

Nueva Sociedad Nro. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 108-115

El municipio y la democracia moderna

Santiago Escobar; Ricardo Solari

Santiago Escobar: politólogo chileno, director del Programa de Estudios Prospectivos de la Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile.

Ricardo Solari: economista chileno, vice-presidente de la Corporación Tiempo 2000.

Nota: Este trabajo integra la serie Prosur y fue publicado por la Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Resumen:

El debate sobre el proceso de municipalización ocupa un importante lugar en el actual pensamiento político sobre el desarrollo social y la democracia. Aspectos como la relación entre modernización institucional del Estado y la distribución espacial del poder en el sistema político; la capacidad ciudadana de autogobierno en espacios políticos menores; la participación social y el desarrollo de las libertades individuales, son todas cuestiones actualmente vinculadas a lo municipal.

A su vez, una perspectiva de desarrollo económico-social que incluya activamente a los actores sociales en su ejecución debe reconocer en el municipio un ámbito clave. El perfeccionamiento y la transparencia de los mercados en relación con el ciudadano usuario, la ejecución focalizada y participativa de las políticas sociales, los aspectos microeconómicos de la reconversión productiva, la calidad de los servicios públicos y de las prestaciones del Estado, tienen en el espacio municipal un ámbito privilegiado, en el cual pueden ejercerse con propiedad y eficacia derechos y demandas ciudadanas. El ordenamiento de este amplio conjunto de temas no es una tarea fácil; más aún si la discusión no sólo debe remitirse a orientaciones y principios teóricos sino también a considerar aspectos de gestión y calidad del gobierno municipal.

Existe consenso en que el gobierno moderno debe caracterizarse por una alta capacidad de coordinación intersectorial y de articulación político-técnica. Ello, porque los problemas de gobierno nunca son absolutamente técnicos o puramente políticos, lo que obliga al sistema de decisiones a rendir permanentemente examen de suficiencia técnica y de flexibilidad política frente a los nuevos problemas que surgen de la dinámica vida cotidiana.

En el espacio estatal municipal, estas características se acentúan como consecuencia de la cercanía entre lo netamente institucional y de gobierno, y lo típicamente ciudadano, comunitario o corporativo que expresa esa vida cotidiana de la que hablamos. Ello provoca una tensión permanente entre el aparato municipal y las exigencias políticas y de gestión que van surgiendo. Así, se hacen más nítidas y evidentes las carencias y vacíos que existen en cuanto a recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para atender las demandas y ejercer un buen gobierno.

Un análisis de este tipo sólo puede realizarse tomando en cuenta que la descentralización es un acto continuo de voluntad política, que consiste en la transferencia de responsabilidades técnicas y políticas a la unidad estatal municipio y que este proceso que se constituye al interior de un proyecto nacional y no a su margen, y que la fuerza y rapidez con que se materialice expresa la visión o idea de país que es predominante en cada sistema político nacional. A su vez, la descentralización es un componente esencial de la ineludible tarea de modernizar el Estado.

A continuación se reseñan algunos aspectos importantes que se deben tener en cuenta en esta reflexión.

1. Una profundización del desarrollo municipal contribuye de manera decisiva a la modernización integral del sistema político en democracia.

Las características del proceso político moderno, entre ellas la velocidad y profundidad técnica en las decisiones políticas, la especialización creciente, la exigencia de economía de recursos, el impacto de la globalización en las decisiones públicas, imponen un nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes se enfrentan con crecientes dificultades para incorporar todos los factores relevantes en sus decisiones y adoptar así las políticas adecuadas para cada uno de los grupos de la población. Ello conlleva el peligro de segmentar inadvertidamente la sociedad y de generar fuentes de inequidad social a partir de decisiones estatales.

Los gobernados, por su parte, son más escépticos en cuanto al potencial de soluciones adecuadas que provienen de la «política nacional». Cambia el horizonte político del ciudadano y la relación entre gobernantes y gobernados empieza a intensificarse en espacios políticos menores como el municipio o la región. Los intereses y las demandas, así como los contenidos efectivos de la ciudadanía –no sólo en cuanto a derechos políticos, sino en su sentido de pertenencia a un cuerpo social– se expresan con particular vigor a nivel municipal.

