

CIUDADANÍA ACTIVA
*Gestión de presupuestos locales
en Asia Oriental y América Latina*

Isabel Licha
Editora

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

© 2005 Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este libro puede reproducirse ni transmitirse de ninguna forma ni por ningún medio electrónico ni mecánico, ya se trate de fotocopiado, grabación o inclusión en un sistema de almacenamiento y recuperación de información, sin permiso del BID.

Producido por la Sección de Publicaciones del BID y financiado por el Programa Japón del BID.

Traducción al castellano: Teresa Niño Torres y María Victoria Mejía
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S. A., Bogotá, Colombia
Coordinación editorial: María Teresa Barajas Sandoval

Para ordenar este libro, diríjase a:
Librería del BID
(202) 623-1753
Fax: (202) 623-1709
E-mail: idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Las perspectivas y opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina / Isabel Licha, editora.

p. cm. Includes bibliographical references.
ISBN: 1597820032

1. Local budgets—Latin America—Citizen participation. 2. Intergovernmental fiscal relations—Latin America—Citizen participation. 3. Decentralization in government—Latin America. 4. Local budgets—East Asia—Citizen participation. 5. Intergovernmental fiscal relations— East Asia —Citizen participation. 6. Decentralization in government— East Asia. I. Licha, Isabel. II. Inter-American Development Bank.

336.014 C487--dc22

CONTENIDO



Prefacio	vii
Versión japonesa	ix
Autores	xi
Introducción	xiii
Participación ciudadana en el contexto de la descentralización fiscal	xiii
<i>Isabel Licha</i>	
Versión japonesa	xvii
PARTE I	
DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN ASIA	
Y AMÉRICA LATINA: VISIÓN GENERAL	1
Capítulo 1	
Participación ciudadana y descentralización fiscal	
en América Latina y Asia Oriental	33
<i>Nohra Rey de Marulanda</i>	
Capítulo 2	
Descentralización fiscal en Asia Oriental	15
<i>Clay Wescott</i>	
Capítulo 3	
Descentralización fiscal en América Latina y el Caribe	55
<i>Luiz Villela</i>	
Capítulo 4	
Asociaciones de múltiples actores en Asia	89
<i>Joaquín L. González III</i>	
Capítulo 5	
Participación ciudadana y gobierno local en América Latina	119
<i>Isabel Licha</i>	
PARTE II	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASIA	131
Capítulo 6	
Participación ciudadana en Penang, Malasia	133
<i>Tan Pek Leng</i>	

Capítulo 7	
Participación ciudadana en el municipio de Surakarta, Indonesia	167
<i>M. Pratikno</i>	
Capítulo 8	
Participación ciudadana en San Fernando, Pampanga, Filipinas	183
<i>Edel C. Guiza</i>	
PARTE III	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA	221
Capítulo 9	
Participación popular y reducción de la pobreza en Bolivia	223
<i>George Gray Molina</i>	
Capítulo 10	
Presupuesto participativo en Porto Alegre	247
<i>Zander Navarro</i>	
Capítulo 11	
Descentralización y la cultura ciudadana de Bogotá, Colombia	291
<i>Cristina Rojas</i>	
Capítulo 12	
Participación en planeación y elaboración del presupuesto en Villa El Salvador, Perú	327
<i>Mario Zolezzi</i>	
PARTE IV	
DESCENTRALIZACIÓN EN JAPÓN	353
Capítulo 13	
Gobierno local en Japón	355
<i>Kiyotaka Yokomichi</i>	
Capítulo 14	
Descentralización Fiscal en Japón	363
<i>Katsuhito Imai</i>	
Capítulo 15	
El Gobierno de Tokio Metropolitano	373
<i>Tomoyuki Kamiyama</i>	
Capítulo 16	
Participación ciudadana en los gobiernos locales de Japón	385
<i>Toshihiro Menju</i>	

PREFACIO



Este libro presenta los documentos discutidos durante el seminario “Participación ciudadana en el contexto de la descentralización fiscal” que tuvo lugar en Tokio y Kobe en septiembre de 2002. El seminario se llevó a cabo mediante el apoyo del Programa Japonés del Banco Interamericano de Desarrollo, en coordinación con el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Los documentos presentan estudios de casos a nivel municipal en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, en América Latina, Indonesia, Malasia y Filipinas en el Sudeste Asiático y Japón. El seminario reunió a investigadores y otros profesionales asiáticos y latinoamericanos para discutir experiencias de participación ciudadana en decisiones gubernamentales locales durante la década de 1990.

Como lo muestran los capítulos de este volumen, la descentralización es un proceso activo. En América Latina y el Sudeste Asiático se está produciendo en condiciones, alcance y velocidad que varían muchísimo de un país a otro de cada región y, naturalmente, entre las dos regiones. Sin embargo, tanto en América Latina como en el Sudeste Asiático la descentralización ha incrementado la participación ciudadana a nivel de gobiernos locales. La participación va acompañada de desafíos y oportunidades para que los gobiernos y la sociedad civil cosechen los mejores resultados posibles de este fuerte fenómeno.

La desigualdad de ingresos es un elemento importante que parece influir en el tipo de participación en la que se comprometen los ciudadanos a nivel local. En América Latina, donde la desigualdad es alta, la participación ciudadana suele centrarse en el proceso de asignación de los recursos fiscales; el esfuerzo es revertir la desigualdad, influyendo en el gasto. En el Sudeste Asiático, donde la desigualdad es menor y parece estar descendiendo, las prioridades sectoriales de los grupos de la sociedad civil tienden a impulsar la participación ciudadana.

Una conclusión importante de los participantes del seminario de ambas regiones, es que la descentralización fiscal y la participación ciudadana en los asuntos de los gobiernos locales son procesos fuertes que probablemente sean irreversibles, dado que los ciudadanos buscan medios de expandir los espacios democráticos. Consecuentemente, es importante entender estos movimientos y tratar de facilitarlos de una manera que mejore el desarrollo y la efectividad de los gobiernos en el aumento del bienestar de todos los ciudadanos.

El INDES se complace en presentar los resultados de esta iniciativa compartida con el Programa Japonés, en una serie de exploraciones comparativas de aspectos sociales y económicos claves, y su impacto en el desarrollo. Estos estudios contribuyen a una transferencia de conocimientos interesante y productiva entre Asia y América Latina.

Nohra Rey de Marulanda
Directora INDES

はじめに

本書は2002年9月に東京と神戸で開催されたセミナー、「財政面での地方分権化における住民参加」の際に議論されたレポートを紹介し、同セミナーは、米州開発銀行のジャパン・プログラム、米州社会開発研究所（INDES）ならびに米州開発銀行駐日事務所との連携で企画、実施されました。これらのレポートの中で、中南米ではボリビア、ブラジル、コロンビア、ペルーからの、またアジアでは日本、インドネシア、マレーシア、フィリピンにおける地方レベルでの諸事例が紹介されました。同セミナーによって、1990年代の地方自治体レベルにおける政策決定の住民参加の経験について、アジアおよび中南米からの研究者や実務者が議論する場が生じた結果となりました。

本書の各章が示すとおり、地方分権化は活発なプロセスです。このプロセスは中南米および東南アジアで現在起きているものですが、もちろん両地域間のみならず、各地域内の諸国間においてさえ、状況、範囲、そしてスピードにはそれぞれ格差があります。それでも、中南米、東南アジアの両地域で、地方自治体レベルでの住民参加が地方分権化によって増進しています。また、住民参加には、政府および市民社会が同様に直面する課題や機会が付随して伴いますが、確実な住民参加の現象が可能な限り成果をあげるのに必要なものです。

所得の不平等は、地方レベルでの住民参加の様式に影響をおよぼす重要な要素のように見受けられます。不平等の度合いが大きい中南米では、財政資源配分の過程において、しばしば住民参加に重点が置かれます。市民による予算決定への影響力を通じて不平等を覆すことがそのねらいです。一方、不平等の程度が低く、さらに格差が縮小しているようである東南アジアにおいては、市民社会団体の優先重要事項として住民参加が促される傾向にあります。

地方政府における財政面での地方分権化と住民参加は、市民が民主的な空間を拡大する手段を模索している中、確固とした、おそらく不可逆的なプロセスである、という点が同両地域のセミナー参加者から出された重要な結論として挙げられます。したがって、これらの動向への理解を深め、全市民の生活の質を改善するために、政府活動の発展と効率を一層高めるような方法でこうした住民参加の動きを促進するよう努めることが重要です。

I N D E S は、ジャパン・プログラムとの連帯企画として、主要な社会、経済問題とそれらの開発への影響に関する比較研究の成果を提供できることを光栄に思っています。これらの研究はアジアと中南米カリブの発展的な知識交換に寄与しています。

ノーラ・レイ・デ・マルランダ
I N D E S 所長

AUTORES



Joaquín L. González III, Profesor
Golden Gate University
Ageno School of Business
San Francisco, California, EE.UU.
E-mail: jgonzalez@ggu.edu

George Gray Molina, Catedrático
Universidad Católica
La Paz, Bolivia
E-mail: ggray@mpd.ucb.edu.bo

Edel C. Guiza, Profesor adjunto
Asian Institute of Management
Center for Development Management
Makati, Filipinas
E-mail: edel@dataserve.aim.edu.ph

Katsuhito Imai, Profesor
Facultad de Economía, Musashi University
Tokio, Japón
E-mail: Kimai@cc.musashi.ac.jp

Tomoyuki Kamiyama, Director
Gobierno Metropolitano de Tokio
Tokio, Japón

Tan Pek Leng, Ambientalista socioeconómico
Socio-Economic and Environmental Research Institute (SERI)
Penang, Malasia

Isabel Licha, Catedrática y Especialista en sector social, INDES
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C., EE.UU.
E-mail: isabelli@iadb.org

Toshihiro Menju, Investigador asociado y oficial superior de programa
Tokio Foundation
Japan Center for International Exchange

Tokio, Japón
Tels: (81-3) 6229-5517 y (81-3) 3446-7781
E-mail: *tmenju@cie.or.jp*

Zander Navarro, Profesor adjunto
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: *znavarro@portoweb.com.br*

M. Pratikno, Catedrático
Facultad de ciencias sociales y políticas
Gadjah Mada University
Yogyakarta, Indonesia
E-mail: *pratikno@isipol.ugm.ac.id, pratikno@lycos.com*

Nohra Rey de Marulanda, Directora
Departamento de programas de integración y regionales
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C., EE.UU.
E-mail: *nohram@iadb.org*

Cristina Rojas, Catedrática
Norman Paterson School of International Affairs
Carleton University
Ottawa, Canadá
E-mail: *cristina_rojas@carleton.ca*

Luiz Villela, Economista comercial y de integración
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C., EE.UU.
E-mail: *luizvi@iadb.org*

Clay Wescott, Especialista veterano en administración pública
Asian Development Bank
Manila, Filipinas
E-mail: *cwescott@adb.org, tanpl49@pd.jaring.my*

Kiyotaka Yokomichi, Profesor
National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)
Tokyo, Japón
E-mail: *rxa05642@nifty.ne.jp*

Mario Zolezzi, Investigador
Centro de estudios y promoción del desarrollo (DESCO)
Lima, Perú
E-mail: *zolecard@chavin.rcp.net.pe, mzolezzi@desco.org.pe*

INTRODUCCIÓN



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Isabel Licha

En un sentido general, la descentralización es esencial para el proceso de democratización del Estado y, como tal, tiene dos elementos inseparables: el administrativo y el cívico. Convocamos al seminario “Participación ciudadana en el contexto de la descentralización fiscal” en Tokio y Kobe, en septiembre de 2002, con el propósito de sentar los cimientos para la discusión de estos temas. Este libro es una compilación de documentos del seminario. Los contenidos reflejan el destacado intercambio que tuvo lugar entre académicos y expertos de Asia y América Latina.

Los capítulos incluidos en este trabajo exploran los logros del proceso de descentralización en Asia y Latinoamérica. La descentralización es el telón de fondo para el emergente proceso de participación ciudadana, en la toma de decisiones públicas a nivel de gobiernos locales. El enfoque de este aspecto se hace, en primer lugar, desde una perspectiva general, que se concentra tanto en el análisis de la descentralización y en particular de la descentralización fiscal, como en el tema de la participación, con miras a generar un marco para la comprensión analítica.

En la primera parte, los tres primeros capítulos ofrecen una visión general de la participación ciudadana y de la descentralización fiscal (capítulo 1, por Nohra Rey de Marulanda), la situación en Asia Oriental (capítulo 2, por Clay Wescott) y los desarrollos en América Latina y el Caribe (capítulo 3, por Luiz Villela). Estos autores plantean que la descentralización y la participación ciudadana se refuerzan y complementan mutuamente, y determinan un proceso distintivo, en respuesta a la

acrecentada demanda de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.

Joaquín L. González III (capítulo 4) e Isabel Licha (capítulo 5), consideran la descentralización y la participación ciudadana como componentes del mismo proceso. En el caso de Asia, González considera que la participación ciudadana se ha incrementado en respuesta a la concentración en la cooperación entre los actores, la cual fue promovida en los años noventa, en un nuevo enfoque de la administración pública. Estos procesos han tenido éxito en buena parte como respuesta a presiones de organizaciones de la sociedad civil, y han alcanzado importantes metas, pero al mismo tiempo tienen grandes desafíos y obstáculos. En el caso de América Latina, el análisis que hace Licha de la participación ciudadana muestra considerable crecimiento a nivel del gobierno municipal, lo que contribuye a fortalecer la democracia, el sector público y el papel de los ciudadanos. En la práctica, el proceso tiene fortalezas y debilidades, y presenta importantes desafíos.

La segunda parte contiene tres casos de participación ciudadana en Asia: la iniciativa de Penang en Malasia; la municipalidad de Surakarta en Java, Indonesia; y el caso de San Fernando en Pampanga, Filipinas. En el capítulo 6, Tan Pek Leng describe la iniciativa de Penang y las dificultades para institucionalizar mecanismos de participación ciudadana, en contextos en los que la cultura política predominante no respalda el proceso. Esto exige que funcionarios y ciudadanos inviertan un gran esfuerzo para expandir y fortalecer esta práctica.

En el capítulo 7, Pratikno contempla el caso de la municipalidad de Surakarta en Indonesia, y cómo ella muestra el inicio de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Dada la naturaleza incipiente del proceso y la escasa cultura participativa del país, el caso podría verse como una experiencia, no como un modelo definitivo; es de anotar su contribución al fortalecimiento de la democracia en Indonesia.

En el capítulo 8, Edel C. Guiza analiza la experiencia de San Fernando en Filipinas, concentrándose en las iniciativas de la comunidad para reconstruir la ciudad, la cual quedó arruinada por desastres naturales. Estas iniciativas tuvieron lugar en asociación con el gobierno local, en un contexto en el que la descentralización y la participación ciudadana han ido de la mano, facilitando el fortalecimiento del gobierno local e institucionalizando mecanismos que promueven la participación de los ciudadanos en el gobierno local.

La tercera parte presenta cuatro ejemplos de participación ciudadana a nivel municipal en América Latina. En el capítulo 9, George Gray Molina analiza el impacto de la descentralización y la participación ciudadana en la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en Bolivia. Este caso sugiere que la descentralización y la participación popular han reducido la pobreza (medida en términos de un índice de necesidades básicas), e implícitamente deja ver que la participación ha contribuido a un mejor acceso público a servicios sociales básicos, pero no ha mejorado su calidad. Una posible explicación de esto es la continuación de la gestión centralizada de las políticas de salud y educación.

En el capítulo 10, Zander Navarro considera el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, y encuentra que ha mejorado la eficiencia y la equidad de la administración pública. También ha conducido a logros innegables en la democratización de la toma de decisiones presupuestarias y en el desarrollo ciudadano.

En el capítulo 11, Cristina Rojas evalúa el papel de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia, en el desarrollo de la cultura cívica. Este caso aborda una iniciativa reciente de transformación de las relaciones de los ciudadanos entre ellos mismos y con su ciudad, mediante un cambio cultural; este proceso tiene el propósito de convertirse en un elemento fundamental de la administración municipal. Es un ejemplo interesante de creación de nuevos valores y comportamiento de la ciudadanía que, en términos generales, ha tenido como resultado una mejora en la calidad de vida de la comunidad.

En el capítulo 12, Mario Zolezzi describe la participación ciudadana en la planeación y elaboración del presupuesto en Villa El Salvador, en Perú. El capítulo analiza los resultados del proceso participativo utilizado para definir tanto el Plan de Desarrollo Integral como el presupuesto participativo, recientemente realizados en Villa El Salvador, mostrando las fortalezas y las debilidades del proceso.

En la cuarta parte se examina la experiencia japonesa de descentralización fiscal. En el capítulo 13, Kiyotaka Yokomichi describe la estructura y autoridad de los gobiernos locales. En el capítulo 14, Katsuhito Imai describe el sistema de gobierno japonés y el flujo de recursos fiscales que se transfiere a los gobiernos locales. En el capítulo 15, Tomoyuki Kamiyama presenta las sucesivas reformas de descentralización que se han impulsado en la megápolis de Tokio. En el capítulo 16 Toshihiro Menju describe el proceso creciente de participación de la sociedad civil

en los procesos de toma de decisiones a nivel de los gobiernos locales en Japón, mostrando cómo dicho proceso tiende a constituirse en un nuevo enfoque de la gestión pública municipal.

Además de abordar experiencias recientes de participación ciudadana en la gestión pública, en el contexto de la descentralización estatal en Asia y América Latina, los capítulos de este libro presentan las siguientes ideas básicas:

- La descentralización es un proceso en marcha en ambas regiones, aunque hay diferencias de condiciones, ritmo y nivel en cada región.
- En los casos analizados, la descentralización fiscal facilita la participación ciudadana.
- La participación ciudadana es un medio para crear espacios democráticos.
- Este proceso ha sido impulsado en ambas regiones por factores económicos, políticos y sociales específicos.
- Mientras que en Asia el proceso parece estar más centrado en los resultados, en América Latina el centro de atención es más el proceso mismo.
- Todos los casos muestran diferencias en estilos de liderazgo y en el tipo de participación, pero hay similitudes importantes, como la confianza, la voluntad política, la unión entre actores, la coordinación intergubernamental, la capacidad de las organizaciones gubernamentales y ciudadanas para generar políticas públicas participativas, y los logros en la redistribución del poder y de responsabilidades entre Estado y sociedad civil.

El propósito de este libro es contribuir a una comprensión tanto del potencial como de las limitaciones de estas experiencias en ambas regiones. El fin es mejorar la participación ciudadana en el nuevo marco de la descentralización del Estado, entendida como un proceso de democratización del Estado y la sociedad.

序論

イザベル・リチャ

一般的に、地方分権化は国家の民主化にとって本質的なものであるがゆえに、行政面と市民社会の側面という二つの切り離せない要素を有しています。2002年9月に米州開発銀行は、東京と神戸にて「財政面での地方分権化における住民参加」というセミナーを開催しました。そのねらいはこれらの問題について議論するための土台を作ることにありました。本書は当セミナーでのレポートをまとめたものであり、その内容はアジアおよび中南米の有識者と専門家らの間で交わされた優れた議論を反映しています。

本書の全章を通して、アジアと中南米での地方分権化プロセスの成果に関する考察がなされています。地方政府レベルでの公共政策決定への住民参加という新たなプロセスの背景には地方分権化があります。この問題への取り組みはまず、住民参加の問題と同程度に地方分権化、特に財政面での分権化に関する分析に焦点を当てている一般的な見方によって形成されます。この取り組みの目的は問題に対する理解のための分析的枠組みを構築することにあります。

第一部の初めの三章で、住民参加と財政面での地方分権化（一章、ノーラ・レイ・デ・マルランダ著）、東アジアでの状況（二章、クレイ・ウェスコット著）、中南米・カリブ諸国での経緯（三章、レイズ・ヴィエラ著）についてそれぞれ概要が論じられています。同執筆者らは、地方分権化と住民参加が互いに強化し、補完するものであると提議しています。また、地方分権化と住民参加は、公共政策立案への住民参加に対する要請が高まる中で、明確な住民参加のための手段を形成するものでもあります。

ホアキン・L. ゴンザレス（四章）とイザベル・リチャ（五章）は、地方分権化と住民参加を同じプロセスの中の構成要素であると捉えています。アジアの例でゴンザレスは、諸アクター間の協働への着目を受けて、住民参加が促進されたと論じています。この協働関係への着目は、1990年代に普及した公共管理への新たなアプローチの中で推し進められたものです。これらの動きは主に市民社会組織からの圧力によるものであり、重要な成果を生み出しました。しかし、同時に多くの課題と障害が今に至っても存在します。中南米においては、リチャによる分析が、住民参加の発展が地方政府レベルにおいて顕著に見られていることを提示しています。この住民参加の向

上は、民主主義、公共セクター、市民の役割の強化に貢献します。むろん、実際問題として住民参加の向上には長短の両方があり、重大な課題を呈しています。

第二部では、マレーシアでのペナン・イニシアティブ、インドネシア・ジャワ島のスラカルタ自治体、フィリピン・パンパンガのサン・フェルナンド、の三つの住民参加に関するアジアでの事例を紹介しています。六章では、タン・ペック・レンがペナン・イニシアティブについて説明すると共に、既存の政治環境の支持を得ない中でいかに住民参加のメカニズムを制度化することが困難であるかということについて論述します。こうした状況下で、住民参加のメカニズムの制度化を拡大、強化するには政府担当官および市民の多大な努力が不可欠です。

七章では、プラティクノがインドネシアのスラカルタ自治体を用例に、同自治体での公共政策立案への住民参加の始まりに関する考察をしています。この動きが初期段階であることと、インドネシアの参加的文化が欠如していることを考えると、この事例は決定的なモデルというよりは、ある一経験と捉えられるべきでしょう。ですが、住民参加の向上が同国の民主主義の強化をもたらしたことは特記するに値します。

八章では、フィリピンのサン・フェルナンドで実施された、自然災害で破壊された街の復興に向けた地域のイニシアティブでの経験についてエデル・C. グイザが分析をしています。こうしたイニシアティブは地方政府との共同で実現化しました。その背景には、地方分権化と住民参加が協調的に進められ、その結果として地方政府が強化され、地方統治への住民参加を促すメカニズムが制度化されたという状況がありました。

第三部では、中南米における地方レベルでの住民参加について四つの事例が論じられています。九章は、ジョージ・グレイ・モリーナがボリビアの社会事業と貧困削減への取り組みに対する地方分権化と住民参加の影響を分析しています。同事例は、地方分権化と住民参加が（人間の基本的ニーズ（BHN）指数の計測結果にて）貧困を削減するのに寄与したこと、また住民参加によって、人々の基本的な社会サービスへのアクセスが、サービスの質の低下を招くことなく改善されたことを示唆しています。今日に至っても保健・教育

政策が中央集権的な管理の下にあるという点はその理由として考えられます。

十章においては、ザンダー・ナヴァロがブラジルのポルト・アレグレでの参加型予算決定プロセスの事例を挙げ、公共管理の効率性・公平性がこれにより改善したという見解を提示しています。この他に同事例が貢献した点は、より積極的・活動的で影響力のある市民の成熟化、予算政策決定の民主化が指摘されます。

十一章では、クリスティナ・ロハスが、コロンビア・ボゴタにおける、市民文化（シビック・カルチャー）の発展という面での市政の役割について検証しています。この事例では、市民同士、また市民と市との関係を市民文化の変容によって変化させるという最近の試みを取り上げられています。こうした市民間および市民－市間の関係の変化がもたらす新たな関係が、地方自治体運営の根本的な要素となることが目標とされています。また、同事例は、市民としての新しい価値観と行動様式が生み出された興味深い事例であり、こうした価値観や行動様式は地域コミュニティの生活の質が全般的に向上することにつながったと言えます。

十二章では、マリオ・ゾレッキがペルーのヴィジャ・エル・サルバドールにおける企画立案・予算管理への住民参加に関して論述しています。同章は「最重要開発計画」を特徴付けた参加型プロセスの結果と、同市で近年遂行された参加型予算決定プロセスを分析します。これにより、参加型プロセスの長短が明らかにされます。

第四部では、日本における財政上の分権化について検討します。第十三章では、横道清孝が地方自治体の組織と権限について説明しています。第十四章では、今井勝人が日本における二層編成の政府のシステムと地方自治体の財政資源に関して論じています。東京都に関する第十五章では、神山智行が分権化を進めていくうえでの様々な改正について論じています。第十六章で、毛受敏浩が日本の地方自治体レベルにおける意思決定過程の市民参加の発展について説明し、地方自治経営の新しいアプローチにおいてこの過程そのものが構成される傾向があることを示した。

本書ではアジア、中南米における国の地方分権化との関連で、近年の公共管理への住民参加の経験について検討されることに加え、以下の点についての考察がなされています。

- 地方分権化は各地域において状況、速度、範囲で差異があるものの、両地域で現在進行中のプロセスである。
- 分析対象の事例では、財政面での分権化が住民参加を促した。
- 住民参加は民主的空間を生み出す手段である。
- 両地域において、ある特定の経済的、政治的、社会的要因が地方分権化に伴う住民参加のプロセスを促した。
- アジアではこのプロセスの結果に重点が置かれているように見受けられる一方、中南米では重点はプロセスそのものに置かれている。
- 事例の全てが、リーダーシップの形式や参加の種類で違いを見せている。だが、信頼、政治的な意志、当事者間の団結、官庁間協調、参加促進型の公共政策を築くための政府および市民団体のキャパシティ、国家と市民との間での権力と責任の配分において、着目すべき共通項が見られる。

本書のねらいは、両地域でのこれらの経験から引き出された今後の可能性と現在見られている限界の両面について、その理解を深めるという点にあります。国家と社会の民主化過程であると認識されている国の地方分権化という新しい枠組みの中で、住民参加の向上を推進することが、本書の最大の目的です。

PARTE I

DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN ASIA Y AMÉRICA LATINA: VISIÓN GENERAL



CAPÍTULO 1



PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y ASIA ORIENTAL

Nohra Rey de Marulanda

En América Latina, la iniciación de una nueva época de democracia en la década de 1980, incrementó las demandas de los ciudadanos para participar en la identificación de prioridades y la formulación de políticas. Como resultado, la gran mayoría de los gobiernos de la región incorporó las nociones de descentralización territorial y fiscal y alguna forma de democracia participativa en sus leyes y constituciones. Teóricamente el nuevo marco fue diseñado para promover niveles más altos de participación en el desarrollo local y para elevar la eficiencia de la administración pública. Puesto que la descentralización acorta la distancia entre gobierno y ciudadanos, se creyó que estas modalidades estimularían un desarrollo económico y social más equitativo.

En América Latina la descentralización fiscal ocurrió paralelamente a la democratización política. Si bien la descentralización de servicios públicos tuvo beneficios bien conocidos en términos de entrega eficiente y eficaz de los servicios, no surgió como resultado de una decisión de política económica. Por el contrario, la descentralización fue la reacción del gobierno central a las crecientes demandas de los gobiernos subnacionales y al surgimiento progresivo de mecanismos democráticos a nivel de comunidad.

Las demandas de mayor participación ciudadana activa y de descentralización fiscal estuvieron influenciadas más por el hecho de que los gobiernos centralizados no habían tenido éxito en proveer niveles de vida adecuados y equitativos para sus pueblos, que por los logros esperados en términos de eficiencia de estas reformas institucionales.

Infortunadamente, debido a la forma como se han implementado los dos procesos, no se han alcanzado cabalmente los beneficios potenciales. Las reformas han cambiado básicamente el sistema electoral y han promovido la descentralización política y administrativa, pero muy a menudo no han acoplado los recursos fiscales disponibles con las necesidades de la población. Y en la gran mayoría de los casos, el avance observado en el proceso de desconcentración y delegación de funciones de las autoridades centrales a las locales, no ha coincidido con el progreso en la descentralización de los recursos.

Antes del período de disociación y desconfianza entre los funcionarios de planeación fiscal y las organizaciones de la sociedad civil, las evidencias muestran que había una propensión muy definida a la asociación y la confianza entre los gobiernos y su ciudadanía, respaldada por mejor liderazgo político. De hecho, la descentralización se está produciendo no sólo mediante cambios en las reglas que definen la asignación de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles del gobierno, sino también mediante un cambio en las que gobiernan la relación entre funcionarios elegidos y sus partidarios (BID, 2001).

Las fuerzas que han llevado a la participación comunitaria en la formulación de políticas y la descentralización fiscal en Asia Oriental han sido muy diferentes. González (2002) señala que el surgimiento de un sector privado fuerte y el crecimiento de organizaciones de ciudadanos en Asia, figuran entre los factores más importantes que promovieron las prácticas de participación ciudadana en toda la región. En los años ochenta, en Asia Oriental el sector privado se convirtió en un actor clave en la determinación del nuevo equilibrio del poder y en el motor primario del crecimiento. Es más, la expansión y el desarrollo de organizaciones comunitarias y no gubernamentales financiadas con recursos nacionales e internacionales, dieron a los grupos sociales el derecho de ser escuchados en asuntos tales como reducción de la pobreza, equidad, educación, salud y medio ambiente.

Aunque casi todos los países de Asia Oriental conservaron sistemas políticos y económicos altamente centralizados después de su independencia política, la necesidad de descentralización fiscal se hizo obvia a finales de la década de los setenta, cuando los sistemas estatales centralizados, burocráticos, empezaron a fallar en la prestación eficiente de servicios. Los gobiernos en toda la región, reconocieron que no siempre eran eficientes y eficaces al asumir múltiples papeles fiscales y adminis-

trativos, debido a limitaciones financieras, administrativas, técnicas y de recursos (Wescott, 2002). En contraste con el caso latinoamericano, el interés por intensificar las prácticas de descentralización parece haber tenido su origen en la decisión política intencional de reducir la pobreza y lograr crecimiento económico más rápido, y no en presiones ejercidas desde el nivel local y alimentadas por un creciente desencanto con respecto al estilo del gobierno central, en la formulación de políticas. En efecto, si bien no hubo ningún patrón común, parece que hubo un movimiento progresivo de un sistema altamente centralizado hacia uno con múltiples centros, en el que diversas entidades incorporaban los intereses públicos, privados y comunitarios.

El taller “Participación ciudadana en el contexto de la descentralización fiscal: prácticas ejemplares de administración municipal en América Latina y Asia”, patrocinado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con fondos del Programa Japonés, abordó estos temas.¹ Los participantes en el taller analizaron la descentralización fiscal y prácticas óptimas de participación comunitaria a nivel municipal en América Latina y Asia. El propósito primordial era reunir expertos en política fiscal a nivel regional, y académicos que hubieran estudiado buenas prácticas de participación ciudadana, para debatir y reflexionar sobre las diferencias, los beneficios y los desafíos de la descentralización y la participación.

Beneficios

Participación ciudadana

América Latina y Asia podrían lograr beneficios extraordinarios de la participación ciudadana, en el contexto de la descentralización fiscal. Abundantes evidencias muestran el impacto positivo de la participación ciudadana en la satisfacción de las necesidades locales, mediante la asignación más eficiente de los recursos fiscales. En otras palabras, la participación ciudadana en el contexto de la descentralización fiscal po-

¹ El taller se llevó a cabo en Kobe, Japón en agosto de 2002.

dría elevar en gran medida la efectividad de los fondos públicos para el desarrollo y promover la equidad social. Más aún, la administración del gobierno central y la democracia a nivel comunitario han logrado un progreso significativo con la presencia de la participación ciudadana (Navarro, 2000).

