

Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina

Mario Rosales O.*

Resumen: Este texto analiza el proceso de descentralización política desarrollado en Latinoamérica desde la década de los ochenta hasta ahora. Explica sus logros en competencias y recursos mayores para los gobiernos locales y la emergencia del paradigma del “buen gobierno local”, con una gestión más participativa. No obstante, el proceso se ha detenido antes de consolidar cambios de fondo en la distribución del poder. La súbita aparición de la crisis mundial crea un nuevo escenario, donde podrían renacer las tendencias concentradoras de los gobiernos centrales. Se propone aprovechar la difícil coyuntura actual para generar alternativas al modelo de crecimiento globalizado, mitigando sus rasgos depredadores y poco democráticos. Los municipios y sus asociaciones tienen mucho que aportar con sus experiencias de buen gobierno en la promoción del desarrollo endógeno. Para ello, hay que potenciar al movimiento asociativo municipal y construir alianzas con otros actores públicos y privados favorables a la democratización y al desarrollo local sustentable.

Palabras clave: descentralización política, Latinoamérica, gobiernos locales, crisis mundial

Decentralization of the State, world economic crisis and local opportunities in Latin America

Abstract: This text analyzes the process of political decentralization developed in Latin America since the eighties up to now. It explains its achievements in competences and greater resources for local governments and the emergency of the paradigm of the “good local government”, with a more participatory management. Nevertheless, the process itself the process has stopped before consolidating deeper changes in the distribution of power. The sudden emergence of the world crisis creates a new setting, where concentration tendencies of central governments could arise. The proposal is to take advantage of the difficult present situation to generate alternatives to the model of globalized growth, mitigating its predatory and undemocratic characteristics. The municipalities and their associations have a lot that to contribute with their experiences of good government in the promotion of endogenous development. For thus, one must promote the municipal associative movement and build alliances with other private and public actors who favour democratization and sustainable local development.

* Mario Rosales es Coordinador del Observatorio Latinoamericano de la Descentralización y coautor latinoamericano del informe “La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo”, de CGLU. Email: mariosaleschile@gmail.com

Key words: political decentralization, Latin-america, local governments, world crisis

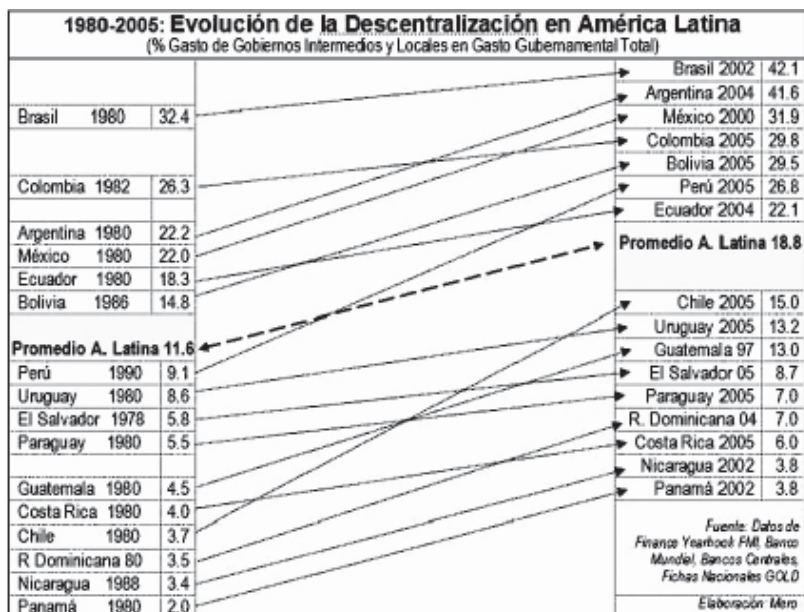
Recibido: 20.02.2009

Aceptado: 01.04.2009

* * *

1. Descentralización política y buen gobierno local

A partir de 1980, se llevan a cabo procesos de descentralización en varias naciones de América Latina destacando, entre otros, los casos de Brasil, Colombia y Bolivia. Las políticas aplicadas en los países más dinámicos influyen en los demás y el conjunto de la región se acopla a la ola descentralizadora. Así, el gasto descentralizado promedio de los gobiernos subnacionales en Latinoamérica sube de menos del 12% en 1980 a casi el 19% en el 2005, como lo establece el informe mundial “La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo”, de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU.



Fuente: “La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo”, página 80, CGLU, Barcelona, 2008.