Esta nueva realidad obliga a los partidos políticos a repensar su organización y sus formas de práctica social. Se requiere calidad técnica, acercamiento a las necesidades regionales y locales y transparencia en sus formas de intermediación y representación. El significado del territorio en la política deja de ser lo puramente estatal nacional (la soberanía), y se constituye en un espacio local que precisa ser gobernado de una manera específica. Esto ocurre con más intensidad en los países unitarios que en los federales, en los cuales existe una mayor tradición de mediación política entre la región y el gobierno central.

2. Un proceso integrado de desarrollo municipal precisa de una estrategia nacional de desarrollo municipal nítida en sus componentes esenciales. Las reacciones particulares frente a las crecientes demandas locales aumentan las tensiones y los conflictos.

Se necesita de gran decisión política para reconocerles a los municipios un derecho de autogobierno. Si bien no es deseable transferir en bloque al plano municipal todos los grandes temas de la agenda política, los municipios deben constituirse plenamente con los atributos de un gobierno local. Ello implica la creación y estímulo de procesos políticos a nivel local y la constitución de instituciones municipales consolidadas, con real capacidad de solución de problemas. El municipio debe contar con atribuciones para promover la constitución de organismos territoriales en su ámbito de gobierno, que favorezcan la asociación y capacidad de representación de la ciudadanía.

Esta estrategia debe asegurar que en el municipio la calidad de gestión sea un atributo de su prestigio y, por tanto, una base sólida de la legitimidad de la institucionalidad política global del país. La transferencia de capacidades y competencias a los municipios debe ser parte clave de la estrategia y no simplemente una decisión reactiva cuando los ciudadanos claman por soluciones a sus necesidades.

En cambio, si predomina una visión de los municipios como simples entes de gestión administrativa, la noción de autogobierno se pierde y la distancia de los ciudadanos respecto del sistema político se profundiza.

En muchos países del continente este debate está contaminado por la tensión entre democracia y autoritarismo, o se ve obstaculizado por una fuerte tradición centralista, por lo que la formulación de una estrategia nacional que tenga como meta el autogobierno municipal, es aún muy incipiente, aunque no por ello menos urgente.

3. En el nivel municipal se requiere matizar la formalidad institucional que imponen los espacios estatales mayores, y alcanzar aquella flexibilidad política requerida para la gobernabilidad de la sociedad local. La lógica normativista del gobierno central es una camisa de fuerza para la gestión

municipal. El concepto mismo de gobierno tiene acentos diferentes en ambos espacios.

Por su cercanía con la gente y por el carácter micropolítico de muchos de sus problemas, el gobierno municipal precisa de flexibilidad, mientras que a nivel central predomina una lógica de rutinas de alta regularidad. Esta tensión sólo se resuelve si el gobierno central contribuye a la consolidación de un núcleo institucional municipal fuerte pero muy simple, que mantiene el impulso estratégico del proceso político democrático, y que es capaz de llevar adelante efectivamente el gobierno municipal.

Esta flexibilidad y heterogeneidad de las formas en el nivel municipal, no debe impedir que existan también allí rutinas institucionales y criterios de eficiencia, selectividad y economía de recursos en la gestión, así como severos sistemas de control. Es más, la transparencia de la gestión municipal debe ser de tal magnitud que resista un habitual juicio de cuentas ciudadano.

4. La organización y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos se construye desde el nivel local.

La ciudadanía es algo más que la simple descripción de los requisitos legales para ejercerla. Ella se empieza a desarrollar desde la infancia de las personas, y se va formando en un delicado proceso de socialización política que tiene que ver con la familia, el entorno comunitario y barrial, la educación, y los mensajes que fluyen en la sociedad.

Ese proceso continuo encuentra en el municipio el espacio ideal para su desarrollo. Contenidos educativos preescolares, educación formal, extensión educativa y cultural sobre los temas de la agenda pública, atención de grupos de riesgo y muchos otros aspectos son nudos centrales de esta temática.

En una época como la actual, dada la velocidad de la política y la complejidad técnica de las decisiones de gobierno, la calidad de esa socialización es determinante para formar personas que asuman su ciudadanía y jueguen un rol más activo frente a los temas públicos. Ello incidirá directamente en la calidad de las decisiones de gobierno y de la democracia y sus instituciones.

