

GLOBALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y TERRITORIO¹

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y CORPORACIÓN ESCENARIOS

RESUMEN

El Documento realiza un pormenorizado análisis acerca de los cambios políticos y sociales que los países deben enfrentar en un mundo globalizado, donde “las fronteras han sido reemplazadas por los límites” y la información circula con libertad “a través de la compleja red de conexiones e interconexiones que caracterizan la nueva arquitectura global”.

Los cambios que ha experimentado Europa son, en cierta forma, un modelo interesante para iniciar reflexivamente el camino hacia la descentralización, con base en una sólida organización de las ciudades, por cuanto lo “local es el mejor escenario para llegar a lo global”. Las ciudades están forzadas a ser mucho más competitivas y a suplir los procesos de atraso ocasionado por las aperturas económicas. Los gobiernos locales tienen la obligación de trabajar para mejorar la capacidad productiva, lo cual requiere la definición de políticas macroeconómicas y un apoyo decidido a la descentralización territorial. La comparación entre la mencionada experiencia europea y la latinoamericana aporta elementos para la definición de estrategias en este campo.

En América Latina es conveniente que los procesos de descentralización se acompañen de un desarrollo social con sentido de equidad. El documento analiza aspectos como la justicia territorial; los servicios públicos; el transporte, como uno de los ejes principales; la definición de una arquitectura institucional con un ordenamiento territorial, donde se tengan en cuenta las necesidades de los ciudadanos.

Se analizan diez importantes tópicos del progreso de Bogotá, que son un excelente ejemplo de una planeación política eficiente y responsable que considera el bienestar ciudadano.

Finalmente, el documento indica que: “Un crecimiento que contribuya a disminuir la pobreza y a reducir la desigualdad, creando oportunidades económicas para los pobres en el corto plazo, mediante el apoyo a la generación de ingresos y el acceso a los recursos productivos; y en el mediano y largo plazo, a través de políticas educativas y de capacitación de calidad que contribuyan a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza”, es el escenario más adecuado para lograr el desarrollo latinoamericano, “sin olvidar que la regla de oro en materia territorial es la de pensar globalmente y actuar localmente”.

PALABRAS CLAVE

Foro de Biarritz, globalización, democracia, territorio, descentralización, equidad territorial, América Latina, Europa, competitividad,

política, políticas públicas, macroeconomía, servicios públicos, transporte, arquitectura institucional, ordenamiento territorial, desarrollo social, democracia, seguridad social.

ABSTRACT

The document thoroughly analyzes the political and social changes that countries must face in a globalized world, where “boundaries have been replaced by limits”, and information freely circulates “through the complex network of connections and interconnections that characterize the new global architecture.”

The changes Europe has gone through constitute, in some ways, an interesting model to thoughtfully begin the path towards decentralization, on the basis of a solid organization of cities because “acting locally is the best approach to becoming global”. Cities are bound to be much more competitive and to make up for the hampering caused by the opening-up of the economy. Local governments must work to improve production capacity, which requires defining macroeconomic policies and enforcing strong support to territorial decentralization. The comparison between the aforementioned European experience and that in Latin America contributes important elements to the definition of strategies in this field.

In Latin America, it is advisable to accompany decentralization processes with social development vested with a sense of social equity. The document analyzes aspects such as territorial justice; utilities; transportation, as one of the main issues; and the definition of institutional architecture within the frame of territorial legislation, in which the welfare of the citizens is taken into account.

Ten important issues concerning the progress of Bogotá are analyzed because they represent an excellent example of efficient and responsible political planning that considers the welfare of its citizens.

Finally, the document points out that “A development plan contributing to reduce poverty and inequality by creating short-term economic opportunities for poor people, through support to income generation and access to productive resources; as well as medium- and long-term opportunities, through education policies and high-quality training programs helping to the proliferation of poverty” is the most appropriate scenario to achieve Latin American development, “never forgetting that the golden rule with respect to territorial issues is thinking globally and acting locally”.

1 Documento preparado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Corporación Escenarios para el VI Foro de Biarritz. Septiembre 29 y 30 de 2005.

GLOBALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

En el mundo global de hoy, las fronteras han sido reemplazadas por los límites; por encima de las viejas divisiones geográficas que definían los espacios de soberanía de los estados, circulan hoy, con toda libertad, los flujos globales de información, a través de la compleja red de conexiones e interconexiones que caracterizan la nueva arquitectura global. Para estos flujos existen restricciones que solamente pueden definir, establecer y hacer respetar los usuarios de la red. Siguiendo esta nueva realidad, el viejo concepto de “territorialidad” que atribuía a cada nación un Estado y a cada Estado unas fronteras, ha sido desbordado por el renacer de viejas solidaridades geográficas que aproximan ciudades y regiones que se agrupan en alianzas estratégicas supranacionales.

América Latina, como ya lo hizo Europa en su momento, también está comenzando a vivir esta nueva época de extraterritorialidad global; pero, a diferencia del viejo continente, donde, como observaba Hegel, hay más historia que geografía, en esta parte del mundo hay más geografía que historia, más gobierno que Estado, más poder que autoridad y más territorio que Nación.

Esta última característica determina las principales diferencias entre el concepto de región en América y Europa. Mientras en esta última el concepto está indisolublemente asociado al de nación –lo cual explica la insatisfacción étnica de muchas regiones, – en América Latina la idea de región tiene mucho más que ver con diferencias topográficas, como el mar y la montaña, o sociales, según se trate de regiones más o menos pobres.

La expresión dinámica de lo regional lleva a una segunda distinción de fondo;

mientras el nacionalismo en América Latina es inclusivo porque cumple el papel de un verdadero mito integrador, en Europa se asocia con exclusión, con diferenciación y hasta con confrontación. Por muchos años, desde la época de la independencia latinoamericana, el nacionalismo ha cumplido un papel unificador del sentimiento latinoamericano contra el dominio colonial, la dependencia externa en el siglo XX y a favor de modelos proteccionistas de desarrollo; al punto tal de que la defensa de “lo nacional” se puede considerar hoy como un componente básico de la agenda externa común de la región para encarar los desafíos que le plantea la globalización.

En contraste también con Europa, la inquietud latinoamericana por los conceptos de región y territorialidad es relativamente reciente. De hecho, las primeras divisiones territoriales hemisféricas resultaron más de los apetitos de dominio de los generales ganadores de las guerras de la independencia, los llamados “supremos”, que de configuraciones territoriales coincidentes con espacios sociales y económicos geográficamente definidos y relativamente homogéneos. Las primeras teorías orgánicas sobre el desarrollo territorial se vinieron a conocer ya entrado el siglo XX, cuando, en los años 50, el profesor Albert Hirschman hablaba de la inversión como inductor pasivo de la descentralización territorial, que “tiende a largo plazo a distribuirse equilibradamente en el territorio”. El profesor Lauchlin Currie, en la orilla opuesta, sostenía la necesidad de crear polos de desarrollo a través de la creación de megaciudades que jalonaran, como una gran locomotora, los procesos locales y regionales.

En los años 60, estas teorías comenzaron a rendir sus frutos cuando los gobiernos, de manera explícita y planificada, recurrieron a procesos de descentralización administrativa orientados más por criterios de eficiencia que por una voluntad política definida por fortalecer espacios territoriales autónomos. En la década de los 80, los mecanismos de descentralización fiscal fueron incluso utilizados para reducir, de manera engañosa, los niveles explosivos del déficit fiscal, al trasladar responsabilidades no financiadas a los entes locales. Más recientemente, el tema fue abordado de manera más política al incluirlo en las nuevas cartas constitucionales al lado de figuras propias del nuevo constitucionalismo latinoamericano como las cortes constitucionales o el derecho de amparo. La elección popular de alcaldes y gobernadores, la institucionalización de transferencias fiscales, y el reconocimiento de espacios de autonomía administrativa forman parte de estos avances que, lamentablemente, en algunos países de América Latina todavía están por consolidarse.

Si en América Latina la institucionalidad desarrolló la regionalidad, en Europa ha sido la regionalidad y, más precisamente, el concepto de región-nación el que ha inducido la respuesta institucional sin que hasta el momento, en muchos casos, se haya conseguido plenamente, como lo prueba la persistencia de reclamos nacionalistas no satisfechos.

¿Cómo hacer coincidir estos dos conceptos interoceánicos tan distantes sobre la regionalidad? La respuesta está en las ciudades; las ciudades son los espacios protagónicos del nuevo mapa global, como en su momento lo fueron los estados desde el momento en que se firmó la Paz de

Westfalia. Esas ciudades-región, conectadas, competitivas y bien desarrolladas urbanísticamente, constituyen el espacio perfecto para superar los cuatro retos fundamentales que hoy plantea la globalización: la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social, la competitividad en lo económico y la identidad en lo cultural. Nuestra tarea es pasar del concepto un poco romántico de las ciudades hermanas al de las ciudades aliadas para acometer los desafíos globales.

Las autoridades locales, por su cercanía con el ciudadano, tienen más legitimidad para actuar que las nacionales. Encuestas recientes en América Latina demuestran que las instituciones políticas que más respetan los ciudadanos son las de su municipio y su región, seguramente por la relación de proximidad de los ciudadanos con sus autoridades territoriales que ellos conocen, eligen, vigilan, controlan, premian y castigan. La idea de la institucionalidad local para la gobernabilidad nacional ha llevado a autores como Boussier a proponer, como alternativa para una descentralización efectiva, la conformación de “proyectos políticos regionales” a través de los cuales el Estado actuaría como *actor político*, y la región, como *actor social*. Se trataría de llegar a la conformación de estados regionales, al estilo de Italia, con los elementos diferenciadores del sistema español y la posibilidad de configurar alianzas estratégicas territoriales entre ciudades y regiones del mundo, como ya se está haciendo en Europa.

Un elemento indispensable en esta tarea de articulación de un nuevo concepto de región para la globalización, es el establecimiento de políticas y fondos de cohesión que permitan la reducción de asimetrías entre los distintos entes territoriales y países, como

ha venido sucediendo en la Unión Europea para garantizar el principio de solidaridad entre regiones que, con el de la solidaridad entre generaciones, son puntales claves de una buena política de cohesión social.

Equidad y localidad. La localidad ayuda también a reducir los costos de inequidad propios de los procesos globales contemporáneos. Está claramente establecido que la globalización “cuesta” en términos sociales, que tiende a la fragmentación de la sociedad y produce una brecha entre el consumo simbólico (integración virtual) y los consumos reales (desintegración social), consecuencia de unas deficientes condiciones de distribución del ingreso como resultado del desempleo, el subempleo y la informalidad laboral. El más reciente informe sobre el estado del desarrollo humano en el mundo, publicado por Naciones Unidas, muestra claramente que América Latina es la región más injusta del planeta, la peor distribuida; a sus problemas estructurales de inequidad relativa se ha añadido recientemente la presencia de una serie de fenómenos sociales como el envejecimiento prematuro, la informalización de la economía y la ruralización de sus ciudades.

El paso necesario del concepto asistencial a la pobreza, que predominó en los años 80, a uno más complejo de exclusión-inclusión que expresa el carácter complejo de la marginalidad y su relación con valores como los de la libertad y la participación social, supone un redimensionamiento del concepto de Estado-bienestar para acercarlo a las necesidades del ciudadano a través de programas que solamente se pueden concretar en el espacio funcional de lo local.