De acuerdo con Licha (2002), la gerencia social participativa –la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, como la propone el INDES– promueve el establecimiento de reglas e instituciones para la participación y el control ciudadanos. Este enfoque de gestión crea las condiciones necesarias para que los ciudadanos construyan la esfera pública, proceso que se lleva a cabo mediante la cultura y la práctica de la deliberación. La gerencia social participativa fomenta la deliberación ciudadana en la toma de decisiones, habilitando a los ciudadanos para influir en la definición de las políticas públicas. Y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones del gobierno desarrolla un sentido de compromiso comunitario y social, ausente en el enfoque tradicional (tecnocrático) de gerencia pública.

De acuerdo con la experiencia del BID en América Latina, es claro que la participación ciudadana puede afectar favorablemente la ejecución y viabilidad de los proyectos del portafolio social en el largo plazo. Además se ha sugerido que la participación ciudadana y la inclusión de factores culturales locales en la implementación de la política pública, están asociadas con beneficios a largo plazo, más allá de la ejecución del proyecto (Cernea, 1988). Finalmente, la expansión de la envergadura y capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y su papel en el desarrollo, pueden crear y fortalecer el *capital social*, el cual se define como “las reglas y relaciones duraderas informales que facilitan acciones coordinadas y permiten a los ciudadanos emprender iniciativas en cooperación y para beneficio mutuo” (Banco Mundial, 1997).

Las organizaciones internacionales para el desarrollo han aceptado ampliamente los beneficios potenciales de la participación ciudadana. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE y otras organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Europeo para el Desarrollo, han incorporado el concepto de participación ciudadana como un elemento clave de sus estrategias de desarrollo.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal puede tener como resultado una mejor asignación de los recursos, porque los funcionarios locales elegidos pueden acoplar los fondos fiscales disponibles con las necesidades y preferencias de la población local. La descentralización puede estimular el mejoramiento del gobierno local y una mayor responsabilidad a través del escrutinio más directo de parte de la comunidad. Además, puede promover la participación y el sentido de propiedad comunitarios en los programas locales (Villela, 2001).

Limitaciones

América Latina está lejos de alcanzar estos beneficios excepcionales de manera generalizada. La relación entre gobierno y sociedad civil en muchos casos se caracteriza por una limitada cooperación y cierto grado de desconfianza e incompreensión de ambos lados (BID, 2000). Una de las restricciones más importantes en la promoción de la participación ciudadana es que, en general, ésta requiere invertir más tiempo y enfrentar costos más altos en un contexto en el que escasean ambos recursos –especialmente el tiempo, que es el recurso generador de ingresos más valioso para los pobres. La participación ciudadana incrementa también las expectativas de las partes involucradas, cuando no siempre existe la posibilidad de satisfacerlas. Es más, las debilidades en capacidad organizativa, política y técnica de los grupos tradicionalmente excluidos, restringen seriamente su influencia en la toma de decisiones. Más aún, las organizaciones de la sociedad civil no necesariamente representan los intereses de grupos sociales tradicionalmente excluidos, como la mujer y grupos indígenas o étnicos marginados (BID, 2001).

La descentralización fiscal –transferencias de recursos– también puede tener desventajas. La prestación local de servicios no necesariamente ha mejorado, e incluso en algunos casos ha tendido a descender. Conceder autonomía política al gobierno local no garantiza un mejoramiento de los servicios públicos (ni en calidad, ni en cubrimiento). Un problema común es la falta de una estructura gubernamental central apropiada para hacer seguimiento y respaldar a los gobiernos locales.

Muchas autoridades centrales pueden no tener una buena comprensión de la situación real de sus gobiernos locales, ni de los efectos probables de la reforma sobre las finanzas locales. Por tanto, el asunto no es simple cuestión de transferencia de recursos, sino también problema de entendimiento de las necesidades y de equipar a los gobiernos locales con la capacidad para administrarlos y generar nuevos recursos. Es posible que la descentralización haya ensanchado las disparidades en la prestación de servicios públicos, según lo reflejan las diferencias de capacidades institucionales de una comunidad a otra. Esto puede llevar a incrementar la concentración de los servicios entre ciertos grupos y a ensanchar la brecha social en algunas áreas.

A nivel local, serios problemas afectan el buen funcionamiento de la administración pública. El más importante es la falta de capacidad institucional adecuada, que obstruye la prestación eficiente, eficaz y equitativa de los servicios públicos. La falta de capital humano calificado, una débil capacidad administrativa, escasez de recursos y una cultura política que desestimula la participación ciudadana, son factores que han afectado a los gobiernos locales.

Es más, en ciertas condiciones la descentralización fiscal puede plantear una amenaza macroeconómica en forma de déficits recurrentes a nivel de provincia, endeudamiento excesivo, un sector público excesivamente expansivo, o la incapacidad del gobierno central de utilizar adecuadamente la política fiscal para promover la estabilidad económica (Villela, 2001). Es un hecho que el gasto a nivel de los gobiernos locales persistentemente ha tendido a crecer más rápido que los ingresos locales, brecha ésta que se ha cubierto mediante acrecentadas transferencias del gobierno central, o bien, ha generado déficits y elevado endeudamiento subnacional. En algunos casos, una vez que el gobierno central transfiere recursos, las comunidades efectivamente detienen o reducen la recaudación de impuestos locales.

Finalmente, la descentralización fiscal puede beneficiar a un reducido grupo de individuos acaudalados, bien preparados y con buenas conexiones políticas, que poco se preocupan por las necesidades y preferencias de la mayoría de los ciudadanos.

Recomendaciones

La participación ciudadana puede elevar la calidad de la formulación de políticas y promover tanto el desarrollo económico como la democracia. El BID (2000) propone las siguientes recomendaciones de política:

- *Difundir información* para estimular a los ciudadanos, individual o colectivamente, a expresar sus opiniones y recomendaciones y mejorar la eficacia de las inversiones sociales.
- *Implementar la consulta* para identificar las necesidades y preferencias de las poblaciones objetivo. Foros tales como las juntas comunitarias, reuniones municipales abiertas, audiencias públicas y centros de recepción de quejas ciudadanas, son buenos mecanismos para recoger información sobre preferencias locales.
- *Incluir participación* ya que ésta, en las etapas de ejecución y evaluación, reduce los costos, incrementa el sentido de propiedad de los grupos beneficiarios y crea mejores condiciones sociales para proyectos futuros. Los ciudadanos, cuando toman parte en la formulación de políticas locales desde el principio, y su contribución afecta los resultados, están más dispuestos a invertir tiempo y recursos humanos en el proceso. Consecuentemente, en general, las decisiones finales se perciben como más legítimas y enfrentan menor oposición.
- *Establecer mecanismos de mediación* para reducir el impacto negativo de disputas entre los grupos involucrados en el desarrollo local.
- *Mantener un marco legal claro* para respaldar la rendición de cuentas del gobierno local, la cual no funcionará efectivamente a menos que la división de responsabilidades entre los niveles gubernamentales sea clara, bien ejecutada y respetada. Los funcionarios locales tienen que tener suficiente autoridad para desempeñar su papel. Y los gobiernos locales tienen que ser responsables no sólo en sentido descendente, ante sus partidarios, sino también en sentido ascendente, ante el gobierno central, porque el manejo fiscal local puede afectar a la nación como un todo.

Con base en estos criterios, el BID ha diseñado instrumentos de política para promover la participación local, y los ha refinado a base de aprender haciendo. Entre estos instrumentos se cuentan:

- Procedimientos de consulta para proyectos ambientales y sociales
- Reglas para la participación de la sociedad civil
- Consulta para estrategias de desarrollo sectorial
- Iniciativas para organizar debates de participación ciudadana
- Reuniones patrocinadas por el BID que vinculen a las organizaciones de la sociedad civil, gobierno central y sector privado, entre sí.

Conclusión

El análisis de prácticas ejemplares en gestión municipal en América Latina y Asia Oriental, sugiere que en ambas regiones el grado de éxito en el logro de buenos niveles de vida ha determinado las actitudes que cada sociedad demuestra con respecto a las políticas de participación ciudadana y de descentralización fiscal.

Hace 40 años, la calidad de vida del ciudadano latinoamericano promedio era superior a la del asiático promedio. De acuerdo con las Naciones Unidas, en 1960 el índice de desarrollo humano² –el cual combina los logros en nivel de vida, esperanza de vida al nacer, y logro educativo– alcanzó un promedio de 0,51 en los seis países más grandes de América Latina, en contraste con 0,40 para las economías asiáticas de alto desempeño.³ En contraste, a principios del siglo XXI la misma muestra de países latinoamericanos registró un índice promedio de desarrollo humano de 0,79, en tanto que el índice de las economías asiáticas seleccionadas saltó a 0,81 (cuadro 1.1).

² Teóricamente, el índice de desarrollo humano va de 0 a 1 y un valor mayor indica una mayor calidad de vida.

³ Los países latinoamericanos incluidos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Las economías asiáticas de alto desempeño son Hong Kong, China, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Singapur y Tailandia.

Cuadro 1.1. Índice de desarrollo humano para América Latina y Asia Oriental

País	1960	1970	1980	1994	2000 ^a
Argentina	0,67	0,75	0,79	0,85	0,84
Brasil	0,39	0,51	0,67	0,76	0,76
Chile	0,58	0,68	0,75	0,85	0,83
Colombia	0,47	0,55	0,66	0,81	0,77
México	0,52	0,64	0,76	0,80	0,80
Perú	0,42	0,53	0,59	0,64	0,75
Promedio	0,51	0,61	0,70	0,79	0,79
Hong Kong	0,56	0,74	0,83	0,88	0,89
Indonesia	0,22	0,31	0,42	0,59	0,68
Malasia	0,33	0,47	0,69	0,79	0,78
Singapur	0,52	0,68	0,78	0,84	0,89
Corea del Sur	0,40	0,52	0,67	0,86	0,88
Tailandia	0,37	0,47	0,55	0,80	0,76
Promedio	0,40	0,53	0,66	0,79	0,81
América Latina	0,46	0,55	0,63	0,74	0,74
Asia Oriental y el Pacífico	0,36	0,49	0,59	0,76	0,77

^a Cifras para 2000 basadas en nueva metodología.
Fuente: PNUD (2002).

La mejora relativamente más lenta del desempeño de América Latina en el desarrollo económico y social, explica por qué los gobiernos locales subnacionales de la región han demandado más control político y administrativo sobre los recursos fiscales, al igual que una mayor participación en la formulación de políticas. La desilusión de los latinoamericanos con respecto a la administración del gobierno central ha crecido a lo largo de los años, y consiguió expresarse en las décadas del ochenta y noventa, cuando el logro de democracia y las reformas estructurales ocupaban el primer renglón de la agenda política. En pocas palabras, la demanda de descentralización fiscal en América Latina refleja el deseo de equidad y de participación ciudadana.

En el Este Asiático, el éxito de los gobiernos centrales en asegurar una calidad de vida aceptable para sus pueblos, ha hecho que éstos estén menos dispuestos a asumir posturas de confrontación y que sea menos probable que presionen por más gobierno local. El movimiento progresivo de un sistema político altamente centralizado a una estructura de poder con múltiples centros, parece ser el resultado de una decisión política, basada en logros esperados en términos de eficiencia, y no

una respuesta a presiones crecientes de los gobiernos subnacionales para asumir el control. Esta es la principal diferencia con las sociedades latinoamericanas, donde la insatisfacción y la frustración populares llevaron a posturas de confrontación. De hecho, las demandas de implementación de nuevos mecanismos institucionalizados para una participación ciudadana de base general, son menos evidentes en los casos asiáticos que en los latinoamericanos. En resumen, en el Este Asiático, la demanda de descentralización fiscal y de participación ciudadana refleja el deseo de democratización del Estado y la sociedad.

Las últimas dos décadas fueron una época fértil para la promoción de las nociones de participación ciudadana y descentralización fiscal en América Latina, como un medio para lograr una democracia fuerte basada en el compromiso cívico, la equidad social, la confianza y la tolerancia. Sin embargo, este discurso ha sido más retórico que real, aunque hay casos aislados reconocidos como prácticas óptimas. La gran mayoría de los países de la región ya tiene legislación que establece formas alternativas de participación social y política, pero ésta todavía no es una práctica general; se limita a casos emblemáticos pero episódicos. Aun en países como Brasil, que tiene muchos años de experiencias participativas satisfactorias, se estima que menos del 4% de la población del país pertenece a una organización popular (Villela, 2001). Los proyectos promotores de la participación ciudadana que han alcanzado notable éxito, han respondido a casos aislados y los gobiernos no han conseguido aplicarlos a gran escala.

El proceso democrático en América Latina avanzó notablemente en los años noventa. Las condiciones políticas y sociales actuales son sumamente favorables para promover la democracia participativa y la descentralización fiscal. No obstante, si las partes involucradas no reconocen que la falta de cooperación, de consulta y la escasa organización comunitaria, son el principal obstáculo para alcanzar cabalmente los beneficios del proceso, la región perderá una nueva oportunidad para construir una sociedad mejor.

Los reformadores fiscales y los líderes de las organizaciones de la sociedad civil tienen que darse cuenta de que la participación ciudadana y la descentralización fiscal son procesos que se complementan y se fortalecen mutuamente. Las contribuciones de prácticas óptimas municipales discutidas en este libro ilustran el progreso y los obstáculos en estos procesos en América Latina y Asia Oriental.

Referencias

- Banco Mundial. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cernea, Michael. 1988. "Farmer Organizations and Institution Building for Sustainable Development." *Regional Development Dialogue*. (2).
- González, Joaquín. 2002. Citizen Participation through Multi-Stakeholder Partnerships in an Emerging Multi-Centered Region: The Direction of Governance Reforms in Asia. Universidad de San Francisco.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2000. Citizen Participation in the Activities of the Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- _____. 2001. Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. Washington, DC.
- Licha, Isabel. 2002. Citizen Participation and Local Governments in Latin America: Advances, Challenges and Exemplary Practices. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Navarro, Zander. 2000. "La democracia afirmativa y el desarrollo distributivo: El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre. Brasil." En Edmundo Jarquín y Andrés Caldera, *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUD. 2002. *UN Human Development Report: Deepening Democracy in a Fragmented World*. Nueva York.
- Villela, Luiz. 2001. Fiscal Decentralization in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Wescott, Clay. 2002. Fiscal Decentralization in East Asia. Banco Asiático de Desarrollo. Manila.



CAPÍTULO 2



DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ASIA ORIENTAL

Clay Wescott

El éxito de Asia Oriental en la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza es bien conocido. Desde principios de los ochenta, tasas sostenidas de crecimiento económico del orden del 5% han reducido a la mitad las tasas de pobreza. Pero un hecho claro de la geopolítica contemporánea es que no todas las áreas están igualmente bien conectadas con las economías o regiones de expansión reciente, ni los derechos básicos a bienes y servicios suministrados por el sector público son accesibles para todos. A medida que ha avanzado el crecimiento económico, la pobreza se ha manifestado en núcleos aislados de exclusión, a menudo acompañados de desigualdades crecientes, tanto a nivel de la región como dentro de países fuertemente diferenciados por divisiones urbano-rurales, tierras altas-tierras bajas, y otras de carácter étnico, geográfico y dependiente del lugar.

En toda la región Pacífico-Asiática y más notablemente en Asia Oriental, una característica común del conjunto de políticas e institucional que han aplicado los gobiernos ansiosos por fomentar el crecimiento y reducir simultáneamente la pobreza, ha sido asignar poderes, responsabilidades y recursos estatales a autoridades subnacionales y agencias privadas y de la sociedad civil, bajo diversas formas de contrato, asociación, o relaciones de agente principal. *Descentralización*, se ha convertido en el término envolvente de lo que en la práctica demuestra ser un rango altamente diferenciado y diferentemente motivado de prácticas y de formas institucionales. Pese a las afirmaciones en el sentido de que la descentralización en Asia Oriental ha sido la abanderada de una reestructuración política de primer orden y de “pasos enormes... de dispersión o descentralización de la estructura de poder altamente centralizada”

(Susumu, Fujiwara, y Reforma 1996, p. vii), la experiencia de la región desafía toda aplicación singular del término *descentralización*. Al mismo tiempo, si bien se están redefiniendo las relaciones centro-localidades de múltiples formas, a las áreas subnacionales o locales se las está contemplando decisivamente como el sitio para el gobierno efectivo. Las esperanzas de mejor prestación de servicios y promoción de la empresa privada, están puestas en esta escala de gobierno y cada vez más el área subnacional es vista como el sitio para el ejercicio de nuevas formas de participación y ciudadanía, que están emergiendo en toda la región.

Este capítulo contempla estudios de caso contemporáneos de cinco experiencias con la descentralización, concretamente las de Camboya, Indonesia, la República Popular China, Filipinas y Tailandia. Su propósito central es estimar el impacto del enfoque dado por cada país a la descentralización fiscal, en las relaciones Estado-sociedad. En particular, el capítulo investiga cómo puede apoyar la descentralización los compromisos de política casi universal, de incrementar el acceso público a los asuntos del gobierno, conseguir mayor sensibilidad y responsabilidad de los líderes elegidos localmente, acoplar mejor los recursos para servicios públicos con las necesidades localmente definidas y a menudo altamente específicas, y estar positiva o negativamente asociada con el logro de los compromisos asumidos por cada gobierno de la región, con respecto a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico sostenible. Claro está que las relaciones entre participación política, democracia y descentralización se han debatido desde John Stuart Mill, y aún no están del todo claras (Breton, Cassone y Frascini, 1998; Litvack, Ahmad y Bird, 1998). El análisis identifica problemas, desafíos y experiencias innovadoras que contribuyen a construir sociedades justas y políticas públicas democráticas para la reducción de la pobreza, dentro del marco de disciplina fiscal.

Definiciones y contexto

Definiciones

Descentralización significa transferir funciones fiscales, políticas y administrativas de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno, y puede asumir diferentes formas, dependiendo del grado de independencia para la acción que se les asigne a los niveles inferiores de autoridad.

Desconcentración significa la asignación de ciertas funciones por parte de las agencias centrales a sucursales de menor nivel.

Delegación tiene lugar cuando la autoridad para determinadas tareas es transferida de una agencia pública a otra agencia o proveedor de servicio que sea responsable ante la primera, pero no totalmente controlada por ella.

Transferencia de poder tiene lugar cuando la autoridad para determinadas tareas es transferida de una agencia pública a unidades autónomas de nivel local, cuyo liderazgo elegido tiene garantizado el estatus corporativo, por ejemplo, por legislación.¹

Turner (1999) proporciona un marco útil para entender las dimensiones territoriales y funcionales de la descentralización, así como sus manifestaciones comunes en los sectores público y privado –lo cual sirve para recordar que la descentralización fiscal es meramente una manifestación de una reestructuración en marcha del Estado-Nación– en las relaciones de mercado a todo lo largo de la región, en los últimos 30 años (cuadro 2.1).

Descentralización no necesariamente es un concepto espacial que implique traspaso de responsabilidades por la prestación de servicios, de órdenes superiores a inferiores de la administración, aunque éste suele ser el caso. Cohen y Peterson (1999, p. 61) enfatizan que es más bien el ensanchamiento de las instituciones que producen y proveen bienes y servicios necesarios a costo eficiente, independientemente de dónde estén localizadas y de si son públicas, cuasi públicas o privadas. Ciertamente, el hecho de que la descentralización a menudo se manifieste en una pluralidad de agencias –públicas y privadas, que operan a diferentes escalas de jurisdicción prestando servicios que se superponen– genera debate acerca de las consecuencias para la eficiencia, a través de la competencia, y para la responsabilidad, a través de mandatos poco claros, que se repiten.

Es una falacia presumir que la descentralización indica una progresión política inexorable desde estructuras de gobierno más centralizadas hacia menos centralizadas. Como sea, según las medidas convencionales, en Asia Oriental la descentralización está en sus etapas iniciales de

¹ Esta categorización, según la definen Rondinelli, Nellis y Cheema (1983), Leonard y Marshall (1982), y otros, es la más ampliamente aceptada en la literatura reciente, si bien Cohen y Peterson (1999) ofrecen una serie de definiciones alternativas.

Cuadro 2.1. Formas de descentralización

Naturaleza de la delegación	Bases para la delegación	
	Territorial	Funcional
Dentro de estructuras políticas formales	Transferencia de poder: descentralización política, gobierno local, descentralización democrática	Representación de grupo de interés
Dentro de estructuras administrativas públicas o paraestatales	Desconcentración (o delegación): descentralización administrativa, administración de campo, gobierno indirecto	Establecimiento de paraestatales o <i>quangos</i> [agencias]
Del sector estatal al sector privado	Privatización de funciones transferidas (desregulación, contratación por fuera, sistemas de cupones)	Privatización de funciones nacionales (despojo, desregulación, liberalización económica)

Fuente: Turner (1999).

adopción, pese al compromiso de la mayoría de los países de intensificarla y al hecho de que haya varias descentralizaciones en marcha. Medir la descentralización fiscal implica optar por una de dos posibilidades conceptuales: descentralización de ingresos fiscales y descentralización del gasto. Aunque ambas son limitadas como medidas comparativas, el cuadro 2.2 contiene datos sobre seis países de los cuales se dispone de información comparable. Teniendo en mente las limitaciones de utilizar tales datos (Ebel y Yilmaz, 2001), la participación subnacional del gasto público es superior al 30% solamente en China y Mongolia, menos del 20% en Malasia e Indonesia y menos del 10% en Filipinas y Tailandia.

Contexto

En casi todos los países de la región Pacífico-Asiática, la descentralización ha parecido una opción política atractiva para los gobiernos nacionales. Sus partidarios defienden las políticas de descentralización en su forma más moderada, sobre la base de que ellas incrementarían la participación popular en la planeación e implementación de políticas y prio-

Cuadro 2.2. Participación subnacional de los gastos e ingresos públicos en países seleccionados
(Porcentaje)

País	Año	Participación subnacional de los gastos	Participación subnacional de los ingresos	Gastos subnacionales como proporción del PIB	Ingresos subnacionales como proporción del PIB	Participación de impuestos	Desequilibrio vertical
China	1998	53,85	51,34	10,68	10,68	52,68	38,94
Indonesia	1998	10,08	3,1	2	2	16,69	74,24
Malasia	1997	19,14	15,18	5,06 ^a	5,06 ^a	9,51	17,21
Mongolia	1999	32,16	22,8	12,11 ^b	12,11 ^b	42,69	42,6
Filipinas	1992	8,7	4,69	1,87	1,87	26,77	62,66
Tailandia	1998	8,4	7,99	2,06	2,06	59,6	32,33

^a Los datos son de 1995.

^b Los datos son de 1998.

Fuente: Cálculos del autor basados en el uso de *Government Finance Statistics* (FMI, varios años) a partir de los indicadores de la OCDE-CAD, página web: http://www.bellanet.org/indicators/index.cfm?fuseaction=dsp_indicator&indicator_id=7.

ridades de desarrollo sancionadas nacionalmente. Los estudios de casos por país contenidos en este capítulo examinan más íntegramente la asociación entre descentralización y participación ciudadana, aunque resulta inmediatamente evidente que cualquier asociación intuitivamente positiva sería cuestionable. Esto lo indican por ejemplo, la experiencia de Tanzania con las políticas *ujamaa* de Nyerere en la década del setenta, la planeación descentralizada bajo la ley marcial de Marcos en Filipinas, y muchas otras.

Independientemente de que esté o no explícitamente expresado, varias formas de descentralización adoptadas en la práctica tienden a estar sujetas a los imperativos gemelos de reducción de la pobreza y a tasas rápidas sostenidas de crecimiento económico. El que la asociación entre descentralización y estas aspiraciones sea tan fuerte como se espera, ocupa un lugar central en los debates sobre política. En todo caso, cualquier estudio de este tipo notará el éxito comparativo de la región Pacífico-Asiática durante las dos últimas décadas, en promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Aunque este éxito haya variado de un país a otro y dentro de cada país, la región ha cambiado. Como lo observa Quibria (2002, p. 1), “el enorme mejoramiento de la calidad de vida que acompañó esta milagrosa transformación económica, ha abolido virtualmente la pobreza extrema en estas sociedades.” El cuadro 2.3 muestra datos comparativos sobre el crecimiento en grandes regiones en desarrollo y el desempeño relativamente fuerte y sostenido de la región Pacífico-Asiática.

Simultáneamente con el crecimiento, ha habido un progreso significativo en la reducción de la pobreza. A principios de los años setenta, más de la mitad de la población de la región era pobre, la esperanza promedio de vida al nacer era de 48 años, y solamente el 40% de la población adulta era alfabeta. Hoy, el porcentaje de pobres ha decrecido a alrededor de un tercio de la población, la esperanza de vida al nacer se ha incrementado a 65 años y el 60% de los adultos son alfabetas (ADB, 1999). El cuadro 2.4 muestra las tendencias regionales comparativas en reducción de la pobreza.

Cuadro 2.3. Crecimiento real del PIB per cápita, 1981-90 y 1991-2000
(Porcentaje)

Región	1981-90	1991-2000
Asia Oriental y el Pacífico	6,1	6,0
Asia Meridional	3,5	3,3
América Latina y el Caribe	-0,9	1,6
Oriente Medio y Norte de África	-0,6	1,0
África Subsahariana	-1,0	-1,4
Europa Oriental y Comunidad de Estados Independientes	2,6	-2,5

Fuente: Banco Mundial (2001, Cuadro A3.2).

Cuadro 2.4. Población que vive con menos de US\$1 diario, 1987 y 1999
(Porcentaje)

Región	1987	1999
Asia Oriental y el Pacífico	26,6	14,2
Asia Meridional	44,9	36,9
América Latina y el Caribe	15,3	15,1
Oriente Medio y Norte de África	4,3	2,3
África Subsahariana	46,6	46,7
Europa Oriental y Comunidad de Estados Independientes	0,2	3,6

Fuente: Banco Mundial (2001, Cuadro 1.8); Banco Mundial (2002, Cuadro 1.8).

Experiencias por país

Camboya

Con la aprobación de legislación clave en 2001, y la elección de consejos comunales en febrero de 2002, el gobierno de Camboya demostró su compromiso con una forma moderada de delegación de poder fiscal. Sin embargo, hasta que se promulguen íntegramente los sistemas y procedimientos para planeación, financiación y prestación descentralizadas de servicios, y se extiendan a las más de 1.600 comunas del país, es justo caracterizar la experiencia camboyana como una forma limitada

de desconcentración fiscal. Algunos gastos hechos por oficinas provinciales y distritales de los ministerios centrales, son pagados a través de los tesoros provinciales, sujetos a fuertes controles de preauditoría por parte del Ministerio de Finanzas. En experiencias piloto ha habido algunos éxitos con mayores grados de desconcentración fiscal a nivel de provincia, y la delegación de poderes, funciones y recursos a autoridades comunales emula diversas clases de descentralización administrativa.

El análisis de Camboya debe verse a la luz de su trágica historia reciente, incluida la muerte de más de un millón de personas que fueron asesinadas o que murieron de inanición durante el período 1975-79 (Chandler, 1993). Aunque el Khmer Rojo fue formalmente destituido del poder en 1979, la lucha de facciones continuó esporádicamente hasta octubre de 1991, cuando las cuatro facciones políticas principales suscribieron los Acuerdos de Paz en París. Esto sentó los cimientos para las elecciones generales en 1993 y para el desarrollo de un sistema liberal multipartito y una economía de mercados. Una de las provisiones de los acuerdos fue el compromiso de gobiernos locales democráticamente elegidos, promesa que se cumplió en febrero de 2002.

No se cuenta con datos estadísticos sobre crecimiento económico y reducción de la pobreza para el período 1980-92. Con base en los datos disponibles, en 1992-1997 el país alcanzó un crecimiento real del producto interno bruto per cápita promedio cercano al 7%, y en 1996-2000, del 4%. Durante este período hubo éxito moderado en la reducción de la pobreza, cuyo indicador principal muestra una disminución del 39% de hogares pobres en 1993-94 al 36% en 1997. Los analistas atribuyen este éxito a mejoras en seguridad, sano manejo macrofiscal, grandes flujos de ayuda, y crecimiento en nuevas áreas productivas, como el de exportaciones de ropa y el turismo.

Descentralización fiscal

La situación y los desafíos para la descentralización fiscal, deben entenderse en el contexto más amplio de mejoras continuas en manejo fiscal. Hay una extrema escasez de especialistas calificados y competentes en finanzas públicas, así como de gerentes de operaciones. Si bien un grupo pequeño pero dedicado de especialistas ha conseguido bajar el déficit fiscal, todavía le falta lograr operaciones fiscales transparentes y responsables, para asegurar que la ejecución presupuestaria esté de

acuerdo con la asignación presupuestal. Los programas para elevar el bienestar social mediante servicios mejorados de salud, educación y bienestar están entre los menos efectivos, como resultado de problemas institucionales importantes en diseño de programas, recursos, prestación de los servicios y evaluación. Aunque hay en vigencia un marco legal razonable para el manejo presupuestario, las estructuras de gobierno a los niveles provincial y local tienden a exacerbar la mala asignación de recursos, el desperdicio y el abuso de carácter público.

El gobierno está acrecentando los esfuerzos de seguimiento de la implementación presupuestaria en las áreas prioritarias de salud, educación, agricultura y desarrollo rural, aprovechando esfuerzos anteriores para mejorar el manejo de proyectos con asistencia externa. El gobierno camboyano ha declarado que a los ministerios de base se les proveerán tanto planes trimestrales de gastos como transferencias más oportunas, y que trimestralmente se publicarán las asignaciones y desembolsos. Para 2002, se planeó un marco parcial de gastos a mediano plazo.

Se ha logrado un gran avance hacia el establecimiento de una función efectiva de auditoría. La ley de auditoría aprobada en marzo de 2000, establece la Autoridad Nacional de Auditoría como institución auditora suprema en Camboya. Esta ley confiere a dicha Autoridad poderes para llevar a cabo auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento en ministerios, agencias y proyectos de préstamos del gobierno, empresas estatales, empresas de riesgos compartidos en las que el gobierno tenga un interés financiero, organizaciones no gubernamentales y empresas de inversionistas extranjeros que hayan recibido concesiones financieras del gobierno. Otros aspectos importantes de la ley son: su independencia para reportar directamente a la asamblea nacional; que el auditor general tiene un rango equivalente al de un ministro superior y dos auditores generales delegados tienen el rango de un ministro; y que el auditor general está investido de la autoridad para determinar la remuneración del personal de la Autoridad Nacional de Auditoría.

Las mejoras en el desempeño del gobierno exigen ajustes en los términos y condiciones de empleo para los funcionarios. Los salarios del gobierno camboyano se han mermado seriamente en los últimos años, debido a escasez de ingresos, inflación y devaluación de la moneda. Para ayudar a aliviar este problema los donantes están pagando suplementos salariales al personal homólogo. Por ejemplo, un estudio reciente

(Godfrey y otros, 2000) señala que una muestra de 38 homólogos recibió un salario gubernamental promedio de US\$18 mensuales y suplementos promedio de los donantes por US\$194. Una vez terminados los respectivos proyectos de donantes, parte del personal encontró otros que continuaron con los suplementos. Quienes no lo hicieron, tuvieron que encontrar otras fuentes de ingresos y por tanto se convirtieron, en efecto, en empleados gubernamentales de medio tiempo. Esta corriente zigzagueante de ingresos obstaculiza seriamente la creación de capacidades en funciones gubernamentales claves.

