

Pro Sur 1996

El Municipio y la Democracia Moderna: 10 Tesis

Ricardo Solari & Santiago Escobar

Tesis 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 provenientes de la "política nacional". Al cambiar el horizonte político del ciudadano, 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 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, 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.

Tesis 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 inmediatas 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 aquello menos urgente.

Tesis 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, aunque muy simple, que mantenga el impulso estratégico del proceso político democrático y que sea 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 juicio de cuentas ciudadano.

Tesis 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, 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 en riesgo y muchos otros aspectos son nudos centrales de esta temática.

En una época como la actual, dada la velocidad con la que ocurren los hechos políticos 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 a ser priorizado por 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 la calidad de vida en los barrios, la seguridad ciudadana, la recreación, el deporte, la extensión cultural, las condiciones ambientales, 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.

Tesis 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.

Tesis 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 transforman generalmente en 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 poblacional 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. Dadas las cifras menores de niveles burocráticos y de masa poblacional atendidas, es relativamente fácil determinar el costo de cada prestación individual de servicios.

Estas características hacen al Municipio no sólo más eficiente que otras instancias en materia de política social, sino también le otorgan a estas políticas una proximidad mayor, más transparente e informada en relación a 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 deriva 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.

Tesis 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 los técnicos, las soluciones que plantean 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 innovativas que surgen de su capacidad creativa son determinantes para el éxito o fracaso de una política.

La participación ciudadana requiere de instrumentos para sumarse a 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 deben concertar funcionarios y líderes sociales para formulación de programas; la ejecución de obras en conjunto entre municipio y comunidad, entre otros.

Tesis 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 tenga su origen o esté avalada 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 ahorro de recursos se vierte positivamente sobre el personal capaz de proveer gestiones exitosas.

En su emprendimiento, el municipio puede externalizar la prestación de servicios o crear formas asociativas intermunicipales para llevarlas a cabo. 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 y cuya demanda está en constante aumento. El pago y financiamiento de este tipo de consumos debe ser nítido. A su vez, si existen subsidios, éstos 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 que el municipio y su gente hacen al interior de la comunidad nacional.

Tesis 9. El municipio deber 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 positiva 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: aunque precisan 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 lo incorporen más efectivamente a la gestión municipal, es un desafío de gran importancia.

Tesis 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. Estos 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 constituyen la base de la disposición que deben tener nuestras sociedades para enfrentar el mundo interdependiente en el cual vivimos. La globalización económica y política, la difusión de los logros de la revolución científico técnica y del conocimiento y el surgimiento de nuevos problemas sociales redefinen el sentido y 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. Un 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 en forma adecuada el círculo entre modernidad, transparencia, participación política y ciudadanía.