En este contexto, el fortalecimiento de la sociedad civil aparece como un objetivo al que debe dar prioridad la política global. Por ejemplo, facilitando en el nivel municipal la creación de organizaciones sociales que representen intereses ciudadanos ante los poderes públicos. Esto es básico para el mejoramiento de barrios, la seguridad ciudadana, la recreación, el deporte, la extensión cultural, la calidad ambiental, el perfeccionamiento del mercado laboral, la defensa del consumidor y

cuantos temas se puedan imaginar. Mientras más fácil y viable es la organización para múltiples propósitos de la vida cotidiana, mayor es la calidad democrática de todo el sistema.

5. La descentralización municipal precisa de una institucionalidad regional definida y con elementos de legitimidad coherentes con la suya. El principio básico de la legitimidad comunal es la soberanía popular. Ello marca decisivamente las características que tiene el ejercicio del gobierno municipal, sus competencias y el tipo de responsabilidad de sus autoridades. Por lo mismo, debe existir un principio básico de simetría entre el municipio y la institucionalidad estatal con la cual éste se relaciona más permanentemente, basada tanto en principios de legitimidad como en capacidades administrativas.

En su gestión, un buen gobierno municipal se verá en dificultades si no existe un claro proceso de desconcentración administrativa regional, que efectivamente delegue facultades administrativas centrales en las regiones. Sin la existencia de un nivel político-técnico adecuado para la interlocución con el municipio, los problemas de la sociedad local terminarán en el despacho del ministro del ramo respectivo. La situación será diferente según se trate de formas unitarias o federales de gobierno, pero el problema seguirá siendo el mismo.

El establecimiento de un sistema de legitimidades equivalentes, sujetas al mismo tipo de escrutinio público, permite e impulsa efectivamente el desarrollo del autogobierno municipal. A su vez, este autogobierno se transforma en una manifestación contundente de la materialización de un proceso genuino de modernización del Estado.

6. En política, la vinculación directa con los problemas sociales, constituye la mitad de una buena solución.

En el Estado central los problemas sociales se constituyen generalmente como estadísticas y, en caso de intensidad extrema, en problemas políticos. A nivel del municipio, en cambio, tienen la impronta de la gente. Por ello, el municipio es un espacio privilegiado para la aplicación eficiente de políticas sociales participativas y focalizadas.

Este posee el tamaño territorial y de población políticamente adecuado y facultades administrativas que pueden ser utilizadas convenientemente en política social, con evidentes ventajas para los beneficiarios por el uso eficiente de los recursos. En el nivel municipal es posible obtener: a) Intersectorialidad. La posibilidad de determinar beneficiarios o políticas cruzando dos o más variables que garanticen una selectividad en la calificación; b) Focalización. Capacidad de personalizar los impactos de las acciones y programas en el universo de beneficiarios; c) Políticas públicas con participación ciudadana. La gestión de las políticas sociales

no es sólo un problema del gobierno sino también de la comunidad, la que debe asumir formas y mecanismos de autoayuda frente a los problemas; d) Control de los costos por beneficiario individual. Dado el número inferior de niveles burocráticos y de masa poblacional atendida, es relativamente fácil determinar el costo de cada prestación individual de servicio.

Estas características hacen del municipio una instancia no sólo más eficiente que otras en materia de política social, sino también le otorgan a estas políticas una relación más próxima, más transparente y de mayor flujo de información para con los ciudadanos.

Es necesario, por cierto, garantizar que el municipio no se transforme por la vía de una aplicación estrecha de la política social focalizada, en un instrumento de reproducción y ahondamiento de la inequidad general de nuestras sociedades. La inequidad es un problema global que se deduce de la injusta distribución general de los bienes e ingresos a nivel nacional y entre regiones. Ello es particularmente claro en la calidad de la educación y la salud que reciben unos u otros usuarios. Por cierto, la política focalizada es un buen instrumento, pero no exime a nuestros países de reformas significativas que favorezcan la equidad y la igualdad de oportunidades.

7. A nivel local se puede realmente planificar con y para el ciudadano.

La dimensión técnica de la política municipal implica contar con sólidos equipos profesionales para dar una adecuada respuesta a los problemas. Pero tan importante como aquello es un diálogo permanente entre las soluciones de los técnicos y las aspiraciones y opiniones de los grupos de la comunidad. Esto es básico en los municipios pobres, donde la participación de la gente y las respuestas innovadoras que surgen de su capacidad creativa son determinantes para el éxito o fracaso de una política.