Entre 1980 y el 2005 -periodo en el que se realizan los principales procesos de descentralización- se logran importantes resultados que profundizan la democracia y estimulan el desarrollo local. Destaca la universalización de la elección democrática de las autoridades locales en toda Latinoamérica, superando la situación de inicios de los ochenta cuando sólo tres naciones realizaban elecciones directas de alcaldes y concejales. En todos los países se constituyen asociaciones nacionales de municipalidades y esto ayuda a la realización de importantes cambios en las normas que rigen a los gobiernos locales. También se amplían los servicios municipales, avanzándose hacia un desarrollo local más integral, que contribuye a la generación de empleos y a reducir la pobreza.

Algunas naciones marcan pautas en los cambios que benefician a los municipios. Tal ocurre con la experiencia pionera de Colombia o la posterior de Bolivia, tal vez los procesos más integrales y profundos. En Brasil, se aprueban cambios en la Constitución y en las leyes, que posibilitan una autonomía municipal más efectiva, la que permite a los municipios brasileños ser la cuna de innovadores métodos democráticos, como el presupuesto participativo. Chile, Ecuador, Perú o El Salvador, entre otros, llevan a cabo iniciativas descentralizadoras aunque de menor profundidad.

Cualquiera sea su grado de descentralización, en todos los países emergen buenas prácticas de gobierno local, que combinan la efectividad en la gestión con mayor participación. Estas experiencias generan formas nuevas de gobernanza -o buen gobierno local- basadas en una gestión más participativa, que combina medios internos -como el liderazgo democrático y el trabajo en equipos- con capacidades externas para colaborar con otras esferas de gobierno (coordinación pública-pública), asociarse con agentes privados (alianzas público-privadas), ampliar la participación y construir nueva institucionalidad local para consolidar los modelos de gobernanza.

En municipios de los más diversos países se observan estos particulares procesos, realizados en territorios de características diversas, aunque todos ellos integran elementos similares de buen gobierno. Recordemos los ejemplos paradigmáticos de Villa El Salvador en Perú; Porto Alegre y Curitiba, de Brasil; San Ignacio Guazú, Paraguay; Rafaela, en Argentina; Cotacachi y Quito en Ecuador; Belén, de Costa Rica; Santiago de Chile; Toribio y Bogotá en Colombia; Mérida en México o Uspantán del Quiché en Guatemala. En todos estos procesos se observa la transición de una municipalidad tradicional -vertical, clientelista y aislada- a un gobierno local más asentado en redes colaborativas de actores públicos, privados y ciudadanos, que se apoyan unos a otros.

2. Límites actuales de la descentralización y potencial comparado con los países desarrollados

Lamentablemente, la descentralización latinoamericana constituye un proceso de cambio inacabado. Aunque hay países que han avanzado bastante, en la mayor parte hay procesos inconclusos y situaciones nacio-

nales de alta concentración del aparato estatal. Persiste la dependencia municipal de los gobiernos centrales, la mayor parte de las competencias son compartidas y los recursos financieros continúan condicionados. Si bien se ha generado abundante nueva legislación los cambios han sido lentos, dadas las culturas verticales de gestión pública predominantes y la baja transparencia de la información, en particular en el nivel central.

Pese a la magnitud de las nuevas tareas que se ha asignado a los municipios -y que la población ahora demanda con mayor energía- sigue habiendo una limitada capacidad financiera municipal y continúa la alta dependencia local de las transferencias nacionales. Causa importante de la reducida efectividad de la administración local promedio es la inadecuada gestión y baja motivación de sus recursos humanos profesionales, técnicos y administrativos.

La situación de los municipios pequeños, rurales y alejados continúa siendo precaria y no se ha desarrollado debidamente el asociativismo municipal de proximidad -las mancomunidades- que puede ser el mecanismo más adecuado para que estos se articulen entre sí y mejoren sus capacidades de gestión. Esta opción se ha utilizado en países europeos de tradición municipalista, como los sindicatos municipales de Francia o las mancomunidades españolas, y constituyen medios efectivos para fortalecer a los municipios intermedios y pequeños.

Recordemos que en el mundo desarrollado también operan formas institucionales obligatorias de asociativismo, como las diputaciones provinciales españolas o las municipalidades regionales de condado de ciertas provincias de Canadá. Ninguna de estas formas libres u obligadas de asociativismo municipal de proximidad han sido plenamente implementadas en América Latina.

Pese a los avances efectuados, aún subsisten fuertes trabas a la participación ciudadana, en especial las derivadas de la escasez de recursos financieros de libre disposición, otra expresión de la débil autonomía local. Este factor impide aplicar las metodologías de los planes, presupuestos y proyectos participativos o activar las capacidades emprendedoras para impulsar procesos de desarrollo local.