Para enfrentar el problema, el gobierno camboyano está implementando un Programa de Reforma Administrativa, con la asistencia del PNUD, el Banco Mundial y la Comisión Europea. El programa incluye establecer un Grupo de Misiones Prioritarias que será manejado y remunerado de manera diferente a la del resto del servicio civil. Como parte del equipo para la reducción de la pobreza y para el crecimiento, Camboya desarrollará una estrategia para incrementar los niveles generales de remuneración y reducir el tamaño del servicio civil, en el marco de desembolsos a mediano plazo.

Pese a los masivos desafíos y limitaciones de capacidad en todos los aspectos, el gobierno ha logrado avanzar en desconcentración fiscal y también en cierto grado de delegación de poder de manera piloto. La gran mayoría de los gastos gubernamentales a cualquier nivel está sujeta a control del gasto mediante auditoría previa. Los ministerios tienen que buscar la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas para solicitudes de gastos, incluida una visa de compromiso, DBFA (hasta 10 firmas, cuya obtención puede demorar meses), y una orden de pago del Ministerio de Economía y Finanzas, que conduce a que el tesoro nacional (o una cuenta del Banco Nacional de Camboya alimentado con fondos de donantes), pague en efectivo a través del tesoro provincial.

Las ventajas del sistema actual son: que mantiene un fuerte control del gasto; define claramente los papeles; asegura que se lleve a cabo el reporte financiero básico y da sanciones severas por conducta incorrecta. Entre las desventajas están: la lenta ejecución presupuestaria (en los primeros 8 meses de 1999 apenas se había desembolsado el 23% del presupuesto para salud, en contraste con el 66% del presupuesto de defensa); múltiples pasos que pueden fortalecer el control pero disminuyen la responsabilidad; muchas firmas meramente formales de auditoría previa que no agregan ningún valor a la decisión final; gastos presupuesta-

rios disparejos, que tienden a concentrarse en noviembre y diciembre; y la ausencia de mecanismos formales de participación de los pueblos rurales, comunas y distritos en planeación y seguimiento.

Para enfrentar estos problemas, a nivel piloto se están ensayando tres sistemas. El primero, Desarrollo Distrital Acelerado, introducido en 1996, se está probando en 27 distritos y con el 5% de gastos de salud. Los fondos, previa auditoría, se asignan directamente a nivel de distrito, con flexibilidad para su reasignación entre categorías. Los problemas son la necesidad de recaudar en efectivo en Phnom Penh (puesto que por fuera de los principales centros no es posible cambiar cheques), y un límite de 500.000 rielles (cerca de US\$125) por solicitud de gasto.

En segundo lugar, en 2000 se introdujeron programas de acción prioritaria en educación y salud, y hay planes para introducirlos también en agricultura y desarrollo rural en el futuro. Dentro de estos programas, después de una auditoría, los fondos se ponen a disposición a nivel provincial; se protegen los fondos presupuestados, los departamentos provinciales de salud y educación gastan y responden por los fondos a través de comités de manejo presupuestario, y el tesoro nacional (o una cuenta del Banco Nacional de Camboya alimentada con fondos de donantes) hace los pagos a través de los tesoros provinciales. En 2001 se iban a desembolsar a través de este sistema 25.000 millones de rielles del presupuesto de educación (14%), más alrededor de 40.000 millones de rielles del presupuesto de salud.

En tercer lugar, el gobierno ha desarrollado un programa denominado Seila, que promueve el desarrollo rural mediante planeación, financiación y manejo descentralizados de inversiones en servicios básicos e infraestructura. Introducido en 1996, este programa es la iniciativa de descentralización más ambiciosa que se haya implementado hasta la fecha, con el resultado de comités de desarrollo comunal creados en 6 provincias que abarcan más de 1.000 pueblos rurales y 100 comunas. Rasgos claves de la política y las leyes de descentralización reflejan la experiencia del Seila. El gobierno se ha comprometido a expandir el programa a todas las provincias y comunas en los próximos cinco años. Dentro del Seila, con base en una auditoría, los fondos se ponen a disposición a nivel provincial; los comités de desarrollo rural provincial fijan prioridades con base en consultas a los niveles provincial y local; un comité ejecutivo hace los gastos y rinde cuentas de los fondos; los retiros de las cuentas de donantes requieren una o dos firmas, dependiendo de la cuenta, y el

pago lo hace el tesoro nacional (o una cuenta del Banco Nacional de Camboya alimentada con fondos de donantes), a través del tesoro provincial. En 2000, se desembolsaron 2.100 millones de riales de fondos gubernamentales por este sistema (más cerca de US\$8,5 millones de fondos de donantes) y en 2001 5.000 millones.

Hay evidencias de que estos ejercicios piloto están mejorando el desembolso y la asignación efectiva del gasto público en las áreas rurales, y que están contribuyendo positivamente a la participación ciudadana en el gobierno. En todo caso, en Camboya la descentralización está en su infancia. En febrero de 2002, por primera vez en su historia Camboya eligió entidades corporativas gubernamentales locales (foros y consejos de deliberación). Con más de 1.600 consejos comunales rurales y urbanos recientemente creados, y más de 12.000 consejeros locales, la tarea de establecer y de asimilar mecanismos legales, administrativos, fiscales y de descentralización es inmensa, particularmente en vista de las conocidas debilidades en destreza y capacidad institucional en todo el sector público. Además, será necesario darles sede y equipar a los nuevos consejos, crear redes de comunicación y revisar las fronteras comunales. Los funcionarios del gobierno responsables del proceso de descentralización, están ansiosos por establecer un programa sustancial de apoyo a mediano plazo para complementar las entradas de ayuda, principalmente de corto plazo, provistas hasta la fecha.

La decisión del gobierno de llevar a cabo elecciones de consejo local en 2002 fue una iniciativa auténticamente local. Aunque recibió menos ayuda externa para las elecciones comunales que las que recibió para las nacionales en 1998 (y muchísimo menos que para el proceso que organizó la Autoridad Transnacional de las Naciones Unidas para Camboya en 1993), el gobierno financió el proceso de registro de votantes y el trabajo preparatorio con sus propios recursos. Por muy limitados que fueran los poderes y capacidades de los consejos comunales en los primeros años, la decisión de elegir consejos locales fue un paso importante hacia la profundización del concepto de democracia y hacia la comprensión popular de los derechos y libertades democráticos, en un país que hasta hace poco no conocía más que el gobierno autocrático. Aunque el papel de servicio directo de los consejos locales elegidos va a ser modesto, éstos ofrecen grandes oportunidades para incrementar el poder de voz y la representación locales en asuntos como derechos de uso de la tierra, propiedad común y uso de recursos naturales, y eficiencia en la presta-

ción de servicios gubernamentales. La mayor transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos ayudará a promover la inversión y a reducir la vulnerabilidad, además del valor intrínseco de los sistemas democráticos, en la promoción de la participación y la inclusión social.

Para respaldar la descentralización, la Asamblea Nacional y el Senado han aprobado dos leyes primordiales. La Ley sobre Manejo Administrativo Comunal define en términos generales la naturaleza, las funciones y los poderes de los consejos comunales y define una forma modesta de descentralización de responsabilidades y recursos que pasan a los consejos comunales elegidos. La Ley de Elección Comunal regula las elecciones comunales. También está en consideración una política de desconcentración de poderes y funciones que pasarían a los niveles provincial y distrital, en el marco del Programa Nacional para Reformas de la Administración, el cual fue puesto a consideración de la comunidad de ayuda en la reunión del grupo de consulta en febrero de 1999, en Tokio. La política del gobierno reconoce las complementariedades esenciales y la necesidad de una implementación paralela de reformas de descentralización. La descentralización del gobierno hacia las comunas funcionará únicamente si las funciones de apoyo también se desconcentran hacia las provincias y los distritos.

El programa Seila, según lo planeado, ha de cubrir todas las provincias rurales para 2005. Dentro de éste, los comités de desarrollo comunal, presididos por un jefe comunal, y que incluyen representantes de todos los pueblos rurales, son responsables del desarrollo de la comuna. Después de las elecciones, los consejos comunales reemplazarán progresivamente a los comités. Los consejos comunales tendrán de cuatro a ocho representantes elegidos para un período de cinco años. Al menos por el primer año, los mecanismos vigentes de planeación y de fijación de prioridades para los comités de desarrollo comunal serán adelantados por los consejos comunales, incluidos el proceso de planeación local, los planes de desarrollo comunal y los planes de inversión y los presupuestos comunales.

La Ley de Manejo Administrativo Comunal exigió el establecimiento de un comité nacional de apoyo a los consejos comunales, que comprendiera representantes de seis ministerios y el Consejo de Ministros, presidido por el Ministro del Interior y apoyado por el Departamento de Administración Local como secretariado. La vida del comité nacional se limita al primer término de los consejos comunales elegidos (2002-

07), y su composición y deberes están determinados en el decreto real emitido en mayo de 2001.

Indonesia

Dadas su población y área geográfica grandes y diversas, la experiencia internacional sugeriría que Indonesia es un país descentralizado.² No obstante, el cuadro 2.2 indica que cuando renunció Suharto, Indonesia estaba sumamente centralizada. El gobierno de Suharto pospuso regularmente reformas importantes de descentralización fiscal. Aunque la Ley 5 de 1974 sobre gobierno regional fue preparada a finales de los años 80, su adopción requería la revisión de la Ley 32 de 1956 sobre balanza fiscal, pero un impasse político impidió que esto se hiciera. Sin embargo, a finales de la década del noventa las presiones por la acción iban en aumento, motivadas además por reclamaciones para la secesión de Papua Occidental, Aceh, Riau, Kalimantan Oriental y algunos distritos de Maluku. Dada la falta de instituciones legítimas, la forma de dar a conocer las preocupaciones frecuentemente no fue ordenada. Aunque hubo demostraciones frecuentes y a veces violentas contra el sistema político existente incluso en el nivel rural, faltaban fundamentalmente conceptos precisos de un sistema alternativo. La terminología de la descentralización no jugó un papel mayor hasta el reciente debate sobre unitarismo o federalismo. Esto dificulta identificar a los proponentes principales de la reforma para la descentralización.

Lo que parece claro es que grupos provinciales de interés utilizaron la atmósfera de reforma que siguió a la caída de Suharto, para elevar sus demandas por mejoras en derechos humanos y participación de la riqueza nacional. Las discusiones que tuvieron lugar no fueron transparentes para el público en general. La decisión de la Asamblea Consultiva del Pueblo Indonesio, de noviembre de 1998, que proveyó el mandato político para que la administración reformara el marco de la descentralización, parece haber sido influenciada por tres provincias.³ Desde entonces tres nuevas leyes han entrado en vigencia:

² Esta sección se basa en Buentjen (2000).

³ La Asamblea Consultiva del Pueblo Indonesio es la máxima institución del Estado. Normalmente se reúne una vez cada cinco años; consta de 1.000 representantes,

- Ley 22 de 1999 sobre gobierno regional (UU Pemda/Undang-undang Nomor 22 tentang Pemerintahan Daerah), la cual reemplaza la 5 de 1974 sobre gobierno regional y la Ley 5 de 1979 sobre administración de pueblos rurales. Esta nueva ley revisa la asignación de funciones y redefine los papeles de las instituciones a todos los niveles del gobierno, incluidos los pueblos rurales (*ver* recuadro 2.1)

Recuadro 2.1. Cambios primordiales en Indonesia: Ley 22 de 1999 sobre gobierno regional

- Se introdujo el principio de que todas las funciones que no sean específicamente asignadas al nivel central o al provincial, pertenecen automáticamente a los distritos. Sin embargo, la asignación funcional al nivel central y a las provincias es vaga y abierta a interpretación. Mucho depende de la reglamentación para la implementación.
- Se les ha de dar a las regiones mayor control sobre las finanzas, el proceso de planeación, las organizaciones del servicio civil y los cuerpos cooperativos.
- En general, a los ministerios centrales ya no se les permite mantener oficinas desconcentradas, independientes, en las provincias ni en distritos rurales ni urbanos con propósitos de ejecutar proyectos o programas del nivel central. Las oficinas desconcentradas serán absorbidas por organizaciones regionales.
- Los jefes distritales rurales y urbanos son ahora enteramente autónomos y ya no se reportan jerárquicamente a las provincias. Ellos funcionan solamente como cabeza del gobierno autónomo local y son directa y exclusivamente responsables ante el parlamento local.
- El brazo ejecutivo regional ha de ser más responsable ante la legislatura regional, particularmente a nivel de distrito/ciudad, donde el parlamento regional elegirá la cabeza del distrito/ciudad y a los diputados, sin ninguna interferencia del centro.
- Según las leyes, se previó un plazo de dos años para la implementación de esta norma, teniendo los instrumentos legales subsidiarios listos para mayo de 2000, y la implementación de campo para mayo de 2001.

- Ley 25 de 1999 sobre equilibrio fiscal (UU PKPD/Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah), la cual reemplaza la 32 de 1956 sobre el equilibrio fiscal entre el nivel central y las regiones. La esen-

incluidos los 500 representantes del Parlamento y otros 500 nominados por las provincias o designados por el Presidente como representante de diversos grupos de la sociedad.

cia de la nueva ley es la definición de fuentes de financiación para funciones descentralizadas, desconcentradas y coadministradas.

- Ley 34 de 2000 sobre impuestos regionales y gravámenes regionales, la cual enmienda la 18 de 1997.

La Ley 34 de 2000 introduce nuevos impuestos y gravámenes regionales, y especifica montos de asignación para cada jurisdicción. Antes, la Ley 18 de 1997 sobre impuestos y gravámenes regionales había limitado el número de impuestos provinciales a tres y el de impuestos distritales a 6. Además, el número de gravámenes provinciales y distritales se limitaba a 30. Estudios iniciales mostraron que los ingresos de los más de 200 impuestos y cargos regionales que fueron abolidos por la Ley 18 de 1997 no contribuyeron significativamente a los ingresos regionales. Sin embargo, el gran número de impuestos y gravámenes contribuía a una falta de transparencia y, por ende, facilitaba la corrupción a nivel regional.

Aunque la Ley 34 de 2000 potencialmente permite nuevos impuestos y gravámenes, los resultados todavía no son claros. Probablemente la competencia entre regiones por recursos limitados para inversión y un proceso político en funcionamiento, con el paso del tiempo moderen el ímpetu de crear impuestos, pero en el corto plazo puede haber excesos. Más allá de los impuestos, tarifas y derechos de usuario pueden convertirse en tierra fértil para obtener ingresos fiscales. Si bien incrementar derechos y gravámenes puede ser una buena política para reducir subsidios (implícitos) que cargan el presupuesto, también puede privar a los pobres de los servicios que necesitan para ayudarse. Consecuentemente, cualquier estrategia de movilización de ingresos fiscales que dependa fuertemente de cargos al usuario, debe ir acompañada de medidas que protejan a los pobres.

El marco regulador para la participación de los ingresos (gravámenes sobre recursos naturales e impuestos prediales), donaciones de libre inversión (DAU, *dana alokasi umum*) y donaciones con destinación específica (DAK, *dana alokasi khusus*), es dado por la Ley 25 de 1999 y por la Norma Gubernamental 104, convertida en ley en noviembre de 2000. Las asignaciones precisas provinciales y para *kabupaten* de las DAU para 2001, fueron autorizadas por decreto presidencial (KEPPRES 181) en diciembre de 2000 (Lewis y Umum, 2001).⁴

⁴ Los *kabupaten* son gobiernos autónomos de los pueblos.

La asignación de transferencias de libre inversión en 2001 se basó en un mecanismo de asignación aprobado en 2000 por el Consejo Asesor en Autonomía Regional y descrito en la norma PP 104 en el mismo año. En total se asignaron 60.514 billones de rupias a provincias y *kabupaten*, de las cuales 6.052 billones de rupias fueron asignadas a las provincias y 54.465 millones de rupias a los *kabupaten*. En comparación con la asignación de 2000, los *kabupaten* recibieron una suma adicional de 24 billones de rupias, en tanto que la asignación para las provincias se mantuvo propiamente constante. Aun cuando los montos efectivamente requeridos por los gobiernos regionales para financiar la prestación de servicios descentralizados no se conocen con ningún grado de certidumbre, de acuerdo con Lewis y Umum (2001) estas sumas parecen ser suficientes para financiar en conjunto los requerimientos provinciales y de *kabupaten*. Esta afirmación se hace con menos confianza con respecto a las provincias que con respecto a los *kabupaten*.⁵

Pese a que los montos puedan ser suficientes en conjunto, parece que sólo el 20% de las DAU han sido asignadas con base en la fórmula que fue diseñada teniendo en mente un efecto igualador. Esto plantea riesgos para las metas de igualdad del gobierno. De hecho, el 80% de las DAU fue asignado de acuerdo con la condición de indemnización. Aunque no esté explícitamente reconocida en ninguna parte de las regulaciones y pautas relativas a las DAU, la idea es asegurar primero que cada *kabupaten* y *kota* (barrio pequeño) reciba como mínimo la misma cantidad que el año anterior en subvenciones regionales (*subsidi daerah otonom*, SDO) y donaciones presidenciales de instrucción (INPRES). En segundo lugar, la condición de indemnización asegura que se financien los posibles requerimientos de nuevos gastos que resulten de la transferencia de personal del gobierno central y sus agencias desconcentradas (Kanwil y Kandep), a los *kabupaten* y *kota*. Se asume que estos nuevos requerimientos han de ser cubiertos mediante un incremento del 30% en las SDO y uno del 10% en las donaciones INPRES, con respecto al año anterior. Como resultado, en muchos gobiernos provinciales y de *kabupaten*, resultan problemáticas las faltas de acoplamiento entre capacidades fiscales y necesidades de gastos. Estos desequilibrios horizontales entre gobiernos regionales, pueden verse más claramente en las grandes trans-

⁵ En KEPPRES 131/2001, disponible en lengua indonesia en la dirección electrónica www.gtzsfdm.or.id, pueden verse detalles sobre la asignación para 2002.

ferencias de DAU a provincias y *kabupaten* que son ricas en recursos, en comparación con otras localidades que podrían estar más necesitadas.

En 2001 las DAK no fueron particularmente importantes en el presupuesto estatal; su monto fue apenas de 900.000 millones de rupias. Este fue efectivamente el monto mínimo de DAK requerido por ley, y se basó en porciones compartidas de los ingresos fiscales por reforestación. Estos ingresos son devueltos a su lugar de origen. Aunque los gastos rutinarios se han transformado efectivamente en presupuestos regionales, el sistema de asignación de fondos para el desarrollo, a través de proyectos del gobierno central, para responsabilidades gubernamentales que efectivamente se han transferido a las regiones, todavía está en vigencia. Los socios para el desarrollo presionaron al gobierno a formular mecanismos y criterios para que las DAK canalizaran fondos adicionales a las regiones, para apoyar programas nacionales prioritarios. No es claro si eso condujo a un cambio para las DAK en 2002.

Entre los logros alcanzados desde que se lanzó el programa de descentralización, en enero de 2001, están los siguientes:

- La mayoría de las regiones ha preparado regulaciones concernientes a autoridad, organización y personal.
- La gran mayoría de los departamentos y otras unidades ha finalizado los marcos reguladores de acuerdo con la Ley 22 de 1999 (por ejemplo, sobre silvicultura y minería).
- Once departamentos y agencias han terminado el desarrollo inicial de pautas estandarizadas de servicio mínimo.
- Han cambiado los criterios de asignación fiscal, para atender a las preocupaciones de justicia y suficiencia, con base en las recomendaciones de una evaluación independiente. (Sin embargo, no había certeza de que estos criterios fueran a utilizarse al determinar las asignaciones presupuestarias de 2002).
- Está en marcha el trabajo de revisar y actualizar la Ley 22 (Ministerio de Asuntos Domésticos, 2001).

Dos encuestas que se están haciendo se centran en la implementación de las nuevas leyes a nivel de distrito o municipalidad. La primera fase de la *Apreciación de la Descentralización Rápida de Indonesia*, proyecto adelantado por la Fundación Asia y financiado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, se llevó a cabo en 13 distritos

y municipalidades entre diciembre de 2001 y enero de 2002. La segunda fase agregará a la muestra otros 20 distritos/municipalidades.⁶ La Encuesta sobre Gobierno y Descentralización, que fue apoyada por diversos donantes (incluidos la Asociación para Reforma Gubernamental, el Banco Mundial y la Asociación para el Crecimiento Económico), fue programada para implementarla entre agosto de 2001 y julio de 2002 (Kaiser, 2002).

En esta etapa se han producido dos resultados iniciales en descentralización fiscal. Primero, la transferencia de grandes cantidades de servidores civiles a las regiones ha hecho que grandes porciones del presupuesto se gasten en salarios, lo que disminuye los fondos disponibles para prestación de servicios y creación de capacidad. Segundo, aunque fundamentalmente dependientes de transferencias del gobierno central, los gobiernos locales están buscando medios para incrementar sus propias fuentes de ingresos en forma de impuestos y gravámenes. En algunos casos, los gobiernos locales han creado impuestos y gravámenes locales que se han convertido en una carga para los ciudadanos y las empresas. Los ciudadanos están exigiendo consultas y un diálogo más abierto sobre asignaciones presupuestarias.

República Popular de China

La República Popular de China ha logrado una de las tasas de crecimiento más rápidas de cualquier país, con un crecimiento real del producto interno bruto per cápita promedio de 7,5% entre 1981 y 1990, y de 9,2% entre 1991 y 1999.⁷ Durante este período hubo un éxito similar en la lucha contra la pobreza, con una reducción de los hogares pobres a un estimado de 18,5% de la población (alrededor de 250 millones de personas) que sobrevive con US\$1 diario o menos.⁸ China alcanzó su

⁶ Para detalles de los resultados preliminares, véanse las notas sobre descentralización GTZ, edición 24, 1 de marzo de 2002, en la dirección electrónica www.gtzsfdm.or.id. El informe está disponible en la dirección www.asiafoundation.org.

⁷ Banco Mundial (2001, 2002). Casi todos los analistas avalan estas estimaciones. Sin embargo, Rawski (2001) argumenta que ese crecimiento se ha exagerado desde 1998.

⁸ PNUD (2001, p. 149). La línea oficial de pobreza de la China coloca alrededor del 4,6% de la población (aproximadamente 60 millones de personas) en condiciones de pobreza.

rápido crecimiento y esa reducción de la pobreza en las décadas de los ochenta y noventa, por muchas de las mismas razones que otros países de la región, incluidos incrementos agudos en exportaciones intensivas en mano de obra, políticas pro-mercado, grandes flujos de capital extranjero, rápido desarrollo de la infraestructura física y social, y mejoras en la prestación de servicios.

Aunque China es un Estado unitario,⁹ hay cuatro niveles subnacionales de gobierno: 31 provincias;¹⁰ 333 prefecturas; 2.148 condados y 48.697 municipios, ciudades pequeñas y distritos ciudades. Cada nivel delega funciones al siguiente nivel subordinado. Antes de los años ochenta, ninguna jurisdicción subnacional tenía un presupuesto separado; el gobierno central recaudaba todos los ingresos fiscales y preparaba un presupuesto consolidado para todos los estratos subnacionales. Las empresas de propiedad estatal (EPE) remitían todo superávit al gobierno central el cual, a su vez, les cubría todos los gastos mediante recursos fiscales.

A partir de las reformas orientadas al mercado que se iniciaron en 1979, el sistema fiscal se hizo cada vez más descentralizado, y los gobiernos central y provincial y los estratos sucesivos compartieron cada vez más los ingresos fiscales. Los cambios tuvieron tres razones principales. En primer lugar, el crecimiento de empresas municipales y de los pueblos, empresas de riesgos compartidos y firmas privadas, habían reducido la importancia de las EPE. Puesto que las pérdidas de estas empresas iban en aumento, el gobierno se vio forzado a buscar fuentes alternativas de ingresos. En segundo lugar, las reformas económicas viraron la balanza del poder político hacia la autonomía local. En tercer lugar, la nueva conciencia de la importancia de mercados e incentivos dio el ímpetu para incentivar la recaudación fiscal en los gobiernos locales.

Al igual que otras reformas, la fiscal comenzó como un experimento. Ya en 1977 se había elegido la provincia Jiangsu para ensayar una alternativa de arreglo fiscal con el gobierno central. Se comprometió a la provincia en remitir cada año una parte de sus ingresos totales al gobierno central. En los años ochenta se adoptaron acuerdos más generales de participación de ingresos. Los ingresos se clasificaron por fuente y se dividieron en ingresos centrales fijos (tales como derechos de aduana e

⁹ Este párrafo se basa en Lin y Liu (2000) y Rao (2001).

¹⁰ No se incluyen la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China, ni Taipei (China).

ingresos remitidos por EPE de propiedad central), ingresos locales fijos (impuestos de la sal, agrícolas, de industria y comercio, e ingresos remitidos por EPE de propiedad local), e ingresos centrales-locales compartidos (utilidades de empresas a gran escala de propiedad dual, impuestos de industria y comercio o impuestos a las ventas).

En 1985 se reformó nuevamente el sistema tributario, incluido un cambio que exigía a las EPE impuestos sobre la renta, en vez de remesas de utilidades. Aunque los ingresos fiscales seguían divididos en las mismas tres categorías, las nuevas categorías se referían al tipo de impuesto recaudado y no a la propiedad (por ejemplo, la propiedad de las EPE). El gobierno comprometió a 14 provincias, incluidas tres municipalidades, a que remitieran una parte de sus ingresos locales fijos y compartidos. Cinco provincias recibieron transferencias de sumas de participación del gobierno central, y las otras recibieron subsidios centrales. Dentro de este nuevo sistema, los ingresos fiscales compartidos eran, por una enorme diferencia, la más grande de las tres categorías. Así, el gobierno central se apoyaba en los gobiernos locales para incrementar los ingresos totales, y los gobiernos locales tenían un incentivo para impulsar su recaudación de ingresos (puesto que podían retener parte de los ingresos compartidos).

Otra vez en 1994 el sistema tributario cambió, debido a un agudo decrecimiento en la relación entre ingresos fiscales y producto nacional bruto (de 35% en 1978 a 12% en 1996), que fue causada por la caída de la rentabilidad de las EPE y la incapacidad del sistema tributario de captar la base tributaria en expansión generada por la prosperidad económica. Además había desincentivos para que las autoridades subnacionales generaran ingresos y los transfirieran al centro. El mecanismo de participación diferencial introducido en los años ochenta sirvió para elevar los poderes de provincias más ricas y reducir la participación central en los ingresos. Esto disminuyó la capacidad del centro de asumir efectivamente las funciones de redistribución y estabilización. Eso estimuló al centro a disminuir las responsabilidades de gastos para ajustarlas a menores ingresos fiscales, e incentivó el uso de financiación extrapresupuestaria, con la correspondiente reducción de la transparencia y la responsabilidad.

Las reformas de 1994 incluyeron la introducción de un impuesto al valor agregado, cambios en la distribución de los ingresos compartidos, establecimiento de administraciones tributarias separadas para los gobiernos nacional y subnacionales, y esquemas de transferencia con desti-

nación específica. Pero a pesar de estas reformas el presupuesto todavía no es comprensivo; hay gran financiación y grandes gastos extrapresupuestarios. Este problema es más grande a los niveles subnacionales, donde se recentralizaron los ingresos fiscales, pero continúan las funciones de gastos. El resultado ha sido tanto la insuficiente prestación de servicios como financiación extrapresupuestaria, y ambas cosas tienen consecuencias adversas sobre responsabilidad, eficiencia, y equidad en el gasto. La participación tributaria tampoco atiende al problema de que las provincias más pudientes terminan captando más ingresos que las más pobres. El gobierno central ha proporcionado cientos de tipos de subvenciones con destinación específica para contrarrestar esto, pero éstas son asignadas de una manera arbitraria y opaca, y por tanto no atiende adecuadamente el problema.

Los analistas han tratado de estimar las consecuencias de esta serie de iniciativas de descentralización sobre el crecimiento económico, y han obtenido resultados mixtos. Zhang y Zou (1996) estiman que la descentralización fiscal ha reducido el crecimiento económico en las provincias que tienen el máximo grado de gasto delegado. Lin y Liu (2000), empleando una medida diferente de descentralización fiscal, encuentran que ésta ha promovido el crecimiento económico a nivel de condado, pero ha tenido un efecto insignificante a nivel de provincia.

Filipinas

El Código de Gobierno Local (CGL) de 1991 afecta a 77 provincias, 72 ciudades, 1.548 municipalidades y más de 42.000 pueblos rurales (*barangays*). Entre 1991 y 1994 el 61% del personal de campo de las agencias relevantes fue delegado para unidades de gobierno local (UGL). Se requirieron elecciones regulares para funcionarios y legislaturas locales. Aunque la delegación de poder ha afectado particularmente a los sectores de salud, agricultura, bienestar social y recursos naturales, todos los aspectos de la prestación de servicios públicos se han visto afectados de alguna manera.¹¹

La Región Autónoma de la Mindanao Musulmana (RAMM) tiene el Código de Gobierno Local de Mindanao Musulmana, independiente del

¹¹ Esta sección se basa en Bauer (1998)

CGL, que entró en vigencia en 1993. El código de la RAMM, aunque similar al CGL nacional, incluye pautas que relacionan las instituciones musulmanas con las estructuras organizativas de la RAMM. En la práctica, el gobierno regional de la RAMM y sus agencias mantiene un control y una supervisión directos de todas las funciones descentralizadas.

Para ir más lejos en la implementación del proceso de transferencia de poder, se formuló un Plan Maestro de Transferencia de Poder (1993-98). Se enmendó el CGL para abolir mandatos sectoriales sin fondos, mejorar los recursos financieros de las UGL y racionalizar las funciones de éstas y las agencias del gobierno nacional basadas en el principio subsidiario; tal enmienda extendió a las UGL responsabilidades por carreteras nacionales y generación y transmisión de poder, reorganización administrativa, reforma de funciones de personal, planeación participativa y reforma electorales.

La implementación del CGL ha llevado a una prestación de servicios más integrada, con mayor concentración en las prioridades locales y mayor efectividad del costo. Las UGL se interesan por proveer más apoyo a inversiones y mantenimiento para proyectos que ellas mismas han formulado e implementado. También están buscando activamente acuerdos de costos compartidos con el sector privado y organizaciones no gubernamentales, así como derechos o cargos al usuario por servicios prestados.

En agricultura, antes del CGL la prestación de servicios de extensión era considerada como no estandarizada, deficientemente manejada y a menudo no adaptada a las condiciones locales. Con la delegación de poder tuvo lugar una racionalización del personal, cuyo resultado son programas más específicos para el área y un trabajo de campo más productivo. No obstante, en la UGL hay serias preocupaciones con respecto al Departamento de Agricultura, porque continúa ejecutando proyectos nacionales y es renuente a dar a las UGL acceso a asistencia técnica. Las UGL tienen control limitado sobre la planeación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de proyectos financiados por el presupuesto nacional y por asistencia oficial para el desarrollo. Como resultado, típicamente las UGL consiguen su propia asistencia técnica por fuera de la estructura del Departamento de Agricultura. A diferencia del Departamento de Agricultura, el Departamento de Reforma Agraria, cuyas funciones no están descentralizadas, coopera estrechamente con las

UGL para implementar los proyectos de éstas y ayuda a crear capacidad de gobierno a nivel local.