La discusión entre el cosmopolitismo cultural que pretende imponer un sistema

de pensamiento único global, y el multiculturalismo que aboga por el respeto de todas las manifestaciones culturales particulares y el pensamiento crítico, se resuelve a través del fortalecimiento y la exaltación de todas estas identidades locales como parte del gran caleidoscopio global. Está claro que el hipertexto de la comunicación, en un mundo transnacional, desborda las manifestaciones específicas de identidad; la construcción de una identidad global a partir del respeto de las identidades territoriales es el más formidable reto que plantea hoy la globalización para no volver a caer en la trampa de confundir capitalismo con Occidente, y los dos con globalidad, y dejamos de lado todas las demás manifestaciones culturales que no se le asociaban. De este desencuentro de civilizaciones (Huntington) se alimentó y se sigue nutriendo el terrorismo. América Latina está vacunada contra el cosmopolitismo gracias al mestizaje, esa posibilidad de amalgamar y poner a vivir y convivir las más distantes manifestaciones étnicas y culturales.

En síntesis, lo local es el mejor escenario para llegar a lo global. El proceso de relocalización o descentralización no consiste, como antes, en un simple reparto de recursos financieros y de competencias entre los municipios y las regiones. De lo que se trata, esencialmente, es de desarrollar nuevos proyectos regionales o locales, acordes con las características de cada país, que garanticen la realización de tres principios fundamentales: el *principio de proximidad*: cada región tiene la responsabilidad de su entorno inmediato; el *principio de contractualidad*: no hay relaciones jerárquicas, sino concertadas entre los distintos niveles territoriales, incluido el nacional, y el *principio*

de diversidad: cada región es distinta y se deben respetar sus especificidades.

GLOBALIZACIÓN Y CIUDADES COMPETITIVAS

Desde mediados del siglo XX, en los países en desarrollo, en contraste con la Europa Occidental, Norteamérica e Inglaterra del siglo XVIII y principios del XIX, la migración resultante de los nuevos patrones de poblamiento fue recogida por un sector de servicios heterogéneos y de baja productividad mientras una parte menor de la fuerza laboral urbana se incorporó al sector manufacturero y moderno de la economía².

El modelo exportador que predominó en América Latina, en la primera mitad del siglo XX, fue el de bienes primarios y solo a partir de la segunda posguerra³ en el marco de la estrategia sustitutiva de importaciones –ISI–, los países más grandes se concentraron en la ampliación del mercado interno para profundizar el proceso de industrialización. La relación salarial fue altamente regulada en un ámbito de compromisos institucionalizados con los actores sociales ligados a la industria moderna y al Estado. La contrapartida fue la exclusión de las amplias masas del sector informal. Por tales características la expansión del mercado interior no se tradujo en un vector dinámico de la expansión económica ni en una mejoría sustancial de las condiciones de vida de los sectores populares.

La apertura de las economías latinoamericanas a las exigencias del Consenso de Washington generó profundas tensiones entre las nuevas reglas liberalizadas de carácter comercial, y las normas de producción

arraigadas a una larga tradición de construcción social interna. Este doloroso proceso se ha reflejado en una evidente desindustrialización de la región, particularmente fuerte en los sectores de mayor complejidad tecnológica, y un crecimiento de las tasas de desempleo urbano de la región.

GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES

A lo largo de las tres últimas décadas ha tenido lugar una sustancial modificación en la estructura del comercio internacional en el que predominan los bienes manufacturados producidos en zonas urbanas, en detrimento de los bienes primarios.

Dentro del enfoque que predominó en los años ochenta, la única acción gubernamental posible era supervisar todos aquellos factores que distorsionaban el libre juego de las fuerzas de mercado, aplicando las recetas ampliamente conocidas del FMI y el Banco Mundial. Los resultados de estas políticas han sido contrarios a lo previsto. Y así, como han crecido las brechas entre países desarrollados y no desarrollados, lo han hecho las brechas entre regiones produciendo la fragmentación territorial de los estados nacionales especialmente en Asia, África y América Latina.

Una parte apreciable de las ciudades latinoamericanas crecieron bajo la sombra de la industrialización a través de la sustitución de importaciones y la acción del Estado que promovió la ampliación del mercado interior al mismo tiempo que lo aislaba relativamente, de la competencia internacional; lo cual dio lugar a la configuración de normas de producción -productividad, calidad,

2 En casi todos los países latinoamericanos el denominado sector informal acoge, de manera permanente, el 50% o más de la población económicamente activa (PEA).

3 Las fechas de corte son una generalización, cada país presenta dinámicas específicas y su propia temporalidad.

diseños, prácticas comerciales - alejadas de las internacionales vigentes. Mientras unas regiones y ciudades lograron articularse con éxito a la adhesión a un régimen internacional de intercambio, otras, por el contrario, no lograron hacerlo y vieron sus estructuras productivas arrasadas por la competencia externa y fueron incapaces de generar las innovaciones requeridas.

¿Qué capacidad tienen las ciudades para modificar su inserción en un mundo globalizado?

Las transacciones internacionales de bienes y servicios son cada vez más el resultado de procesos productivos originados en las ciudades y dado que algunos sectores productores de bienes y servicios transables ganan en competitividad mientras otros sufren el efecto contrario, los efectos de la globalización sobre las ciudades serán diferentes. Las grandes ciudades presentan ventajas importantes para modificar su inserción en un mundo globalizado, dentro de las cuales se cuentan:

- **Estructuras productivas diversificadas.** Las grandes ciudades cuentan con estructuras productivas ampliamente diversificadas. La profundidad e intensidad de la división social del trabajo permite, de un parte, la especialización y la conformación de importantes mercados locales, que en asocio con el mercado nacional, les permite aprovechar las economías de escala.
- **Las ciudades productivas son generadoras por excelencia de capital de vida**⁴. El

dominio de las técnicas y las tecnologías, se convierte en el primer factor que explica la competitividad de las naciones⁵ y este solo es posible en la medida en que se disponga de una sólida estructura científico-tecnológica, conformada por instituciones de formación profesional, de educación superior y de investigación avanzada estrechamente relacionadas entre sí y con el mundo de la producción. Los grandes conglomerados urbanos están en mayor capacidad que las otras regiones de un país, de construir estructuras científico-tecnológicas y desarrollar “capital de vida” -a través de la calificación y cualificación de la fuerza laboral y la generación de nuevos conocimientos- que permitan elevar los niveles de productividad de los factores a largo plazo.

- **Densidad institucional.** Importa tanto el tejido institucional como su densidad, que permite que los mecanismos de “buen gobierno” funcionen adecuadamente, generen cohesión y se reproduzcan. Las ciudades que presentan niveles elevados de densidad institucional han logrado consolidar sistemas productivos locales y adaptarse a los cambios, incluso radicales, inducidos por la globalización. En el caso de las que no lo han conseguido -como sucede con gran parte de las ciudades latinoamericanas- la globalización ha afectado negativamente sus estructuras productivas.

LIMITACIONES PARA LOGRAR DICHA ADAPTACIÓN

Así como las grandes ciudades gozan de

⁴ Cita de Théret.

⁵ El conjunto más dinámico de bienes transados en el comercio internacional en las dos últimas décadas (equipos de computación y telecomunicaciones) se caracteriza por el hecho de que el valor de sus componentes físicos y la mano de obra directa es una fracción nímia del valor de estos productos; la mayor proporción de su valor está representado por el conocimiento -un intangible- incorporados en su producción. Lo que contrasta abiertamente con lo acaecido a principios del siglo XX en el caso de manufacturas como automóviles.

ventajas que les permiten adaptarse a las condiciones impuestas por la globalización, también presentan restricciones que les impiden aprovecharlas. El balance entre ventajas y restricciones determinará el resultado y los efectos sobre las economías de las ciudades, de los cambios en la forma de adhesión a un régimen internacional en un mundo globalizado. Para el caso de las ciudades latinoamericanas las formas institucionales o estructurales y los compromisos institucionales construidos bajo la ISI, como los establecidos con la clase obrera, a menudo amparados constitucional y legalmente, limitan la capacidad de las regiones para aprovechar plenamente sus ventajas.

En contraste con esta incapacidad nacional para modificar las viejas normas de producción, las políticas de ajuste, derivadas del Consenso de Washington, lograron modificar rápidamente las formas de adhesión a un régimen internacional, pues únicamente bastaba la voluntad política de las cimas de los gobiernos y la expedición de unas cuantas normas legales, en su mayoría potestad del ejecutivo. A este fenómeno debe agregarse que las políticas metaeconómicas y macroeconómicas tienen carácter nacional y determinan, de facto, las políticas de desarrollo productivo de orden regional o local.

Tres factores van a ser determinantes en el desencadenamiento de dinámicas locales y de gobernabilidad que pueden dar origen a sistemas productivos locales (SPL) competitivos en mercados abiertos y globalizados.

a) Actores en presencia. Los sistemas productivos locales –SPL– se caracterizan como “formas organizacionales” que comprenden proximidad geográfica,

organizacional e institucional que realizan muy bien las pequeñas y medianas empresas, a diferencia de las relaciones que establecen las grandes firmas y entre ellas, con sus trabajadores y con los poderes políticos locales. Precisamente, uno de los factores claves en el éxito de los SPL es la calidad de la mano de obra –habilidades, destrezas, capacidad de aprendizaje– y capacidad de establecer relaciones de confianza y solidaridad con los patronos, tarea facilitada en el caso de las pymes por la cercanía en el proceso productivo entre el propietario-gerente y los trabajadores. La pregunta que surge, inevitablemente: ¿cuál es la capacidad del medio local de generar empresas y generar las condiciones necesarias que permitan desplegar todas sus potencialidades a los posibles empresarios, a los arrendatarios (“*entrepreneurs*” en el sentido de Schumpeter)? Si las sociedades han generado, debido a factores políticos, culturales y económicos, sectores de población decididos a desarrollar actividades empresariales, a convertirse en empresarios y asumir riesgos, las políticas activas de desarrollo productivo tendrán éxito y serán, relativamente, fáciles de implementar. El gran reto, tanto para las autoridades locales como para la sociedad civil, es establecer los mecanismos para detectar estas potencialidades empresariales y crear el entorno adecuado –institucional, político, económico y cultural– que les permita desplegar sus potencialidades.

b) Estrategia de dos actores. Las estrategias de dos actores, empresarios y

autoridades locales, van a determinar, en gran medida las posibilidades de consolidación de los SPL. Las reformas estructurales, inspiradas en el Consenso de Washington, dieron lugar a una reducción en la tasa de ganancia de los sectores productivos de bienes transables que afectó particularmente a las pymes, muchos de los cuales migraron hacia otras actividades económicas. En algunas regiones y ciudades dichos efectos adversos pudieron ser contrarrestados y las estrategias coordinadas de empresarios y autoridades locales le dieron un nuevo aire a los SPL. En otras, por el contrario, las estrategias de los actores, por diferentes motivos, no sólo no pudieron contener la crisis sino que la profundizaron, acelerando la desindustrialización de amplias zonas.

c) Gobernabilidad institucional (*institutional thickness*). La gobernabilidad de un territorio resulta de la articulación entre actores e instituciones y permite que las estrategias de unos y otros se alinien al modo de gobernación del territorio. Los territorios donde existe una mayor densidad institucional están en mayor capacidad de soportar los choques externos inducidos por las políticas de apertura en un entorno globalizado que se traduce en el diseño de nuevas estrategias productivas por parte de los actores, el cambio en las rutinas de producción y gestión por parte de las empresas y la renegociación de los compromisos institucionalizados, sin comprometer la confianza y la solidaridad de los trabajadores con el mundo de la producción. Cuando la densidad

institucional es reducida, los actores con poder han tendido a descargar todo el peso del aporte sobre los actores más débiles, menos organizados, comprometiendo la sostenibilidad de los procesos productivos y exacerbando las tensiones sociales.