Quienes trabajan en procesos participativos saben que su éxito depende, en medida mayor, de la rapidez con que se responde a las demandas de las comunidades, las cuales generalmente validan su compromiso aportando medios humanos y materiales. Cuando la respuesta no es rápida -por ejemplo, cuando hay un largo trámite para aprobar y asignar los recursos a un determinado proyecto- las motivaciones y compromisos comunitarios se rompen y generan alta frustración de la población. Los fondos nacionales concursables, en boga en muchos países latinoamericanos, están casi siempre sujetos a tediosos procesos tecnocráticos y constituyen una de las mayores trabas a la participación.

Por lo dicho, el movimiento municipalista siempre ha planteado la conveniencia de asignar la mayor parte de los recursos de modo directo, sin

condicionamientos, superando las tecnologías complejas de proyectos y los concursos tecnocráticos. Es, justamente, la disponibilidad inmediata de recursos propios la que permite que los presupuestos participativos municipales brasileños sean tan exitosos.

En síntesis, aun con los progresos realizados entre 1980 y el 2005, América Latina sigue siendo un continente donde el poder público continúa concentrado y los gobiernos locales poseen todavía competencias confusas, superpuestas y mezcladas, además de recursos financieros limitados.

Si se realiza la comparación de la situación financiera de los gobiernos locales latinoamericanos con la de sus homólogos europeos –como se observa en el cuadro adjunto– se verifica una enorme diferencia en el grado de descentralización. No obstante, también se descubren espacios de oportunidad para entregar competencias y recursos adicionales a los gobiernos locales, ayudando a democratizar los países mediante formas de buen gobierno local, que dinamicen el desarrollo territorial de base endógena y autogenerada.

Europa y América Latina: Gasto Municipal en relación al Gasto Gubernamental Total (En porcentajes)				
	<i>Europa</i>		<i>América Latina</i>	
1	Dinamarca 2004	60.2	Bolivia 2001*	26.6
2	Suecia 2005	43.2	Colombia 2005*	25.8
3	Finlandia 2005	38.2	El Salvador 2005*	16.2
4	Holanda 2005	35.3	Brasil 2005	15.4
5	Italia 2005	30.6	Ecuador 2005*	15.3
6	Noruega 2005	30.0	Uruguay 2005	15.1
7	Reino Unido 2005	27.8	Chile 2005*	15.0
8	Islandia 2002	26.8	Perú 2005	8.5
9	Suiza 2002	21.9	Argentina 2005	8.4
10	Francia 2005	18.7	República Dominicana 2004	7.0
11	Irlanda 2005	15.8	México 2005	5.6
12	Alemania 2005	15.3	Paraguay 2005*	4.1
13	Austria 2005	13.8	Nicaragua 2005	4.0
14	Bélgica 2005	13.0	Panamá 2005	3.8
15	España 2005	12.0	Costa Rica 2005	2.4
	Promedio simple	26.8		11.5

Fuentes: FMI, Government Finance Statistics, CGLU y Cuentas Nacionales de algunos países.

* Los datos incluyen a los gobiernos intermedios de los países unitarios señalados.
Elaboración MERO

3. Debilidades asociativas y carencias del ideario municipalista

La descentralización política ha sido seriamente afectada por la atomización de los diversos actores interesados en ella. Los movimientos municipalistas, los agentes territoriales, los entes académicos y las organizaciones de la sociedad civil con vocación democratizadora no han dialogado de modo suficiente, ni construido los acuerdos básicos para establecer una agenda descentralizadora común en cada país, que vaya más allá de los intereses inmediatos del movimiento municipal.

Aunque el movimiento gremial municipalista tiene potencial suficiente para liderar el cambio de las estructuras concentradas, hay varios factores que impiden que ello ocurra. En primer lugar, los gobiernos centrales y los partidos nacionales se preocupan sistemáticamente de alinear a los actores territoriales tras temas y liderazgos nacionales, en especial, durante los periodos de elecciones locales o nacionales, limitando así las iniciativas locales de políticas. A menudo, esto se realiza mediante formas clientelares, donde políticos nacionales y parlamentarios presionan a las autoridades locales, condicionando sus apoyos a lealtades personales y partidarias.

Por su parte, las asociaciones de municipios no logran combinar, simultáneamente, estabilidad organizacional, capacidad institucional y visión estratégica para influir efectivamente sobre los gobiernos nacionales y los parlamentos. Algunas asociaciones fluctúan entre la influencia de una tecnocracia interna que las controla, en desmedro de las autoridades políticas electas, y una sobrepolitización de su funcionamiento y operación cotidiana, centrada en el corto plazo y con un discurso político débil y coyuntural.

Una resultante de lo dicho, es la insuficiente generación de pensamiento e ideas descentralizadoras, tanto doctrinarias como programáticas. Muchas veces las propuestas de las asociaciones no poseen una base político-técnica suficientemente sólida capaz de influir, motivar y movilizar a otros actores nacionales y territoriales proclives a la democratización del poder. Por eso mismo, el movimiento municipal es a menudo sorprendido por el gobierno central o el parlamento, cuando se discuten las normas y políticas centrales que afectan a los territorios.