En el sector salud, las UGL han asumido el 62% del personal del Departamento de Salud y el 41% de su presupuesto, incluidos 12.560 unidades rurales de salud, centros municipales de salud y puestos de salud de *barangay*, así como 595 hospitales. La delegación de poder en el sector salud ha tenido como resultado los siguientes beneficios:

- Mejora significativa en la entrega oportuna de medicinas y provisiones
- Reorientación hacia programas básicos de salud más flexibles
- Mecanismos más innovadores para la generación de ingresos
- Planeación –centrada en el área– y prestación de servicios más integradas y relevantes para el cliente.

Del lado negativo, escasez de fondos y creciente desigualdad entre jurisdicciones ricas y pobres siguen siendo preocupaciones de primer orden. A las UGL menos desarrolladas suele resultarles difícil mantener los estándares de calidad en salud debido a la falta de fondos.

A diferencia de la agricultura y la salud, se considera que en la mayoría de los aspectos la descentralización administrativa de las funciones de bienestar social es satisfactoria. Cuatro razones explican esta fluida transferencia de poder. En primer lugar, el Departamento de Desarrollo de Bienestar Social manejó cuidadosamente la delegación de su personal a estructuras organizativas locales. En segundo lugar, al tiempo con la descentralización de responsabilidades, el Departamento ha transferido a las UGL poder sustancial de financiación y les ha dado mayores oportunidades de acceder a fondos externos.¹² En tercer lugar, se equipó al Departamento de Personal para trabajar inmediatamente a nivel local y de campo. Y en cuarto lugar, las UGL (a menudo en conjunto con ONG) han expandido la demanda de servicios sociales. La implementación del sistema de datos de Necesidades Básicas Mínimas y el empuje dado a la reducción de la pobreza dentro de la Agenda de Reforma Social localizada, han acelerado aún más el proceso de descentralización sólida.

¹² Por ejemplo, el Programa de Desarrollo para la Primera Infancia, apoyado por el Banco Asiático de Desarrollo, canalizó fondos directamente a las UGL, con el Departamento de Desarrollo de Bienestar Social actuando como agencia ejecutora.

El manejo de los recursos ambientales y naturales constituye el nuevo desafío más grande para las UGL. Existe una creciente preocupación acerca de la efectividad del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el cumplimiento de sus funciones, y acerca de la falta de participación de las UGL en la planeación y manejo de los programas nacionales. Las UGL tienen mayor interés en ejercer más autoridad en la solución de problemas ambientales. A nivel de UGL, hay una creciente conciencia de la carencia de destrezas para el manejo ambiental. Y ha habido un rápido ascenso en esfuerzos *ad hoc* que abordan problemas ambientales multisectoriales a nivel local.

Las fuentes de financiación de las UGL son la Asignación de Ingresos Fiscales Internos (AIFI), impuestos e ingresos locales, préstamos y subvenciones de donantes, y empréstitos. Las UGL se clasifican de acuerdo con sus niveles de ingresos. Si bien el CGL provee la asignación de ingresos nacionales significativos a las UGL, aún queda una larga agenda sin terminar, para asegurar la autonomía real de las UGL. Por ejemplo, el nombramiento de los funcionarios más involucrados en el manejo financiero de las UGL continúan haciéndolo agencias nacionales. Y aunque el CGL limita el control de las agencias centrales sobre el proceso de planeación y la política tributaria locales, no lo elimina.

La mayor fuente de financiación de las UGL es la AIFI. Las UGL reciben el 40% (frente al 11% en 1991) de la AIFI con base en la recaudación total del tercer año fiscal previo al año fiscal en curso. No obstante, esta participación del 40% es menos del 15% del gasto público total (a 1997). Hay movimientos para incrementar la AIFI al 60% y cambiar los procedimientos de cálculo, para basarse en las recaudaciones del año en curso. La AIFI se distribuye entre los diferentes niveles de cada UGL, dando el 23% a provincias y ciudades, el 34% a municipios y el 20% a *barangays*. Cada nivel de UGL obtiene su participación con base en la población (50%), el área (25%) y participación igualitaria (25%). Los criterios favorecen a las ciudades, lo mismo que a los municipios que tienen una población pequeña y un área territorial grande. Además de la AIFI, las UGL reciben un 40% de participación de la recaudación bruta derivada de impuestos de explotación minera, cargos forestales y otras fuentes.

Aunque la AIFI continúa siendo la principal fuente de ingresos de la UGL, algunas unidades seleccionadas se han forjado cada vez más sus propias fuentes, incluida la emisión de bonos municipales. En todo caso,

dentro de la transferencia de poder, la AIFI se ha convertido en una parte más importante de los ingresos de la UGL. En tanto que la participación de los recursos generados localmente descendió del 49% del total de ingresos de las UGL al 37% en 1994, la participación de la AIFI se incrementó en el mismo año del 37% al 61%. En las UGL menos desarrolladas, la AIFI puede alcanzar al 95% del total.

Algunas ciudades están tomando préstamos de instituciones financieras gubernamentales, normalmente por montos inferiores a US\$1 millón y con tasas de interés que exceden al 20%. Los préstamos de esta fuente adquiridos por las UGL han aumentado de 1.000 millones de pesos filipinos en 1992 alrededor de 18.000 millones en 1997. Sin embargo, las UGL obtienen de esta fuente menos de una cuarta parte de sus requerimientos estimados de capital, y las más pobres obtienen mucho menos que esto.

El CGL da a las UGL autoridad para acceder a mercados de capital privado. Hasta ahora se han utilizado unos pocos acuerdos de los tipos construya-opere-transfiera (COT) y construya-opere-posea. En 1997, el centro COT del Departamento de Finanzas había identificado siete proyectos potenciales locales COT.

Si bien legalmente las UGL pueden endeudarse con donantes como el Banco Asiático de Desarrollo, no pueden acceder directamente a estos fondos porque el gobierno nacional no da su garantía ciudadana. Aunque se haya descentralizado cierta cantidad de funciones en las UGL, los fondos suelen permanecer a nivel nacional. Particularmente en salud y agricultura, las UGL tienen el personal delegado, pero las agencias centrales todavía controlan los fondos.

En resumen, la delegación de poder parece haber mejorado la capacidad de las UGL de llevar a cabo nuevas funciones, incluida la cooperación intergubernamental. Pero hay todavía preocupaciones importantes concernientes a la capacidad de las UGL de preparar planes comprensivos de desarrollo urbano, vincular efectivamente el ejercicio de planeación local a los planes de inversión y encuestas de gastos, formar unidades de planeación económica más eficientes, organizar la consulta participativa efectiva, reestructurar burocracias locales, y desarrollar indicadores cuantitativos para medir la eficiencia y efectividad de las instituciones locales.

Tailandia

Tailandia está dividida en 76 provincias (*changwat*). Bangkok tiene un gobernador elegido, en tanto que el Ministerio del Interior nombra los gobernadores para las demás provincias. Las provincias están subdivididas en 811 distritos (*amphoe*), cada uno administrado por un funcionario jefe de distrito, que es nombrado por el Ministerio del Interior. Los distritos están a su vez divididos en 7.409 subdistritos (*tambon*), los cuales están subdivididos aproximadamente en 67.581 pueblos (*muban*), unos y otros tradicionalmente encabezados por jefes locales y cabezas de pueblo. Adicionalmente, cierto número de autoridades municipales o locales especiales opera semiautónomamente. Las funciones de formulación e implementación de políticas de primer orden están centralizadas en Bangkok, pero algunas responsabilidades están descentralizadas en los gobiernos locales. Hay funciones de responsabilidad conjunta entre el gobierno central y los gobiernos locales, en tanto que otras las desempeña, o bien les hace seguimiento y controla el gobierno central. A los gobiernos locales se les permite tener ingresos de una limitada cantidad de fuentes, primordialmente de impuestos prediales.

Los gobernadores provinciales y sus delegados y asistentes son nombrados de entre el personal del Departamento de Administración Local del Ministerio del Interior. Los consejos de *tambon* están constituidos por cabezas de pueblo, funcionarios departamentales y notables locales. Scott (1996) señala que los consejos tienen el poder simbólico de reunir personalidades claves en un foro que parece tener estatus de autoridad, pero generalmente son pocos los ingresos y el poder real que tienen. Puesto que son funcionarios nombrados desde el centro quienes dominan los consejos, ellos ayudan a fortalecer el control central y a mantener la unidad nacional.

Tailandia alcanzó un rápido crecimiento y reducción de la pobreza en las décadas de los ochenta y los noventa, por muchas de las mismas razones que otros países de la región, incluidos incrementos agudos en exportaciones intensivas en mano de obra, políticas amables para el mercado, grandes flujos de capital externo, rápido desarrollo de la infraestructura física y social, y mejoras en la prestación de servicios. Estas mejoras se lograron en una estructura administrativa y fiscal altamente centralizada.

No obstante, pese a los logros ha habido un creciente deseo público de cambio político y cambio democrático, ampliamente caracterizado

como “cambiar del gobierno por los políticos al gobierno por el pueblo” (Uwanno y Burns, 1998, p. 241).¹³ A raíz del golpe militar y la violencia de 1992, cristalizó el consenso sobre apoyo a reformas fundamentales del sistema político, para ponerle fin a un ciclo de sesenta años de golpes militares que derrocaban a los gobiernos elegidos. En 1993, la Casa de Representantes creó el Comité de Reforma Constitucional, el cual presentó en 1995 una constitución de reforma que fue aprobada por el Parlamento en 1997.

Varias características únicas de la nueva Constitución la separan de sus predecesoras, incluidos un Estado de derecho y unos derechos humanos fortalecidos; mecanismos de rendición de cuentas mejorados y cumplimiento forzoso de estándares más estrictos sobre conflicto de intereses; y transparencia mejorada, participación y descentralización. La constitución provee también uno de los códigos más liberales de libertad individual en Asia, incluidos tanto derechos políticos (libertad de expresión, de religión, de asociación y de reunión) como derechos sociales (derecho a recibir atención médica y doce años de educación a cargo del Estado).

La Constitución abarca la descentralización pero es vaga en los aspectos específicos de ésta, los cuales tienen que abordarse mediante legislación separada y acciones administrativas. Busca acabar con la práctica de una democracia guiada a nivel local, especificando que la gran mayoría de los organismos gubernamentales locales será elegida. Esto contrasta con la práctica anterior, por la cual muchos empleados locales eran nombrados desde Bangkok y debían lealtad a ministerios individuales. En el pasado los únicos funcionarios elegidos eran los concejales de las municipalidades de Bangkok y Pattaya. Según los nuevos arreglos, consejos elegidos van a reemplazar los 7.951 consejos locales nombrados de Tailandia en cuanto expire su mandato actual. Los gobiernos locales quedarán investidos de poder para transferir, promover, incrementar los salarios y castigar a los funcionarios locales, con la aprobación de un comité de funcionarios locales. Este comité consistirá en un número igual de representantes de las agencias gubernamentales relevantes y de organizaciones del gobierno local (OGL). Servicios públicos como los de salud, educación y policía, quedarán bajo control lo-

¹³ La discusión sobre la Constitución se basa primordialmente en Uwanno y Burns (1998) y Klein (1998).

cal. Los gobiernos locales serán también responsables de conservar las artes, los usos, el conocimiento y la cultura locales, y de manejar y preservar los recursos naturales y el medio ambiente.

La Ley de Descentralización Nacional entró en vigencia en noviembre de 1999. Ésta define el papel del Comité de Descentralización Nacional, responsable de preparar el marco para la descentralización. Este comité tiene 36 miembros y está presidido por el Primer Ministro y el primer ministro delegado. Recomienda procedimientos para descentralizar el poder administrativo hacia las administraciones locales, preparando un plan de acción. Una vez que el gabinete haya aprobado el plan, éste será sometido a consideración del Parlamento y anunciado en la Gaceta oficial. Una vez decretado como ley, el plan será legalmente obligatorio en términos de operaciones de agencia.

Para cumplir con la Ley de Descentralización, el gobierno propuso el incremento gradual de las asignaciones presupuestarias y de las responsabilidades de las OGL en tres fases, así:

- *Fase 1, FY2001.* Durante este período la Oficina de Presupuesto aseguraría que las OGL tuvieran el equivalente al 20% de los ingresos nacionales (aproximadamente 160.000 millones de bahts) para financiar actividades locales.¹⁴ De esta suma, las OGL manejarían 40.000 millones de bahts en el marco de la Regulación del Manejo de Compras, por la cual el gobierno central provee entrenamiento a los gobiernos locales en la estimación de presupuestos futuros. Esta etapa ya se completó. Evidencias muy notorias indican que aunque se hayan alcanzado los blancos en términos de gasto a nivel local, en su mayor parte la implementación presupuestaria fue íntegramente controlada por ministerios centrales, tal como lo fuera en el pasado.
- *Fase 2, FY2002-FY2004.* Durante este período los gobiernos locales tendrán que responder a mayores asignaciones presupuestarias proveyendo planes estratégicos y el personal para que los implementen. La Oficina de Presupuesto asegurará que las OGL tengan un porcentaje de los ingresos nacionales.

¹⁴ Los ingresos nacionales excluyen los ingresos conseguidos por las OGL, derechos administrativos cobrados por el Departamento de Ingresos para la recaudación de impuestos, y empréstitos gubernamentales.

- *Fase 3, FY2005-FY2009.* Durante este período todas las actividades que se van a descentralizar serán transferidas a los gobiernos locales. La Oficina de Presupuesto asegurará que las OGL tengan el equivalente al 35% de los ingresos nacionales para el final del noveno período del plan (2006).

Lao-Araya (2001) señala los riesgos potenciales para la estabilidad macroeconómica si se cumplen estas asignaciones presupuestarias, y la necesidad de mayores ingresos. No obstante, los ministerios centrales podrían atender a esos riesgos, conservando el control sobre la implementación del presupuesto a nivel local.

En general, el Departamento de Administración Local estima que a principios de 2000, menos del 10% del gasto gubernamental total de Tailandia tenía lugar a nivel municipal, en contraste con el 14% para todos los gobiernos locales. Si se excluye del cálculo a Bangkok, las municipalidades únicamente son responsables de alrededor del 2% del gasto gubernamental total. Aproximadamente el 60% del presupuesto municipal se dedica a desembolsos recurrentes; casi dos terceras partes de éstos, es decir aproximadamente el 40% del presupuesto, son salarios y provisiones y el 20% restante son otros gastos recurrentes. El otro 40% del presupuesto se utiliza para obras públicas. Sin embargo, puesto que la gran mayoría del gasto local no está ligada a fuentes específicas de ingresos, las municipalidades tienden a financiar una gran parte de sus proyectos de capital con ingresos recurrentes, pagando a medida que recaudan.

En general, los gobiernos central y locales tienen funciones y responsabilidades de gastos que se superponen, lo que habitualmente tiene como resultado que el gobierno central domine la administración. Debido a esas superposiciones de funciones y responsabilidades, el gobierno central normalmente asume la responsabilidad de la gran mayoría de los gastos importantes. El Comité Nacional de Descentralización apoya mandatos que asignan más responsabilidad directa a los gobiernos locales por gastos específicos bien definidos. Estas asignaciones de gastos deben tener como resultado una superposición administrativa mínima de responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos locales.

En Tailandia la descentralización fiscal está en sus inicios. No se sabe si las medidas propuestas hayan de contribuir o no al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los resultados dependerán, en

parte, de la forma en que proceda la implementación en relación con siete aspectos: autoridad de ingresos locales, transferencias del gobierno central, gasto local, participación ciudadana y reformas del servicio civil personal, auditoría pública de cuentas locales, y préstamos.

Conclusiones preliminares

En términos de capacidad para generar ingresos y efectuar gastos, en general la descentralización de los gobiernos de los países en desarrollo es menos del 50% de la de los países de la OCDE. Las naciones de Asia Oriental, en particular, tienen una historia de gobierno central fuerte, aunque también es cierto que en algunos casos las raíces del gobierno local y de arreglos descentralizados se remontan al período inicial de la formación del Estado. Ciertamente algunos países, como Vietnam, han mantenido arreglos duraderos de equilibrio fiscal, en un territorio nacional sumamente diverso y en algunos de los entornos políticos y económicos más difíciles que se puedan imaginar (Porter, 1995).

No hay certeza de que las descentralizaciones aplicadas en Asia Oriental vayan a tener efectos positivos o negativos para la participación ciudadana, el crecimiento económico o la reducción de la pobreza. Las políticas de descentralización y la diversidad de formas que asumen las políticas en la práctica, son adoptadas por razones múltiples y a veces incompatibles. Los puntales de algunas políticas hacen eco a experimentos pasados (*ver*, por ejemplo, Rondinelli, 1983); otros reflejan claramente presiones globales recientes sobre el Estado-Nación, que en Asia Oriental entran en juego de formas particulares específicas del país al cambiar las relaciones Estado-sociedad (Kerkvliet y Porter, 1995). El resurgimiento del interés por intensificar estos arreglos en los países de los estudios de caso parece haberse producido por una mezcla de cuatro razones principales.

En primer lugar, en las naciones de Asia Oriental que están experimentando la expansión de modelos democráticos de gobierno, hay una clase media que está surgiendo y hay consenso acerca de que la toma de decisiones debe localizarse más cerca de la gente. La creciente prominencia de los movimientos democráticos –por ejemplo en Indonesia, Filipinas, Corea del Sur, Taipei (China) y Tailandia– ha afectado la evolución de la descentralización de la región. Inicialmente, en la gran mayoría de los países los gobiernos centrales intentaron responder a estas

presiones mediante foros consultivos en vez de gobiernos locales elegidos o autónomos. Donde había funcionarios locales elegidos, éstos normalmente eran defensores del régimen central. En los últimos años este patrón ha empezado a cambiar en algunos países. En Taipei (China), por ejemplo, en 1993 un partido de oposición obtuvo el 41% de los votos en las elecciones de alcaldes y magistrados de condado; seis años antes el país había estado bajo ley marcial y era gobernado por un partido único. En Filipinas, el Código de Gobierno Local de 1991, que prometió incrementar la democratización, probablemente no habría sido aprobado bajo el régimen de Marcos. En el caso de Camboya, los acuerdos de paz de las Naciones Unidas en 1991 incluyeron una provisión para gobierno local elegido (lo que se hizo por primera vez en 2002), como un paso en la transición hacia un país democrático liberal, orientado hacia el mercado.

Una segunda razón que estimuló la descentralización, es la convicción de que asignar funciones a unidades administrativas pequeñas, de menor nivel (provincias, distritos y municipalidades) hará que se gane en eficiencia, beneficiando así tanto la prestación de servicios, como los presupuestos sujetos a escasez de efectivo del gobierno central. Típicamente hay dos aspectos que considerar aquí. El argumento de eficiencia económica sostiene que, pasar a los gobiernos locales las decisiones acerca del nivel y de la mezcla de impuestos y gastos, aseguraría que la gente obtuviera más de aquello que desea, que pagara impuestos contra valor recibido, y que la prestación de servicios fuera más eficiente. El argumento de la movilización de ingresos sostiene que una estructura tributaria descentralizada conduciría a un incremento de la tasa general de movilización de ingresos. En China, por ejemplo, las reformas de mercado y el crecimiento de iniciativas municipales de desarrollo y ciudadanas, propiciaron la descentralización fiscal en los años ochenta. Esto fue tan satisfactorio para algunas provincias prósperas, que en la década del noventa hubo que renegociar de abajo hacia arriba la participación de ingresos que se le pasaba al gobierno central.

En otros países, condiciones económicas internacionales cambiantes, incluidos programas de ajuste estructural, llevaron a serias dificultades fiscales para los gobiernos centrales y a la necesidad, a menudo desesperada, de pasarles a los gobiernos locales obligaciones de servicios. El decepcionante desempeño de los sistemas centralizados ha hecho dirigir la atención hacia recursos aún no explorados, fiscales y de

otro tipo, que puedan explotarse mediante mayor distribución del poder estatal. Más positivamente, la descentralización podría fomentar una mayor sensibilidad a situaciones y posibilidades locales, que lo que es posible para los responsables de las decisiones, ubicados en una capital distante. Los argumentos técnicos relacionados se extienden también a la transferencia de autoridad, de la que se dice que incrementa la responsabilidad y la participación y que tiene como resultado un mejor desempeño, incluida la eficiencia financiera y distributiva. Permitir que los gobiernos locales consigan fondos mediante impuestos o empréstitos, los hace más responsables de las consecuencias fiscales y financieras de sus políticas. Cuando se los obliga a competir entre ellos por acceso a recursos financieros, los gobiernos locales experimentan cabalmente los costos de políticas y decisiones inconvenientes.

En tercer lugar, en la región hay muchos ejemplos en los que agencias gubernamentales de todos los niveles han delegado autoridad en firmas privadas, ONG y unidades de implementación financiadas por agencias para el desarrollo. Esto incluye una diversidad de arreglos asociativos público-privados, para suministrar servicios de agua, electricidad, comunicaciones, recolección de basuras, mercados municipales, vías con peaje, transporte urbano, aeropuertos y puertos de embarque, entre otros. También hay acuerdos asociativos en áreas rurales, y en muchos países las ONG manejan y financian directamente una parte fundamental de los servicios públicos, incluidos salud y educación, extensión agraria, e iniciativas de manejo ambiental y de los recursos naturales.

Algunos países han delegado en las asociaciones profesionales la responsabilidad de dar licencias, regular y supervisar a sus miembros. Se han delegado a grupos urbanos tareas en la implementación de programas de vivienda con emplazamiento y servicios. Estos arreglos contractuales se hacen sobre el entendimiento de que las unidades gubernamentales carecen de la suficiente capacidad de gestión y técnica, o del equipo para prestar efectivamente esos servicios, y que están muy impedidos por políticas y prácticas burocráticas, o que organizaciones no gubernamentales tienen acceso a fuentes de fondos y de legitimidad de las que no dispone el gobierno. Se considera que las empresas privadas y las ONG son capaces de prestar servicios más efectiva y eficientemente que el gobierno, porque no están impedidas por restricciones. Estos arreglos contractuales habitualmente incluyen cargo al usuario

aunque, además, con frecuencia los gobiernos tienen que proveer grandes subsidios. La prestación de servicios con algo de competencia entre proveedores públicos, privados, nacionales, regionales y locales, puede generar incentivos para un buen desempeño.

En cuarto lugar, fuera de las presiones electorales y de los argumentos en materia técnica, ha habido un incremento de la demanda de autonomía por parte de grupos subnacionales, y la descentralización puede promoverse por razones de estabilidad del régimen central. En algunos casos, áreas geográficas de unos países resultan económicamente más estrechamente vinculadas a los mercados de otros países que al mercado nacional, lo que lleva a requerimientos de mayor transferencia de autoridad. En contraste, un hecho de la geopolítica contemporánea es que no todas las áreas están bien conectadas y favorecidas por el crecimiento económico regional, ni dotadas de los servicios públicos disponibles en otras partes del país. Las demandas de mayor autonomía de parte de algunas regiones, respaldadas por conflictos civiles continuos (por ejemplo, Mindanao en Filipinas, Aceh en Indonesia, y Bougainville en las Islas Salomón), han estimulado a los regímenes centrales a adoptar diversos tipos de descentralización a fin de mantener la estabilidad general. Pero siempre existe el riesgo de que transferir poder de decisión y recursos a localidades ingobernables pueda desestabilizar las regiones y posiblemente alimentar demandas de independencia total. También hay evidencias de que la descentralización fiscal sirve para aumentar los poderes de las provincias más pudientes, y por ende puede exacerbar tensiones en provincias pobres que tienen grandes poblaciones minoritarias –China es ejemplo de esto.

Estas conclusiones preliminares destacan cómo las definiciones simples de descentralización no corresponden a la extraordinaria gama de relaciones, significados y formas que a menudo son superpuestas y simultáneas. La descentralización se ha vuelto aceptable para gobiernos de todas las tendencias políticas –considérese el rango de Tailandia a China y a Filipinas–, de manera tal que los líderes que abogan por ella pueden no saber bien lo que es, mucho menos cómo podría funcionar, pero sí saben que a nivel mundial la descentralización es considerada una cosa buena. Es de esperarse que las lecciones de estudios de caso y la literatura comparativa sobre descentralización, estimulen una apreciación de la naturaleza inasible y polisémica de este instrumento de política. En la región Pacífico-Asiática no hay convergencia hacia un tipo

de relaciones centro-localidad, Estado-sociedad, aunque hay interés universal en estas materias, las cuales típicamente están enmarcadas en el discurso de la descentralización.

Tendencias en descentralización

Los estudios de caso presentados en este capítulo muestran que la descentralización fiscal varía dependiendo de las circunstancias y de las instituciones. Típicamente, dentro de un país coexisten varias formas de descentralización. Ninguna forma es inherentemente mejor o peor que otra; lo que importa es que la forma seleccionada sea apropiada para el contexto cultural y administrativo en el que se aplica, y que las responsabilidades estén equilibradas por la rendición de cuentas, los recursos y la capacidad institucional.

¿Ha afectado la descentralización el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la región? Durante los últimos 20 años la región de Asia Oriental y el Pacífico registró la tasa de crecimiento más alta y el mejor desempeño en reducción de la pobreza entre todas las regiones del mundo. Numerosos estudios han demostrado que este fuerte desempeño es el resultado de muchos factores, incluidos políticas amables para el mercado, equilibrio fiscal, estabilidad macroeconómica, agudos incrementos en exportaciones intensivas en mano de obra y grandes flujos de capital extranjero. El crecimiento no se le ha atribuido a la descentralización.

El rápido desarrollo de infraestructura física y social, y las mejoras en prestación de servicios fueron importantes, pero estos bienes y servicios públicos fueron entregados fundamentalmente a través de instituciones centrales. Quizás China sea una excepción, pero su experiencia es idiosincrásica de ese país y no fácilmente transferible. Ciertamente podría decirse que el bajo nivel de descentralización en la mayoría de los países ha ayudado a promover el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica, al evitar la restricción de presupuesto blando y el riesgo moral evidentes en algunos países que tienen mayor descentralización. A la vez, el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica han contribuido al ambiente proclive al mercado en los países Pacífico-Asiáticos, y a altas tasas de crecimiento y de reducción de la pobreza.

Investigación ulterior de estudios de caso

Hay muchísimo desacuerdo acerca de la descentralización y la mayor política económica de la cual es parte. Como sea, hay evidencias, aunque de naturaleza más conjetural que empírica, que señalan cierto número de beneficios posibles de la descentralización en las naciones de Asia Oriental. Para aunar estas evidencias para países específicos hay que ir más adelante en estudios de caso. Sin embargo, dada las limitaciones que pesan sobre los estudios de caso, no sería posible resolver cuestiones significativas de causalidad y atribución.

Para efectos de comparaciones entre países, se han resuelto suficientemente algunas disputas acerca de la definición de descentralización, pero el concepto de participación ciudadana requiere más trabajo. Aunque estudios recientes (como el de Blair, 2000) asocian positivamente la descentralización con la participación ciudadana (de acuerdo con diversas medidas), no es en modo alguno una condición o un resultado necesario. Hay muchos ejemplos en los que gobiernos nacionales han iniciado la descentralización como una estrategia centralizadora, y no primordialmente para fomentar la participación local (*véase* Apthorpe y Conyers, 1982). Es más, Guess, Leohr y Martínez-Vásquez (1997) señalan los desafíos de comparar experiencias de descentralización con objetivos diferentes entre países de diversos tamaños, antecedentes históricos, cohesión social y valores culturales.

Pese a estos desafíos, aún es posible analizar patrones de descentralización en estudios de casos de distintos países, utilizando metodologías comparables. Teniendo esto en mente, cada estudio de caso debe alcanzar dos cosas: ofrecer una representación de parámetros descriptivos claves, y analizar las evidencias de descentralización, destacando la descentralización administrativa fiscal y el impacto de la descentralización en la participación ciudadana. El análisis de las evidencias de descentralización debe basarse en evidencias empíricas disponibles, aprovechando la metodología que presentan Guess, Leohr y Martínez-Vásquez (1997) y Blair (2000), para explorar las asociaciones entre descentralización fiscal y participación ciudadana. Los resultados analíticos constituirán la base para explorar patrones en la experiencia de Asia Oriental y el grado en que éstos correspondan a patrones en la experiencia de otras regiones.

Referencias

- Apthorpe, R. y D. Conyers. 1982. "Decentralization, Recentralisation and Popular Participation in Developing Countries: Towards a Framework for Analysis." *Development and Peace* 3 (otoño): 47-59.
- BAD (Banco Asiático de Desarrollo). 1999. *Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy*. Manila.
- Banco Mundial. 2001. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2001*. Washington, DC.
- . 2002. *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*. Washington, DC.
- Bauer, 1998. "The State of LGU Development in the Philippines." Documento inédito. Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- Blair, Harry. 2000. *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Breton, A., A. Cassone y A. Fraschini. 1998. "Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation." *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 19(1): 21-51.
- Buentjen, Claudia. 2000. "Fiscal Decentralization in Indonesia – The Challenge of Designing Institutions." Documento inédito. Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- Chandler, David. 1993. *A History of Cambodia*. 2a. ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Cohen, J. y S. Peterson. 1999. *Beyond Administrative Decentralization Strategies for Developing Countries*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Ebel, R. y S. Yilmaz. 2001. "Fiscal Decentralization: Is it happening? How do we know?" Texto de conferencia de la Universidad Estatal de Georgia.
- FMI. Varios años. Government Finance Statistics. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. http://www.bellanet.org/indicators/index.cfm?fuseaction=dsp_indicator&indicator_id=7.
- Godfrey, M. y otros. 2000. "Technical Assistance and Capacity Development in an Aid-Dependent Economy: The Experience of Cambodia." Borrador. Cambodia Development Resource Institute, Phnom Penh.
- Guess, G. M., W. Leohr y J. Martínez-Vázquez. 1997. *Fiscal Decentralization: A Methodology for Case Studies*. CAER II Documento explicativo No. 3. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- GTZ-Support for Decentralization Measures. 1999. "Heading for the Yugoslavian Solution of the Debt Overhang? A Documentation of the

- IFM Interference in the Sharing of Oil, Gas and Mining Revenues in Indonesia." Informe interno. Febrero.
- Kaiser, Kai. 2002. Evaluating Governance and Decentralization in Indonesia. The 2002 Governance and Decentralization Survey. Banco Mundial, Oficina de Jakarta. www.worldbank.org.id/decentralization.
- Kerkvliet, B.T. y D. Porter. 1995. "Rural Vietnam in Rural Asia." En B.T. Kerkvliet y D. Porter, eds. *Vietnam's Rural Transformation*, pp. 1–37. Boulder, CO y Singapur: Westview Press e ISEAS.
- Klein, James. 1998. *The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997: A Blueprint for Participatory Democracy*. Serie de documentos de trabajo de la Asian Foundation. Documento No. 8 (marzo).
- Lao-Araya, Kanokpan. 2001. "Economics and Politics of Fiscal Decentralization: The Effect of Decentralization Strategy on Macroeconomic Stability in Thailand." Documento inédito. Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- Leonard, D. y D.R. Marshall, eds. 1982. *Institutions of Rural Development for the Poor*. Berkeley: Universidad de California, Institute of International Studies.
- Lewis, B. y Dana Alokasi Umum. 2001. "Description, Analysis and Recommendations" Exposición ante la III Conferencia Internacional de IRSA: Desarrollo Sostenible de Indonesia en una época de descentralización. Marzo.
- Lin, Justin Yifu y Zhiqiang Liu. 2000. "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China." Documento preparado para un taller sobre prospectos y desafíos económicos de la República Popular China a largo plazo. Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- Litvack, J. J. Ahmad y R. Bird. 1998. "Rethinking Decentralization at the World Bank." Washington, DC: Banco Mundial.
- Ministry of Home Affairs. 2001. "Decentralization Policy for Poverty Reduction." Documento de política escrito para la Reunión pre-CGI, Jakarta. Disponible en: http://www.gtzsfdm.or.id/public/diverses/MoHA_PreCGI_Paper2001.pdf.
- PNUD. 2001. *Human Development Report 2001*. Nueva York: Oxford University Press.
- Porter, D. 1995. "Economic Liberalisation, Marginality, and the Local State." En B. Kerkvliet y D. Porter, eds., *Vietnam's Rural Transformation*. Boulder, CO: Westview Press. pp. 215–46.
- Quibria, M. 2002. *Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited*. BAD, Instituto de Investigación, Documento 33, febrero. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

- Rao, G. 2001. "Challenges of Fiscal Decentralization in Transitional Economies: An Asian Perspective." Documento preparado para la Conferencia en honor de Richard Bird: Financiación pública en países en desarrollo y en transición. Universidad Estatal de Georgia, Atlanta.
- Rawski, T. 2001. "What's Happening to China's GDP Statistics?" Texto de conferencia. Universidad de Pittsburgh. Disponible en: <http://www.pitt.edu/~tgrawski/papers2001/gdp912f.pdf>.
- Rondinelli, D.A. 1983. "National Investment Planning and Equity Policy in Developing Countries: The Challenges of Decentralized Administration." *Policy Sciences*, 10(1).
- Rondinelli, D.A., J.R. Nellis y G.S. Cheema. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of the Experience*. Banco Mundial, Documento de trabajo del personal, No. 581. Washington, DC.
- Scott. 1996. "Changing Concepts of Decentralization: Old Public Administration and New Public Management in the Asian Context." *Asian Journal of Public Administration*. 18(1): 3-21.
- Susumu, Kurosawa, Toshihiro Fujiwara y Mila A. Reforma. 1996. *New Trends in Public Administration for the Asia-Pacific Region: Decentralization*. Tokio: Local Autonomy College.
- Turner, M., ed. 1999. *Central Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?* Houndmills, Reino Unido y Canberra: Macmillan y AusAID.
- Uwanno, Bowornsak y Wayne D. Burns. 1998. "The Thai Constitution of 1997: Sources and Process." *University of British Columbia Law Review* 32(2): 227-47.
- Zhang, Tao y Heng-fu Zou. 1996. "Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China." Investigaciones sobre política, documento de trabajo 1608. Banco Mundial, Washington, DC.



