria, su diseño es un problema crucial.

El mecanismo de coordinación más antiguo utilizado en organizaciones complejas es el mando, el control y la sanción. Por este medio se asegura la adecuada articulación de la acción de los sujetos involucrados. El ejercicio

del mando y el control requiere un orden de cosas donde unos tienen el derecho legítimo de dar ordenes y otros la obligación de obediencia. Este mecanismo de coordinación basado en la autoridad sólo funciona cuando hay una jerarquía entre los sujetos. Cuando no hay una relación jerárquica entre los sujetos el mecanismo de la autoridad no puede aplicarse. Para resolver los problemas derivados de la interdependencia los mecanismos de coordinación son la adaptación mutua y la negociación entre los sujetos involucrados.

Para promover una mayor colaboración intergubernamental, superar los paradigmas de control vertical o de oposición entre los diferentes niveles de gobierno, es necesaria una acción coordinada basada en la concertación y la responsabilidad compartida, apoyándose en la participación de los diferentes niveles de gobierno en la definición de políticas y en la aplicación del principio de subsidiariedad en su implementación. Este es actualmente objeto de debate en las instituciones europeas, dentro de las cuales se ha acuñado el concepto de “gobernanza multinivel”.

La noción puede ir incluso más allá del simple fortalecimiento de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, subrayando la necesidad de asociar a redes de políticas públicas en los procesos de toma de decisiones y de planificación estratégica del desarrollo del territorio. Estas redes constituyen un capítulo importante de las redes de gobernanza, redes a través de las cuales se procura maximizar los impactos de la acción pública gracias a la coordinación estratégica de los actores públicos y privados involucrados en las políticas públicas.

En el pasado estas redes eran Estado-céntricas, formales y jerárquicas. En su nueva versión ya no cuentan con un único centro, sino que son multicéntricas, descentralizadas o distribuidas. Están integradas por actores heterogéneos; es decir, provenientes del Estado, pero también del mercado y de la sociedad civil, que tienen propósitos e intereses funcionales diferentes. Estos actores vinculados en redes voluntarias y muchas veces informales, partiendo del reconocimiento de la mutua autonomía y de sus diferencias funcionales, buscan elaborar una visión compartida para solucionar problemas comunes que desemboquen en planes estratégicos concertados. Para ello interactúan e intercambian información y recursos políticos y simbólicos.

El éxito de las redes de gobernanza depende de cinco factores. Para que sus miembros entren en relación, se comuniquen y cooperen se necesita una ética de la responsabilidad social, una relación de confianza, un lenguaje común, consenso en las decisiones y compromiso con los acuerdos alcanzados. Finalmente, la ética de la responsabilidad social está en la base de la gobernanza y consiste en reconocer la primacía del interés general y la obligación de aportar a su logro.

Cabe enfatizar finalmente que estas evoluciones requieren paralelamente de un esfuerzo para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, como parte indisoluble de las políticas de descentralización. Resulta impensable que gobiernos sin las capacidades requeridas puedan gestionar con éxito mayores competencias y recurso y procesos de desarrollo cada vez más complejos. Es necesario diagnosticar los déficits a corregir y establecer y financiar programas de fortalecimiento que permitan superarlos. En esa perspectiva, la identificación y difusión de las prácticas innovadoras que pueden ejercer un efecto demostración es una tarea trascendente. Todos los niveles de gobierno deberían involucrarse en ella cooperativamente y también sería de gran utilidad fortalecer los observatorios nacionales e internacionales.

CONCLUSIONES

El paso de la sociedad industrial al modelo de desarrollo dominante en el mundo globalizado implicó varias crisis y requirió grandes esfuerzos de adaptación. Parte de esos esfuerzos se volcaron a redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad y también a reestructurar el aparato público para adecuarlo a las exigencias de eficiencia económica y eficacia social .

Treinta años de reforma del Estado en Iberoamérica han demostrado que el desarrollo y la democracia requieren la presencia del Estado para afianzar los derechos políticos, sociales y económicos de todos los ciudadanos.

También han puesto en evidencia que, al menos en América Latina, las reformas deben ser profundizadas para consolidar instituciones públicas de calidad y que recogen una amplia adhesión de la ciudadanía. En esta materia aún queda mucho por hacer.