Las reformas descentralizadoras han sido normalmente de iniciativa nacional, aunque suelen estar influidas por las agendas de la cooperación internacional. Las propuestas más actuales de política municipal incluyen más indicadores y controles centrales, utilizan tecnologías concentradoras de la información y aplican herramientas sesgadas hacia la mantención del *statu quo*. Hoy es común condicionar el traslado de nuevas competencias y recursos a los gobiernos locales a la evaluación previa de las capacidades municipales, como ha ocurrido en Costa Rica o en Chile. Así, los municipi-

pios deben pasar un examen de admisión antes de recibir nuevas competencias o recursos.

Al respecto, es bueno recordar que las principales reformas descentralizadoras de América Latina –incluida la municipalización de Pinochet de los ochenta- han sido aplicadas sin condicionarlas a la existencia de capacidades locales previas, sino que estas se han ido desarrollando paralelamente a la descentralización. Condicionar el traspaso de competencias al incremento “ex ante” de las capacidades de gestión favorece a los municipios grandes y ricos en desmedro de los más pobres y alejados, aumentando la inequidad horizontal entre territorios. Aunque parezca un contrasentido, el condicionamiento “técnico” para asignar nuevas competencias y recursos a los gobiernos locales es una nueva y sutil modalidad de concentración.

Opciones Descentralizadoras y Tareas Pendientes de las Asociaciones Municipales

Ya antes de la crisis económica actual los procesos de descentralización en América Latina se encontraban aletargados y amenazados y, de no mediar una fuerte acción de política municipalista, difícilmente se reactivarán y profundizarán. No obstante, para que ello ocurra, es necesaria una mayor fortaleza del movimiento asociativo, ojala aliado a otros agentes descentralizadores.

Igualmente, parece indispensable realizar una buena gestión del nuevo conocimiento generado por los logros de la descentralización y las mejores prácticas municipales. En estos procesos –a la vez nacionales y locales- ha surgido un amplio “saber hacer” local aún no sistematizado que, por eso mismo, no está a disposición del movimiento municipalista, de las autoridades locales, ni de los nuevos estudiantes de administración. Se verifica una carencia de coordinación y adición de esfuerzos entre el movimiento municipalista y las universidades, que no han logrado colaborar y apoyarse mutuamente, tanto en lo técnico como en lo político.

Mientras que en el mundo desarrollado el conocimiento administrativo nace de la observación y análisis de las propias prácticas de gestión pública, en América Latina se aprende de textos y casos originados en los países desarrollados. Aún peor, la mayor parte de las técnicas y métodos de gestión proviene del saber privado americano, es decir, de las experiencias relevantes de las grandes empresas privadas americanas. En este sentido, los países latinoamericanos están frente a una falencia de sus universidades que no investigan, ni sistematizan debidamente los métodos y técnicas utilizadas en el mundo público local. Las universidades latinoamericanas –ojalá en alianza con los gobiernos locales- deben aprender más de las realidades territoriales, en especial, allí donde hay buenos gobiernos locales y surgen procesos de desarrollo local de base endógena.

Los entes académicos generadores de conocimiento también debe-

rían apoyar más directamente a las asociaciones nacionales de municipios, para que estas mejoren sus propuestas político-técnicas de descentralización. Igualmente se debe brindar más asistencia técnica a las asociaciones subnacionales de gobiernos locales y a las mancomunidades territoriales para que realicen mayores y mejores acciones de apoyo a la gestión de las municipalidades más débiles.

Con todas las acciones señaladas, se podría compatibilizar mejor las opciones del desarrollo local endógeno con el progreso nacional, con la profundización democrática y, en especial, con una integración más regulada y cuidadosa al mundo globalizado, de modo que se proteja y respete debidamente a las culturas y los ambientes locales.

4. Enfriamiento de la descentralización y efectos de la crisis

A comienzos del nuevo milenio el proceso descentralizador latinoamericano ha perdido dinamismo antes de haber logrado un impacto potente y consolidado en la redistribución del poder público nacional. Los gobiernos nacionales han reducido su convicción descentralizadora y la banca internacional y las agencias de cooperación -originalmente afines a la descentralización- están priorizando otros temas como los objetivos del milenio, los efectos nocivos del cambio climático o la modernización tecnocrática del Estado.

La banca del desarrollo –como el Banco Mundial y el BID– y las agencias de cooperación apuestan, desde hace algunos años, por la internacionalización de la economía de mercado -o globalización- como la base económica oportuna y necesaria para el desarrollo de los países denominados “emergentes”. La agenda de ayuda al desarrollo se ha adecuado a esta óptica y la descentralización ha pasado a ser un tema más dentro del marco mayor de la modernización del sector público, modernización con sesgo tecnocrático, parte menor subordinada de la agenda de liberalización y apertura de las economías al comercio mundial.