CAPÍTULO 3



DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Luiz Villela

La característica principal del proceso de descentralización en América Latina ha sido que en muchos países ésta ha tenido lugar muy paralelamente a la democratización del gobierno, a raíz del derrumbe de regímenes militares que dieron paso a elecciones directas no sólo para presidentes sino también, y lo que es más significativo, para gobernadores, alcaldes, legisladores locales y miembros de consejos. El resultado ha sido que los gobiernos subnacionales no solamente están jugando un mayor papel en el manejo de los asuntos locales, sino que también se están volviendo más democráticos gracias a que los ciudadanos tienen más voz.

Desde la obra clásica de Musgrave (1959), la descentralización fiscal ha sido un tópico importante en la literatura sobre finanzas públicas. En las dos últimas décadas se ha convertido en un asunto político y económico de primer orden para la mayoría de los países latinoamericanos. Naciones de toda la región han extendido acuerdos de poder compartido a los gobiernos locales, conjuntamente con transferencias de ingresos fiscales que, en algunos países, han cuadruplicado los ingresos de los gobiernos locales en comparación con los que tenían hace 10 o 15 años. Incluso en países ya altamente descentralizados como Brasil, la proporción de ingresos netos centrales a subnacionales (después de hechas las transferencias) ha cambiado de 70 a 30 en 1980, a alrededor de 58 a 42 a principios de 2001 (BNDES, 2001).

La descentralización fiscal es un proceso tanto económico como político, que implica muchos aspectos técnicos y plantea una cantidad de interrogantes. Este capítulo, que se basa en BID (2000, 2001), presenta información básica sobre los aspectos principales de la descentraliza-

ción fiscal, y la forma como ha evolucionado en América Latina. Esto debe allanar el terreno y permitir a los involucrados en materias correlacionadas, como desarrollo comunitario, participación ciudadana y manejo local, entender mejor cómo interactúan estos procesos.

Razones para la descentralización

Las motivaciones que subyacen al proceso de descentralización en América Latina y el Caribe, suelen no coincidir con las proposiciones teóricas que respaldan la descentralización como mecanismo para mejorar y democratizar la distribución y el uso de los servicios públicos. Una de las principales características de la descentralización fiscal en la región durante las dos últimas décadas ha sido el hecho de que ésta se ha producido paralelamente con la democratización del Estado, lo que cambia significativamente la forma en que se dirigen los asuntos públicos a nivel de los gobiernos locales. Los gobiernos subnacionales no solamente se están volviendo más democráticos, sino que están jugando un mayor papel en el manejo de los asuntos locales.

El número de países de la región que tienen gobiernos centrales democráticamente elegidos se incrementó de 13 a mediados de los años ochenta, a 26 a finales de la década del noventa. La democratización también ha tenido lugar en los gobiernos subnacionales. Ahora son 23 los países cuyos gobiernos municipales están en manos de funcionarios elegidos, cuando hace dos décadas eran solamente seis. En 17 de ellos, los alcaldes son elegidos mediante voto directo; en los demás, a través de un concejo elegido (BID, 1997).

En menos de 15 años la participación promedio del gasto público manejado por los gobiernos subnacionales se incrementó del 8% a casi el 15%. No obstante, hay variaciones significativas entre países, en cuanto al grado de descentralización. Mientras que Argentina, Brasil y Colombia están altamente descentralizados (con más del 40% del gasto gubernamental total manejado por instituciones subnacionales) otros todavía están altamente centralizados. Por ejemplo en Costa Rica, República Dominicana y Panamá, los gobiernos subnacionales manejan menos del 5% del gasto gubernamental total. Incluso otros aún no están descentralizados en modo alguno. En Barbados y las Bahamas el gobierno central está a cargo de todos los gastos (*ver* cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Nivel y foco de la descentralización por país

Foco de descentralización	Nivel de descentralización (gastos públicos subnacionales como porcentaje de gastos públicos totales)		
	Más del 20%	Entre el 10 y el 20%	Menos del 10%
Nivel intermedio (Estado o provincias)	Argentina (49,3) Brasil (45,6) México (25,4) Venezuela (19,6)	Perú (10,5)	
Nivel local (Municipalidades)	Colombia (39,0) Bolivia (26,7)	Uruguay (14,2) Chile (13,6) Honduras (12,3) Guatemala (10,3)	Ecuador (7,5) Trinidad y Tobago (7,2) Paraguay (6,2) El Salvador (6,0) Nicaragua (5,2) Panamá (3,2) República Dominicana (2,9) Costa Rica (2,3) Barbados (0,0) Bahamas (0,0)

Fuente: BID (1997)

En las dos últimas décadas la descentralización se ha puesto de moda y no es difícil explicar las razones de su popularidad en América Latina. El excesivo poder de los gobiernos centrales se había convertido en un blanco, tanto para la izquierda como para la derecha del espectro político. Pese al reconocimiento de que el término *descentralización* disfraza un conjunto complejo y sumamente variado de fenómenos, en nombre de la descentralización se han llevado a cabo muchos cambios en las relaciones constitucionales, financieras e intergubernamentales. Es un concepto que tiene un atractivo ideológico, especialmente como reacción contra los procesos que han promovido la centralización (Souza, 1996).

La descentralización fiscal, la participación política y la democracia, son procesos que se complementan y se fortalecen mutuamente. En América Latina estos procesos se han demorado mucho en relación con los países desarrollados, lo que ha llevado a la región a enfrentar problemas y desafíos más grandes. El meollo del asunto es que los ciudadanos se forjan sus primeras expectativas acerca de cómo debe funcionar el gobierno, observándolo a nivel local. Si ellos pueden intervenir en el establecimiento de prioridades para los presupuestos municipales y ha-

cer que los funcionarios públicos respondan por su desempeño, lo más probable es que tal experiencia fortalezca la democracia participativa a todos los niveles (Peterson, 1997).

La influencia del sistema de gobierno sobre este proceso, no explica de manera concluyente el grado de descentralización alcanzado en un país. En principio, los sistemas federales de gobierno darían mayor autonomía a los niveles subnacionales de gobierno que los sistemas unitarios, ya que éstos tienden a ejercer un mayor grado de control central. Sin embargo, la autonomía parece estar más determinada por las circunstancias políticas y el tamaño del país, que por la forma en que esté organizado el gobierno.

Argentina, Brasil, México y Venezuela son repúblicas federales, pero difieren en cuanto a la autonomía de la que disfrutan sus gobiernos subnacionales. En un extremo de la escala de autonomía política y fiscal, las provincias argentinas tienen sus propias constituciones y legislaturas, las cuales regulan muchos aspectos de la vida política y económica local (incluidos las responsabilidades y los recursos asignados a los municipios). Ellas disfrutan de un buen grado de flexibilidad en la distribución de las transferencias globales (*coparticipaciones*) que reciben del gobierno central. En el otro extremo, los estados venezolanos apenas tienen responsabilidades nominales y manejan una pequeña porción de los recursos públicos.

Similarmente, los países que tienen sistemas unitarios de gobierno, varían significativamente en su nivel de descentralización. Colombia, un Estado unitario, tiene mayor grado de descentralización que México, que es un sistema de gobierno federal.

Al medir la descentralización como el porcentaje del gasto público total que es manejado por los gobiernos subnacionales, Argentina, Brasil y Colombia resultan ser los países más descentralizados de la región (más del 30%), seguidos de Bolivia, México y Venezuela (entre el 20 y el 30%), como lo muestra el cuadro 3.1, el cual representa una mezcla de estados federales y unitarios.

También hay diferencias en el foco de la descentralización. Algunos países han transferido responsabilidad y recursos a niveles intermedios de gobierno, en tanto que otros lo han hecho directamente al nivel municipal, a menudo en detrimento del nivel intermedio. Argentina ha enfatizado la transferencia de poder al nivel intermedio (provincias), a través de lo cual ha transferido recursos y responsabilidades a los muni-

cipios. Perú ha fortalecido el nivel provincial de gobierno a expensas del nivel municipal, en tanto que Bolivia, Brasil y Colombia han hecho lo contrario, transfiriendo recursos y responsabilidades principalmente a los municipios.

El proceso de descentralización

La descentralización es el resultado de un proceso que tiene influencias determinantes que varían de un país a otro, de acuerdo con la configuración institucional y política, y con las circunstancias económicas. En América Latina la descentralización fiscal está ocurriendo tanto en países formalmente organizados como federaciones, como en países que tienen sistemas políticos unitarios.

Al volver la mirada a la historia, vemos que por regla general en Latinoamérica las naciones federales (e incluso las unitarias) no nacieron de un movimiento unificador de unidades autónomas ya existentes, como fue el caso de los Estados Unidos. Las pocas (cuatro) federaciones en términos legales, fueron impuestas por las clases nacionales dominantes como supuestas alternativas para la independencia política y financiera de España y Portugal. Incluso durante los períodos más recientes en los que se adoptaron sistemas fiscales más descentralizados, era común que estos movimientos constituyeran políticas formuladas y dirigidas desde el gobierno central o el poder legislativo nacional, a los niveles subnacionales (de la cima a la base).

Hasta cierto punto, en la mayoría de los países latinoamericanos, particularmente en las etapas iniciales, los factores económicos tuvieron prioridad en la determinación del proceso de descentralización fiscal. La motivación más grande era buscar mayor eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, ya que los países trataban de reducir el gasto, ajustar las finanzas del gobierno central y fomentar la autofinanciación de los gobiernos subnacionales (Aghón y Casa, 1994). Por encima de todo, la descentralización fiscal fue vista como un instrumento de política económica; era un programa del gobierno central que obedecía a etapas de planeación, ejecución y evaluación de las acciones. Normalmente lo llevaron a cabo gobiernos centrales fuertes, en un movimiento de la cima a la base, y se caracterizó por la *descentralización de la oferta*. Los siguientes son ejemplos de descentralización de la oferta:

- Descentralización de reformas político-administrativas en Colombia a principios de la década de los ochenta, la cual se proponía reducir la presión fiscal sobre el gobierno central.
- Reforma educativa en México en 1993, cuyo propósito era romper el poder y la influencia excesivos de la unión.
- Descentralización en Chile en los años setenta, con el propósito de esparcir más eficientemente la acción gubernamental en todo el territorio.
- Descentralización en Venezuela (iniciada en 1989) y Bolivia (en 1994), acometida para superar la crisis generalizada con respecto a la legitimidad del gobierno (Albuquerque y Knopp, 1995).

En estos casos, la descentralización normalmente fue parte de un proceso de modernización del Estado. En países unitarios como Colombia, Chile y Bolivia, tuvo como resultado la creación o reorganización de niveles gubernamentales intermedios.

En otras situaciones predominaron factores políticos. El objetivo primordial era fortalecer los gobiernos subnacionales y al mismo tiempo debilitar deliberadamente el gobierno central. En este caso, la descentralización no proviene de la política fiscal o económica, sino que se basa en una reacción de los gobiernos subnacionales o en nombre de ellos, contra los denominados poderes excesivos del gobierno central. El proceso se implementa básicamente mediante instrumentos políticos, por ejemplo incluir regulaciones fiscales detalladas en la Constitución y poner en vigencia leyes o acuerdos nacionales.

Trabajar de la base a la cima, de tal manera que la presión y los intereses provinciales o municipales acaben por ganar más recursos y autonomía, puede denominarse *descentralización de la demanda*. Como ejemplos de descentralización de la demanda están las nuevas constituciones de Brasil, Colombia y Ecuador (en 1988, 1992 y 1996, respectivamente). Debe observarse que en el caso de Brasil los líderes políticos de la asamblea constituyente que votaron por la nueva constitución, estipularon claramente que el propósito del movimiento de transferencia de poder era debilitar el gobierno federal para evitar la reinstalación de un gobierno dictatorial centralizado. En Colombia y Ecuador, el poder de los líderes políticos regionales también fue una fuerza motriz importante subyacente al proceso de descentralización.

En la práctica estos dos paradigmas –descentralización de la oferta y descentralización de la demanda– tienden a mezclarse y traslaparse entre sí. Generan contradicciones y conflictos, en parte debido a que los gobiernos centrales casi siempre intentan recuperar sus antiguos poderes y recursos, y en parte porque los gobiernos subnacionales tratan de retener e incluso de incrementar su nueva autonomía y recursos.

Aspectos básicos

Cuando se produce la descentralización fiscal, se establece una nueva relación entre los estratos gubernamentales. Esta nueva relación genera algunos interrogantes básicos (BID, 1998, 2001). Por ejemplo, ¿Cuál sería la división óptima de responsabilidades entre los estratos gubernamentales? Esta división es conocida en la literatura técnica como asignación del gasto.

Para poder financiar las diferentes responsabilidades que se designan a cada nivel de gobierno, debe haber suficientes fuentes de ingreso. ¿Quién debe fijar qué impuestos? La respuesta a esta pregunta es la asignación de ingresos fiscales (*véase* McLure, 1999).

Puesto que los ingresos recaudados por los gobiernos subnacionales correspondientes no siempre cubren sus responsabilidades de gastos, hay que resolver los desequilibrios resultantes. Este faltante financiero es el desequilibrio vertical. ¿Cómo debe cubrirse? Como los gobiernos subnacionales son heterogéneos en su capacidad y necesidades fiscales, hay que establecer algún arreglo fiscal para llenar el vacío entre necesidades y medios de las diferentes unidades gubernamentales del mismo nivel. Esta es una cuestión de desequilibrio horizontal o igualación. ¿Cómo puede hacerse esto a fin de promover la solidaridad dentro de la nación?

Las inversiones son necesarias para expandir la infraestructura y los servicios públicos, y por razones de eficiencia distributiva y equidad intergeneracional hay fuertes argumentos a favor de su financiación mediante préstamos. Entonces surgen interrogantes acerca de si los gobiernos subnacionales pueden incurrir en préstamos y bajo qué condiciones. ¿Qué nivel de autonomía deben tener?

Otra pregunta que ha atraído la atención en América Latina tiene que ver con la capacidad institucional local. ¿Están los gobiernos locales a la altura de ese oficio? De hecho, la falta de capacidad institucional

adecuada a nivel subnacional ha sido identificada como uno de los obstáculos más importantes para la descentralización (BID, 1997).

Asignación del gasto

La esencia de la descentralización es la reasignación de responsabilidades entre los niveles del gobierno. El asunto es complejo e involucra una diversidad de factores, incluidos quién paga qué, quién provee qué, quién ejecuta las actividades y quién supervisa la entrega de servicios públicos. Dentro de este capítulo es imposible hacer un análisis minucioso de estos aspectos.¹

La historia y los sistemas de gobierno han influido significativamente en la asignación actual del gasto que se observa en la región. En América Latina y el Caribe, desde épocas coloniales algunas funciones se han mantenido al nivel subnacional de gobierno; por ejemplo, el control de mercados, mataderos y cementerios, que siempre ha sido responsabilidad municipal. La transferencia de otras funciones del gobierno central o de nivel intermedio al municipal, ha obedecido a programas de descentralización. El resultado neto de este proceso es que la distribución actual de responsabilidades varía significativamente entre países y sólo parcialmente refleja lo que podría considerarse una distribución óptima (BID, 2000).

Una revisión de la distribución de la responsabilidad por la ejecución de 24 funciones de servicios públicos en 18 países latinoamericanos, indica que en los más descentralizados (Argentina, Brasil y Colombia), es mayor el número de funciones cuya ejecución se comparte entre los niveles gubernamentales de una forma concurrente o superpuesta (BID, 1997). Este es el caso típico de los servicios sociales, incluidos salud y educación primaria y secundaria, así como vivienda. Por el contrario, en países donde el nivel subnacional de gobierno ejecuta una porción más pequeña del gasto público total, la división de funciones de ejecución es bastante clara y el gobierno central asume la responsabilidad por la mayoría de los servicios. En estos casos los municipios se

¹ BID (1997) contiene datos concernientes a la distribución de la responsabilidad, el monto de los recursos asignados por función, la estructura de entrega, la ejecución y la supervisión de la entrega de 20 servicios en 18 países.

concentran en las funciones tradicionales de mantenimiento de calles, y responsabilidad por los mercados, los mataderos y los cementerios.

La experiencia latinoamericana muestra que los gobiernos centrales normalmente retienen más poder en la toma de decisiones relativa a la distribución de los recursos para más servicios, que con respecto a su ejecución. Los datos sobre 14 servicios públicos en 18 países muestran que, a excepción de Argentina, Brasil y Colombia (y en menor grado México y Venezuela), los gobiernos centrales distribuyen los recursos para la gran mayoría de los servicios locales. Por ejemplo, la distribución de fondos para vivienda y educación primaria está totalmente determinada por el gobierno central en 12 de los 18 países, y para servicios de bienestar y atención médica primaria, en 14 países.

Compartir las responsabilidades de ejecución entre los distintos niveles de gobierno puede ser eficiente en ciertas circunstancias y un desperdicio de recursos en otras. Cuando la superposición es el resultado de la necesidad legítima de apoyo, puede ser eficiente que gobiernos subnacionales débiles a los que se haya puesto a cargo de servicios que deben alcanzar un estándar nacional (como la educación primaria y secundaria), compartan las responsabilidades de ejecución. Pero cuando la superposición es el resultado de una transferencia incompleta o poco clara de la responsabilidad, y representa una duplicidad de esfuerzos, es un desperdicio y puede conducir a una insuficiencia en la prestación de servicios. Esto también hace difusa la responsabilidad (rendición de cuentas) y obstaculiza la participación ciudadana en la toma de decisiones y la visión general, que podrían asegurar que el resultado de la descentralización fuera una mejor prestación de servicios.

La prestación conjunta de servicios públicos por varios de los estratos gubernamentales exige atención al problema de coordinación. Esto no es sencillo y exige dos elementos básicos: disposición y conocimiento. Los estratos gubernamentales tienen que dejar a un lado las diferencias políticas y establecer prioridades pensando en el bien común. La participación ciudadana tiene un papel esencial porque los ciudadanos votan y pagan impuestos a todos los niveles de gobierno. La coordinación es también un asunto técnico, y frecuentemente los gobiernos no tienen el entrenamiento suficiente para coordinar sus actividades. Es necesario que funcionarios gubernamentales de todos los niveles se entrenen para desempeñar esta actividad esencial.

No existe una distribución estándar ni óptima de responsabilidades entre niveles de gobierno. La distribución está determinada, entre otras cosas, por factores históricos, económicos y culturales. No obstante, una regla básica para la asignación eficiente del gasto es que, toda vez que sea factible, la función debe asignarse al nivel de gobierno más bajo posible de acuerdo con la eficiencia de su desempeño (*principio subsidiario*). Puesto que los gustos y los costos varían de un lugar a otro, se arguye que llevar a cabo las actividades del sector público de la manera más descentralizada posible produce ganancias en eficiencia. La asignación de responsabilidades a los gobiernos locales podría ser asimétrica y basarse en el tamaño de la población, clasificación rural/urbana y criterios de capacidad fiscal. Así, las grandes ciudades podrían ser responsables de algunos de los servicios que en otras áreas sean directamente prestados por el gobierno central o regional.

Una vez que se decide la asignación de gastos, la pregunta crucial que debe plantearse es quién va a pagar por ello. El problema es que la gran mayoría de los procesos latinoamericanos de descentralización no siguió esta secuencia lógica. Primero se transfirieron los ingresos, y sólo después vino la delegación de funciones de servicios, o negociaciones acerca de la delegación de servicios (Peterson, 1997). Esto sucedió en Brasil, donde la Constitución de 1988 reasignó una gran parte de los ingresos del gobierno federal como transferencias a estados y municipalidades, sin ninguna responsabilidad adicional correspondiente. Colombia (Decreto 77) y Venezuela tuvieron una experiencia similar cuando incrementaron significativamente las transferencias de participación del impuesto al valor agregado, a los gobiernos subnacionales. Bolivia, Ecuador y Guatemala siguieron el mismo camino.

Asignación de ingresos

La forma de pagar bienes colectivos que benefician a toda la comunidad local (mas no a los de afuera), es mediante impuestos locales. Como en el caso de los gastos, en una estructura de múltiples niveles de gobierno no existe nada que pueda llamarse asignación correcta de impuestos. La teoría tradicional del federalismo fiscal prescribe una base tributaria limitada para los gobiernos subnacionales. Se dice que los únicos impuestos locales buenos son aquellos que son fáciles de administrar localmente, que se les cobran exclusivamente (o principalmente) a los

residentes locales y que no generan problemas de armonización ni competencia entre gobiernos subnacionales o entre un gobierno subnacional y el gobierno central (Bird, 1999). De acuerdo con esta proposición, las únicas fuentes importantes de ingresos fiscales serían impuestos prediales, impuestos sobre vehículos, impuestos a las ventas, impuestos y gravámenes a negocios locales, y derechos de usuario. Más aún, dado que en la mayoría de los países el gobierno central es renuente a dar a los gobiernos subnacionales acceso a impuestos más lucrativos, no es de sorprender que esta proposición teórica se haya convertido en sabiduría convencional.

Casi en todas partes, los gobiernos subnacionales se ven entonces urgidos a recurrir más al uso de impuestos sobre la propiedad, y son criticados cuando no los explotan adecuadamente (Bird, 1999). Aunque es cierto que por rareza se recaudan totalmente los impuestos prediales, y que no se ha sondeado bien el potencial de ingresos fiscales, no es fácil depender mucho de los impuestos prediales a nivel local y además puede conducir a algunos problemas. En primer lugar, los impuestos sobre la propiedad son costosos y muy difíciles de administrar, y tienen gran visibilidad, lo que fomenta la rendición de cuentas pero crea también resistencia política que limita el potencial de ingresos fiscales. En segundo lugar, y quizá más importante, ni siquiera un impuesto local bien administrado, sobre la propiedad, puede financiar gastos sociales mayores (educación, atención médica y asistencia social) excepto, tal vez, en las comunidades más ricas. En tercer lugar, el problema de la insuficiencia de las fuentes convencionales de ingresos fiscales subnacionales se agrava en el caso de países grandes que tienen importantes niveles intermedios de gobierno (estados o provincias). Aun cuando los gobiernos locales pudieran financiar en buena medida los servicios locales mediante impuestos sobre la propiedad y derechos de usuario, como regla los gobiernos intermedios (provincias, estados o departamentos), que habitualmente son responsables de los servicios sociales, no pueden. Dado el hecho de que los gobiernos subnacionales se están haciendo cada vez más responsables de los servicios sociales, se necesita reexaminar la estructura apropiada de ingresos fiscales subnacionales.

Brasil es el único país de América Latina que tiene un impuesto subnacional al valor agregado. Este impuesto es la mayor fuente de ingresos para los estados del país, y el 25% del mismo es compartido con los municipios. El hecho de que los estados regulen este impuesto gene-

ra serias distorsiones económicas debido a la nociva competencia tributaria entre ellos (“guerras fiscales”), en su esfuerzo por atraer inversionistas, y genera también elevados costos de cumplimiento. Este arreglo no es recomendable, aunque deba reconocerse que ha servido como instrumento en la conversión de Brasil como uno de los países más descentralizados del mundo.

Otros países latinoamericanos tienen problemas con la financiación de los niveles intermedios de gobierno. Las provincias en Argentina, los departamentos en Colombia y los estados en México, dependen todos excesivamente de transferencias del gobierno central. Incluso en Europa Occidental, la mayoría de los gobiernos locales depende fuertemente de transferencias del gobierno central, aun cuando impuestos locales como los impuestos sobre la propiedad, se recauden bien. Los impuestos sobre la propiedad corresponden apenas al 16% de los ingresos locales en España, al 5% en Alemania y Finlandia, y al 3% en Dinamarca. De hecho, la fuente más importante de ingresos tributarios en los países nórdicos y en Bélgica son sobretasas o impuestos recargados al impuesto sobre la renta (Dexia, 1998).

Los gobiernos subnacionales deben tener un significativo grado de libertad para hacer cambios en el nivel y la composición de sus ingresos fiscales. Sin esta libertad sería difícil responder adecuadamente a las necesidades y decisiones locales y no habría autonomía local y, consecuentemente, tampoco rendición de cuentas local. Los gobiernos subnacionales deben poder establecer derechos y tasas tributarias y tener la libertad de cometer errores y asumir sus consecuencias, cosa que en una democracia se refleja en el proceso electoral.

Otro asunto importante relacionado con la asignación de ingresos subnacionales es cómo financiar servicios locales que tienen un beneficio privado. Puesto que muchos de los servicios que proporcionan los gobiernos locales evidentemente benefician a personas (o empresas o propiedades) determinadas, el cargo de derechos de usuario, siempre que sea administrativamente factible, tendría como resultado que el gasto del gobierno fuera más acorde con lo que los ciudadanos estén dispuestos a pagar. Hay como mínimo tres tipos de cargos al usuario: derechos por servicios, precios públicos, e impuestos o cargos por beneficios específicos.

Ocurren varias dificultades para manejar los cargos al usuario: la recaudación, la determinación de los mismos a un nivel que permita la

recuperación de los costos de los servicios prestados, y el logro de precios adecuados. Los defensores de los pobres habitualmente abogan porque los cargos al usuario sean bajos o inexistentes. No obstante, el hecho sigue siendo que no existe nada que pueda llamarse un servicio gratuito; alguien tiene que pagar por él de una manera u otra, pues de lo contrario el servicio dejará de existir. La mayor causa de baja calidad y poca responsabilidad por los servicios es que éstos estén subfinanciados. Ofrecer servicios públicos equivocados o ineficientes no es manera de mejorar la distribución del ingreso y ayudar a los pobres. Es más, los hogares de mayores ingresos suelen beneficiarse de manera desproporcionada del consumo de servicios públicos gratuitos o de bajo costo.

Por consiguiente, las preguntas que tienen que plantearse los gobiernos son: ¿Quién paga la cuenta? Y, ¿cómo ha de cobrar el gobierno adecuadamente por los servicios y, de ser necesario, subsidiar el costo? La decisión acerca de quién debe asumir el costo de los servicios debe tomarse democráticamente, no demagógicamente. Los subsidios deben estar bien enfocados a fin de evitar que beneficien a quienes no es la intención beneficiar. Siempre que sea factible, incluso los pobres deben pagar algo con el objeto de que se establezca un vínculo de propiedad que es esencial para crear el ambiente apropiado para la rendición de cuentas.

Cerrar la brecha: transferencias y subvenciones

Independientemente de las fuentes de ingresos que estén a disposición de los gobiernos locales, una fuente importante de fondos para éstos en la mayoría de los países continuará siendo las transferencias del gobierno central. Esto se debe a que sería prácticamente imposible lograr un acople perfecto entre el costo de la asignación de gastos y los fondos que puedan conseguirse mediante impuestos. Otra razón es que el gobierno local puede no querer ser el único responsable de financiar servicios que involucran externalidades, es decir, servicios que benefician a personas distintas de las que asumen el costo. Es más, un país puede querer suavizar las diferencias interregionales en materia de necesidades, caso en el cual se necesitarían transferencias. Consecuentemente, un componente esencial de cualquier proceso de descentralización sería un sistema de transferencias intergubernamentales bien diseñado.

Uno de los desafíos para un sistema de transferencias debidamente diseñado es asegurar la oferta de incentivos suficientes para inducir la responsabilidad fiscal a nivel local. A menos que tengan que responder, es improbable que los responsables de las decisiones del sector público local tomen decisiones efectivas y eficientes sobre la distribución de recursos. Existe un riesgo siempre presente en el gasto del gobierno local. Por tanto, es importante establecer una transferencia bien diseñada, basada en una fórmula que imponga responsabilidad marginal. Esto significa que las acciones locales para elevar o bajar los ingresos fiscales locales afecten directa y significativamente los ingresos netos disponibles, elemento que es esencial para asegurar la responsabilidad política.

Tres aspectos de las transferencias fiscales intergubernamentales ameritan atención: i) la fuente y el monto de los fondos; ii) el criterio de distribución, y iii) posibles términos condicionales (Bird, 2000). Para efectos de eficiencia y responsabilidad, es esencial que, en la medida de lo posible, las transferencias sean estables y predecibles, para poder permitir a los gobiernos locales que presupuesten apropiadamente. Por esa razón, deben evitarse las transferencias ad hoc, ya que están sujetas a presiones políticas de poderosos cabildos regionales.

En primer lugar, un sistema que ofrezca algún grado de estabilidad a los gobiernos locales y cierto grado de flexibilidad al gobierno central, es un sistema que establece que un determinado porcentaje de todos los impuestos o ingresos corrientes centrales sea transferido. La experiencia ha demostrado que compartir impuestos nacionales específicos es menos deseable que compartir todos los impuestos nacionales, porque esto último puede conducir a los gobiernos centrales a incrementar más aquellos impuestos que no tienen que compartir. En Brasil, por ejemplo, dado que más del 50% de los impuestos federales sobre la renta y sobre bienes industriales se distribuye a los estados y municipalidades, el gobierno central ha estado buscando formas de obviar tal obligación de compartir. Esto lo ha hecho creando una contribución social sobre las utilidades y reduciendo el impuesto corporativo sobre la renta.