La participación ciudadana requiere de instrumentos para hacerse parte de la gestión municipal. Entre estos instrumentos se puede mencionar la discusión participativa del presupuesto, concebida como un proceso de información a la ciudadanía jerarquizando sus demandas; la microplanificación de barrios o sectores donde se entran funcionarios y líderes sociales para la formulación de programas; la ejecución de obras en conjunto entre municipio y comunidad, y otros.

8. Autonomía financiera: condición indispensable para el éxito de la gestión municipal.

Sin la capacidad de generar ingresos propios, más allá de los aportes centrales, el autogobierno municipal no es viable. Para que ello ocurra se debe fortalecer la capacidad de captación autónoma de recursos y de

gestión empresarial al interior del municipio. El municipio debe tener la capacidad incluso de crear nuevos tributos en el área de su jurisdicción, bajo formas compatibles con la soberanía macroeconómica del Estado central y cuya legalidad y legitimidad tengan su origen o estén avaladas por la voluntad ciudadana.

La autonomía financiera es la base para reclutar un personal bien remunerado, capacitado y con alta motivación de logro, porque la dinámica del incentivo del ahorro de recursos se vierte positivamente sobre el personal capaz de proveer los éxitos en la gestión.

Para lograr esta autonomía, el municipio puede externalizar la prestación de servicios o crear formas asociativas intermunicipales. Pero lo más importante es que los municipios deben identificar el costo de aquellos bienes intangibles (seguridad ciudadana, calidad ambiental, espacios de recreación, difusión cultural, etc.) que constituyen un gran atractivo para los ciudadanos. En el caso de estos consumos, que es evidente serán crecientes, debe ser nítido su pago y financiamiento. A su vez, si existen subsidios, estos deben explicitarse, para evitar que la gratuidad de la provisión de algunos de estos bienes se confunda con la ausencia de costos. Sólo así es posible asumir la opción de desarrollo estratégico representada por el municipio y su gente en el interior de la comunidad nacional.

9. El municipio debe ser un actor influyente en los procesos de reconversión productiva y en el mejoramiento del mercado laboral.

El crecimiento económico sin mejoramiento de los niveles y la calidad de los empleos es regresivo socialmente. Tanto este tema, como lo referido a los procesos de reconversión productiva y laboral, pueden ser enfrentados de una manera virtuosa en el ámbito del municipio. Mecanismos como la potencialización del sector terciario, sistemas de capacitación laboral y desarrollo de innovaciones tecnológicas en red, se han mostrado eficientes en ese sentido. Lo mismo ocurre con las políticas de incorporación de jóvenes y mujeres al mercado de trabajo, las cuales, aunque precisan de incentivos a nivel nacional, sólo pueden ser exitosas en espacios focalizados de ejecución.

Un aspecto importante en este proceso es el protagonismo que debe tener el sector privado empresarial en la potenciación de las capacidades municipales, no sólo en el ámbito económico sino también en aspectos culturales, educativos, recreativos y muchos otros. La exploración de mecanismos y procedimientos que los incorporen más efectivamente a la gestión municipal, es un desafío de gran importancia.