Durante 2008 surge un tremendo e inesperado problema: se desata la crisis financiera mundial, iniciada en los Estados Unidos, la que se extiende con rapidez por todo el orbe, con duración y de consecuencias imprevisibles. Como derivación, se prevé que los gobiernos nacionales de América Latina enfrentarán difíciles situaciones que irán desde la recesión –tal parece será el caso de México- hasta la fuerte disminución del ritmo del crecimiento, como se supone ocurrirá en el Perú. Y día a día los pronósticos parecen empeorar.

Esta situación, sumada a las luchas por el poder en algunos países¹,

¹ En particular, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia.

ha creado una coyuntura propicia para el resurgir de las tentaciones concentradoras, las que pueden contagiar a muchos gobiernos centrales. Las actuales tendencias de la economía mundial, el impacto masivo y rápido de los adelantos tecnológicos, más las citadas luchas por el poder en varios países, permiten prever momentos difíciles para la descentralización y el desarrollo local de base endógena. No obstante, las presiones recentralizadoras tienen orígenes variados que se adicionan y potencian. La más actual es la crisis, pero también hay causas anteriores más permanentes.

Efectos Centralizadores derivados de la Economía Mundial y de su Crisis

Las grandes empresas internacionales vienen operado en un entorno mundial de débiles regulaciones, lo que les ha permitido actuar de manera libre y, a menudo, descontrolada en el mundo en desarrollo. Parece haber cierto consenso en que la actual crisis mundial se debe, en gran parte, a la falta de regulaciones efectivas, principalmente hacia los grandes bancos de inversión estadounidenses, aunque también hacia la banca y las empresas en general.

En los tiempos que vienen, la crisis internacional debe impactar fuertemente en los países latinoamericanos y afectará a los territorios municipales durante un periodo difícil de establecer, aunque con impactos muy negativos para las economías locales y, probablemente, con reducción masiva del empleo. Es previsible que haya incrementos importantes en el número de pobres, desempleados y que se agudicen severamente las tensiones sociales nacionales y locales.

No obstante los problemas económicos de los territorios no provienen sólo de la crisis. El arribo de flujos constantes de capital y tecnologías a través de nuevos negocios, no respetado las características y necesidades particulares de los territorios supuestamente beneficiados. A menudo su impacto real de los nuevos negocios tiene ribetes negativos como ocurre en varias ciudades de la frontera norte mexicana, donde junto a las maquilas proliferan los problemas sociales y la inseguridad. Como es sabido, cientos de mujeres han sido asesinadas o desaparecidas durante los últimos años en Ciudad Juárez, sin que se aclaren las causas ni se haga justicia.

Con lo anterior queremos destacar el peligro asociado a la llegada sin trabas de las industrias maquiladoras que transforman insumos en bienes de exportación exclusiva, así como las inversiones mineras, extracción de hidrocarburos o instalación de generadoras eléctricas diversas.

Como se afirmó, las autoridades locales no suelen ser consultadas y casi no existen mecanismos que les permitan oponerse, negociar adecuaciones en los rasgos de las nuevas industrias u obtener recursos de compensación para los territorios ambientalmente afectados. El movimiento muni-

cipal guatemalteco conoce bien de estas dificultades, que presionan sobre sus fuentes de agua y otros bienes naturales, sin que existan herramientas adecuadas para actuar.

En general, los gobiernos locales no disponen de experiencia técnica, ni de medios legales para regular a las industrias, negociar las características de su ingreso u obtener compensaciones legítimas por su instalación. Sólo en contadas oportunidades esto llega a ocurrir, como es el caso pionero de la instalación del primer hipermercado de Porto Alegre, Brasil, durante los noventa. En ese entonces, la prefectura de la ciudad negocia y obtiene acciones para atenuar los impactos negativos previstos en la red vial, en las cadenas productivas de los pequeños comerciantes, artesanos y productores locales, por la llegada de la cadena supermercadista francesa “Carrefour”.

Traslado de Prácticas de Corrupción por ciertas Empresas del Mundo Desarrollado

También impactan negativamente a los gobiernos nacionales y locales situaciones que podríamos caracterizar como “**transferencias de corrupción**”. Estas quedan ilustradas con el escándalo de la empresa alemana Siemens o el caso recién retomado de los sobornos belgas por la venta de aviones usados Mirage a Chile. En la primera situación, Siemens confiesa públicamente el uso de cientos de millones de euros en sobornos gastados principalmente a los países en desarrollo. En la segunda, la justicia chilena abre una investigación para identificar y castigar a los culpables, presuntamente personal en retiro de la fuerza aérea e intermediarios civiles chilenos y belgas.