Los mitos de la convergencia y las exportaciones como único motor del crecimiento de los países, han identificado -en las últimas dos décadas- a altos funcionarios del Estado, empresarios, formadores de la política pública económica y política y a una parte apreciable de los economistas académicos en la aplicación de medidas que atentan contra la solidaridad y hacen precarias las condiciones sociales y del trabajo. Los costos sociales de tales políticas, señalan sus proponentes, serían compensados, a largo plazo, por las posibilidades de convergencia entre países, lo cual contrasta con toda la evidencia histórica reciente. Sigue siendo claro que el crecimiento del mercado interior, continúa siendo hoy, a pesar de todo, el mecanismo por excelencia para crecer, desarrollarse y articularse exitosamente al comercio mundial de mercancías.

TAREAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA MEJORAR LA CAPACIDAD COMPETITIVA DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

Las políticas de desarrollo adelantadas en el marco de la ISI, tradicionalmente no se preocuparon por su coordinación y articulación con otras políticas, como la macroeconómica y la regional. Hoy, por el contrario, las políticas de desarrollo productivo local o regional deben ser explícitamente compatibles con estas políticas en la

medida en que ellas inciden directamente sobre los agentes económicos locales. El desarrollo de estas políticas requiere: un activo proceso de planificación estratégica de desarrollo productivo local, y una sólida institucionalidad local o regional. En el desarrollo del proceso planificador, las autoridades locales, en asocio con los diferentes actores concernientes a los SPL -que comprende entre otros, empresarios, trabajadores, académicos- deben establecer, en primer lugar, las ventajas y limitaciones del SPL y, a partir de esta situación, diseñar las acciones correspondientes para reducir sus limitaciones y maximizar sus ventajas. A menudo los acuerdos entre actores, por ejemplo para llevar a cabo inversiones modificar prácticas o procedimientos, permite eliminar obstáculos al crecimiento de los SPL; en otros casos, se requiere de acciones más complejas que hacen necesaria la interacción de múltiples actores durante períodos más prolongados. Tal es el caso, entre otros, de los procesos de innovación tecnológica o de formación avanzada.

Es esencial el papel que pueden cumplir ciudades y regiones como escenarios para el desarrollo de nuevos proyectos productivos que mejoren la competitividad económica; no en vano se ha señalado que la regla de oro en materia territorial es la de pensar globalmente y actuar localmente. Las nuevas ciudades globales serán, incluso, ciudades-regiones, centros de dirección, equipados con instrumentos comunicativos que les permitan acceder en tiempo real a la red y a los flujos que por ella circulen. El viejo proceso de relocalización industrial que pretendía trasladar fábricas de un lugar a otro para hacerlas más competitivas en términos internacionales, tiene ahora una expresión

virtual: los procesos productivos se desagregan tecnológicamente y se articulan virtualmente a través de torres de control informático que enlazan, utilizando la red, las regiones más distantes del planeta. Las ventajas, lo dijo Porter, ya no nacen sino que se fabrican; la fórmula tradicional según la cual bastaba con obtener una buena combinación de trabajo y capital para asegurar unos buenos niveles de productividad ha sido desplazada por nuevos conceptos del capital que superan la limitada concepción del capital financiero, como el *capital social*, que mide la densidad y calidad de las relaciones sociales para promover acciones públicas rentables en términos económicos y sociales; el *capital conocimiento* integrado por el acervo de conocimientos que pueden ser producidos o asimilados por los sistemas educativos y de innovación; el *capital cívico*, entendido como el nivel de complejidad en la relación de los ciudadanos con sus autoridades; los niveles de sustentabilidad que expresan el *capital natural* o la capacidad de construir discursos que definen el *capital cívico*. Todas estas nuevas formas de capital apuntan hacia el fortalecimiento de procesos de desarrollo endógeno, típicos de economías locales o territoriales.

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

El paradigma que ha predominado en América Latina, en un escenario de creciente globalización, y como reacción a la crisis de la deuda externa de los años ochenta, ha sido, entre otros enfoques de política, el esfuerzo por mantener una disciplina fiscal, un déficit sostenible y un ambiente macroeconómico estable. Algunos autores consideran, equivocadamente,

damente, que la descentralización que ha tenido un importante auge desde los años 80, ha actuado como una fuente potencial de desequilibrios macroeconómicos. Aspectos claves para identificar los riesgos de eventuales desequilibrios inducidos por la descentralización, estarían asociados al diseño específico de las relaciones fiscales intergubernamentales y los arreglos institucionales dentro y entre los distintos niveles de gobierno. Se argumenta que el gobierno central puede perder herramientas de control macroeconómico al ceder al nivel territorial fuentes, responsabilidades e instrumentos fiscales. A lo anterior pueden contribuir la ausencia de capacidades del nivel subnacional, la presión de los ciudadanos por mantener la cantidad y calidad de servicios públicos, frente a una débil capacidad de financiarlos, la multiplicación burocrática, el poco esfuerzo fiscal ante expectativas de mayores y futuras transferencias, e incluso el uso de ciertos instrumentos que en aras de la eficiencia pueden llevar a mayores niveles de gasto y menores recaudos como el ofrecimiento de incentivos de inversión. Es por ello, que varios estudios coinciden en señalar que durante la década de los noventa en América Latina la descentralización ensanchó la brecha entre decisiones de gasto y gravámenes e hizo más difícil garantizar la estabilidad frente a la volatilidad en escenarios descentralizados.

Frente a este intento por “satanizar” las relaciones fiscales territoriales, es preciso afirmar que el proceso de descentralización y las condiciones institucionales y fiscales que lo acompañan, per se, no son generadoras de desequilibrios fiscales. Lo anterior no obsta para que la descentralización del

gasto y de las responsabilidades deba acompañarse de diversas estrategias que busquen compatibilizar los fines territoriales con la estabilidad macroeconómica. No puede ocultarse que las tensiones entre las políticas macroeconómicas y la financiación de los procesos de descentralización han sido permanentes y recurrentes.

Mientras no se implemente una mayor potestad fiscal en poder de los territorios, será necesario acudir a un mayor desarrollo de las relaciones fiscales intergubernamentales que hoy regulan la relación entre los entes territoriales en diferentes niveles. La estructura de las transferencias y los incentivos asociados a los límites del gasto, tienen, a este respecto, un papel muy importante en el propósito de coordinar las metas y políticas macroeconómicas con las de descentralización hasta conseguir una política adecuada y equitativa que, sin sacrificar un equilibrio por parte del gobierno central, le permita asegurarle a las regiones un volumen aceptable de transferencias y un reparto razonable de la carga tributaria. Asimismo, se destaca la necesidad de efectuar ajuste y limitación a las operaciones de préstamo de los gobiernos subnacionales y ejercer controles efectivos sobre estos. Lo que sí está claro es que los gobiernos locales y regionales deben tener mayores márgenes de autonomía para cumplir un papel superior al de un simple receptor de recursos como delegatario de competencias fijas y rígidas asignadas por los gobiernos nacionales. Todos estos aspectos pueden someterse a un proceso de consenso hasta llegar a la propuesta de la Cepal de suscribir unos “pactos fiscales” entre los distintos niveles territoriales-nacional, regional y local, para definir temas como el monto de las trans-

ferencias, la distribución de la carga fiscal y normas para asegurar la transparencia, solidaridad y eficiencia del gasto.

Como bien afirma la propia Cepal:

La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía y la gestión de los recursos que debe manejar el Estado. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Por tanto, el análisis sobre los equilibrios macroeconómicos y su relación con la descentralización no debería primar exclusivamente el objetivo de eficiencia o la reducción del tamaño del Estado, sin que se tenga en cuenta de otra parte, el papel de la descentralización en la equidad y en la gestión del desarrollo local a través de los sistemas productivos locales.

Otra línea de razonamiento del análisis de la problemática de la descentralización y su relación con la macroeconomía, se plantea desde la perspectiva del desarrollo de las regiones. Como lo han sugerido algunos estudios, la centralización plantea a la vez un problema de desigualdad productiva y distributiva entre regiones más o menos ricas o competitivas. La descentralización en esta perspectiva debería y podría ser, una alternativa para un mayor desarrollo

regional en condiciones de equidad.

¿De qué forma podrían desarrollarse instrumentos para que se incremente la inversión descentralizada? ¿Podrían jugar un papel clave en la implementación de políticas sectoriales tendientes a corregir la centralización de la oferta en los centros desarrollados? ¿Cómo lograr que los instrumentos de financiación, tales como el crédito, no sigan observando patrones históricamente centralizados hasta conseguir que se distribuyan en forma más equilibrada regionalmente y a sectores específicos?

Al visualizar la relación entre macroeconomía y descentralización se debe pensar no solamente en los eventuales desequilibrios que la descentralización pueda generar y que se han discutido en el punto anterior, sino en las condiciones macroeconómicas adecuadas para que la descentralización trascienda los aspectos institucionales y políticos y se transforme en una robusta estrategia de descentralización económica con equidad.

El funcionamiento y la racionalidad macroeconómica del sistema suponen el desarrollo de un federalismo fiscal y de una descentralización apoyada en instituciones fiscales respetables y operativas y guiadas por principios esenciales de eficiencia asignativa y distributiva subnacional de los cuales pueda surgir un nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno que permita, entre otros objetivos:

- Mejorar las actividades de distribución de bienes y servicios para que el Estado se acerque en forma efectiva a las preferencias específicas de los ciudadanos.
- Garantizar adecuadas economías de escala para cada bien público (salud, educación, vivienda) de forma que

su provisión local se garantice a unos costos óptimos.

- Desarrollar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales a partir de una distribución de corresponsabilidades en la ejecución de determinadas políticas públicas.

Estas dimensiones macroeconómicas de la descentralización han tenido distintos niveles de desenvolvimiento y resultados diferenciados en los países. La cuestión radica entonces en interrogarse sobre la evaluación de estas experiencias y las recomendaciones sugeridas como resultado de la evaluación comparada en los países de América Latina y Europa sobre este particular.

LA DESCENTRALIZACIÓN DENTRO DE LAS CIUDADES: ¿QUÉ TANTO PODER CEDEN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES?

La atención en materia de descentralización se ha concentrado principalmente en los procesos del nivel nacional o federal hacia los gobiernos territoriales y, en menor proporción, en los procesos de descentralización en las ciudades. Sin embargo, así como la descentralización nacional es vista como una estrategia necesaria para profundizar la democracia, asegurar la gobernabilidad, promover la participación y mejorar la provisión de servicios públicos y sociales, igualmente resulta indispensable avanzar en esta misma línea en los gobiernos municipales. Esta necesidad es más que relevante en las ciudades medianas y grandes que concentran la mayoría de la población; muchas de ellas son, por su tamaño e importancia económica, de la dimensión de varios países y no resulta concebible pensar que su descentraliza-

ción nacional tenga como contrapartida un centralismo local.