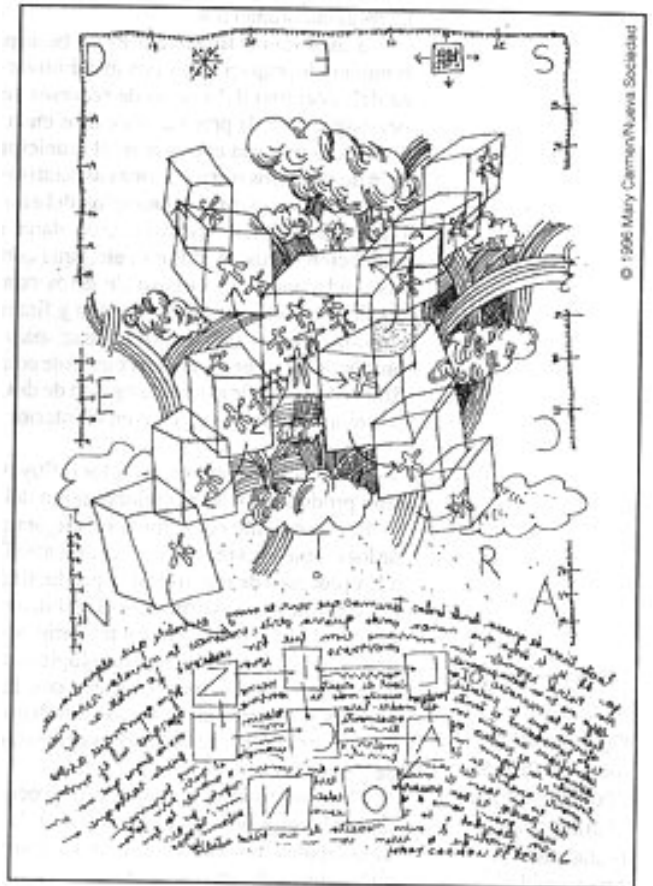
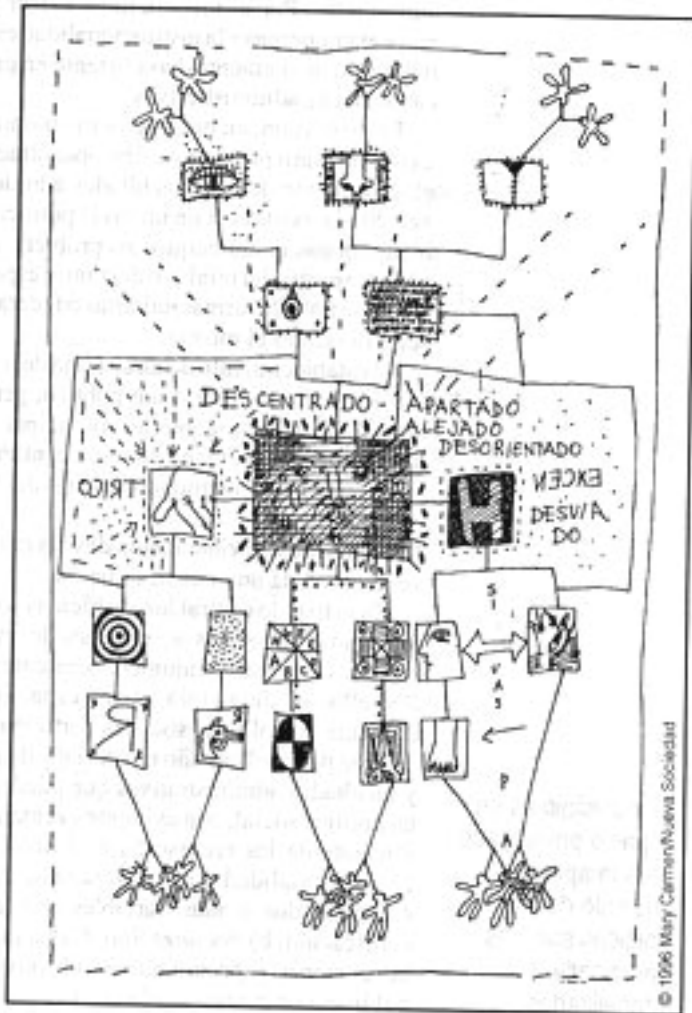
10. En el municipio los ciudadanos toman contacto real con los nuevos temas.

En todos los países, el proceso de modernización implica la aparición y tratamiento de nuevos temas, los cuales no son abstracciones lejanas de la gente sino, por el contrario, cuestiones que tienen que ver con los intereses más inmediatos de las personas. La agenda política de un país debe identificarlos para que la sociedad en su conjunto asuma su debate como una meta deseable de su acción colectiva. La promoción de una cultura política de la tolerancia y la innovación y la apertura a lo nuevo, es la base de la disposición que deben tener nuestras sociedades para enfrentar el mundo interdependiente en el que vivimos.

La globalización económica y política, la difusión de los logros de la revolución científico-técnica y del conocimiento redefinen el sentido y las características del poder local en tres aspectos básicos: su gestión, su organización y las características de los actores políticos.

Este conjunto de temas nuevos e inciertos definen la relación entre lo local y lo global. La integración económica, el medio ambiente, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial, la reforma funcional del Estado, son asuntos que sólo podrán asumirse integralmente como políticas públicas si tienen el ámbito municipal como base de acción. El municipio debe prepararse para ser un actor decisivo del proceso de modernización.

El instrumento básico en esta nueva relación es una política de comunicación e información ciudadana, que difunda en toda la sociedad los propósitos, fines, beneficios y riesgos de la acción gubernamental y de todos los temas de la modernidad. De esa manera es posible cerrar virtuosamente el círculo entre modernidad, transparencia, participación política y ciudadanía.



Las ilustraciones acompañaron al presente artículo en la edición impresa de la revista