Ambos casos parecen ser la punta de un gigantesco iceberg que involucra a una cantidad indeterminada de corporaciones multinacionales en acciones de corrupción, lo que afectan negativamente a la ya débil institucionalidad de los países en desarrollo. Lo novedoso es que la corrupción no aparece ahora como monopolio casi exclusivo del mundo en desarrollo, como comúnmente se creía. Lamentablemente las grandes empresas de los países desarrollados también la manejan bien y, peor aún, la están diseminando.

Frente a estas realidades inciertas, van a cobrar fuerza durante los próximos meses y años variadas propuestas de políticas, cambios normativos y medidas urgentes –sugeridas por las instituciones internacionales y aplicadas por gobiernos nacionales– para intentar compensar la crisis económica y sus complejas derivaciones, con políticas que incluirán regulaciones y controles de todo tipo.

Efectos Centralizadores de las Tecnologías de la Comunicación, TICs

También complican al fortalecimiento y a la autonomía municipal, el acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y de las comu-

nicaciones, diseminadas de modo poco inequitativo en los territorios. Gobiernos centrales, como el chileno, han montando recientemente sistemas centralizados de adquisición de bienes intermedios, obligatorios para todo el sector público. Los gobiernos locales también deben utilizarlo con claro perjuicio para los productores y proveedores locales poco preparados técnicamente para entrar al nuevo sistema. También se han creado sistemas nacionales de monitoreo de los programas sociales y de la inversión local realizada con recursos centrales.

Estas prácticas no contribuyen a la autonomía municipal, sino más bien la reducen y bloquean, dejando a las municipalidades en una situación desmedrada dadas sus limitaciones tecnológicas y de recursos, que les impiden modernizarse al mismo ritmo del avance del progreso técnico.

Si se tiene en cuenta que los métodos propios de un buen gobierno local -para establecer redes público privadas de colaboración- necesitan de una gran flexibilidad para posibilitar las alianzas y acciones comunes entre actores públicos, privados, organizaciones sociales y ciudadanos, entonces los controles centrales y las normas rígidas no hacen más que dificultarlos.

Para decirlo más claramente: la modernización puramente tecnocrática se opone al buen gobierno local, ya que este último necesita de una amplia autonomía y flexibilidad para funcionar participativamente con otros agentes locales, para innovar y para activar el potencial de desarrollo presente en el territorio propio.

Efectos Centralizadores de las Luchas por el Poder Político

En América Latina surge una tercera tendencia que apunta hacia la concentración del poder nacional. Son las polarizadas luchas políticas que se dan actualmente en Venezuela, Ecuador, Bolivia o Nicaragua, que refuerzan las tentaciones concentradoras de los gobiernos centrales, los cuales parecen poco dispuestos a compartir el poder de manera plural con gobiernos subnacionales vistos, a menudo, como simples opositores.

Una situación parecida se dio en la década de los 90, bajo el gobierno de Fujimori en Perú, el cual cercenó las atribuciones y recursos de los municipios provinciales, acusándolos de estar influidos por la oposición. Es decir, se volvió fuertemente atrás en el proceso descentralizador y fueron necesarios varios lustros sólo para recuperar lo perdido.

En este sentido, la Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia, FAM, está jugando un difícil pero notable papel, tratando de que la redistribución del poder y los recursos nacionales -que debe realizarse para aplicar la recientemente aprobada nueva Constitución boliviana- no se haga en desmedro de la autonomía y el financiamiento municipal. Situaciones de similar complejidad afectan a las asociaciones nacionales de municipios de otros países de la región.

6. Fortalecer los municipios y estimular el desarrollo endógeno

En este contexto complejo, cabe esperar un refuerzo de las políticas y acciones centralistas de los gobiernos nacionales, la reducción de los espacios propios de la autonomía municipal y una menor prioridad para la descentralización y los estímulos al desarrollo local de base endógena. Sin embargo, y como lo han señalado las asociaciones nacionales de municipios, la crisis no debería mermar los recursos municipales, ya que en América Latina los gobiernos locales constituyen la primera línea de contención y contrapeso a los impactos negativos de la recesión en la vida de las personas y sus comunidades.

No sólo no se debería afectar a los municipios en las actuales circunstancias restrictivas sino, muy por el contrario, habría que fortalecerlos para que mejoren sus capacidades de prestación de servicios sociales, estimulen el empleo productivo local y contribuyan a paliar los efectos negativos de la contracción de la economía global.

Pero no sólo la difícil coyuntura actual permite argumentar acerca de la importancia de la descentralización y el desarrollo local de base endógena. En la actualidad el mundo entero parece obligado a plantearse de qué manera es posible cambiar las actuales formas contaminantes y depredadoras de producción y consumo masivos. En este sentido la actual crisis constituye una valiosa oportunidad para intentar resolver muchos de los problemas críticos generados por la negativa combinación del crecimiento económico descontrolado y el consumismo exacerbado.