El tema de la descentralización barrial, comunal o local en los municipios tiene una larga trayectoria en Europa. La descentralización hacia comunidades urbanas fue propuesta durante la década de los sesenta por el Consejo de Europa que propuso la descentralización barrial, especialmente en los países escandinavos, como medio para fortalecer la democracia comunal.

Desde el comienzo, estas propuestas enfrentaron el dilema entre la necesidad de contar con grandes unidades de gobierno para aprovechar las economías de escala y potenciar la eficiencia en la provisión de servicios urbanos y la intención de promover una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos de las ciudades. Durante los años setenta se reforzó esta idea de que la democracia y la eficiencia requerían de una orientación más localizada dentro de los gobiernos locales. Muchos de los programas para combatir la pobreza enfrentaron la necesidad de la descentralización y se argumentó que, para estimular la participación, era necesario que la planeación y los servicios personales fueran descentralizados. Este enfoque partía de la concepción de la existencia de una cultura de la pobreza que podría ser modificada con una aproximación de discriminación positiva (focalización), la cual incluía una mirada territorial hacia vecindarios seleccionados. Se asumía que la pobreza estaba concentrada en pequeñas áreas urbanas que podían ser intervenidas directamente.

La otra gran motivación para la descentralización barrial era el esfuerzo por mejorar los canales de representación y, en particular, de los grupos sociales que tradi-

cionalmente no encuentran un lugar dentro de los partidos políticos excesivamente concentrados en el reparto patrimonial de los bienes públicos dentro de sus simpatizantes. Este trabajo de base se concentró principalmente en los temas de la vivienda, la administración escolar, la educación preescolar y los programas de jóvenes. Estas tendencias focalizantes se enfrentaban a los conceptos tecnocráticos y gerenciales que, simultáneamente, promovían la creación de grandes organizaciones que pudieran aprovechar las economías de escala y desarrollar una competencia profesional y técnica capaz de abordar y solucionar los grandes problemas urbanos, a la cual se opusieron los movimientos barriales que presionaban medidas de descentralización participativa que promovían la apropiación e incidencia en la gestión de los servicios sociales por parte de los beneficiarios.

Adicionalmente, la práctica de la planeación urbana comenzó a incorporar la participación ciudadana y métodos de investigación y actuación que involucraban a los directamente afectados en la toma de decisiones. Finalmente, en el caso de Inglaterra, pero principalmente de los Estados Unidos, las tensiones raciales fueron un factor adicional que estimuló la descentralización barrial, la cual fue vista como un medio para desactivar conflictos sociales potencialmente desestabilizadores.

LA EXPERIENCIA EUROPEA

La experiencia de los países europeos y de Estados Unidos permite identificar tipos de descentralización barrial con diferentes implicaciones en cuanto a las posibilidades de participación e incidencia ciudadana, como el caso de la *consulta a las comunida-*

des que se concentró en desarrollar procedimientos para consultar a los individuos e intereses organizados acerca de los proyectos por ejecutar. Y aunque estos procedimientos no incluían la delegación de autoridad a asambleas representativas de los habitantes de una comunidad o barrio, comenzaron a formar parte de los procesos de recolección de información de las burocracias, especialmente de las oficinas de planeación. Esta forma de consulta se concentró principalmente en la planeación de los usos del suelo y en los servicios sociales personales; talvez por esta misma razón no produjeron cambios significativos en la participación ciudadana y democracia efectiva. Para algunos, esta promoción de la participación ha sido más una búsqueda de legitimidad que un medio efectivo de compartir el poder.

Otro de los instrumentos utilizados para “descentralizar la descentralización” es la *administración de terreno* que consiste en crear oficinas en el territorio que faciliten la comunicación entre los ciudadanos y la administración, aunque es muy poca la autoridad efectiva que se delega en los funcionarios desconcentrados. Esta forma de descentralización es practicada con diferentes modalidades en la mayoría de países europeos y en las grandes ciudades. Se supone que la administración territorial puede mejorar la coordinación, reducir la distancia y revitalizar la democracia local.

Una tercera forma de descentralización ha sido la *creación de comités en los cuales participan miembros de la comunidad y sus organizaciones*, utilizado principalmente de la administración de escuelas, hospitales, guarderías, centros de recreación y centros de atención a los ancianos.

Por último, la forma más cercana a una verdadera descentralización ha ocurrido cuando *se crea una corporación por elección popular con poderes ejecutivos y recursos financieros en una pequeña localidad*. A diferencia de las otras formas de “descentralización”, esta forma implica la creación de un nuevo nivel de gobierno con funciones propias, delegadas por el gobierno central o por el gobierno municipal del cual hace parte. Ejemplos de esta modalidad de descentralización son Madrid, Barcelona y Colonia. Sin embargo, el cuadro general existente en Europa y los países escandinavos es una situación caracterizada por una delegación restringida, la elección indirecta de los funcionarios y unos recursos financieros y administrativos muy limitados. Los temas que usualmente han abordado han sido planeación, regulación del tránsito, escuelas y actividades culturales.

Con mucha frecuencia a estos consejos barriales solamente se dan simples poderes de asesoría o consulta. La mayoría de estos consejos municipales son hostiles a la creación de estructuras políticas en las pequeñas localidades por cuanto se considera que la representación electoral municipal es incompatible con una mayor participación local. En algunas ciudades europeas se ha intentado ir más allá. Una de las experiencias más difundidas en Latinoamérica ha sido el caso de Barcelona, ciudad que desde 1979 inició un proceso de descentralización y conformación de unidades territoriales de gobierno.

La experiencia de Barcelona⁶, iniciada desde 1979, como resultado de una amplia discusión y búsqueda de consenso entre los

diferentes actores involucrados, constituye una de las experiencias más interesantes y consolidadas en cuanto a la conformación de un nivel de gobierno local dentro de la ciudad. Como objetivos persigue, entre otros, acercar el Ayuntamiento a los ciudadanos; desarrollar fórmulas de participación ciudadana en la toma de decisiones; potenciar el pluralismo político; racionalizar la organización municipal y mejorar el conocimiento de las necesidades del territorio y de los ciudadanos para adecuar la oferta de servicios y mejorar su calidad.

Desde 1984 se aprobó un ejercicio de organización territorial de la ciudad que con base en criterios históricos, urbanísticos y sociales, permitió la creación de distritos. Posteriormente se realizó un estudio detallado de las competencias que condujo al reparto entre el centro y los distritos. Estos tienen responsabilidades en múltiples servicios organizados en servicios generales, técnicos y personales. Los distritos se han fortalecido progresivamente en cuanto a número y calidad de personal y recursos y autonomía presupuestales.

La estructura política y administrativa de los distritos se complementa con un esquema de participación ciudadana que comprende procedimientos como la audiencia pública, la iniciativa ciudadana, la información pública, el referéndum y la consulta ciudadana, y espacios de participación como los consejos consultivos de entidades de ciudad y de distritos y los consejos sectoriales o de área.

LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Aunque los mayores esfuerzos en cuanto

6 Este punto se basa en Ayuntamiento de Barcelona, *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad*, Ediciones Díaz de Santos, 1999.

a reformas en América Latina se han concentrado en la descentralización del nivel nacional hacia los gobiernos territoriales intermedios o locales. También se han desarrollado múltiples experiencias que caben dentro de las distintas formas de descentralización barrial mencionadas con relación a la experiencia europea: procesos de consulta ciudadana, desconcentración, creación de comités de participación sectorial, creación de unidades locales de gobierno.

La experiencia latinoamericana muestra una diversidad de situaciones que ofrece un material muy útil para la exploración y el diseño de mejores esquemas. Por una parte, se encuentra el caso de ciudades “federales” en las cuales la ciudad está conformada por un número más o menos grande de municipios, con autonomía política, autoridades y competencias propias. En este caso existe de hecho una descentralización territorial cuya problemática consiste en la búsqueda de mecanismos que permitan conformar un gobierno central, metropolitano, que se encargue de los temas comunes y la provisión de los bienes y servicios que, por su escala, no pueden ser asumidos por cada uno de los municipios miembros. Esta es la situación de ciudades como Santiago de Chile, Lima y Caracas. En estas dos últimas ciudades se ha avanzado recientemente en la organización de gobiernos metropolitanos.

Por otra parte, otras ciudades que han conformado por así decirlo “un régimen unitario”, han puesto en marcha durante los últimos años procesos de desconcentración y de descentralización administrativa territorial. Este es el caso de ciudades como Buenos Aires, Montevideo, Bogotá, y de ciudades brasileñas donde existe la figura

del subprefecto. En Buenos Aires se ha producido un proceso de desconcentración administrativa bajo la figura de los centros de gestión y participación; la Constitución Autónoma de la Provincia de Buenos Aires, expedida en 1996, creó las comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial cuya organización y funcionamiento debería ser reglamentada por una ley que no ha sido expedida hasta el momento.

Dentro de la estructura de la administración pública del Distrito Federal de ciudad de México, existen delegaciones del distrito federal, que son órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno y con jurisdicción en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide la ciudad. El jefe de la delegación es electo popularmente en forma universal, libre, secreta y directa y cuenta con autonomía para definir su aparato administrativo y su planta de personal. Las delegaciones tienen amplias competencias en materia de regulación urbana y prestación de servicios públicos, sociales y de infraestructura y cuentan con un presupuesto importante.

Montevideo, por su parte, puso en marcha desde comienzos de la década de los noventa un proceso de descentralización que hace énfasis en la promoción de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Existen 18 zonas, cada una con una junta comunal de elección popular y un director. Adicionalmente en cada zona se conforma un consejo vecinal con participación ciudadana.

En Bogotá también, desde el año de 1991, se estableció un esquema de descentralización territorial basado en la división

de la ciudad en localidades que cuentan con una junta administradora local de elección popular directa y un alcalde local de elección indirecta; hasta el momento, el modelo no ha logrado consolidarse. La Constitución de 1991 determinó que la ciudad se dividiría en localidades, en cada una de las cuales existiría una corporación de elección popular denominada Junta Administradora Local, cuya responsabilidad principal es asignar los recursos transferidos a la provisión de los servicios locales. Igualmente las localidades tendrían un alcalde local seleccionado de una terna enviada por la junta administradora al alcalde mayor de la ciudad y contarían con recursos de transferencia de los ingresos corrientes del gobierno distrital.

La Constitución estableció algunos de los elementos básicos del modelo y dejó a la ley los acuerdos municipales y la reglamentación más detallada. Al desarrollarse esta reglamentación, empezó a hacerse evidente la hostilidad de las administraciones del distrito por una efectiva cesión de poder a autoridades políticas locales, lo cual se ha expresado en un conjunto de medidas que se han tomado para restringir y limitar la puesta en marcha de un gobierno territorial. Dentro de los aspectos que más han limitado dicha descentralización efectiva se encuentra la reducción de la importancia política del alcalde local; la limitación de la capacidad de las juntas administradoras locales; la indefinición de competencias; la carencia de una estructura administrativa propia y de planta de personal, y la concentración de las facultades de contratación en el Alcalde Mayor.