El segundo desafío para un sistema sólido de transferencia es idear un método para distribuir fondos justa o razonablemente entre las diversas jurisdicciones receptoras. Las transferencias discrecionales o negociadas son claramente indeseables. Este tipo de transferencia es inestable, impredecible, y propenso a la manipulación política. Además puede inducir irresponsabilidad fiscal, si los gobiernos locales perciben

que pueden gastar por encima de lo que les permiten sus medios y luego recibir fondos suplementarios, como una salida. Un método de distribución basado en una fórmula es deseable si los fondos se distribuyen de una manera razonablemente coherente en el tiempo, creando así la responsabilidad de una proyección confiable de los ingresos con que va a contar el gobierno local. Los ingredientes esenciales de la gran mayoría de las fórmulas para programas de transferencia general son necesidades y capacidad (Shah, 1996). Una combinación de población, indicadores sociales y tipo o categoría de municipalidad (rural, urbana o regional) puede reflejar debidamente las necesidades y la capacidad financiera. Es necesario ser precavidos para evitar introducir demasiados refinamientos en la definición de la fórmula, la cual debe ser sencilla y transparente para poder protegerla de la manipulación.

Frecuentemente las fórmulas de transferencia se diseñan para producir algún grado de redistribución entre gobiernos subnacionales, con el objeto de mitigar los diferenciales de pobreza. Pero aun cuando las transferencias estén efectivamente dirigidas a las regiones o municipalidades más pobres, no hay ninguna garantía de que lleguen a los individuos más pobres de esas jurisdicciones. Además, muchas familias pobres viven en las regiones más ricas. Consecuentemente, las transferencias basadas en el territorio son inherentemente ineficientes para llegar a los pobres. Las transferencias individuales directas son más efectivas para ayudar a las familias pobres que las transferencias indirectas a las localidades—incluso a localidades pobres— (BID, 2001). Por ejemplo, Chile ofrece a los ciudadanos bonos educativos que pueden usarse directamente en escuelas públicas o privadas. Esta es una forma de proporcionar dinero a los consumidores de servicios públicos descentralizados, en vez de financiar a los productores.

Otro método de distribución es el uso de derivaciones. Esto significa que los gobiernos locales pueden retener una parte de algunos impuestos del gobierno central que recaudan dentro de sus fronteras, como un sobrecargo, y que esos fondos están a disposición de los gobiernos locales sin condiciones ni destinación específica. Los montos que se han de recibir pueden predecirse con mayor o menor certidumbre. El problema es que este método no logra solidaridad interregional, y las entidades subnacionales más ricas se benefician más que las más pobres.

El tercer aspecto de las transferencias es que si el gobierno central está usando a los gobiernos locales como agentes para la ejecución de

políticas nacionales, es razonable condicionar la transferencia a que los fondos se gasten en los propósitos deseados (Bird, 2000). Por regla general, en la mayoría de los países en desarrollo parece deseable que haya cierta condicionalidad. Esto es particularmente cierto cuando los gobiernos locales ofrecen servicios nacionales importantes, como educación y salud, donde el seguimiento del desempeño debe ser un elemento clave del diseño de la política. Comúnmente, el seguimiento se hace mediante informes y auditorías. Sin embargo, el medio más eficiente es a través de la participación directa de los grupos de interés locales, por ejemplo, comités de supervisión. La experiencia ha sido satisfactoria en Brasil, donde, para hacer transferencias destinadas a aliviar la pobreza en los municipios, el gobierno central exige como prerrequisito la formación de un comité de ciudadanos prominentes nombrados localmente, para hacerle seguimiento al proceso.

Acceso a empréstitos

Puede argumentarse claramente en pro de que los gobiernos subnacionales tengan alguna capacidad de endeudamiento. El asunto puede defenderse en términos tanto de eficiencia de la distribución como de equidad intergeneracional, porque tiene sentido financiar proyectos de inversión a largo plazo endeudándose, en vez de depender exclusivamente ya sea de ahorros o de transferencias públicas corrientes. Por esta razón, la gran mayoría de los países latinoamericanos permiten el endeudamiento subnacional, al menos para propósitos de inversión.

Pero el endeudamiento también tiene desventajas. En algunos casos, por ejemplo, los funcionarios locales han cosechado beneficios políticos de gastos financiados mediante empréstitos, en tanto que dejan las dificultades políticas del excesivo servicio de la deuda a sus sucesores. Tales prácticas pueden generar un problema mayor de responsabilidad. Este es un caso en el que la transparencia es una de las formas más importantes de protección, porque crea conciencia de parte de los prestamistas y de los ciudadanos, y puede limitar las operaciones de crédito a niveles prudenciales y asegurar que los fondos se usen apropiadamente. En casi todos los países latinoamericanos, los contratos de préstamo tienen que ser aprobados por los respectivos organismos legislativos locales, cosa que ayuda a asegurar que los representantes de los ciudada-

nos tengan la oportunidad de analizar y considerar los beneficios contra los costos del endeudamiento.

Otra consecuencia no intencionada del endeudamiento subnacional se produce toda vez que existe la expectativa de una transferencia del gobierno central para salir del apuro. Los gobiernos subnacionales prestarían por encima de su capacidad de pago si pensaran que pueden traspasar a otros, como el gobierno central, parte del costo de pagar la deuda. Más aún, si existiera la posibilidad de auxilios para salir de apuros, el prestamista no le pondría freno a la concesión de crédito a clientes potencialmente malos. En estos casos, la política correcta puede ser imponer restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Ter-Minassian y Craig, 1997).

Hay varias razones por las cuales al gobierno central puede resultarle difícil evitar sacar de apuros a los gobiernos subnacionales. En primer lugar, a él le preocupa el bienestar de la población de la jurisdicción donde se presenta el problema y sabe que en ausencia de esa clase de auxilio el ajuste sería penoso. En segundo lugar, al gobierno central pueden preocuparle externalidades negativas para otros gobiernos locales, en caso de no brindar ese auxilio. En tercer lugar, el gobierno central puede tener que sacar de apuros en el caso de deuda externa, porque el no pagarla afectaría al país como un todo.

La imposición de limitaciones estrictas al endeudamiento subnacional puede plantear algunas dificultades. Primera, tal vez no sea fácil y ni siquiera factible. Esto es especialmente cierto en el caso de los países federales, donde el gobierno central tiene un campo limitado para imponer las reglas de las relaciones fiscales intergubernamentales. Segunda, límites centrales al endeudamiento subnacional pueden tener un resultado adverso no intencionado. Los prestamistas potenciales pueden interpretarlo erróneamente y no considerar los supuestos riesgos que corren con su dinero una vez que esos préstamos han recibido el sello de aprobación del gobierno central, cosa que para ellos puede parecer una garantía implícita. Lo mismo sucedería si se usaran las transferencias como garantías, y los prestamistas tuvieran la capacidad de interceptarlas.

Dada la imposibilidad de aplicar formalmente la bancarrota a los gobiernos, los gobiernos centrales deben reducir los riesgos de peligro moral que puedan resultar de sus sistemas de control o reestructuraciones de deudas. Para promover la responsabilidad, todo endeudamiento subnacional debe reportarse inmediatamente y de una manera transpa-

rente, de tal modo que ningún gobierno pueda traspasar deudas ocultas a la siguiente administración y que los votantes locales, el gobierno central y el mercado financiero entiendan claramente lo que está pasando.

Muchos países de la región han adoptado algún tipo de límites ex ante para el endeudamiento subnacional y siguen la regla de oro que permite el endeudamiento sólo para propósitos de inversión. En la práctica, puede resultar difícil hacer cumplir ésto en ausencia de buenos sistemas de clasificación y reporte financieros.² Con respecto al endeudamiento externo, la gran mayoría de los países latinoamericanos exige la aprobación previa del gobierno central, dadas las implicaciones de cambio extranjero. México sigue un enfoque de mercados y el acceso subnacional a crédito depende, en últimas, de la calificación obtenida de agencias especializadas. Colombia ha adoptado un sistema de semáforo que clasifica las entidades subnacionales, en el que la luz roja corresponde a aquéllas que no tienen capacidad de endeudamiento. Brasil tiene controles sobre la provisión de crédito (cuánto pueden prestar los bancos a entidades subnacionales) y limita el servicio de la deuda como una proporción de los ingresos corrientes; el Ministerio de Finanzas evalúa todas las entidades, tomando en consideración los registros pasados y las proyecciones de estatus financiero futuro.

Hay que señalar que un comportamiento inapropiado de los gobiernos subnacionales en materia de endeudamiento, debe verse no solamente como un problema de descentralización sino también como un claro síntoma de la existencia de insuficiencias importantes en el sistema fiscal intergubernamental del país. Pueden surgir problemas debido a la asignación de ingresos fiscales o de gastos, al sistema de transferencias, a la representación política, o a la falta de sistemas de reporte transparentes, oportunos y confiables.³

Evitar distorsiones macroeconómicas

Una preocupación importante acerca de la descentralización fiscal es que pueda tener un impacto negativo sobre el desempeño macroeconómico. Hay seis causas principales de gasto excesivo o de déficits.

² Es posible que haya que hacer algunos arreglos para permitir el endeudamiento dentro de un período, para dar fluidez a los flujos de caja a lo largo del año fiscal.

³ En Kraemer (1997) pueden consultarse otras implicaciones.

En primer lugar, el gobierno central puede incrementar las transferencias a los gobiernos subnacionales sin aumentar sus responsabilidades de gastos. Idealmente, las transferencias de ingresos fiscales del gobierno central deben ser aproximadamente equivalentes a las responsabilidades transferidas para asegurar que, en ausencia de distorsiones de comportamiento, los gastos subnacionales únicamente se incrementen exactamente en el mismo monto que los ingresos subnacionales. Pero en América Latina ha sido frecuente ver que se hace transferencia de ingresos sin transferencia de las responsabilidades correspondientes. Aunque es posible que estas transferencias incrementadas reflejen el hecho de que los recursos de que antes disponían los gobiernos subnacionales fueran insuficientes para llevar a cabo sus tareas, en la mayoría de los casos el incremento de los recursos ha llevado a déficits del gobierno central y/o a la expansión del gobierno en general.

En segundo lugar, el gobierno central puede transferir responsabilidades de gastos pero continuar proveyéndolos de una manera concurrente. Entonces, el potencial de impactos macroeconómicos no sólo depende del comportamiento del gobierno central, el cual debe reducir sus propios gastos en respuesta a las transferencias, sino también del efecto que las transferencias tengan en los propios ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales. Los ingresos subnacionales pueden decrecer como resultado de un reducido esfuerzo fiscal (pereza fiscal), pueden mantenerse aproximadamente iguales o pueden incrementarse efectivamente, como sucedió en Brasil (Alfonso y otros, 1999). En los diez años posteriores a la Constitución descentralizadora de Brasil (1988-97), los ingresos federales se incrementaron en un 44%, los estatales en un 65% y los municipales en un 190%. En un estudio empírico de América Latina, Burki, Perry y Dillinger (1999) sugieren que la inmensa mayoría de los problemas macroeconómicos surgidos a raíz del incremento de las transferencias, se debe al comportamiento del gobierno central en materia de gastos, o bien a un diseño inapropiado de las relaciones intergubernamentales (como la transferencia de recursos sin responsabilidades correspondientes), más que a comportamiento irresponsable de los gobiernos subnacionales.

En tercer lugar, el gobierno central puede reasignar las fuentes de ingresos a los gobiernos subnacionales, pero es posible que éstos no hagan el esfuerzo fiscal adecuado. Puesto que la estabilización macroeconómica es esencialmente una tarea del gobierno nacional, para llevarla

a cabo debidamente es importante que el gobierno central tenga control completo sobre todos los instrumentos de política fiscal. En el caso de países altamente descentralizados, como Argentina, Brasil y Colombia, los gobiernos subnacionales son responsables de una parte tan grande de los ingresos (incluidas transferencias) y de los gastos totales, que restringen la capacidad del gobierno central para hacer ajustes. Además, como resultado del diseño del sistema de transferencias, si el gobierno central incrementa los impuestos a fin de ayudar a equilibrar las cuentas centrales, parte del incremento de los ingresos pasará a los gobiernos subnacionales, lo cual puede entonces incrementar los gastos.

En cuarto lugar, cuando se incrementan las transferencias los gobiernos subnacionales pueden reducir sus esfuerzos de recaudación de las fuentes de ingresos que ya controlan.

En quinto lugar, puede haber un alto grado de descentralización que no deje al gobierno central espacio suficiente para ejercer un manejo macroeconómico adecuado. La asociación entre autonomía y mal desempeño no es coincidental. Hay que reconocer que bajo ciertas circunstancias la autonomía para endeudarse puede llevar a suavizar las limitaciones presupuestarias para los gobiernos subnacionales. La autonomía local debe existir dentro de los límites de la prudencia y la responsabilidad, impuestos preferiblemente por los grupos de interés inmediato y respaldados mediante incentivos apropiados que provengan del firme compromiso del gobierno central de no sacar de apuros a los gobiernos subnacionales si tienen problemas.

Y en sexto lugar, el gobierno central puede no imponer restricciones presupuestarias fuertes a los gobiernos subnacionales, los cuales incurren en endeudamiento excesivo. Imponer una restricción presupuestaria fuerte no es tarea fácil, pero hay algunas características de diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales que podrían promoverlo. Sería más difícil para los gobiernos subnacionales salir de problemas financieros si no tuvieran ningún control sobre sus ingresos, lo que haría más probable la ocurrencia de un auxilio para salir del apuro. Las mismas consideraciones son válidas para los gastos. Si los gobiernos subnacionales no tuvieran flexibilidad para recortar los gastos, sería difícil llevar adelante los ajustes fiscales necesarios sin ayuda. La mera posibilidad de que puedan hacerse transferencias discrecionales incrementa la posibilidad de rescates, debido a que éstos constituyen el medio más fácil del gobierno central para proporcionar asistencia financiera. El grado de autonomía de los gobier-

nos subnacionales para endeudarse también juega un papel obvio en los auxilios de emergencia. La falta de autonomía para endeudarse no elimina todas las posibilidades de endeudamiento ni de auxilios de emergencia, aunque sí reduce el campo de ocurrencia de los mismos a situaciones tales como la acumulación de deudas con proveedores y trabajadores. Desde la perspectiva macroeconómica, quizá las principales preocupaciones referentes a la descentralización se relacionen con el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En América Latina las reglas acerca del endeudamiento de los gobiernos subnacionales varían considerablemente de un país a otro. Algunos, como Chile y Venezuela, restringen el endeudamiento casi completamente, en tanto que otros, como Argentina, Brasil y Colombia, permiten un alto grado de autonomía subnacional para asumir préstamos.⁴ Estos países también han experimentado algunos de los niveles de déficit y deuda subnacionales más notables de la región (Dillinger y Webb, 1999), aunque es mucho lo que han aprendido de la experiencia y ya han establecido controles estrictos.

La asignación correcta de ingresos es importante no solamente para asegurar a los gobiernos locales fondos, flexibilidad y responsabilidad adecuados, sino también para evitar distorsiones que se producirían si los gobiernos locales intentaran obtener ingresos de fuentes de las cuales no fueran responsables. La descentralización fiscal debe evitar la competencia tributaria predatoria, la invasión de las bases tributarias de otras jurisdicciones, y la exportación tributaria. Es deseable limitar el acceso de los gobiernos locales a impuestos que puedan recaer persistentemente sobre no residentes, como la mayoría de los gravámenes sobre recursos naturales, impuestos a las ventas al por mayor y, hasta cierto punto, impuestos sobre propiedades no residenciales.⁵

Hacer responsables a los gobiernos subnacionales

Para que la descentralización funcione debidamente, quienes estén a cargo de la prestación de servicios locales tienen que ser responsables

⁴ BID (1997) ofrece un índice de autonomía subnacional para el endeudamiento, por país.

⁵ Siempre existirá algún nivel de desbordamiento tributario; por ejemplo, en el caso de los impuestos empresariales que permiten el traspaso de impuestos a no residentes.

tanto ante quienes pagan por esos servicios, como ante quienes se benefician de ellos. Por tanto, la división de responsabilidades entre los estratos del gobierno tiene que ser clara, respetada y ejecutada. Adicionalmente, los funcionarios locales tienen que tener suficiente autoridad para desempeñar los papeles que les son asignados y para asumir una responsabilidad significativa por la financiación de los gastos de los cuales son políticamente responsables. De otro modo, los ciudadanos locales no sabrán a quién culpar por mal desempeño y no se darán cuenta de que hay trueques con respecto a sus necesidades y deseos de gasto público, y los costos asociados con éste en términos de tributación (Dillinger, 1994).

El éxito de la descentralización depende de la responsabilidad y de buenas prácticas e instituciones democráticas, y podría conducir a mayor libertad y mejor gobierno. El éxito depende claramente de la estructura de las instituciones políticas locales, las cuales crean incentivos que determinan el grado en que los responsables de la toma de decisiones gubernamentales, elegidos y no elegidos, llevan a cabo sus deberes de una manera transparente, responsable y que obedezca a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Cuando las elecciones municipales se realizan en fechas distintas de las nacionales, de manera que los votantes puedan concentrarse en los asuntos locales, hay buenos incentivos. El mandato de los alcaldes debe ser suficientemente largo que les permita establecer un registro de trayectoria que presentar a los votantes. Similarmente, la responsabilidad puede mejorarse eliminando la prohibición de la reelección de alcaldes. Esto es lo que sucedió en Bolivia cuando se extendió el mandato de dos a cinco años, para permitir que los nuevos alcaldes se familiaricen más con el gobierno, desarrollen un programa y hagan campaña para su reelección como resultado del programa (Peterson, 1997).

Otras instituciones políticas también tienen un papel que desempeñar; entre ellas, ONG, organizaciones de la sociedad civil y los medios. Estas distintas organizaciones deben asegurar que las elecciones sirvan para comunicar las preferencias de los ciudadanos sobre asuntos de política local, incluida su aprobación o desaprobación del desempeño de los funcionarios públicos de turno. Y deben ayudar a que los concejos municipales y otros cuerpos legislativos subnacionales representen el rango completo de preferencias de ciudadanos y grupos, y que actúen como contrapeso de la rama ejecutiva, para asegurar que ésta no abuse de su autoridad ni ignore las preocupaciones ciudadanas.

También es importante que los gobiernos ejecuten las leyes y las regulaciones gubernamentales centrales sobre acceso a información confiable. Esto puede incluir materias tales como legislación local, nivel y distribución de gastos y recaudación de ingresos, endeudamiento, costos unitarios comparativos por servicios públicos, y otras evaluaciones relacionadas con el desempeño de las actividades gubernamentales.⁶

Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden articular sus preferencias, presentar sus quejas e influir en las decisiones de política e inversión más allá del día de elecciones, de diferentes maneras (BID, 2000). Entre éstas están: juntas de asesoría comunitaria, comisiones reguladoras, reuniones municipales abiertas, audiencias públicas, centros de quejas u oficinas de asistencia ciudadanas, y procedimientos judiciales y legales.

Latinoamérica tiene varios ejemplos interesantes de mecanismos para formalizar la participación comunitaria en la agenda local. Los más conocidos son las mesas de concertación en Colombia; los grupos de solidaridad a nivel municipal en México; organizaciones de base y comités de vigilancia formados dentro de la Ley de Participación Popular en Bolivia; la elaboración participativa del presupuesto en Porto Alegre y varias otras ciudades brasileñas, y la asociación del gobierno municipal con grupos comunitarios en La Florida, Chile (Peterson, 1997). Tales foros tienen gran potencial, pero aún están subexplotados y son más emblemáticos que sistemáticos. Esto es necesario abordarlo pues, de lo contrario, persistirá el peligro de que la descentralización se convierta en el simple traslado de la toma de decisiones de la élite nacional a la local. Las reuniones municipales son una obligación legal en varios países.⁷ No obstante, éstas tienen un papel limitado cuando ciudadanos y grupos tienen que decidir sobre propuestas de proyectos sin la adecuada información acerca de costos, restricciones presupuestales y opciones técnicas, convirtiéndolas en un flujo de información de una sola vía. De hecho, los ciudadanos pueden ser informados acerca de los proyectos, pero sin tener parte en el proceso de toma de decisiones. Es necesari-

⁶ Se refiere tanto a las actividades existentes como a las que estén bajo consideración. Es más, una vez que las leyes entran en vigencia, a los ciudadanos debe informárseles qué legisladores votaron por la aprobación de las mismas y cuáles se opusieron.

⁷ Este es el caso en Honduras y El Salvador, por ejemplo.

rio tener cuidado para evitar la manipulación política de movimientos populares, la cual puede estar dirigida a dar una apariencia democrática a decisiones tomadas de antemano por las élites locales. Pese a este riesgo, cuando los ciudadanos expresan sus demandas en esos foros, elevan las probabilidades de que sus intereses sean tenidos en cuenta.

La experiencia de participación ciudadana organizada en la ciudad de León, México, es instructiva. La participación ciudadana fue altamente estructurada y compleja, y llevó a más de 1.000 reuniones entre 1992 y 1994. Resultó que los ciudadanos de medios económicos modestos estaban sumamente interesados en participar con el objeto de obtener obras públicas. En palabras del funcionario municipal organizador, “la gente está más interesada en los resultados que en los papeles” (Peterson, 1997).

En algunos casos, los grupos comunitarios enfrentan limitaciones de recursos y comparan los costos de propuestas de proyectos alternativos. Dado que esto implica trueque, los grupos tienen un fuerte incentivo para forjar consenso en torno a un conjunto de objetivos comunes. Mecanismos participativos de esta clase pueden incrementar significativamente la eficiencia en la distribución de recursos y la productividad. Pueden promover el desarrollo de organizaciones de base y un mayor grado de compromiso y autonomía cívicos, con implicaciones que van más allá de la responsabilidad y la eficiencia del gobierno subnacional.

Capacidad institucional

Aun cuando las demandas ciudadanas sean expresadas claramente y los gobiernos locales quieran responder a ellas, es posible que no puedan hacerlo. Uno de los obstáculos más importantes para la descentralización efectiva es la baja calidad de la administración local, debida a la falta de capacidad institucional adecuada. Este problema es especialmente importante para gobiernos locales rurales pobres, pero también lo es para gobiernos subnacionales grandes que necesitan enfrentar los problemas infraestructurales crecientes y sociales de la urbanización.

Deficiencias en la capacidad del gobierno local o de organizaciones o agencias individuales, minan su desempeño y su sensibilidad a demandas ciudadanas y necesidades sociales. El desequilibrio resultante entre demandas ciudadanas y desempeño gubernamental puede corroer la legitimidad del proceso de descentralización. Estas deficiencias pueden afectar, entre otras cosas, la capacidad de los gobiernos subnacionales

de diseñar políticas y realizar planeación estratégica, supervisar el presupuesto y recaudar ingresos, manejar los recursos humanos, mantener y usar información, o ejercer control y evaluar el desempeño. Las principales deficiencias se refieren a estructuras organizativas, procedimientos operativos y personal inadecuados. Hay tres áreas de preocupación especial: i) instituciones de servicio civil y sistemas de manejo de recursos humanos; ii) procedimientos legales y financieros para el manejo de ingresos y gastos; y iii) sistemas de información, control y evaluación (BID, 2001).

Los costos de equipo humano habitualmente son el ítem más grande de gastos para los gobiernos locales y pueden reflejar el hecho de que la gran mayoría de las asignaciones locales tradicionales es intensiva en fuerza laboral. Sin embargo, el área de personal experimenta una baja calificación y bajos niveles de remuneración, alta rotación, y contratación y promoción sobre bases políticas, en vez de meritorias. El resultado de estas deficiencias puede ser un clientelismo generalizado en el que los políticos traten el empleo público, más como un instrumento para recompensar a sus partidarios, que como un recurso esencial para llevar a cabo las responsabilidades del gobierno. Invertir en reclutamiento, entrenamiento, desarrollo de carrera y paquetes de remuneración adecuados, es imperativo para forjar las capacidades organizativas necesarias.

Asimismo, para ser efectivos, los gobiernos locales tienen que manejar adecuadamente sus ingresos y egresos. Esta tarea usualmente se ve restringida por limitaciones sobre la selección de bases tributarias, la determinación de tasas tributarias y la decisión de cómo gastar fondos transferidos del gobierno central. Tales problemas pueden aliviarse parcialmente expandiendo la capacidad subnacional para optimizar la administración de impuestos locales y maximizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; armonizando los sistemas subnacionales de manejo financiero entre ellos mismos y con el gobierno central, y promoviendo procedimientos más transparentes y responsables de distribución de los recursos, especialmente en lo que se refiere a la preparación y ejecución del presupuesto.

Al mismo tiempo, hay que reforzar los mecanismos de control y evaluación, de manera que permitan a los gobiernos subnacionales y a la sociedad civil local hacer seguimiento a las actividades públicas, aprender de las experiencias pasadas y cambiar de dirección. Es importante establecer mecanismos que habiliten al gobierno para supervisar y

auditar los recursos que se emplean. Son también factores importantes: el grado de cumplimiento de reglas, normas y procedimientos, y los resultados obtenidos, así como las consecuencias de esos resultados o impacto final.

En todo caso, crear una administración pública capaz, equipada de personal bien entrenado, motivado y dirigido, exige reforma. Es necesario evitar el patronato y desarrollar sistemas de manejo de recursos humanos que estén claramente ligados a las metas estratégicas de las instituciones locales del sector público. Estas instituciones dependen decisivamente de conocimiento y experiencia profesionales para atender a los exigentes desafíos del servicio público. Por tanto, es esencial invertir en reclutamiento, desarrollo de carrera, remuneración adecuada y, sobre todo, entrenamiento, para fortalecer a los gobiernos y agencias locales y habilitarlos para enfrentar los desafíos de la descentralización. El entrenamiento no debe darse sólo de manera *ad hoc*, sino que debe constituir un procedimiento permanente para lograr forjar instituciones sólidas.

Otra medida que podría ayudar a mejorar el desarrollo institucional sería establecer una agencia de cooperación intergubernamental. Tal agencia podría proveer información confiable a todos los actores y establecer una marca de referencia para la evaluación del desempeño y para efectos comparativos. También podría funcionar como cartelera informativa de experiencias satisfactorias y prácticas óptimas, creando así posibilidades de asistencia horizontal de largo alcance. Sobre todo, una iniciativa de esta naturaleza ayudaría a crear un público informado y a promover la participación ciudadana, cosas que son necesarias para atender a los múltiples desafíos que se enfrentan con la descentralización.

Resultados preliminares de la descentralización

Al acabo de casi dos décadas de descentralización en América Latina, es posible tener una imagen preliminar de lo que ha sucedido en la región, especialmente si se consideran las experiencias relativamente más avanzadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia.⁸ No es fácil hacer un cuadro general de lo que ha sucedido, y quizá sea por eso que aún no

⁸ Esta sección se basa en los resultados obtenidos por Finot (2001).

se ha hecho de una manera sistemática. Solamente se han hecho investigaciones dispares, principalmente concernientes a experiencias de un país o sector, y con diversas motivaciones, procesos y enfoques, y sobre tiempos diferentes.

El cuadro 3.2 sintetiza algunos de los efectos de la descentralización sobre las disparidades en salud, eficiencia en la prestación de servicios, situaciones fiscales locales, equidad y participación ciudadana. El cuadro no es un resumen de conjunto de lo que ha sucedido, pero sí un indicador de las tendencias observadas en algunos países de la región.

Cuadro 3.2. Descentralización Fiscal en América Latina

Aspecto	Indicador	Resultados
Disparidades de crecimiento	Evolución de la dispersión del PIB per cápita entre los estratos intermedios del gobierno (estados, departamentos o provincias) en 7 países	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina, Brasil y Perú tienen las mayores disparidades. • Chile, México y Colombia están en el nivel intermedio. • Bolivia tuvo las disparidades regionales más pequeñas en riqueza. • La descentralización no promovió la reducción de las disparidades regionales de riqueza. • Brasil tuvo algunas mejoras antes de la descentralización y no después. • Colombia mostró un incremento de las disparidades regionales después de la descentralización.
Eficiencia en prestación de servicios	Cobertura de servicios y costos unitarios en 7 países, para servicios de educación primaria y salud básica.	<ul style="list-style-type: none"> • La cobertura de la educación primaria mejoró sólo en Colombia. • La eficiencia productiva (menores costos unitarios) mejoró únicamente en Nicaragua y Chile. • Colombia y Bolivia han incrementado los costos por estudiante sin mejorar la calidad • La cobertura de los servicios de salud mejoró en todos los países, pero los costos también se dispararon. • La financiación de los servicios de salud sigue siendo altamente centralizada en la mayoría de los países. • Últimamente en Colombia y Argentina, con una descentralización a nivel de establecimientos de salud, los costos unitarios han empezado a bajar.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 3.2)

Aspecto	Indicador	Resultados
Eficiencia fiscal	Evolución de la brecha entre ingresos locales (excluidas transferencias) y egresos en 4 países.	<ul style="list-style-type: none"> • Ha habido un crecimiento continuo de los ingresos propios en Argentina, Brasil y Chile, pero en Bolivia se estancó desde la descentralización. • En los cuatro países los gastos han venido creciendo a un ritmo más rápido. • La brecha se está incrementando, produciendo más transferencias y/o mayores déficits y endeudamiento. • El endeudamiento de los gobiernos locales es un problema serio, excepto en Chile, donde los gobiernos subnacionales no pueden endeudarse. • El acrecentado endeudamiento es un problema en otros países latinoamericanos, como Colombia.
Equidad	Distribución interterritorial de los gastos en educación y salud, y correlación de estos gastos con la pobreza o los ingresos en 7 países.	<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas de transferencias mejoraron la distribución de los fondos del gobierno central entre regiones al interior de todos los países, pero en general no pudieron resolver distorsiones existentes desde antes. • Ha habido una incrementada dispersión de la calidad de los servicios y de la falta de equidad en la distribución per cápita de los fondos para salud y educación entre regiones, en Argentina, Brasil y México. • En muchos países cambiaron recientemente los criterios de distribución, pero aún no se conocen los resultados. • En la mayoría de los países no se encontró ninguna correlación significativa entre gastos sociales y niveles de pobreza; se encontró la tendencia a que transferencias ligeramente progresivas fueran compensadas por gastos provinciales regresivos de recursos propios.
Participación	Elecciones gubernamentales locales en 18 países y ocurrencia de experiencias participativas.	<ul style="list-style-type: none"> • Los países con elecciones directas de alcaldes saltaron de 3 en 1980 a 17 en 1997. • La participación política sigue estando fundamentalmente limitada a las elecciones. • Hay muchas experiencias participativas interesantes, pero son más emblemáticas que sistemáticas en la mayoría de los países, y se limitan a casos importantes pero episódicos. • En países como Brasil, que tienen ejemplos bien conocidos de experiencias de participación ciudadana directa, menos del 4% de la población está activamente comprometida.

Fuente: Finot (2001); CEPAL (1998).

Conclusión

Después de 20 años de experiencia en descentralización fiscal, América Latina enfrenta el gran desafío de sostener este proceso y promover al mismo tiempo la estabilidad fiscal, a la vez que consolidar el proceso de democratización mediante una participación ciudadana sustantiva. Estos elementos son interdependientes e igualmente importantes. La estabilidad fiscal es un prerrequisito para un ambiente económico sano en el que los demás elementos puedan prosperar. Los procesos de descentralización fiscal, participación política y democracia se complementan y fortalecen mutuamente. En América Latina tales procesos han tenido lugar más tarde que en los países desarrollados, los cuales hace tiempo resolvieron esos asuntos. Esta tardanza ha llevado a la región a enfrentar mayores problemas y desafíos.