Para resolver estos dilemas, una opción bastante obvia es rescatar y reforzar las conductas austeras naturales de la población local –propias de los grupos medios y de los sectores más pobres- las que deberían ser sistemáticamente recuperadas mediante la acción municipal. Frente a los peligros ambientales y sociales actuales, el desarrollo local de base endógena, aun en pequeña escala, constituye una alternativa inteligente, válida y de largo plazo

Un buen ejemplo de oportunidad aprovechada se da en Nicaragua, donde la asociación nacional de municipalidades, AMUNIC, maneja un programa nacional para recuperar las formas de consumo alimenticio tradicionales –nutricionalmente equilibradas y de menor costo- que están siendo desplazadas por los hábitos de consumo que promueven la comida chatarra a través de los medios de comunicación. Se busca compensar así la verdadera epidemia de desnutrición que afecta a la mitad de los niños nicaragüenses ya que sus madres –en especial las que trabajan- están perdiendo el hábito de cocinar alimentos tradicionales y lo sustituyen por la comida rápida o envasada.

Oportunidades para el Desarrollo Local en Tiempos de Crisis

Como es sabido, la base de las culturas emprendedoras descansa, en gran medida, en las culturas locales. Las formas microempresariales,

artesanales y campesinas de producción en pequeña escala, ambas presentes por doquier, han proporcionado la base cultural y los medios necesarios a las familias para subsistir y progresar, con un impacto ambiental limitado. Esto es lo contrario de lo que acontece ahora en la Amazonía brasileña, donde grandes hacendados y migrantes recientes talan el bosque tropical para comercializar la madera e instalar ganadería extensiva, con efectos devastadores sobre el medio ambiente y las culturas locales.

Por el contrario, hay ejemplos notables de desarrollo local de base endógena, como el legendario parque industrial de Villa El Salvador, en Perú, o la industria metal mecánica exportadora basada en la tradición manufacturera local de la ciudad de Rafaela, en Argentina. Pero también están surgiendo ejemplos más actuales, como las positivas derivaciones localistas del turismo nacional e internacional, que estimula la recuperación de tradiciones, fiestas y arquitecturas típicas, para hacer más atrayente y acogedor al territorio propio.

Otro caso interesante lo constituye el programa “La Basura es un Tesoro”, de la asociación de municipios de Nicaragua, AMUNIC, que favorece ya a un tercio de los municipios nicaragüenses. Los ejecutores señalan que a escala local el reciclaje genera empleos en número importante, derivado de actividades generadoras de valor agregado -mediante el reciclaje manual de la basura- que reactivan las culturas emprendedoras, austeras y de uso cuidadoso de los recursos locales. Tal vez sea poco estadísticamente hablando -si nos se ubicamos en la óptica macroeconómica- pero es culturalmente mucho cuando se trata de generar un nuevo y equilibrado desarrollo.

Por su parte, la FAM de Bolivia ha logrado, con apoyo técnico de la Federación Canadiense de Municipios, FCM, que el gobierno nacional cree fondos de inversión accesibles a los gobiernos locales con recursos provenientes del excedente de los hidrocarburos. Esto permite a los municipios financiar sus acciones de apoyo a la educación, a la salud y al desarrollo económico local. Estas políticas tienen un efecto beneficioso al promover inversiones locales en servicios sociales, estimular las culturas emprendedoras generadoras de empleo con inversión limitada y mitigar la presión sobre el medio ambiente. En la actualidad la FAM promueve, además, la creación de un Fondo Verde de inversión local, favorable al cuidado del medio ambiente.

Es indispensable insistir en las bondades y oportunidades que implica para la humanidad y el planeta el desarrollo local de base endógena, facilitado mediante el fortalecimiento y estímulo del modelo de buen gobierno local. En este sentido, las agencias internacionales de desarrollo y los gobiernos nacionales ayudan bastante poco, ya que tienden a asumir como inevitables las tendencias gigantistas en boga, que promueven la adopción de soluciones masivas elaboradas y ejecutadas de modo vertical, altamente tecnologizado y, además, centralizado.

Aunque sea complicado afirmarlo, yendo contra supuestos consensos de opinión, los “Objetivos del Milenio” de la ONU asumen parte de esa lógica gigantista, al subvalorar el aporte y las prioridades establecidas localmente, priorizando metas y objetivos establecidos mundialmente. Estos objetivos, aparentemente loables e indiscutibles, excluyen tanto las particularidades locales como las opciones alternativas que surgen en los territorios y desde las comunidades.