Por una parte, se dio un gran paso en cuanto descentralización fiscal al ordenar

la ley que transfiere a las localidades el 10% de los ingresos corrientes de la administración distrital -una cifra que representa hoy más de US\$100 millones anuales-, pero no se precisaron competencias, ni se otorgaron las herramientas administrativas mínimas. Recientemente la administración de Luis Eduardo Garzón ha incluido, dentro de su plan de desarrollo, el compromiso con el incremento de la autonomía local que trabaja en la formulación de una política que consolide la descentralización territorial. No resulta extraño entonces que los gobiernos locales no representen actualmente para la mayoría de los bogotanos una instancia de gobierno significativa (de hecho es desconocida para la mayoría de habitantes) y que sus realizaciones sean precarias y poco efectivas, tanto en promoción de la participación y la organización ciudadana como en mejoramiento en la provisión de servicios locales.

En conclusión, la experiencia de Europa y América Latina es rica y variada en cuanto a iniciativas de descentralización dentro de los gobiernos locales. Conocer sus avances y resultados e intercambiarlos es una tarea útil y necesaria para contribuir al diseño de modelos más adecuados y para promover la gobernabilidad democrática de nuestras ciudades. El Foro de Biarritz puede contribuir en gran medida a estos propósitos.

DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO SOCIAL Y EQUIDAD

Los procesos de descentralización valen la pena si logran mejorar los resultados en la equidad y el desarrollo social. ¿Logran los procesos de descentralización mejorar la distribución de la riqueza entre territorios de un mismo país? ¿El gasto descentralizado facilita focalizar los beneficios de la política

social en la población más vulnerable y necesitada? ¿Cuál es la arquitectura institucional, es decir, la distribución más adecuada de competencias entre niveles de gobierno para prestar servicios sociales de manera más eficiente, de mejor calidad y de fácil acceso a la población en general y a los pobres en particular? ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para cerrar las brechas sociales y estimular el desarrollo económico local al mismo tiempo? Estos son los interrogantes respecto de los cuales se desarrollan algunas consideraciones en las páginas que siguen.

La pregunta básica es la de saber si los procesos de descentralización fiscal y de competencias -del nivel central del gobierno a las entidades territoriales- tienen una vocación por la equidad; es decir, si el gasto y las funciones descentralizadas disminuyen las asimetrías de ingresos entre clases sociales y entidades territoriales. La capacidad de la descentralización fiscal y económica para convertirse en una política social distributiva está determinada por dos aspectos. El primero, depende de la proveniencia de los recursos por transferir y, el segundo, de su destino.

En cuanto al origen de los recursos, la cuestión es ¿cuáles son los grupos sociales que están realizando el mayor esfuerzo⁷, por medio de la tributación, para financiar las transferencias fiscales de la nación a los territorios? De la misma manera, debe responderse en cada entidad territorial quiénes realizan el mayor esfuerzo impositivo para financiar las funciones descentralizadas. Si la bolsa nacional de la descentralización está alimentada, como sucede frecuente-

mente en las economías latinoamericanas, por impuestos indirectos y al consumo, en vez de impuestos a la renta, las ganancias y el capital, significa que las clases bajas y medias están realizando un esfuerzo relativo mayor al de las clases altas en la financiación de la descentralización. Si, por el contrario, la bolsa está alimentada básicamente por los impuestos a la renta, las ganancias y el capital, el impacto distributivo, en términos sociales, de la descentralización será mayor. Finalmente, es posible que en muchos países las fuentes de la descentralización sean varias, en cuyo caso conviene valorar la vocación de equidad de cada una de ellas y de todas las fuentes agregadas en conjunto.

Es evidente la escasa voluntad que existe en muchos países en cuanto a la decisión política de utilizar la descentralización como mecanismo estructural de distribución equitativa de las cargas sociales en la financiación de las políticas estatales entre regiones geográficas y estratos sociales. La tendencia general de la tributación en América Latina y Europa se orienta a concentrar la carga impositiva en los impuestos indirectos -al consumo, al trabajo- por la facilidad de su recaudo y los problemas políticos que apareja el aumento de la tributación directa que grava el capital y los estratos altos.

Constituida la bolsa de los recursos por transferir, la inquietud por la equidad en la descentralización se traslada a la inversión de estas rentas y los sectores que se benefician de ellas. ¿Cuáles son las políticas territoriales financiadas mediante los procesos de descentralización? En América Latina

7 El mayor esfuerzo puede ser medido de manera absoluta: el peso de cada décil en el total de la financiación, o de manera relativa: el peso relativo de cada décil respecto de su capacidad, es decir, el porcentaje de los ingresos de cada décil consagrado a financiar la bolsa descentralizada.

generalmente son las políticas sociales como la salud y la educación pública. Otros sectores de la política social cubiertos por recursos transferidos tales como el agua potable y el saneamiento básico, los servicios públicos domiciliarios, la cultura, la recreación, el deporte y la asistencia técnica agropecuaria de baja complejidad. La conclusión es que la descentralización se ha convertido en una de las maneras más importantes de ejecutar el gasto público social en América Latina.

Pero, ¿qué tan equitativo, eficiente y distributivo ha sido este gasto social descentralizado? La respuesta varía entre países; los estudios comparativos tienden a coincidir en el reconocimiento del aumento de coberturas de los servicios de salud y educación en los últimos treinta años, así como de algunos servicios públicos domiciliarios; sin embargo, no todos estos aumentos de cobertura han coincidido con mejoramientos de calidad ni han llegado de forma equitativa y oportuna a todos los sectores de la población.

Empero, es conveniente señalar que estos procesos de descentralización han generado una apertura nacional al reconocimiento de los derechos de territorios y comunidades de menor peso en la repartición de rentas y el despliegue de los servicios estatales en la fase histórica precedente y que estos mismos procesos han ayudado a generar sistemas políticos más plurales y abiertos a la diversidad de reivindicaciones territoriales dentro de las naciones.

Los procesos de descentralización de las políticas sociales suelen ser complementados por programas de lucha contra la pobreza, liderados desde el nivel central del gobierno, pero ejecutados mediante la

participación económica, administrativa y programática de los gobiernos territoriales. Sin embargo, los programas para pobres poseen un balance contradictorio. La técnica de focalización de la población beneficiaria permite acercar el destino del gasto a grupos de población objetivo y logra una impresionante disminución de los costos al implementar políticas de impacto social que se concentran en poblaciones-objetivo previamente definidas.

Aunque la focalización es un paso en el camino hacia la universalización de las coberturas de la política social, es decir, hacia el logro de la equidad en el acceso de todas las personas a unos mínimos, ética y políticamente necesarios para construir el derecho a la ciudadanía, no logra siempre beneficiar a la población más pobre o a los sectores más vulnerables, ni puede considerarse como un sustituto de las políticas públicas en materia de provisión de bienes públicos sociales. A esta dificultad se agrega la eventualidad de que los criterios de focalización puedan ser “politizados” por el carácter particular de sus resultados que eluden las condiciones generales de pobreza. Por todas estas razones, no es extraño entonces que el carácter autoritario de muchos regímenes políticos sea complementado con programas masivos de asistencia focalizada para pobres.

DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD TERRITORIAL

Las diferencias regionales dentro de los países son universales, aunque difieren en el caso de Europa donde son menos pronunciadas que en América Latina ya que es fácil constatar un acceso mínimo universal y homogéneo de la población a un conjunto de servicios, políticas, infraestructura y garan-

tías en comparación con la incapacidad de la mayoría de países latinos para lograr una presencia estatal y del mercado en todo su territorio. La difusión nacional del gasto público, la apertura de los sistemas políticos al reconocimiento de todos sus territorios, la extensión de instituciones estatales y de actividades empresariales privadas y sociales que acometan los procesos de descentralización tiene, en muchos países de América Latina, una relación directa con la construcción inacabada de las naciones.

En los países europeos, los equilibrios de la posguerra dentro de los Estados centralizados, descentralizados y federados han llevado a mayores grados de protagonismo, prerrogativas y recursos de los gobiernos locales y sus asociaciones territoriales donde mayores grados de autonomía y un mejor equilibrio en la representación regional en los poderes nacionales, e incluso comunitarios, animan buena parte de las reformas territoriales.

La relación entre descentralización y equidad territorial tiene que ver con el origen territorial de los recursos que conforman los paquetes por descentralizar y con las localidades beneficiarias de tales transferencias. En todos los países, “la cuestión territorial” está concentrada en el debate sobre el esfuerzo que cada localidad o región realiza para la financiación de los ingresos nacionales de los cuales resultan las partidas que se transfieren luego a las mismas regiones. Para determinar la equidad interesa saber si las partidas descentralizadas guardan alguna proporción con los índices de desarrollo económico, las necesidades básicas insatisfechas, las brechas de ingresos y la calidad de vida en las entidades territoriales.

Dos preguntas aclaran la inquietud sobre este punto: ¿deben los territorios que generan mayores recursos aportar más a la financiación de la bolsa descentralizada, así reciban menos a cambio? Es el problema de la equidad a partir del origen de los recursos; y una segunda: ¿la descentralización debe ser indiferente a las diferenciaciones en niveles de desarrollo y bienestar entre entidades territoriales? Esto nos lleva al tema de la equidad a partir de los beneficiarios del gasto transferido.

Las reformas a los mecanismos de representación política que han acompañado la descentralización también son determinantes a la hora de juzgar la contribución sobre la equidad, en la medida en que las redes de poder más fuertes y mejor organizadas pueden influir a favor o en contra de un mayor desarrollo económico y social de las regiones y localidades más pobres. La equidad en la descentralización está entonces determinada por el peso de las regiones en la financiación del proceso, los criterios de repartición espacial de los recursos y la representación regional en las estructuras de poder que deciden de lo primero y lo segundo.

SERVICIOS PÚBLICOS, GLOBALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

No podemos menos que referir, a propósito del tema de equidad y descentralización en una era global, la cuestión de los servicios públicos domiciliarios. Desde principios de la década de los noventa, convergen con la tendencia privatizadora todos los países europeos en materia de servicios públicos. Fenómeno similar ocurre en América Latina. La diferencia es que el auspicio de este proceso se ha dado a instancias de la

Unión Europea y a través de los mecanismos de la Comisión Reguladora -y el programa de “liberalización progresiva” del Acuerdo General de Comercio de los Servicios (AGCS)- mientras que en América Latina la tendencia se ha verificado en forma individual por país.

En los dos últimos decenios, la reestructuración y privatización de los servicios públicos se han fortalecido en todo el mundo, bajo los supuestos de reducir el gasto público, mejorar la calidad de los servicios y su rentabilidad, o limitar simplemente el cometido del Estado en la economía.

Muchas de las empresas que participan de esta tendencia tienen una naturaleza transnacional. La privatización va unida a la apertura de los mercados de tales servicios y a la competencia extranjera como lo es, por ejemplo, el suministro de electricidad en la Unión Europea desde mediados de los años noventa del siglo XX. La propiedad de estos servicios tiende a internacionalizarse como resultado de fusiones en algunos casos y, más frecuentemente, por medio de adquisiciones.

La privatización, por lo común, ha sido versátil, desde la venta total o parcial de los bienes estatales hasta la explotación de estos servicios por contratos o arrendamientos financieros y la integración de criterios, intereses y métodos de trabajo comerciales en las empresas públicas.

Algunas voces críticas en Europa han señalado que la liberalización ha provocado problemas e injusticias en muchos países, al impactar los precios de los servicios que pueden pagar los sectores de menores ingresos, generan mala calidad en los servicios y con frecuencia fracasos administrativos y financieros de los gestores de los servicios.