Además de las motivaciones políticas, los países buscan la descentralización porque ésta conlleva eficiencia distributiva, al habilitar a líderes elegidos localmente para acoplar mejor el conjunto de bienes y servicios ofrecidos por el gobierno, con las necesidades y preferencias de la población local. La descentralización también puede promover mayores niveles de participación comunitaria y sentido de propiedad de los programas locales. Las prácticas democráticas traen consigo mayor responsabilidad y mejor gobierno, ya que las decisiones se adoptan más cerca del escrutinio de la comunidad. La descentralización también puede mejorar el manejo de los servicios públicos, pues la sola proximidad puede hacer a los funcionarios locales más responsables de su desempeño.

La descentralización también tiene muchas desventajas y hay que hacer todos los esfuerzos por evitarlas o suavizarlas.⁹ La primera es, naturalmente, el riesgo de que la prestación de servicios locales pueda descender; el mero hecho de otorgar autonomía política a los gobiernos locales no garantiza un mejoramiento de los servicios públicos. Un segundo problema tiene que ver con las capacidades técnicas del personal del gobierno local para asumir eficientemente muchas responsabilidades. En tercer lugar, la descentralización puede ensanchar las disparidades regionales en la prestación de servicios públicos. Un cuarto riesgo importante es que, la descentralización puede plantear una amenaza

⁹ Para un análisis comprensivo de esta materia, véase Prud'homme (1995).

macroeconómica en forma de déficits recurrentes, excesivo endeudamiento y un sector público expandido en exceso, o la incapacidad del gobierno central para usar adecuadamente la política fiscal para promover la estabilidad económica. Finalmente, pero no menos importante, la descentralización conlleva el riesgo de que el proceso democrático a nivel local no funcione debidamente, ni asegure la responsabilidad necesaria por las acciones gubernamentales ante los ciudadanos, proceso que es crucial para que la descentralización tenga como resultado un mejor ejercicio del gobierno y mayor bienestar.

Las evidencias disponibles indican que la descentralización no redujo los desequilibrios regionales en riqueza, especialmente en países grandes como Argentina, Brasil, Colombia y México, donde se mantuvieron e incluso se incrementaron las grandes disparidades. Como sea, la descentralización ha tenido un efecto positivo en términos de equidad territorial y social, incrementando los fondos disponibles para regiones menos desarrolladas y mejorando la cobertura de algunos servicios básicos, como los de atención médica primaria. Con respecto a la prestación de servicios, la descentralización ha ayudado a mejorar la eficiencia de la distribución y ha hecho que los servicios básicos estén disponibles para más gente, pero la mayoría de las veces al precio de costos unitarios más altos. Es más, la experiencia en la región ha demostrado que en el sector salud, donde el gobierno central ha conservado en gran medida la responsabilidad de la distribución de fondos, los resultados han sido mejores que en otros sectores, como el de educación primaria, en los que esta función ha sido delegada en grado significativo. Estas evidencias pueden poner en tela de juicio las ventajas generales de la descentralización en algunas áreas.

Con respecto al impacto fiscal de la descentralización, los gastos locales han tendido persistentemente a crecer más rápido que los ingresos locales, y esta brecha ha sido cubierta con acrecentadas transferencias del gobierno central, o bien ha producido déficits y elevado endeudamiento subnacionales. En cualquier caso, serias implicaciones macroeconómicas podrían amenazar gravemente el proceso completo y contrarrestar los beneficios que la descentralización pueda tener. Afortunadamente, muchos países están respondiendo con legislación sobre responsabilidad fiscal. Generalmente, estas leyes introducen medidas para controlar la situación, promover la transparencia y restablecer la disciplina fiscal subnacional. Solamente el tiempo dirá si esa legislación va a lo-

grar establecer un pacto intergubernamental sostenible de prudencia fiscal, y crear un ambiente que fomente el crecimiento y la democracia.

Los beneficios de eficiencia económica de la descentralización fiscal están ligados a preferencias, sensibilidad, satisfacción, participación, sentido de propiedad, responsabilidad y calidad del gobierno local. Entonces, la descentralización producirá los beneficios potenciales solamente si la gente tiene voz y la democracia está operando. Además, debe señalarse que los logros de la descentralización en eficiencia potencial y el lazo entre descentralización y democracia no se dan de por sí.

Para consolidar el proceso de descentralización en América Latina e incrementar las posibilidades de que éste promueva mayor equidad, eficiencia y crecimiento, es mucho el trabajo que queda todavía por hacer, especialmente para elevar la participación ciudadana y mejorar la capacidad institucional local. Estos son elementos claves para asegurar que se tengan en cuenta las demandas locales, y que los responsables de la toma de decisiones del sector público tomen decisiones efectivas y eficientes sobre la distribución de los recursos, basadas en el rango completo de preferencias ciudadanas y de grupos. Es más, no solamente las demandas de los ciudadanos tienen que expresarse con claridad y los gobiernos locales tienen que estar motivados para responder a ellas, sino que además es crucial tener la capacidad institucional adecuada.

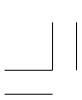
La gran mayoría de los países de la región ya tiene legislación que establece formas alternativas de participación social y política, pero ésta no es una práctica general y se limita a casos emblemáticos pero episódicos, con excepción de Bolivia. Incluso en países como Brasil, que tiene años de experiencia participativa satisfactoria, se estima que menos del 4% de la población del país pertenece a una organización popular. Y hay más, aun cuando se llame a los ciudadanos a participar, su papel puede verse limitado al tener que decidir sobre propuestas de proyectos sin contar con información suficiente sobre alcance, impacto, costos, implicaciones financieras y presupuestales, y posibles opciones técnicas. Son posibles varios niveles de participación, que van desde modalidades relativamente pasivas a modalidades crecientemente activas; en el caso de estas últimas, desde compartir información hasta participar en consultas, colaboración y toma de decisiones conjuntas, y podrían llegar a la autonomía. Esto significa que debe perseguirse no solamente una expansión horizontal de la participación ciudadana, sino también un mejoramiento vertical de sus formas.

Aunque las experiencias de participación ciudadana en los gobiernos locales todavía no se han expandido ni son bien conocidas, muchas de ellas constituyen ejemplos de prácticas óptimas de democratización del gobierno, que contribuyen a hacer gobiernos locales más eficientes y responsables.

Referencias

- Aghón, Gabriel y Carlos Casa. 1994. *Descentralización fiscal en América Latina: una comparación preliminar*. Mimeo. Santiago: CEPAL.
- Afonso, José Roberto R. y otros. 1999. *Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Albuquerque, Roberto y Joachin Knopp. 1995. *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, Eficiência e Equidade*. Rio de Janeiro: INAE/ILPES.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. *Informe Progreso Económico y Social de América Latina (IPES)*. Washington, DC.
- _____. 1998. *Decentralization and the IDB: Lessons Learned, Best Practices and Issues Raised*. EVO (RE-232/98). Washington, DC.
- _____. 2000. Documento de información básica para la Estrategia de Desarrollo Subnacional. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.
- _____. 2001. *Subnational Development Strategy*. Departamento de Desarrollo Sostenible, SOC-124. Washington, DC.
- Bird, Richard. 1999. *Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, Departamento de Asuntos Fiscales.
- _____. 2000. *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie Documentos técnicos.
- BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). 2001. *Termômetros Fiscais da Tributação e da Descentralização: Março 2001*. Rio de Janeiro.
- Burki, Shahid J., Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CEPAL. 1998. *La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago: CEPAL.

- Dexia. 1998. *Las finanzas locales en los quince países de la Unión Europea*. Bruselas.
- Dillinger, William. 1994. *Decentralization and Its Implications for Service Delivery*. Programa de Manejo Urbano, Documento de trabajo N°. 16. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dillinger, William y Steve Webb. 1999. *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- Kraemer, Moritz. 1997. "Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Documento de trabajo 345.
- McLure, Charles E. 1999. *The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Peterson, George E. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*. Washington, DC: Banco Mundial, Estudios Latinoamericanos y Caribeños, Serie Punto de Vista.
- Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization." *The World Bank Research Observer*, 10(2 de agosto): 201–20.
- Shah, Anwar. 1996. "A Fiscal Need Approach to Equalization." *Canadian Public Policy*, XXII (junio).
- Souza, Celina. 1996. *Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States*. Development and Change, 27. Oxford: Instituto de Estudios Sociales.
- Ter-Minassian, Teresa y Jon Craig. 1997. "Control of Subnational Government Borrowing." En T. Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.



CAPÍTULO 4



ASOCIACIONES DE MÚLTIPLES ACTORES EN ASIA

Joaquín L. González III

Este capítulo ofrece un marco de referencia sobre participación ciudadana en planeación, implementación y evaluación de acciones de desarrollo en Asia. Comienza con una discusión sobre el contexto regional de reformas del Estado, en múltiples centros, y muestra su rápida evolución, examinando los cambios de enfoque sobre participación ciudadana, ocurridos a través de la descentralización administrativa en sus variadas formas, hasta alcanzar actualmente un énfasis en las asociaciones de múltiples actores, que involucran representantes y activos del gobierno, la empresa y la sociedad civil. El capítulo presenta algunas lecciones y advertencias, basadas en las experiencias del caso asiático.

Contexto regional en evolución

Durante las últimas cuatro décadas, Asia ha experimentado cambios radicales –un período de milagro económico, los años de crisis económica y una lenta recuperación con la entrada del nuevo milenio. Desde mediados de la década del sesenta hasta principios de la del noventa, cuatro países de Noreste Asiático –Japón, Corea del Sur, Taiwán (China), y Hong Kong, China– y cuatro países del Sudeste Asiático –Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia– se convirtieron en las celebradas economías asiáticas de alto desempeño (EAAD).

En su éxito editorial *El milagro del Este Asiático*, el Banco Mundial (1993) cuenta la historia de esos países. Los EAAD tuvieron registros de crecimiento sostenido tan notables que se convirtieron en modelos eco-

nómicos de las regiones geográficas de África Subsahariana, América Latina y el Caribe, Asia Septentrional, el Oriente Medio, e incluso las economías en transición de Asia Central y de Europa Central y Oriental. El modelo asiático de desarrollo –liberalizar, descentralizar y privatizar– que fue respaldado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, parecía sólido como una roca. Otras instituciones bilaterales y multilaterales para el desarrollo tomaron nota de esto y se unieron a los reconocimientos, exaltando especialmente a los gerentes, responsables de la formulación de políticas e instituciones de gobierno asiáticos que hicieron posible diseñar e implementar políticas públicas fuertes que estimularon y mantuvieron el ascenso meteórico de los EAAD.

Pero para finales de los años noventa, la rápida globalización puso en evidencia los aspectos disfuncionales de la liberalización, la descentralización y la privatización. Irónicamente, esto precipitó un derrumbe a manera de dominó en los sectores financieros de la región, que afectó seriamente los sistemas bancarios recientemente desnormalizados, las bolsas de valores y los mercados de divisas (para mayores detalles, véase apéndice 4.1). Y justo cuando los analistas regionales pensaban que Asia finalmente estaba saliendo adelante, el ya volátil contexto global sufrió más complicaciones con la muerte de la economía mundial *puntocom*, la declaración de una guerra internacional al terrorismo a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a los Estados Unidos, y reveses en el mercado de valores, causados por investigaciones éticas que acarrearón el colapso de las centrales eléctricas corporativas Enron, Andersen Consulting y WorldCom, entre otras. Estos hechos internacionales han tenido serios efectos de onda en las economías asiáticas y en sus estructuras administrativas.

Participación ciudadana

Ensombrecidos por estos altibajos económicos dentro y fuera de la región, se estaban produciendo muchos cambios políticos a los niveles nacional y municipal de la administración pública asiática. Los esfuerzos de participación ciudadana estaban evolucionando de una creciente participación comunitaria (o participación de beneficiarios) hacia la creación de asociaciones innovadoras gobierno-empresa-sociedad civil (o asociaciones de múltiples actores).

En las décadas de los años setenta y ochenta, el Estado dominaba los esfuerzos de desarrollo a través de sus numerosas agencias y empresas públicas. El ejercicio del poder político y del gobierno eran papel exclusivo del gobierno. Las reformas administrativas enfatizaban en la reorganización de las instituciones públicas existentes o, a lo sumo, la creación de organismos paraestatales que actuaban en nombre del gobierno. Se necesitaba reestructurar para reducir los problemas organizacionales y de gestión, asociados con la excesiva burocratización y descentralización. Esto incluía eliminar superposiciones y duplicidades, incrementar la integración y la coordinación, y crear vías para facilitar la consulta y la participación comunitarias. Ejemplos específicos iban desde la reorganización de la Oficina de Monopolios, el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Comunicaciones de Corea del Sur, hasta las reformas administrativas nacionales iniciadas por el Departamento de Reformas Administrativas de la India, en su Ministerio de la Vivienda.

Cuando los agentes de la reforma pertenecientes a agencias internacionales o consultores internos invocaban la participación ciudadana, ésta significaba diversos grados de participación comunitaria en las siguientes formas de descentralización: desconcentración, delegación, transferencia y cesión de poder.¹ La primera implica la desconcentración de los niveles de toma de decisiones, a subunidades o unidades de campo de los ministerios del gobierno central. Por ejemplo, a una oficina regional o distrital del Ministerio de Educación con sede en la ciudad capital, se le permite determinar exigencias de libros de texto para las provincias. La segunda estrategia implica delegación de autoridad administrativa a una entidad u organismo adscrito, ajeno a la burocracia de línea de la oficina central regular; por ejemplo, empresas públicas, corporaciones de propiedad del gobierno o controladas por él, o empresas de propiedad estatal. La tercera forma implica la delegación de deberes y recursos administrativos y fiscales sustantivos a unidades gubernamentales subnacionales o locales. Estas pueden ser autoridades provinciales, municipales, de condado, de cabecera municipal, distritales, subdistritales, de ciudad, o rurales. Finalmente, la cuarta modalidad de descentralización es la transferencia gubernamental de la prestación de servicios públicos, la cual pasa a organizaciones sin ánimo de lucro, no gubernamentales, comunitarias o voluntariados.

¹ Véase el trabajo de Cheema y Rondinelli (1983).

Estas estrategias de descentralización no solamente abordan problemas estructurales, sino que además mejoran la eficiencia, la efectividad, la economía y la oportunidad del proceso. Se vio que poder e influencia emanaban de las instituciones estatales; consecuentemente, las reformas debían concentrarse en reinventar el gobierno y sus funciones para difundir y redistribuir el poder que había en las muchas oficinas y agencias. La más favorecida de las estrategias, prescrita por muchos reformadores asiáticos, fue denominada transferencia de poder, por cuanto daba mayor control fiscal, legal, regulador y sobre los recursos a los organismos públicos que todavía eran parte integral de lo que se consideraba aparato estatal. La transferencia de poder prometía asimismo mayor participación comunitaria en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo (apéndice 4.2).

Como sea, para los años noventa parece haberse producido en la región un cambio de paradigma en la participación ciudadana. La crisis económica reveló el hecho de que los asiáticos vivían en un ambiente rápidamente cambiante, interconectado e impredeciblemente globalizador y regionalizador. El acrecentado acceso a educación y a Internet ha otorgado autonomía a más gente, al darle las destrezas y el conocimiento necesarios para elegir su futuro y para asegurar que sus gobiernos cumplan sus promesas.

Dominio del sector público

Históricamente los países asiáticos, exceptuando unos pocos como Tailandia, fueron colonias muy valiosas de potencias occidentales. Estas pusieron en operación un sistema político y económico centralizado, para habilitar al gobierno colonial en la dirección y promoción eficiente del potencial económico de la colonia asiática. Incluso después de la independencia, las élites políticas locales argumentaban que lo mejor para el bien de las nuevas naciones era mantener el sistema administrativo de estilo colonial. De carácter clásicamente weberiano, la mano fuerte de la burocracia gubernamental impregnaba todos los aspectos del proceso de desarrollo, desde la planeación hasta la implementación, desde el nivel de pueblo rural hasta el nivel nacional. La función de desarrollo nacional de los sectores empresarial y de la sociedad civil era cumplir con reglas y procedimientos burocráticos estrictos, ideados por las instituciones gubernamentales para regular el mercado y la esfera pública.

No obstante, las disfunciones de los sistemas políticoeconómicos burocráticos, dominados por el gobierno, se hicieron obvias a finales de la década de los setenta. Los gobiernos de la región, que enfrentaban en la práctica restricciones financieras, de gestión, técnicas y de recursos que acompañaban las estructuras y los procesos altamente centralizados, no siempre eran efectivos al asumir los múltiples papeles necesarios para la planeación y la administración del desarrollo a gran escala. El gobierno concebía la participación ciudadana como el cumplimiento ciudadano de las reglas, las regulaciones y los pronunciamientos puestos en vigencia por los funcionarios gubernamentales como líderes benévolos, ya fueran elegidos o nombrados.

Ascenso del sector privado

Al citar los logros de políticas públicas en el Reino Unido y en Estados Unidos, muchos eruditos y profesionales proponían que las necesidades de las economías planeadas predominantemente como centralizadas, de Asia y otras partes del mundo en desarrollo, podían enfrentarse adoptando un régimen más liberalizado de comercio abierto e inversiones. Entonces, los años ochenta vieron un notable cambio en la balanza de poder de Asia, entre el gobierno y el sector privado.

Se reexaminó seriamente y se enfatizó el papel del mercado y de las corporaciones en el desarrollo nacional. Muchos países de la región, especialmente de Asia Meridional y Central, se inspiraron en los éxitos relativos de sus vecinos de Asia Oriental que adoptaron políticas públicas dirigidas por el sector privado. Poco después de reestructurar sus gobiernos y reinventar sus políticas económicas, los resultados del crecimiento del mercado y de la privatización se hicieron verdaderamente evidentes. Fuertes flujos de capital internacional en forma de inversiones de portafolios e inversiones extranjeras directas, además de asistencia oficial para el desarrollo, volvieron boyante el crecimiento de la región.

Es interesante ver que no sólo la empresa se convirtió en el motor primordial del crecimiento y del desarrollo económico en la década de 1980, sino que además se hicieron más comunes los acuerdos de asociación público-privada. Se introdujeron asociaciones público-privadas en programas nacionales y subnacionales (municipales) diversamente configurados del tipo construya-opere-transfiera, y en programas de cofinanciación; esto para desarrollar los sectores de infraestructura, trans-

portes, comunicaciones, turismo e industrial de Asia. Pero estas asociaciones público-privadas no siempre fueron fructíferas. En algunos casos, el sector empresarial continuó receloso de las intenciones del gobierno. Es interesante ver que varios gobiernos de la región estaban convencidos de entrar por su propia cuenta al sector empresarial a través de empresas de su propiedad, ligadas a él o controladas por él.

Crecimiento del sector popular

En el clímax de la explosión económica regional, los grupos que representaban a la sociedad civil se convirtieron en socios cruciales del gobierno para el desarrollo. Su expansión estuvo impulsada por muchos factores, incluido el generoso traspaso de recursos financieros y de otros tipos de organizaciones gubernamentales a no gubernamentales (ONG). Se estaba canalizando apoyo desde todos los niveles –nacional, regional e internacional. Con frecuencia, grupos organizados que representaban segmentos de las ONG, organizaciones comunitarias y voluntariados privados, se convirtieron en agentes alternativos útiles en la prestación de servicios, especialmente de servicios de salud y de extensión agrícola. Muchos también se convirtieron en fuertes defensores políticos de intereses de la mujer, ambientales, sociales, de derechos humanos, y del consumidor. Cansadas del dominio de grandes empresas y de intereses multinacionales, algunas ONG incluso se concentraron en el emprendimiento y la financiación dirigidos a dar asistencia para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas, y de cooperativas de crédito de base comunitaria. En comparación con sus contrapartes gubernamental y comercial, los grupos de la sociedad civil ampliaron sus operaciones más allá del comercio, la inversión, infraestructura, finanzas u otros aspectos económicos. ONG, organizaciones comunitarias y voluntariados privados del Sur, el Noreste y el Sudeste asiáticos trabajaron laboriosamente en asuntos relacionados con la pobreza, asentamientos humanos, equidad, educación, salud, demografía y medio ambiente, y en muchos otros campos de interés social (Yamamoto, 1996).

Sociedad civil y desarrollo humano sostenible se volvieron expresiones de moda en la década del noventa en Asia. Pese a esta tendencia, algunos gobiernos asiáticos asumieron una posición cautelosa y siguieron muy de cerca las actividades de desarrollo de los grupos de la sociedad

civil. Esto fue especialmente relevante para aquellos países que tenían ONG sospechosas, a los ojos de las agencias estatales de seguridad interna, de ser frentes radicales que militaban por cambios políticos y sociales extralegales y desestabilizadores, como en Singapur y Sri Lanka. También fue así en países en los que era particularmente dominante el desafío de asegurar armonía racial. Con el objeto de emular la naturaleza ad hoc de las ONG, la cual parecía darles mayor flexibilidad, sensibilidad y confianza a nivel comunitario, varias instituciones gubernamentales establecieron organizaciones que funcionaban como ONG. Al mismo tiempo, muchas empresas sospechaban de las ONG. No obstante, en el sector empresarial había compañías que aprendieron a forjar alianzas con ONG, como parte de sus estrategias de gobierno corporativo y alcance comunitario.

Estos factores se combinaron para alterar drásticamente el contexto en el que se idean las políticas públicas y se producen programas, proyectos y servicios sociales, económicos y ambientales. En Asia no solamente las preocupaciones públicas habían adquirido una complejidad y una interconexión nuevas, sino que además los métodos para atender a esas preocupaciones son necesariamente cambiantes. Las fuentes de poder y legitimidad para abordar problemas públicos se fracturan cada vez más. Los asiáticos ya no viven en una región en la cual la nación-Estado es vista como único actor legítimo en la toma de decisiones. De hecho, los dominios en los que los gobiernos pueden proclamar con credibilidad que tienen preeminencia arrolladora en términos de poder, autoridad e influencia, están experimentando un relativo descenso. Así, el foco de participación ciudadana ha cambiado del énfasis de las décadas del setenta y el ochenta, en desconcentración, delegación, transferencia de poder y descentralización, a asociaciones entre grupos que representan los sectores público (gobierno), privado (empresa) y popular (sociedad civil), o asociaciones de múltiples grupos de interés. En las subregiones asiáticas del Sudeste, del Noreste, Central y Meridional, se están forjando diversas formas de asociaciones empresa-gobierno-sociedad civil.

Muchos cambios políticos radicales han facilitado estas asociaciones de múltiples actores en el Sudeste Asiático. El cuadro 4.1 presenta indicadores económicos y sociales claves, por país. En general, en muchas partes de Asia parece haber un movimiento notable, de un arreglo puramente centrado en el Estado, hacia una estructura con múltiples centros en la que el poder, la autoridad y la influencia no emanan de

una única fuente (como el gobierno, la empresa o grupos de la sociedad civil), sino de diversos sectores que representan los intereses públicos, privados y civiles. Simultáneamente hay un cambio ascendente, descendente, hacia afuera y hacia adentro. Es ascendente hacia organizaciones gubernamentales internacionales (como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN y Cooperación Económica Pacífico-Asiática, APEC), corporaciones multinacionales y ONG internacionales; descendente hacia los niveles estatal, provincial, distrital y municipal de gobierno; hacia afuera, al sector privado; y hacia adentro, a los individuos y a la sociedad civil.

En una región en la que los problemas son complejos y el poder para actuar con respecto a ellos es difuso, el mayor desafío que enfrentan las comunidades y los gobiernos asiáticos es encontrar una forma de reunir a todos los que ostentan poder, encontrar un terreno común y combinar sus fortalezas y recursos para abordar efectivamente los asuntos de preocupación pública, a través de una visión más amplia de la participación ciudadana. Las próximas secciones describen cambios en algunos de los países de la región.

Cuadro 4.1. Indicadores económicos y sociales claves en el Sudeste Asiático

País	Superficie (Km ²)	Población (millones)	PIB per cápita (US\$)	Índice Gini
Indonesia	1.904.569	216	2.407	36,5
Malasia	329.758	24	7.699	48,5
Filipinas	300.176	76	3.725	46,2
Tailandia	514.000	62	5.524	41,4

Fuente: Banco Mundial (2000); PNUD (2000).

Filipinas

En Filipinas, la inspiradora revolución Poder del Pueblo (1986) y el surgimiento de ONG, la arrolladora aprobación de la constitución de 1987, la promulgación sin precedentes del Código de Gobierno Local (1991) y de la Ley Construya-Opere-Transfiera (1993), y la implementación de las directivas en favor del pueblo para el Plan de Desarrollo Nacional de

Filipinas para el Siglo XXI (1998), son eventos importantes que tuvieron un impacto significativo en la interacción de grupos representativos del gobierno, la empresa y la sociedad civil. Estos eventos se produjeron al cabo de décadas de impedimento bajo ley marcial y el control fuertemente centralizado del gobierno nacional.

Tailandia

En Tailandia, la histórica aprobación de la Ley de 1994 sobre Organización de la Autoridad de Tambol, la entusiasta aprobación de la nueva Constitución Tailandesa de 1997, el rápido lanzamiento del Octavo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1997) y la reciente aprobación de la Ley de Descentralización Nacional (1999), fueron hitos que elevaron la repartición del poder entre los sectores público, privado y de la sociedad civil. Un resultado de primer orden de la legislación mencionada, ha sido la acrecentada participación ciudadana, muy especialmente a nivel de subdistrito (*tambol*). Antes de estos sucesos mayores, los opositores políticos tailandeses y filipinos, y grupos de interés público, pelearon contra regímenes represivos una prolongada batalla por mayor democratización, repartición del poder y asociaciones entre los diversos individuos e instituciones dentro sus sistemas políticos.

Malasia

En Malasia la tendencia general fue un tanto diferente a la de sus contrapartes del Sudeste Asiático continental. Si bien en el pasado cierto número de políticas, incluidas Malasia Inc. (1983) y Vision 2020 (1991), exigían que gobierno, empresa y sociedad civil estuvieran representadas, el gobierno y la empresa dominaban la representación multisectorial. Clásico ejemplo de eso era la composición del Consejo Empresarial de Malasia. No obstante, esto no fue así en toda Malasia. En el estado de Penang, que es la cuna de ALIRAN (publicación periódica progresista) y de la Asociación de Consumidores de Penang, el gobierno ha apoyado más la tripartición social genuina. Otros estados malasios están examinando seriamente el modelo de Penang. Últimamente parece haber una nueva tendencia nacional, como lo manifiesta la implementación de la Ley de Comunicaciones de 1998, la cual exige la creación, sin preceden-

tes, de grupos de discusión que estimulen a representantes de la sociedad civil malasia a participar activamente, e incluso a actuar como facilitadores y como responsables en la determinación de la agenda.

Indonesia

Después de Suharto, los líderes indonesios han presionado por mayor participación ciudadana en el proceso político, incluido el nivel distrital. Las asambleas locales, que en el pasado no tenían mucho poder, han ganado mayor importancia, especialmente en términos de abordar preocupaciones de nivel regional. El gobierno central obligaba a las provincias a remitirle la gran mayoría de sus ingresos. Sin embargo, recientemente el Ministerio de Finanzas inició un movimiento para transferir más del 50% de los recursos financieros, de una posición virtual de monopolio del gobierno nacional a las provincias y los distritos. Entre la legislación que ayuda a asegurar mayor transferencia de poder fiscal y administrativo están la Ley 22 de 1999, sobre gobierno regional; la Ley 25 de 1999 sobre equilibrio fiscal, y la Ley 34 de 2000, sobre impuestos y gravámenes regionales.

Asociaciones de múltiples actores

La participación ciudadana a través de asociaciones de múltiples actores está fuertemente anclada en la correcta combinación de actores y bienes. En las asociaciones de múltiples actores que hemos examinado y evaluado en Asia, un rango amplio de actores ejercía diversas formas de influencia y movía recursos para solucionar problemas de desarrollo, identificados por ellos mismos. Ningún actor único tendía a ostentar poder absoluto. En términos generales, estos actores pueden categorizarse de la siguiente manera: el sector público (gobierno), el sector privado (empresas) y el sector popular (sociedad civil). El sector público incluye los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, servicios públicos, fuerzas armadas y policía. El sector privado abarca pequeñas, medianas y grandes empresas, corporaciones multinacionales e instituciones financieras. La sociedad civil incluye ONG, organizaciones de base comunitaria y del pueblo, grupos religiosos y étnicos, grupos femeninos y juveniles, asociaciones de profesionales y agencias donantes.

Cuando se forma una asociación de múltiples actores, cada grupo aporta a la nueva relación un conjunto de activos. Estos bienes corresponden a las siguientes categorías (*ver* cuadro 4.2):

Cuadro 4.2. Actores y activos de la descentralización en Asia

	Sector público:	Sector privado:	Sector popular:
Activos	Agencias y corporaciones del gobierno nacional, unidades gubernamentales provinciales, municipales, de ciudad, distritales, subdistritales, de pueblo y otras locales.	Pequeñas y medianas empresas; cooperativas y asociaciones locales empresariales, comerciales y de inversión; y cámaras de comercio.	ONG, organizaciones de base comunitaria, voluntariados privados, instituciones académicas y de investigación, y grupos religiosos.
<i>Bienes físicos:</i> recursos financieros, tecnológicos y materiales.	Asignación presupuestaria e infraestructura.	Inversiones, donaciones, y materiales y provisiones.	Tecnología y movilización de recursos locales.
<i>Bienes organizativos:</i> recursos humanos; capacidad de manejo; equipo esencial; membresía; estructuración, liderazgo y entrenamiento.	Vínculos y coordinación formales verticales y horizontales, estructura burocrática, y creación de reglas, procedimientos y directivas.	Destrezas empresariales; constitución de redes de trabajo formales-informales; resultados y manejo impulsado por las ganancias; comercialización y publicidad de productos basadas en el desempeño.	Constitución de redes formales, estructura ad hoc, entrenamiento comunitario, mercadeo social, y comunicaciones.
<i>Bienes políticos:</i> poder, autoridad, influencia, articulación de intereses y legitimidad.	Voluntad y apoyo políticos; autoridad formal; acceso al sistema político e influencia y control político y administrativo interno; negociación sagaz y formulación de leyes.	Recursos impulsores para políticas o leyes relacionadas con la empresa; contribuciones en campañas, y política monetaria.	Cabildeo, defensa y representación de intereses sociales que afectan a grupos pobres y marginados y a comunidades étnicas.
<i>Bienes intelectuales:</i> saber y conocimiento técnico.	Dominio de las leyes, las políticas, y el contexto legal e institucional; experticia técnica en temas específicos.	Información sobre productos y servicios, comercio, conocimiento específico de ventajas comparativas, procedimientos operativos y forma de hacer dinero.	Sabiduría de los mayores del pueblo; formas y métodos nativos de hacer las cosas.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 4.2)

Activos	Sector público	Sector privado	Sector popular
<i>Bienes socioculturales:</i> sentimientos/espíritu de confianza; amistad y disposición a colaborar; ideales o valores comunitarios.	Ideales, valores e ideología gubernamentales; fervor patriótico (respeto a la bandera, al país, al estado de derecho y a la constitución, lo cual da cohesión comunitaria); y lealtad, cooperación, colaboración, mentalidad cívica y sociedad democrática.	Ideales corporativos y empresariales que estimulen la responsabilidad ante los grupos de interés y la comunidad; y creencias y prácticas de transacción y orientadas hacia el cliente.	Relaciones sociales, redes informales, lazos de parentesco, compromiso emocional, tradiciones, creencias, costumbres y prácticas locales que promueven y producen actitudes y comportamientos comunitarios de autoayuda y autodependencia.