En este marco, el sistema de distribución de competencias y recursos entre el nivel central y los gobiernos subnacionales constituye una cuestión de extrema importancia, ya que con ello se determina el reparto de poder político entre los distintos entes territoriales al asignar a cada uno de ellos los poderes funcionales que pueden ejercer sobre unas determinadas materias y los recursos necesarios para ejercerlos. Y si bien hay principios técnicos por los cuales regirse, este reparto es, ante todo, el resultado de un proceso político, de luchas, negociaciones y acuerdos sobre la distribución del poder desde una perspectiva territorial.

Las políticas de descentralización en Iberoamérica demostraron a lo largo de estos 30 años que son un instrumento propicio, incluso esencial, para aumentar la legitimación y la gobernabilidad democrática. En la actualidad, en la totalidad de los países las autoridades locales son electas por el voto popular, lo que constituye un gran avance en la descentralización del poder político.

En muchos de los países latinoamericanos los gobiernos locales administran, aunque sea parcialmente, los servicios básicos, incluyendo salud y educación, participan en la ejecución de las políticas centrales orientadas a combatir la pobreza y la exclusión social. Para satisfacer las demandas crecientes por servicios públicos locales en un contexto de pobreza y exclusión social los municipios latinoamericanos han debido esforzarse cada vez más.

Por su parte, el cambio y el progreso experimentados en España en los años de democracia debe mucho al trabajo y esfuerzo de las instituciones locales democráticas que han prestado a los ciudadanos servicios de calidad,

mejorado el bienestar social y forjado una cohesión social basada en el diálogo, la convivencia y la participación cívica.

No obstante, la descentralización puede y debe profundizarse para mejorar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el sistema democrático y para aumentar sus logros en materia de construcción de ciudadanía, promoción de bienestar y de cohesión social. En el centro de las estrategias para fortalecer la democracia se encuentra la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, aspecto donde América Latina ha desarrollado experiencias innovadoras mundialmente reconocidas como el Presupuesto Participativo, experiencias que merecen seguir profundizándose..

Tanto en América Latina como en España los gobiernos locales muchas veces hacen más de lo que les corresponde formalmente asumiendo con recursos propios esas responsabilidades adicionales. En materia de competencias es necesario delimitar con claridad las responsabilidades que les cabe a cada nivel de gobierno respetando los principios de autonomía y subsidiariedad. Los problemas estructurales en el financiamiento de los gobiernos locales, agravados en muchos casos por la actual crisis económica y financiera global, hacen impostergable avanzar en la descentralización fiscal de manera que se haga efectivo el principio que los recursos deben seguir a la función. Se requieren reformas de la fiscalidad local y de los mecanismos de transferencia para mejorar la distribución de recursos entre el nivel central y local, consolidar la autonomía local y fortalecer la solidaridad entre territorios para evitar que se agraven las desigualdades económicas y sociales entre y dentro de las regiones.

En el marco de la crisis y ante el surgimiento de voces que reclaman la recentralización es necesario recordar que 30 años de descentralización han demostrado el potencial que tienen las políticas públicas locales para lograr la competitividad económica y la sostenibilidad social de los territorios y que el aprovechamiento de ese potencial requiere procesos que doten a los gobiernos locales de mayores niveles de autonomía, más competencias, más recursos y que, al mismo tiempo, promuevan la democracia local y la participación ciudadana en la vida pública.

Un aspecto importante para el éxito de las políticas descentralizadoras lo constituye mejorar la coordinación y la cooperación intergubernamental, articulando espacios y mecanismos que posibiliten una adecuada sinergia entre los distintos niveles de gobierno elevando el nivel de eficacia del conjunto. La gobernanza multinivel es hoy un concepto clave de la

ingeniería democrática para responder a los desafíos resultantes de la globalización y de la crisis económica y financiera, preservando o profundizando la cohesión social.

Finalmente, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales es clave. Resulta impensable que gobiernos sin las capacidades requeridas puedan gestionar con éxito mayores competencias y recursos, ser actores activos del desarrollo económico y social. La innovación gubernamental es el camino que debe recorrerse para superar este desafío. En esa perspectiva, la identificación y difusión de las prácticas innovadoras que están aplicando exitosamente el instrumental de “tercera generación”, prácticas que pueden ejercer un efecto demostración es una tarea trascendente. Todos los niveles de gobierno deberían involucrarse en ella cooperativamente y también sería de gran utilidad fortalecer los observatorios nacionales e internacionales.