En términos generales la provisión de servicios públicos domiciliarios como el agua potable, la recolección y disposición de basuras, el alumbrado público, el gas domiciliario, la telefonía local y los servicios de alcantarillado, son el resorte de las entidades subnacionales. Por tal motivo, se ha generado una asociación indeseable entre los procesos de descentralización y la exclusión de servicios esenciales para amplios sectores sociales.

Las entidades territoriales se encuentran frente al reto de conseguir un equilibrio adecuado entre intereses comerciales y empresariales que apuntan a una explotación rentable y económica, y los principios más amplios de un servicio público que trata de ofrecer suministros baratos, fiables y de amplio acceso (sean o no de propiedad estatal). Esta dualidad se refleja en todos los problemas y en todas las soluciones, y la armonización de estos intereses conflictivos resulta a veces muy difícil.

El acceso a estos servicios es a menudo inadecuado. En especial en lo que se refiere al suministro de agua potable, persisten desigualdades entre países y dentro de los mismos países. Las cifras indican que en el mundo es necesario llegar a 1.200 millones de personas excluidas. El acceso universal, por lo menos al agua potable que es una necesidad esencial para la salud y la supervivencia del ser humano, continúa siendo un reto en todo el mundo, en especial en los países en desarrollo.

Con independencia del régimen de propiedad o de que su prestación sea descentralizada, existe la obligación pública de proporcionar servicios públicos con amplias coberturas, con criterios solidarios y de buena calidad.

Sobre el particular, la OIT se ha preguntado -mayo de 2003-: “Aunque es preciso alentar el desarrollo económico y unos servicios públicos más competentes, ¿deberían los países introducir mecanismos de mercado, buscar la colaboración de contratistas privados o privatizar para prestar servicios que tengan en cuenta las necesidades humanas básicas?” Frente a lo cual se responde:

Las mejores respuestas a esta pregunta sólo pueden alcanzarse cuando se analizan las oportunidades que presentan la reestructuración o la privatización junto con sus repercusiones sociales, en particular los efectos sobre la pobreza y el trabajo decente. Los modelos de gestión pública y privada pueden ser, ambos, eficientes y eficaces, pero no ha transcurrido todavía suficiente tiempo y no hay información fiable suficiente para determinar si son más eficientes las empresas públicas o las privadas. Los distintos planteamientos del suministro de servicios deben ser objeto de exploración ya que cada región, país y municipio tiene características diversas que presentan desafíos y oportunidades especiales.

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados han abogado, con respecto a esto, por muestras de buen gobierno y de responsabilidad social. En las soluciones a la mejor forma de organización y abastecimiento de tales servicios vitales para el ciudadano del municipio y la ciudad, debe ampliarse la interlocución y el control social.

El reto está planteado en la búsqueda de que la descentralización no sea un instrumento exclusivamente privatizador,

sino que cumpla sus retos y cometidos en el acceso cuantitativo y cualitativo eficaz en los servicios. Este foro llama la atención sobre la problemática y abre el espacio de discusión sobre la misma.

TRANSPORTE INTEGRADO Y CALIDAD DE VIDA

Fundamental resulta examinar la manera en que pueda mejorarse la calidad de vida en las ciudades con la prestación de servicios colectivos esenciales como el transporte integrado, bajo las premisas de su accesibilidad universal, su sostenibilidad financiera y ambiental y la calidad de las soluciones.

En el año 2000 la Comisión Europea lanzó la iniciativa Civitas, con el fin de apoyar a ciudades europeas que se orientaran a la introducción y el ensayo de medidas audaces e innovadoras destinadas a mejorar el transporte urbano, mediante la combinación de un conjunto coherente de medidas específicamente seleccionadas para adaptarse a las condiciones locales.

El foro generó el compromiso de forjar una política ambiciosa de transporte urbano sostenible, que integre medidas, tecnologías e infraestructuras innovadoras.

En sus principales conclusiones se definió el desarrollo de un transporte urbano sostenible, a partir de vehículos más limpios y combustibles alternativos; organización y planificación del transporte; un enfoque integrado del precio del transporte urbano; instrumentos y medidas para promover el uso de modos de transporte alternativos; transporte público de alta calidad; nuevas formas de uso vehicular; promoción de la bicicleta y la marcha a pie; gestión de la movilidad y sensibilización frente al transporte.

También se hizo énfasis en la búsqueda de instrumentos y medidas para hacer un mejor uso de la infraestructura vial existente, mediante la reasignación del espacio urbano y la restricción del acceso, los sistemas de información y de la gestión del transporte inteligente (ITS); y la logística urbana limpia.

Estas iniciativas, según la declaración del foro de Civitas, persiguen el logro de un cambio significativo del reparto modal por modos de transporte sostenibles. Seguir un enfoque integrado a partir de la mayor diversidad posible de instrumentos y medidas e incrementar el uso de vehículos limpios y combustibles alternativos.

Para el caso de Iberoamérica, el Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte, en el año 2000, al convocar un amplio foro sobre alternativas de transporte, subrayó que los problemas urbanos crecientes y asociados al mayor poblamiento, requieren atender el problema del transporte. Tanto las soluciones pesadas clásicas de metros y subterráneos y aquellas de superficie como el autobús o el trolebús, parecen indicar dos extremos de soluciones, que obligan a la búsqueda de otras opciones complementarias.

Por ejemplo, se ha subrayado la posibilidad de superar las restricciones de inversión propias de las soluciones clásicas por otras de superficie como sistemas ferroviarios de capacidad intermedia, que puedan aportar a la calidad de servicio y superen los problemas de congestión existentes.

Estas opciones alternativas aportan capacidades intermedias entre la del autobús y la del metro convencional, muy adecuadas a las necesidades de movilidad de las ciudades; son un instrumento potente

para impulsar actuaciones urbanísticas importantes y desarrollar planes orientados a la calidad de vida y al desarrollo sostenible. También pueden utilizar, con bastante frecuencia, infraestructuras de ferrocarril preexistentes, con lo que disminuyen la necesidad de inversión. Y pueden resultar complementarias de otros sistemas de superficie existentes o en desarrollo, reforzando sus posibilidades y éxitos.

En cualquier caso, las relaciones relevantes entre desarrollo urbano y transporte son evidentes, por lo cual se requiere identificar con precisión y en forma integral las necesidades y los modelos de actuación, en lo que se incluye la definición y conocimiento de la estructura de demanda del transporte y su planificación; una visión coherente e integrada del mapa global de ofertas de transporte, asociada a la gestión del transporte urbano y la coordinación multimodal.

Las posibilidades de financiación y sostenibilidad y, sobre todo, la mejoría en calidad de vida, los sistemas integrados, la sostenibilidad ambiental y el acceso masivo, son aspectos cruciales que deben identificarse mediante soluciones innovadoras y plausibles como aspectos centrales de la planeación urbana y como respuestas de la calidad de vida urbana en un contexto global.

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Las posibilidades de competir y conseguir la equidad territorial tienen mucho que ver con el modelo de arquitectura institucional que cada país adopte. No es fácil pretender reducir a dos o tres modelos de arquitectura institucional las muchas maneras que han asumido los países federales y descen-

tralizados en sus formas de organización administrativa, financiera y política. En el abanico se encuentran estados federales con marcado acento centralista, hasta países descentralizados unitarios con una marcada tendencia hacia el federalismo. Esta variedad de posibilidades se aplica a la estructura administrativa territorial, las competencias, los recursos y, por supuesto, a la manera de interactuar con los otros niveles del Estado.

La arquitectura institucional básica en Latinoamérica comprende dos niveles territoriales (local e intermedio) y el nacional, aunque en la gran mayoría de países el nivel intermedio es prácticamente inexistente; en otros, como Chile, si bien poseen dos niveles territoriales intermedios -región y provincia- estos no se pueden considerar como entidades territoriales con autonomía política. En la mayoría de países, los procesos de descentralización y aún de federalismo proceden de estructuras inicialmente centralizadas que luego, tras reformas generalmente de tipo constitucional, evolucionaron hacia reformas descentralizadoras que conservan casi intacta la arquitectura institucional anterior.

Los países centroamericanos, talvez por su tamaño, comparable con los departamentos de otros países, apenas han comenzado sus procesos de descentralización. Y han empezado por dotar institucionalmente de autonomía al municipio aunque las transferencias sean aún incipientes y la autonomía tributaria precaria. El nivel intermedio, que podría obviarse por el tamaño, empieza apenas a discutirse y a desarrollarse como unidad geográfica más que como entidad territorial.

El modelo descentralizador que recorrió el continente durante los años 80 y 90 estuvo

caracterizado por procesos de reingeniería institucional, globalización, privatización y el tránsito a la democracia de muchos de los países en los cuales se implantó. De tal manera, si bien descentralizar fue considerado como un avance significativo en materia de modernización del Estado, el proceso no tenía mucho que ver con otras reformas que corrían paralelas como la privatización de la salud, los servicios públicos, las vías, los subsidios a la demanda o, en un plano superior, las que tenían que ver directamente con la apertura económica y la globalización. Esto generó un modelo en el que se ha replicado el centralismo desde cada capital local sobre su ámbito de influencia, mientras se veían compelidos a aplicar reformas nacionales como las privatizaciones, las tendencias tributarias, la flexibilidad laboral y el ajuste económico.

MODELOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Si se revisa la estructura de países europeos, desde los federales de más larga tradición hasta algunos de los descentralizados o autonomistas de las últimas décadas, se encuentran distintos modelos de ordenamiento territorial, complejos, abiertos y flexibles.

El principio de subsidiariedad tiene una relación directa con la arquitectura institucional y ésta, a su vez, con las competencias y fuentes de recursos de cada nivel territorial. En principio, el municipio, la unidad más pequeña que corresponde a la célula básica, “hace todo lo que puede hacer”, salvo lo que no puede hacer y la competencia pasa al nivel inmediatamente superior que la asume, subsidiada por los niveles inferiores. Por regla general, las legislaciones contemplan competencias diferen-

ciadas por nivel territorial en un universo amplio de posibilidades de acuerdo con el tamaño, capacidad institucional y costos de la prestación de determinados servicios.

Esta tendencia contradice en cierta manera el lugar común que han recorrido las reformas latinoamericanas en las que se considera que tener varios niveles institucionales resulta inevitablemente costoso e ineficiente cuando es característica de los países europeos, federales o centralizados, la multiplicidad de niveles territoriales. Así han logrado mantener estructuras territoriales, política y socialmente fuertes, con una relativa eficiencia y sin sacrificar el concepto de autonomía. En términos generales, cada nivel territorial tiene competencias obligatorias y voluntarias, otras, son delegadas o se comparten con otros.

La flexibilidad en la repartición de competencias y la responsabilidad sobre políticas, servicios y proyectos específicos es otra característica importante en estos diseños de ordenamiento territorial. La revisión técnica y política periódica del modelo conduce a reducir municipios o a redistribuir competencias para garantizar la eficiencia y adecuada prestación de servicios. Esta flexibilidad fue característica en Europa de los años 80 y 90 cuando se suprimieron una gran cantidad de municipios, pero se fortalecieron otros niveles locales con mayor agregación.