Un ejemplo es Chile, donde la mayor parte de los objetivos del milenio se encuentra cumplidos; no obstante, hay otras prioridades de gran urgencia y dramatismo que afectan a la población y a los gobiernos locales actuales, que no han sido debidamente consideradas. En Santiago justamente se da un ejemplo dramático y reciente del alto costo de las políticas nacionales verticales e inconsultas: el sistema de transporte público masivo “Transantiago”, cuyo fracaso ha hecho que la demanda principal de la mayoría de los santiaguinos sea un transporte público de calidad.

En efecto, este nuevo sistema de transporte público impuesto desde el gobierno central reemplaza a comienzos del 2007 a las antiguas “micros amarillas”. Diseñado en base a estudios, consultorías, simulaciones con tecnología “de punta”, acciones todas realizadas por el gobierno nacional, el Transantiago ha sido un fracaso mayor de políticas públicas centralmente elaboradas, aplicadas a espaldas de ciudadanos y municipios, al estar muy por debajo del sistema anterior. Una demanda recurrente de los santiaguinos es la mejora urgente del transporte público de la urbe, recuperando frecuencias y recorridos de las viejas micros amarillas. El transporte es prioridad uno en Santiago, por sobre varios de los objetivos del milenio.

Aprovechar las Oportunidades de la Crisis apoyando al Movimiento Municipalista

En suma, apoyar metódicamente a los gobiernos locales y estimular al movimiento asociativo municipal permite una modernización adaptada de los gobiernos locales, estimula el surgimiento de nuevas formas de buen gobierno y, al mismo tiempo, genera presión democrática legítima sobre los gobiernos centrales y las agencias internacionales de cooperación. Si bien el objetivo principal continúa siendo relanzar los procesos de descentralización y democratización, al menos se debe evitar que los gobiernos centrales cedan a las tentaciones de reconcentrar el poder y los recursos, desandando lo avanzado durante varias décadas en casi toda América Latina.

Apoyar el fortalecimiento de las asociaciones nacionales de municipios y estimular sus alianzas con las universidades para realizar una mejor gestión del conocimiento o saber local, permitiría proveer a las autoridades locales y a sus asociaciones de buenos datos y argumentos para mejorar sus capacidades democráticas de presión y negociación. Mejorar el desempeño de las asociaciones también ampliaría su influencia hacia los grandes y pequeños actores públicos y privados —y hacia la ciudadanía entera— en el debate crítico que se viene sobre el desarrollo futuro.

Una gestión efectiva del saber local es indispensable para contrarrestar las culturas y argumentos centralistas, para negociar con los gobiernos centrales y parlamentos, pero es también una valiosa herramienta para mejorar la gestión municipal mediante la disseminación y uso frecuente de la denominada “tecnología de lo obvio”. Es decir, aplicar en el municipio propio lo que otras autoridades locales ya han realizado con éxito en los suyos.

Llevar a cabo todas estas tareas puede aparecer como intentos vanos de remar contra la corriente de los estilos de desarrollo en boga, aunque ahora éstos estén en crisis. No obstante, estas iniciativas parecen indispensables para el progreso sustentable de la humanidad y, como tales, requieren de la mayor convicción, motivación y persistencia posibles tanto del propio movimiento municipalista y descentralizador, como de sus aliados democratizadores.

Al parecer, sólo redes municipales fortalecidas de asociaciones nacionales e internacionales de municipios, acompañadas de los actores más democráticos de la sociedad civil y del mundo académico, parecen estar en condiciones de persistir a todo trance en el impulso de políticas de descentralización afines con formas de desarrollo humano sustentable de base endógena y amables tanto con el medio ambiente, como con las personas que allí habitan.

Bibliografía

CGLU y DEXIA (2007), *Local Governments in the World: Basic Facts on 82 selected Countries*, Barcelona.

Daughters, Robert y Harper, Leslie (2007), “Fiscal and Political Decentralization Reforms, en *The State of State Reform in Latin America*”, BID y Stanford University Press, Washington D.C.

Javed Burki, Shahid; Perry, Guillermo E. y Dillinger, William (1999), *La Descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington D.C.

Klikberg, Bernardo y Sen, Amartya (2007), *Primero la Gente*, DEUSTO, Barcelona.

Nickson, Andrew (1996), *Local Government in Latin America*, Lyenne Rienner Publishers, Londres.

Quintero, Rafael (2006), *Asociativismo Municipal en América Latina: Gobiernos Locales y Sociedad Civil*. FLACMA-DIFD-GTZ, Quito.

Rosales, Mario y Valencia Carmona, Salvador (2008), *La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo*, Capítulo América Latina, páginas 75 a 112. CGLU, DEXIA y otros, Barcelona.

Rosales, Mario (2004), *El Buen Gobierno Local*, Editorial Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.