Si se toma lo descrito como lecciones aprendidas para los países latinoamericanos podría decirse que la existencia de múltiples niveles territoriales fortalece el ámbito local en tanto célula básica de la estructura del Estado, en la medida en que cada nivel haga lo que realmente tiene capacidad de hacer bien.

Si volvemos a los modelos que han orientado la descentralización en América Latina, se puede decir que han obedecido a una distribución tradicional de competencias y recursos, muy reglada y por lo tanto, bastante inflexible para adaptarse a nuevas circunstancias en un mundo globalizado, altamente competitivo, con ciudadanos más empoderados y exigentes de resultados concretos y donde la productividad regional y su estímulo adquieren un gran valor. Cada día las solicitudes por gobiernos territoriales crecen y las estructuras permanecen más o menos iguales. Solo las grandes ciudades, y algunas de tamaño mediano, han emprendido desafíos para dar respuestas a temas fundamentales como el transporte público, la seguridad ciudadana, la productividad local y la inserción en la economía nacional e internacional. Temas como la lucha frontal contra la pobreza mantienen aún poca claridad de cómo deben afrontarse desde los gobiernos locales.

El asunto es más complejo cuando se trata de competencias respecto de las cuales no es claro cuál es la responsabilidad de cada nivel territorial. Es evidente que descentralizar no es sinónimo de delegar competencias; especialmente cuando quien las recibe no tiene la capacidad institucional o bien, porque tal vez se prestaría mejor en un nivel superior. Una de las inquietudes no resueltas en América Latina y Europa es saber qué niveles territoriales son más adecuados para asumir diferentes funciones de desarrollo económico como las políticas relacionadas con la ciencia y la tecnología, la infraestructura física y virtual, los programas de empleo y formación laboral, entre otros. Resulta difícil conseguir un alto grado de iniciativa territorial en asuntos

de desarrollo económico debido a que las estructuras institucionales están diseñadas para cumplir principalmente con tareas administrativas y de política social.

España puede ser una experiencia estimulante mirada desde América Latina. Con pocos años de autonomía territorial ha logrado significativos “saltos” en materia de desarrollo regional. Es sorprendente ver zonas que antes eran casi deprimidas convertidas hoy en puntales de productividad y exportación de tecnología y esto no ha sido el esfuerzo aislado de una región consigo misma, sino una apuesta de país dirigida a fortalecer las regiones incluso mediante la gestión de recursos de la Unión Europea.

Si comparamos, finalmente, el desarrollo de los procesos en Europa y América Latina, con todas las dificultades que surgen al hacer comparaciones, se pueden dejar algunas reflexiones para el debate:

Lo primero es que no existe un modelo que pueda determinarse como el único camino por seguir. En términos generales, hay variedad de experiencias de arquitectura institucional, especialmente en los países europeos. En Latinoamérica se ha optado por un modelo que transformó la forma político administrativa de gestión, pero que mantuvo en buena parte la estructura que era propia de países centralistas mientras replicaba territorialmente la arquitectura institucional del nivel nacional.

El “multinivelismo” territorial es una tendencia generalizada en Europa que recorre por igual países de tradición centralista y federal y que bien podría tomarse como ejemplo para América Latina por su éxito en la consecución de mayores estándares de

calidad de vida y prestación de servicios, así como una mayor racionalidad en el uso de recursos para cumplir con las tareas. Sin embargo, cabe todavía preguntarse si estos modelos institucionales pueden ser homogéneos, o por el contrario, si lo ideal sería avanzar en su heterogeneidad para respetar las diferencias regionales. ¿Se deben establecer mínimas competencias para cada entidad territorial o ser generosos y plenamente flexibles a la hora de asignar responsabilidades, competencias y recursos? He ahí la cuestión de fondo que debía ocupar la atención de los asistentes al VI Foro de Biarritz.

Otro tema tiene que ver con el concepto de región. Puede decirse que en los países europeos haya coincidencia entre regionalización y diseño institucional descentralizado. Pero se ha entendido que, en materia de desarrollo, hay una gran responsabilidad compartida en todos los niveles. En economías globalizadas el equilibrio desde el centro es fundamental para generar desarrollo equitativo regional, máxime cuando la globalización trae regiones ganadoras y perdedoras. Si las economías abiertas prefiguran la conformación de regiones fuertes, es necesario revisar el papel del nivel intermedio como potencia y motor del desarrollo regional.

En este sentido, se requiere el equilibrio entre la autonomía territorial, sin que esto implique autarquía, y el poder central. Al fin de cuentas para el ciudadano importa la satisfacción de sus necesidades y no quién presta los servicios. Le importa más en dónde se prestan servicios de mejor calidad y con menores costos sin importarle mucho si el propietario de las empresas prestadoras es estatal, privado o social.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL BUEN GOBIERNO

En la Declaración del Milenio en la que 189 países adquirieron compromisos para superar la pobreza externa en el mundo, se consignó como principal aporte de los países en desarrollo el “buen gobierno” que garantizará el uso adecuado y eficiente de los recursos dirigidos al cumplimiento de las metas del milenio.

Para los organismos multilaterales el buen gobierno siempre aparece asociado a la política anticorrupción, a la eficiencia o a la rendición de cuentas. En las ciencias sociales se asocia a las corrientes de la nueva gerencia pública o a la nueva economía institucional.

En Europa interesa la dimensión supranacional del buen gobierno, al estar inscrita en el marco de la Unión Europea. De manera, que además de los conceptos con los que generalmente se relaciona, también se asocia a los de subsidiariedad y distribución de competencias. Tema este que en América Latina, está limitado generalmente a las visiones de los organismos multilaterales.

Por otro lado, al analizar lo que significa buen gobierno para uno y otro continente, es posible hallar intersecciones, así como complementos. En primer lugar, en Europa, según la declaración de la XXI Asamblea General de Municipios y Regiones de Europa, actuar bajo el principio del buen gobierno en los niveles subnacionales significa: i) orientarse por los principios de desarrollo sostenible y desarrollo local, ii) hacer un fuerte énfasis en la participación e inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones de la administración, iii) insistir en la inclusión social (promoción de la igualdad, no discriminación, representa-

ción equitativa de hombres y mujeres), iv) hacer uso de las tecnologías de la información para mejorar la prestación de los servicios, v) para este mismo fin, hacer uso de alianzas entre el sector público y privado, vi) fomentar la naturaleza innovadora de las iniciativas locales y regionales, y vii) dar gran importancia a la activa cooperación entre ciudades y regiones.

Es decir, que el concepto en Europa evoca una forma innovadora de gerencia pública no centrada en la administración local, sino entendida de forma amplia dando lugar al papel de la ciudadanía y la sociedad civil y el sector privado en la gestión de la cosa pública.

Por su parte, el Banco Mundial, al hablar de buen gobierno en el contexto latinoamericano (en general para los países en desarrollo), se refiere fundamentalmente a políticas de anticorrupción a través de la transparencia y la rendición de cuentas; también se asocia con el fortalecimiento institucional a través del recurso técnico y humano; reformas a la justicia; adelgazamiento del Estado, entre otros. En últimas, son una serie de modos de actuar de la administración pública que aumenta las posibilidades de estas economías de acceder a proyectos de cooperación. Es decir, en América Latina el concepto se ha entendido de manera similar a la europea, pero de manera un tanto más estrecha, asociándolo más a anticorrupción y control social del uso de los recursos públicos.

Existe una intersección en el significado de buen gobierno, al referirse ambos a la apertura de la administración a la ciudadanía a través de la participación para mejorar la transparencia. Además, existe un complemento que Europa puede aportar a

América Latina en otros campos del buen gobierno como el uso de las tecnologías de la información, la inclusión social en los procesos participativos; y la cooperación entre ciudades y regiones.

El buen gobierno es imprescindible como orientación de la política pública territorial, pues en un contexto global contribuye a caracterizar el ámbito de actuación de lo público y a orientar el papel de la descentralización en la gestión de los problemas colectivos y de sus soluciones.

DESARROLLO SOCIAL Y DEMOCRACIA LOCAL

Aunque los gobiernos locales tengan posibilidades limitadas, pueden crear capacidades importantes para el impulso del desarrollo económico local y el bienestar ciudadano. No hay consenso sobre qué quiere decir “desarrollo social”. En los últimos años, sin embargo, después de décadas de intentos y reformas, se acepta que el crecimiento económico per se no conduce al desarrollo social, si las ventajas del crecimiento no se orientan a beneficiar a los más pobres y excluidos. El crecimiento económico no solo debe ser sostenible, sino que requiere de políticas redistributivas para generar bienestar social. Los problemas sociales inciden negativamente en el crecimiento económico de los países y en sus posibilidades de gobernabilidad a todo nivel.

Así también hoy se acepta que no es ya solamente el capital humano y el capital financiero los que contribuyen al progreso de los pueblos, sino también los medios colectivos, de gobierno e instituciones, que permiten sumar el esfuerzo de todos y que hoy se conocen en el argot global como el “capital institucional”. En otra dimensión; la propia libertad y la democracia,

emergen como factores coadyuvantes del desarrollo social de donde se sigue que el papel del gobierno, especialmente del nivel regional y local, se traduce no sólo en la inversión social, sino en el mantenimiento de las reglas de juego y la garantía de la democracia.

Lamentablemente, el modelo seguido durante la mayor parte del siglo XX y preconizado por las agencias de desarrollo y crédito multilaterales ha mostrado efectos perversos en la medida en que el desarrollo técnico solo beneficia a quienes ya cuentan con una base de desarrollo avanzada; los recursos naturales se han visto seriamente afectados y aumenta el desequilibrio ecológico; se produce una cantidad cada vez mayor de los mismos bienes, lo cual satura los mercados e impide la venta de los productos. De esta manera, el modelo imperante, que subordina la atención de los problemas sociales al cumplimiento de metas macroeconómicas y fiscales, acentúa el proceso de concentración de la riqueza, tanto social como geográfica. Esto se traduce en el campo político y en el social en desconfianza y aislamiento de los ciudadanos en la capacidad de sus autoridades para mantener la cohesión social.

Dos teorías complementarias sobre desarrollo de las sociedades nos ayudan a encontrar un camino alternativo en la búsqueda de un modelo que conjugue las bondades de lo local y lo social: la concepción del desarrollo humano promovida por las Naciones Unidas y la visión del desarrollo con libertad, planteada por el premio Nobel Amartya Sen.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsó, desde finales del decenio de los años 80, la dis-

cusión sobre nuevas formas de entender y medir el desarrollo social. La visión de “desarrollo humano sostenible” plantea que el desarrollo es multidimensional, que trasciende las viejas mediciones basadas en la simple distribución de ingreso entendido como un medio que no necesariamente mejora las condiciones de vida. El desarrollo humano es visto así como el proceso de ampliación de las opciones de las personas para decidir lo que hacen y quieren hacer en su vida. Tres campos reclaman principalmente la atención y se traducen en indicadores de medición del desarrollo: acceso a las condiciones que permiten lograr una vida larga y saludable, acceso al conocimiento y acceso a los recursos económicos que permiten alcanzar un nivel de vida razonable de acuerdo con el contexto de cada lugar. El desarrollo humano no se agota allí pues valora otras opciones, como la libertad política, el sentido de comunidad, las oportunidades de creación y productividad, el respeto por los derechos humanos y las posibilidades de adquirir estos bienes públicos globales de manera equitativa, participativa y sostenible.

La segunda visión, estrechamente relacionada con la anterior, es la que identifica el desarrollo como libertad (Amartya K. Sen⁸). Las dotaciones iniciales, patrimonio de las personas para poner en acción sus capacidades, condicionan el ejercicio de los derechos y la calidad de vida de las personas⁹. Si el desarrollo social se concibe como una forma de expandir la capacidad

humana, al liberarla de la pobreza extrema, del autoritarismo y de la exclusión social, el crecimiento económico puede favorecer el desarrollo social. Las políticas públicas, fundamentales para atender a los más débiles, generan beneficios a toda la sociedad, puesto que contribuyen al desarrollo en la medida en que produzcan efectos socialmente deseables; la existencia de pobreza extrema, no es solo un asunto de justicia sino un problema de eficiencia que afecta a toda la sociedad, que se priva del aporte de capacidades y potencialidades de las personas en tal condición.

Cuando una sociedad elige la equidad y la justicia como principios rectores, el Estado debe promover la garantía de condiciones mínimas que permitan a las personas superar las diferencias en las condiciones iniciales y poner en acción sus capacidades. Sólo así se podrá garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; económicos, sociales, culturales y colectivos, y alcanzar una mejor calidad de vida.

LAS DIEZ ENSEÑANZAS DE BOGOTÁ

Bogotá ha hecho un esfuerzo en esta dirección al enmarcar su política social en estos principios rectores, dentro de los siguientes lineamientos:

1. *Fundamento en derechos*, esto es, el desarrollo social entendido como la forma de garantizar el ejercicio real de los derechos ciudadanos. Es el reconocimiento

8 El lector interesado puede consultar: A. Sen: (1973) *On Economic Inequality*. Oxford University Press; (1984) *Commodities and Capabilities*. North Holland. Oxford. (1987) *The Standard of Living*. Cambridge University Press; *La Calidad de Vida* (con M. Nussbaum. FCE México; (2000) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá.

9 Ver, Corredor, Consuelo, “Pobreza, Equidad, y Eficiencia Social”. En Cuadernos de PNUD. MPS, Investigaciones sobre desarrollo Social en Colombia No. 1, Bogotá D. C, Panamericana, 2004.

de que la democracia real construye desarrollo social y éste a su vez construye democracia. La obligación de los gobiernos democráticos, cuando sufren severas condiciones financieras que les restringen la posibilidad de hacer efectivos universalmente todos los derechos, en un momento, es garantizar, por lo menos, la vigencia de lo que A. Sen ha llamado los “metaderechos,” es decir, el deber de adelantar políticas que construyan condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos.

2. *Política social integral*: parte de una visión de conjunto de las múltiples dimensiones del desarrollo humano y de la capacidad de lograrlo con acciones articuladas estratégicamente a diferentes escalas. Esta nueva forma de gestión articula actores, programas y organizaciones para formular objetivos y ejes estratégicos que orienten la acción, eviten la dispersión, aprovechen al máximo el conjunto de recursos disponibles y sus posibles sinergias y logren mayores impactos sobre la calidad de vida de la población.
3. *Perspectiva de ciclo de vida*. En el aspecto de población, las políticas y programas deben prevenir y atender los problemas sociales, especialmente en las fases de transición del ciclo de vida de personas y familias. Una perspectiva de ciclo de vida permite tener en cuenta fases particularmente importantes del mismo: la gestación y el nacimiento; la infancia y la adolescencia; el paso a la vida adulta, que implica la formación de una nueva familia y el ingreso al mercado laboral; y las personas mayores. Permite integrar programas sectoriales, diferenciados para

cada etapa de la vida (como alimentación y nutrición, educación, salud, prevención de riesgos, capacitación para el trabajo y atención de las personas mayores) con intervenciones transversales que aprovechan sinergias, mediante la provisión de servicios integrales.

4. *El enfoque de territorio* permite respuestas eficaces a las múltiples desventajas que enfrentan los más pobres (en infraestructura básica, en el acceso servicios de educación y salud, en las oportunidades de generación de empleo e ingresos, en participación social), en zonas especialmente apartadas del desarrollo social, con altos niveles de necesidades sin satisfacer, al tiempo que alienta la participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas, atendiendo las especificidades (limitaciones y potencialidades) de los territorios.
5. *Búsqueda de la universalidad*: todas las personas deben tener la oportunidad de satisfacer, en forma continua, sus necesidades básicas. Llegar a la universalidad implica considerar las restricciones económicas, por lo cual es necesario privilegiar a los más pobres y vulnerables. El avance hacia la universalización fomenta la participación y la cohesión social. Los mecanismos de focalización que son necesarios utilizar para lograr en primer lugar el acceso de los más pobres, deben ser el camino de la universalización.
6. *Apuesta por la inclusión social*: un entorno social más humano, que conduzca al bienestar de todos y todas, con esmero especial en poblaciones tradicionalmente excluidas: género, etnia, edad, discapacidad; para corregir inequidades

en el acceso de los grupos excluidos de los servicios y de los recursos productivos es fundamental.

7. Esto implica *administraciones transparentes*, que respondan a las necesidades de la población y que propicien la rendición de cuentas. Implica también promover el proceso de participación de los excluidos, en la definición, desarrollo y evaluación de las políticas y programas que buscan promover la creación de oportunidades para ellos.

8. *Sistema integral de protección y seguridad social*. Las crisis de la pasada década pusieron de presente el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentra la mayor parte de la población de nuestros países para enfrentar con éxito las consecuencias de las debilidades macroeconómicas del modelo de desarrollo imperante, que afectan su entorno inmediato, y que dado su estado de indefensión no pueden protegerse. Lo logrado en varios años de esfuerzo de desarrollo social puede desaparecer en una coyuntura macroeconómica adversa. Y su recuperación es difícil.

La mayor parte de los sistemas de protección social fueron creados cuando el trabajo asalariado era la forma por excelencia de vinculación al mercado laboral. Pero, hoy en día, la mayor parte de la población que se mueve en el sector informal está, de hecho, excluida de las formas tradicionales de protección social. Nuevas capas de población engrosaron la fila de la pobreza en la década pasada, porque no tuvieron cómo enfrentar con éxito la crisis, pues no contaban con mecanismos de protección.

Se requiere, entonces, avanzar en la puesta en marcha de sistemas integrales de protección social, que protejan a la población tanto contra riesgos económicos, políticos y sociales de carácter colectivo, como de las variaciones bruscas de ingreso, las coyunturas adversas creadas por la modernización económica, las inclemencias del clima, las catástrofes naturales o la coyuntura política, como riesgos individuales o familiares, la enfermedad, la muerte, la discapacidad, la vejez o el desempleo.

9. *Solidaridad y corresponsabilidad*: responsabilidad conjunta de los sectores público y privado, de la cooperación internacional y de la sociedad en su conjunto en la búsqueda del desarrollo social.

10. *Sostenibilidad*: vista como una condición global de desarrollo: cuál es el impacto de lo que se está construyendo sobre las posibilidades de las futuras generaciones; y esto hace referencia no solo a aspectos de recursos naturales, sino a las posibilidades de las generaciones futuras para mejorar su calidad de vida. Implica un conocimiento adecuado del entorno social y económico, de las principales fuentes de vulnerabilidad y de la capacidad de respuesta frente a los riesgos. Requiere de una institucionalidad sólida y de gobiernos democráticos para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas de desarrollo social.

La sostenibilidad no sólo hace referencia a este aspecto ambiental e intergeneracional. También permite preguntarse sobre otros aspectos como el financiero, es decir, sobre si existen

los recursos económicos necesarios para un desarrollo continuado o sobre el apoyo que brindan aquellos actores que, con su poder, aportes o participación, pueden garantizar la permanencia en el tiempo de la elección de un camino de desarrollo. Para una discusión amplia sobre sostenibilidad, deben tomarse en consideración por lo menos siete dimensiones diferentes: la económica, que tiene que ver con las políticas macroeconómicas generales de un país, o en el marco globalizador actual, de una región, la externa, que permite conocer en qué medida factores fuera del control de los países, amenazan o aportan en la construcción de un camino de desarrollo; la financiera, que mira los recursos con que se contará en el plazo fijado por las políticas; la técnica, que examina las condiciones de eficacia con que se desarrollan las iniciativas; la social, que implica el logro de legitimidad social, partiendo de procesos participativos que promuevan la apropiación por parte de la ciudadanía; la ambiental, que analiza los impactos de doble dirección en el entorno físico y biológico y finalmente, la institucional, que analiza las posibilidades de un proyecto de desarrollo desde la capacidad normativa, política y de gestión.

UNA REFLEXIÓN FINAL

El desarrollo social requiere de un crecimiento que aumente las oportunidades y capacidades de los grupos más pobres y vulnerables y, por consiguiente, su aporte al proceso, el cual debe ser compatible con la conservación y adecuada utilización de los recursos naturales. Un crecimiento que

contribuya a disminuir la pobreza y a reducir la desigualdad, creando oportunidades económicas para los pobres a corto plazo mediante el apoyo a la generación de ingresos y el acceso a los recursos productivos y a mediano y largo plazo, a través de políticas educativas y de capacitación de calidad que contribuyan a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

No es posible hablar de desarrollo si el crecimiento no contribuye a mejorar las condiciones de vida de toda la población, especialmente de los más pobres. Y eso hay que hacerlo intencionalmente. No se da como resultado del libre juego del mercado. De ahí que la política social no sea adjetiva y que se requieran estrategias explícitas de redistribución de los ingresos. Crecimiento económico sin desarrollo social, sin democracia y equidad, no es sostenible a largo plazo. Es nuestra contribución al debate que originó la convocatoria de VI Foro de Biarritz.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIRA, Guillermo (2004). *La protesta social en la Argentina (1990-2004)*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1999). *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad*, Ediciones Díaz de Santos.
- BURKI, Shahid Javed; DILLINGER, William R. y PERRY, Guillermo (1999). *Más allá del Centro: La descentralización del Estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- CEPAL (2004). *Anuario Estadístico de AL y Caribe*.
- CEPAL (2000). *Luces y sombras. Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.

- CORREDOR, Consuelo (2004). “Pobreza, equidad y eficiencia social”. En Cuadernos de PNUD. MPS, Investigaciones sobre desarrollo Social en Colombia. No. 1, Bogotá: Panamericana.
- ECLAC (2004). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean. Commodities and Capabilities*. North Holland. Oxford. 1984.
- FINOT, Iván (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie gestión pública 38. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile.
- NUSSBAUM, M. *La Calidad de Vida*. México: FCE.
- SARMIENTO, Alfredo (1987). *Hacia un desarrollo económico-social equitativo, participativo e incluyente*. Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Perspectivas de la política social en América Latina. Encuentro de académicos especializados en política social. The Standard of Living. Cambridge University Press.
- SEN, Amartya (1973). *On Economic Inequality*. Oxford University Press.
- SEN, Amartya (1998). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, OUIS Emergí y José Núñez, (Compiladores). BID,.
- SEN, Amartya (2002). ¿Qué impacto puede tener la Ética? Presentación en la Reunión Internacional sobre Ética y Desarrollo” del BID, en colaboración con el Gobierno de Noruega. www.iadb.org/etica.
- SILVA LIRA, Iván (2005). “Desarrollo económico local y competitividad territorial”. Revista CEPAL.
- SMITH, Brian C. (1985). *Decentralization, the Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.