- Activos físicos (recursos financieros, técnicos y materiales).
- Activos organizativos (personal, estructura, liderazgo y capacidad de manejo, planeación, implementación, seguimiento, evaluación y entrenamiento).
- Activos políticos (poder, autoridad, influencia, legitimidad, cabildeo y acceso).
- Activos intelectuales (saber o conocimiento técnico en ciertos campos de experticia).
- Activos socioculturales (confianza, redes de trabajo, lazos sociales, amistades, disposición de colaborar, tradiciones comunitarias e ideales o valores).

Cada actor o grupo está dotado de una mezcla de cinco tipos de activos, aunque en la práctica parece que cada uno no puede contribuir a la asociación de múltiples grupos de interés, más que con determinadas clases de bienes. La mezcla de contribuciones y compromisos varía dependiendo de la naturaleza del problema, el contexto particular y la oportunidad y las capacidades de los distintos participantes.

Por ejemplo, típicamente una institución gubernamental tendría bienes políticos y organizativos de peso, esto es, control y coordinación de políticas o programas que dan estabilidad institucional y que aprontan la voluntad y la base política cruciales. El sector gubernamental es único, debido a su poder para crear y hacer cumplir las leyes, y exigir impuestos. Pero cada caso ilustra que no puede proveer de su propia cuenta

una solución efectiva al problema del desarrollo. El gobierno de por sí no puede crear energía social y participación cívica, pero grupos del sector de la sociedad civil sí pueden hacerlo.

De manera similar, en muchos casos el sector privado o empresarial despliega fortalezas en las áreas de bienes organizativos y físicos, es decir en producción de utilidades, productividad de la fuerza laboral, competitividad del sector privado y crecimiento empresarial. Sin embargo, el sector empresarial no puede dar legitimidad política ni seguridad institucional, cosas que el sector gubernamental hace mejor. Y el sector empresarial no puede garantizar equidad social ni racionalidad económica. De hecho, muchas de las experiencias de los estudios de casos muestran que el mercado, si se lo deja marchar por su propia cuenta, tiende a generar desigualdades económicas y de ingresos. Excepto en lo que se refiere a sus obligaciones fiscales (impuestos) con el gobierno y programas de alcance social característicos, las empresas rara vez se unen a la comunidad para abordar preocupaciones locales de desarrollo. Entonces, hay necesidad apremiante de que la sociedad civil y el sector gubernamental verifiquen y equilibren las operaciones del mercado libre con actividades reguladoras y programas para reducir las desigualdades.

De la misma manera, la sociedad civil o sector popular suele contribuir significativamente a las asociaciones de múltiples grupos de interés, mediante bienes socioculturales e intelectuales, es decir, bienes que aumentan la participación, promueven la autoayuda e incrementan el reconocimiento cultural. Estos bienes sirven para enfrentar las desigualdades sociales de una manera que sea social y culturalmente aceptable para la comunidad local. No obstante, la sociedad civil tiende a ser débil cuando se trata de asegurar la estabilidad política y la institucionalización, y a menudo carece de autoridad y capacidad administrativa. La sociedad civil no tiene autoridad legal, jurídica ni reguladora para exigirle a la comunidad empresarial ser más responsable y sensible, funciones que cumplen mejor las agencias gubernamentales o autoridades cuasi judiciales. Es más, los grupos de la sociedad civil tienen que aprender del sector empresarial las destrezas y el conocimiento técnico empresariales requeridos para movilizar recursos financieros locales, que son cruciales para sostener el desarrollo comunitario. Los actores de cualquier sector que operan independientemente, típicamente no tienen todos los recursos, la fe y la confianza públicas que se necesitan, ni el conocimiento para abordar efectivamente asuntos de interés público.

Experiencias

La red de Canadá y el Sudeste Asiático para innovaciones en el ejercicio del gobierno, Canada-ASEAN Governance Innovations Network (CAGIN), ha estudiado y respaldado los arreglos de descentralización emergentes que constituyen asociaciones de múltiples actores. El equipo de CAGIN examinó las siguientes experiencias de nivel municipal en Filipinas, Malasia y Tailandia, para documentar la creciente participación de los ciudadanos y la tendencia hacia la descentralización (véase cuadro 4.3).

Proyecto de manejo de desperdicios sólidos en Guimaras

El proyecto de manejo de desperdicios sólidos implementado en la Isla Guimaras, una de las provincias más pobres de Filipinas, reunió los departamentos relevantes de los gobiernos municipal y provincial con grupos de la empresa local y la sociedad civil, para planear e implementar un enfoque integrado del manejo de los desperdicios sólidos. Organizados en equipos provinciales y municipales de implementación, los participantes en el proyecto han desarrollado e implementado un plan y una política comprensivos para el manejo de desperdicios de la provincia. El proyecto también ha encabezado varias nuevas empresas pequeñas, a través de las cuales los ciudadanos y las empresas no solamente están ayudando a mantener limpia la Isla Guimaras, sino generando ingresos para complementar sus propios medios de vida. El caso de Guimaras ofrece un modelo útil y relevante para comunidades de todo el mundo, que están buscando enfoques más sostenibles y holísticos del manejo de desperdicios y que ven el potencial de las asociaciones gobierno-empresa-ciudadanos.

Movimiento Reverdecedor y Proyecto Ecocaminata de Baguio

La escasez de agua ha sido siempre un problema crónico de Baguio, ciudad del norte de Filipinas. Este serio problema ambiental se está aliviando mediante el Movimiento Reverdecedor de Baguio, una sociedad de múltiples actores constituida por agencias de los gobiernos nacional y local, la Iglesia Católica, organizaciones de base comunitaria, grupos

Cuadro 4.3. Asociaciones de múltiples actores en Asia

Localización del proyecto	Título del proyecto	Innovación de gobierno	Nivel gubernamental	Organización a la cabeza	Asociaciones (gobierno-empresa-sociedad civil)	Interés de desarrollo
Filipinas (Baguio)	Movimiento Reverdecedor de Baguio y Proyecto Ecocaminata.	Fortalecimiento de la capacidad institucional de una asociación existente de múltiples actores para el manejo efectivo de una caminata ecológica para colegiales.	Subnacional (ciudad)	Movimiento Reverdecedor de Baguio	<ul style="list-style-type: none"> • 5 agencias nacionales • Gobierno de la ciudad • Cooperativa eléctrica Benguet • 6 organizaciones no gubernamentales 	Manejo del medio ambiente: silvicultura y cuenca hidrográfica.
Filipinas (Guimaras)	Compromiso de las comunidades en el manejo de desechos: un enfoque holístico e integral.	Creación de una asociación de múltiples actores para la planeación y la implementación efectivas de proyectos/intervenciones provinciales sobre desperdicios sólidos.	Subnacional (provincial)	Gobierno provincial de Guimaras e Instituto Canadiense urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Dos agencias nacionales • Gobiernos municipales • <i>Barangays</i> (pueblos) • Cámara de comercio e industria de Guimaras • Cinco organizaciones de base comunitaria 	Desarrollo sostenible y manejo de desperdicios sólidos.
Tailandia (khon Kaen)	Planeación democrática mediante una asamblea cívica provincial.	Fortalecimiento de la capacidad de la recién creada Asamblea cívica de Khon Kaen para la discusión de soluciones a problemas socioeconómicos ciudadanos y provinciales.	Subnacional (provincial o de Chang Wat)	Universidad de Khon Kaen, Instituto para la Resolución de Disputas.	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias nacionales • Grupos/individuos de empresas locales • Organizaciones no gubernamentales y voluntariados privados • Academia 	Múltiple (microempresa, medio ambiente, salud y cultura, recursos financieros y humanos).

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 4.3)

Localización del proyecto	Título del proyecto	Innovación de gobierno	Nivel gubernamental	Organización a la cabeza	Asociaciones (gobierno-empresa-sociedad civil)	Interés de desarrollo
Tailandia (Bangchakreng)	Proyecto de Gobierno Local Participativo de la Sociedad Civil Tambol	Creación de foros de la sociedad civil que apoyen a las recientemente creadas Organizaciones de Autoridad de Tambol para discutir soluciones a problemas socioeconómicos a nivel de <i>tambol</i> .	Subnacional (subdistrital o de <i>tambol</i>)	Instituto de Desarrollo Local	<ul style="list-style-type: none"> Tres agencias nacionales Organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria (Fundación de Mujeres Tailandesas Servicio Tailandés Voluntario y Unión de Libertad Civil). 	Múltiple (silvicultura comunitaria, manejo de recursos hídricos y de tierras húmedas, empresas femeninas y comunitarias, y microcrédito).
Malasia (Penang)	Iniciativa Penang Sostenible	Organización de una serie de mesas redondas para la planeación, el seguimiento y la acción sobre desarrollo sostenible (vía indicadores comunitarios).	Subnacional (estatal)	Instituto de Investigación Socioeconómica y ambiental (SERI)	<ul style="list-style-type: none"> Gobierno estatal Empresas locales Organizaciones ambientales y otras no gubernamentales. Academia 	Múltiple (ecología, justicia social, productividad económica, cultura y participación popular).

cívicos, emprendedores y empresas. El proyecto surgió dos años después de la Revolución del Poder Popular de 1986, y sus socios diseñaron e implementaron conjuntamente un programa impulsado por la comunidad nativa, denominado Ecocaminata. El programa promueve caminatas reguladas y organizadas de grupos escolares al área de una cuenca hidrográfica, para explorar, y para plantar y cuidar las plántulas de árboles, bajo la guía de voluntarios y personal silvicultor. Además de sus esfuerzos en rehabilitación de la cuenca hidrográfica, los miembros del Movimiento Reverdecedor de Baguio buscan atender a la necesidad de que los niños ayuden a rehabilitar el medio ambiente que van a heredar y a manejar en el futuro.

Iniciativa Penang Sostenible

La iniciativa Penang Sostenible fue pionera de un proyecto de indicadores de base comunitaria, destinados a crear un proceso de planeación del desarrollo más holístico y sostenible, en el estado de Penang, Malasia. El proyecto incluyó cinco mesas redondas sobre diferentes áreas del desarrollo sostenible: sostenibilidad ecológica, justicia social, productividad económica, vida cultural y participación cultural. En las mesas redondas, participantes del gobierno, la empresa y la sociedad civil identificaron indicadores de base comunitaria a través de los cuales ellos pudieran hacer seguimiento al desarrollo de Penang a lo largo del tiempo. Los resultados iniciales del seguimiento fueron presentados en un Foro Popular, a través de una tarjeta de reporte del pueblo y un Reporte del Estado de Penang. El proceso de la iniciativa Penang Sostenible incrementó la participación, la responsabilidad y la transparencia en ese estado, y encabezó la creación de nuevas organizaciones para atender asuntos específicos, incluidos transporte sostenible, acceso para discapacitados y conservación del agua.

Proyecto de gobierno local participativo de la sociedad civil de tambol

Un nivel de gobierno local tailandés que se vio significativamente afectado con la aprobación de la Constitución Tailandesa de 1997 y la implementación del Octavo Plan Nacional de Desarrollo fue el *tambol*

(subdistrito). En el tambol Bangchakreng del centro de Tailandia, los miembros de la comunidad identificaron la preservación de las almejas de cuchilla como elemento crucial de sus medios de vida. Para atender a esta preocupación, crearon una asociación de múltiples actores que formulara una estrategia más efectiva para erradicar permanentemente los problemas. Miembros del gobierno, la empresa y la comunidad se aunaron para proteger en ese tambol la decreciente población de almejas de cuchilla. Los factores que el equipo investigador encontró que eran decisivos para sostener la asociación de múltiples actores fueron la creación de facilitadores de proceso, la creación de agentes de cambio, la utilización de técnicas efectivas de consulta y la promoción de la cultura cívica.

Asamblea Cívica de Khon Kaen

El Octavo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Tailandia (1997-2001) hace énfasis en el desarrollo centrado en el pueblo y da prioridad a un enfoque de planeación participativa descentralizada. La Junta Nacional de Desarrollo Económico y Social, agencia central de planeación, designó cuatro provincias (en las regiones Noreste, Norte, Sur, y Central) para que sirvieran como casos de prueba para el desarrollo de la planeación participativa, mediante la creación de una asamblea cívica. Dentro de este contexto de política de respaldo nació la Asamblea Cívica de Khon Kaen. Se trata de una asociación dispersa de múltiples actores, dominada por funcionarios de clase media y académicos socialmente comprometidos. La asociación tiene fronteras abiertas y una identidad en evolución.

Barreras para asociaciones exitosas

Pese a la lógica inherente y a la importancia estratégica de formar asociaciones de múltiples actores, para abordar problemas de interés público, existen barreras profundamente arraigadas para hacerlo. Muchos estudios de caso documentados por agencias para el desarrollo, analistas políticos e investigadores, ofrecen coloridos ejemplos de barreras y de las formas en que operan. Los casos muestran que puede haber barreras en el ámbito contextual general, o bien muy cerca de casa, entre los propios actores de la asociación.

Particularmente restrictiva es la inherente falta de confianza entre socios de diversos grupos de interés. Actitudes hondamente arraigadas de culpar al gobierno por su ineficiencia, de criticar a la sociedad civil por sus intereses estrechos y parcializados, y de ver a la empresa como interesada únicamente en una línea de base orientada a sus propias utilidades, no funcionan bien para forjar relaciones fuertes, de apoyo entre estos grupos. Barreras adicionales a las asociaciones de múltiples actores son los fuertes deseos de poder y de control que acompañan la renuencia a compartir el poder. En muchos casos, después de años de estar a la cabeza, los autores gubernamentales siguen creyendo que la gente espera que lo hagan. Y estar a la cabeza significa influir en la determinación y la implementación de la agenda. Finalmente, la comodidad y la seguridad de mantener el *statu quo* es otra fuerza significativa contra la formación de nuevas asociaciones.

Inicialmente, cambiar relaciones que históricamente se han basado en papeles adversarios, por relaciones que sean de apoyo, puede ser un desafío intimidante. Los casos de Asia demuestran que siempre hay barreras presentes. Crear arreglos innovadores de descentralización también tiene costos financieros, aunque bien valgan la pena por los beneficios a largo plazo. Cuando los gobiernos municipales toman posesión de las fuentes locales de ingresos, los gobiernos centrales tienen que arreglárselas con presupuestos reducidos. Los múltiples grupos de interés parecen funcionar mejor con respecto a unos intereses que a otros, por ejemplo, con problemas ambientales. Algunas experiencias ilustran también que la centralización todavía es decisiva para la sostenibilidad. Esto es lo que descubrieron los reformadores filipinos, al introducir esa clase de arreglos de descentralización en el sector de atención médica, según lo ordenado por el Código de Gobierno Local (1991). La incapacidad de las unidades municipales para mantener los niveles salariales y de prestaciones de los trabajadores de la salud, condujo a la necesidad de que el gobierno central retornara el control. Hay que dar cierto margen para errores, experimentación y transición. En todo caso, estas barreras podrían superarse con mayor generación de ingresos y movilización de recursos por parte de los diversos grupos de interés. El caso de cada país da luces sobre las estrategias que puedan usarse para superar las limitaciones.

Conclusión: Lecciones de las experiencias asiáticas de participación ciudadana

Las lecciones y conclusiones de las experiencias asiáticas con asociaciones de múltiples actores, giran en torno a las siguientes preguntas: ¿Qué hizo que estas asociaciones tuvieran éxito? ¿Qué clases de personas participaron y qué papeles jugaron? ¿Cómo se motivó a los ciudadanos para sostener su participación? ¿Cómo se combinaron las contribuciones de los socios para abordar efectivamente intereses sociales o económicos de desarrollo?

Defensores, agentes de cambio y miembros del grupo central

Un patrón común de algunas de las asociaciones asiáticas de múltiples actores aparentemente más efectivas, fue la división nítida entre tres clases de actores: defensores, agentes de cambio y miembros del grupo central. Cada una es esencial para el éxito de la asociación, y cada una trae consigo fortalezas y contribuciones complementarias.

Defensores

Los defensores son individuos de la comunidad que infunden tanto respeto como autoridad. Ellos pueden ofrecer perspectiva, dirección, respaldo e inspiración para legitimar una innovación de gobierno en un ambiente en el que los demás consideran riesgosos e incluso peligrosos los nuevos enfoques de participación en la toma de decisiones. Los defensores normalmente no se involucran en las actividades cotidianas de una asociación de múltiples actores, pero sí crean un ambiente en el que ellas pueden lanzarse y sostenerse satisfactoriamente.

En el caso de Ecocaminata de Baguio, el proyecto tuvo como defensores a dos individuos carismáticos que gozaban de credibilidad: el obispo de la arquidiócesis y el alcalde de la ciudad. La gobernadora anterior de la provincia de Guimaras fue una defensora de la toma participativa de decisiones: su respaldo a la participación de la sociedad civil en cuestiones de interés público, creó un ambiente que hizo posible el proyecto

piloto de manejo de desechos de la provincia. El ex presidente de la universidad de Khon Kaen aunó gente y movilizó los recursos para iniciar la Asamblea Cívica de Khon Kaen y sus actividades asociadas. Un alto funcionario gubernamental (miembro del Consejo Ejecutivo del Estado de Penang) y un líder comunitario de vieja data en Penang, jugaron papeles de defensores en el caso de la Iniciativa Penang Sostenible.

Agentes de cambio

A todo lo largo del ciclo de vida de una asociación de múltiples actores pueden surgir agentes de cambio. Ellos pueden provenir de cualquier etapa de la vida y de cualquier grupo social. Se identifican fuertemente con el asunto en el que se concentra una determinada asociación de múltiples actores y, a través de su entusiasmo y compromiso, ayudan a elevar la conciencia del asunto que se tiene entre manos, ayudan a la gente a ver los problemas de formas no convencionales, y mueven a otros a participar en el nuevo mecanismo de gobierno.

En la Ecocaminata de Baguio fueron agentes clave de cambio los líderes del pueblo, las personas de los medios y los chicos de escuela, que se asociaron. En la iniciativa Penang Sostenible surgieron agentes de cambio entre los discapacitados de la comunidad. En Khon Kaen la esposa del gobernador, quien encabeza el capítulo local de la Cruz Roja, se involucró decisivamente. Es más, individuos de las comunidades de los barrios pobres y un funcionario del Banco de Tailandia dirigieron las actividades para el mejoramiento de Khon Kaen. En otra parte de Tailandia, representantes del gobierno nacional en el nivel distrital fueron los primeros en respaldar la descentralización a nivel de *tambol* y participar en un proceso nuevo y más participativo de toma de decisiones.

Miembros del grupo central

Si los defensores y los agentes de cambio son el corazón y el alma de estas asociaciones en el Sudeste Asiático, los miembros del grupo central son el cerebro, los músculos y los facilitadores. Ellos guían la asociación punto por punto, asegurando que se mantenga el ímpetu; los asuntos se abordan a medida que surgen, los conflictos se resuelven y los objetivos se cumplen. Ellos aseguran que se haga el trabajo cotidiano

de una asociación de múltiples actores. Supervisan la formulación y ejecución de estrategias y planes, aseguran que se haga seguimiento del progreso, que se aborden los problemas y que se celebren las reuniones. En pocas palabras, la presencia de un grupo central es esencial para sostener una asociación hasta que se complete el objetivo que llevó a la formación de la misma.

En varios de los casos fue evidente que había grupos centrales fuertes, que se crearon en torno a la confianza mutua y a la afinidad personal. El Movimiento Reverdecador de Baguio se sostuvo gracias al entusiasmo y compromiso de un grupo central de cinco personas provenientes del sector público, el sector privado y la sociedad civil. El trabajo de los equipos de implementación en el caso de Guimaras fue sostenido por grupos centrales que, entre otras cosas, jugaron un papel clave en mantener viva la asociación de múltiples actores durante un difícil período de transición después de las elecciones provinciales. En el tambol Bangchakreng, un facilitador jugó un papel crucial ayudando a movilizar a un grupo central, esencialmente al constituirse en un último recurso del grupo central durante su formación.

Hacer trabajo voluntario

El voluntariado comprometido está en el corazón mismo de las asociaciones asiáticas de múltiples actores. Los ciudadanos contribuyen con su tiempo y energía a la asociación, porque creen en la necesidad de una acción concertada sobre un determinado asunto público. Pero los estudios de caso demuestran que el voluntariado, como cosa puramente práctica, también tiene sus límites. Esto es particularmente cierto en casos en los que individuos de estratos socioeconómicos bajos tienen un alto grado de participación (cosa que no sucedió en Penang Sostenible).

En los casos de la Asamblea Civil de Khon Kaen y del proyecto de manejo de desechos de Guimaras, incentivos tangibles monetarios o de otro tipo, ya fuera en forma de salarios, donaciones para microproyectos u oportunidades de participar en recorridos de estudio, demostraron ser factores significativos para inducir o sostener grupos centrales o redes de participación más amplias. El proyecto Ecocaminata de Baguio fue un interesante ejemplo en el sentido contrario. No se proveyó ningún incentivo monetario ni tangible para los miembros del grupo central ni para los participantes. En palabras de un participante, “el incentivo

más grande es ayudar a hacer de Baguio un mejor lugar para sus hijos y para las generaciones por venir.” Es significativo que Baguio se haya distinguido como el caso que tuvo el impacto más claro y más inmediato en el desarrollo. Los participantes pudieron ver al cabo de un período relativamente corto, que el proyecto estaba haciendo una diferencia. Este poderoso bien intangible puede haber pesado más que la necesidad de bienes tangibles físicos, monetarios, o de otros tipos.

Desarrollo de una cultura o estilo operativo de apoyo

Las asociaciones exitosas de múltiples grupos de actores tienden a estar estructuradas y a ser manejadas de manera que atiendan a las necesidades humanas básicas, y a ciertas reglas elementales generales relativas a la naturaleza humana. Dadas las circunstancias particulares de los innovadores arreglos de gobierno en Asia, aparentemente los participantes trabajaban más efectivamente cuando la asociación operaba de una manera que generaba confianza y espacios seguros.

Muchas partes de Asia no tenían una tradición reciente de discurso libre y abierto en torno a cuestiones de formas alternativas de participación del poder y toma de decisiones. En sociedades habituadas a considerar a las autoridades políticas como poseedoras de un monopolio firme en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, y donde el debate está condicionado por el respeto a la jerarquía y a la autoridad formal, los ciudadanos comunes pueden sentir aprehensión con respecto a involucrarse en asociaciones de múltiples grupos de actores.

En tales circunstancias es esencial tener una atmósfera de confianza, para estimular la adhesión a una asociación y la participación activa en ella. Varios de los estudios de casos ofrecen ejemplos claros de creación de confianza. A menudo el ambiente de confianza es el resultado del hecho de que la asociación se haya creado con base en redes preexistentes de relaciones informales, personales y/o profesionales de vieja data. Evidentemente ese fue el caso en Baguio y Guimaras. Un factor importante que contribuye a la confianza es también la presencia de un defensor que, en virtud de su reputación o posición social, sea percibido como apolítico y sin ningún interés de engrandecimiento personal. El papel del obispo en el caso de Baguio, es ejemplo de esto. Por el contrario, la incertidumbre de los participantes con respecto a las posi-

bles ambiciones políticas del presidente de la Asamblea Cívica de Khon Kaen, minó el desarrollo de confianza en esa asociación.

Un ambiente de confianza es conducente a la creación de un espacio seguro para el diálogo y el debate entre actores sobre cuestiones de interés público. Si se espera que estas asociaciones funcionen como foros en los que todos esos grupos puedan contribuir a la resolución de problemas de interés público, entonces todos tienen que sentir que la asociación constituye un foro en el que pueden hablar libremente, desafiando ideas aceptadas e introduciendo nuevas, sin temor de recriminación y sin violar normas culturales relativas a la confrontación pública o al respeto a los mayores y a las figuras de autoridad. La presencia de un espacio seguro fue un rasgo clave en muchos de los casos estudiados.

La participación ciudadana no puede seguir considerándose como un simple programa de reforma del sector gubernamental para incrementar la participación comunitaria. Dada la naturaleza multacentralizada del gobierno que está emergiendo en Asia, ahora la descentralización tiene que considerarse como un proceso dinámico que crea asociaciones de múltiples actores que abordan preocupaciones públicas. En todo caso, la experiencia de cada país depende de su mezcla de participación gobierno, empresa y sociedad civil.

En países como Filipinas y Tailandia, donde la sociedad civil es un sector dinámico, parece que el gobierno se ha hecho a un lado para dar cabida a una mayor autonomía de los ciudadanos y a un mayor compromiso de la empresa. Indonesia los está siguiendo de cerca, ya que continúa democratizando y nutriendo la participación ciudadana a través de ONG creadas recientemente. Entre tanto, en Malasia el gobierno todavía controla espacios de la sociedad civil y la empresa, aunque el estado de Penang ha abierto más espacio para la participación ciudadana en la planeación e implementación del desarrollo, a través de sus mesas redondas pioneras.

Apéndice 4.1.

El milagro de Asia Oriental y el contexto para la crisis

Incluso antes de la publicación del Banco Mundial en 1993, *The East Asean Miracle* (El milagro del este asiático), una gran cantidad de obras giraba en torno al desempeño milagroso de las economías de Asia Oriental. Escrito por un equipo élite de economistas, científicos sociales y expertos en política, el estudio patrocinado por el Banco Mundial fue respaldado por información estadística de la Base de Datos Económicos y Sociales del Banco, probablemente la colección más completa de datos económicos y sociales que hay en el mundo. Debido a su rigor cualitativo y cuantitativo, *The East Asean Miracle* fácilmente se convirtió en uno de los libros de recetas sobre desarrollo económico más vendidos del Banco Mundial.

Hace cerca de dos décadas, a cuatro países del Noreste Asiático –Japón, Corea del Sur, Taiwán (China) y Hong Kong, China– se les unieron cuatro del Sudeste Asiático –Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia– en la vitrina de las 8 economías asiáticas de alto desempeño (EAAD) en las publicaciones del Banco Mundial. Los registros de crecimiento sostenido de las EAAD eran tan espectaculares que se convirtieron en modelos económicos a seguir para las regiones geográficas en lucha de Europa Oriental, África Subsahariana y América Latina. El Banco Mundial y quienes lo apoyan argumentaron que una de las principales razones de que las EAAD fueran tan exitosas era que adoptaban políticas públicas que promovían el crecimiento con equidad. Hong Kong, China, Corea del Sur, Singapur y Taiwán (China) lograron un crecimiento promedio del producto interno bruto per cápita (PIB) de 6,5 y 7,1% en 1965-90. Estos cuatro tigres de Asia Oriental fueron seguidos por Japón, Malasia, Tailandia y, sorprendentemente, Indonesia, con un crecimiento porcentual de entre 4,1 y 5 en el PIB per cápita, en el mismo período. Alcanzar esta meseta tan alta, es una hazaña sorprendente. Pero el récord no acabó de romperse allí. Las ocho EAAD también fueron capaces de reducir significativamente la desigualdad social, según la razón promedio de ingresos por hogar, del 20% más alto, al 20% más bajo de la población. Siete países registraron una razón inferior al 10%. Esto es lo que hizo milagroso su logro; nunca antes el mundo había visto un grupo de países que se desempeñara de manera tan sólida.

Responsables de la formulación de políticas y académicos, argumentan que no hay manera fácil de lograr un desempeño destacado. De acuerdo con *The East Asean Miracle*, las EAAD introdujeron intervenciones de política pública que enfatizaron lo siguiente: i) un entorno orientado hacia las exportaciones, y

amable para el mercado (o amable para la empresa); ii) inversiones significativas del sector privado; iii) altas tasas de ahorro; iv) mejoras en educación y en otros aspectos del capital humano, y v) alta productividad de la mano de obra.

Incluso antes de que ocurriera la crisis de Asia Oriental, varios académicos –encabezados por los profesores Paul Krugman, del Instituto de Tecnología de Massachusetts; Dani Rodrik, de la Universidad de Columbia; Lawrence Lau, de la universidad de Stanford, y Alwyn Young, de la Universidad de Boston– habían estado presentando perspectivas que disentían con la idea general acerca del milagro asiático oriental. Estos escépticos afirmaban que el crecimiento económico no necesariamente elevaba la productividad total de los factores en algunas de las EAAD (por ejemplo, Hong Kong, China, Singapur, Corea del Sur, y Taiwán (China). Ellos afirmaban que el milagro asiático no estaba fuertemente anclado en la verdadera productividad de factores, sino en el uso intensivo de insumos, como la alta tasa del crecimiento del capital debida a altas tasas de inversión, y la alta tasa de crecimiento de insumos de fuerza laboral debida a una incrementada participación de fuerza laboral en la región. Krugman predijo, además, que a largo plazo podía no ser factible sostener el crecimiento económico, y que las EAAD debían concentrarse más en incrementar la productividad total de los factores en vez de movilizar sencillamente sus recursos a una tasa más rápida. De manera que la explosión económica se apagó a medida que los factores de producción –fuerza laboral y capital– se redujeron. Krugman añadió que había muchas similitudes entre el modelo de crecimiento impulsado por los insumos, de las EAAD, y el de las naciones de la antigua Unión Soviética y el pacto de Varsovia durante su auge económico en los años 1950.

Durante el período 1985-94, Tailandia fue la economía de más rápido crecimiento en el mundo, con un increíble 8,2% de crecimiento anual del PIB per cápita real. Para julio de 1997, la economía del país se desintegró financieramente. El gobierno, con el apoyo de los demás bancos centrales de la región, se las arregló para apoyar el baht tailandés. Sin embargo, con pérdidas de divisas estimadas en US\$15.000 millones, resultó inevitable un ajuste en el valor internacional del baht. EL 2 de julio de 1997 las autoridades monetarias de Tailandia anunciaron que estaban debilitando el cambio del baht al dólar estadounidense. Esto llevó a que el baht perdiera el 16% de su valor ese día, y durante las cuatro semanas siguientes perdió un 11% adicional.

La pérdida de confianza en la economía tailandesa llevó a una serie de caídas en los valores de los países vecinos. Otras monedas asiáticas, como el ringgit malasio, el peso filipino y la rupia indonesia, se vieron sometidas al mismo ataque a medida que portafolios de no residentes se retiraban de inversiones en la región. El peso y el ringgit perdieron cerca del 25% del valor que tenían a finales de junio, y la rupia perdió alrededor del 40% de su tasa de cambio a 2 de

julio. Incluso el dólar de Singapur, normalmente resistente, perdió cerca del 6% de su valor inicial. El yen japonés, el dólar de Hong Kong, China, el dólar taiwanés y el won surcoreano no se afectaron.

Finalmente esta ruidosa explosión de la burbuja económica de Asia Oriental silenció a los profetas de la bonanza de esta región. Como resultado, la súbita caída económica, social e incluso política de varios países de la región generó una colección aún más grande de obras que desbancaban el milagro económico de Asia Oriental. Estos ataques describían los efectos de la rápida globalización sobre estructuras financieras débiles y faltas de preparación, que de hecho llevaron a una serie de eventos: crisis bancaria, desplomes en mercados de valores y devaluaciones radicales de monedas. Otros especialistas regionales agregaron sus teorías sobre saturación de las inversiones, excesivo endeudamiento externo, déficit de cuenta corriente, disposición de prestamistas extranjeros a prestar a agentes domésticos, refinanciación de deudas mediante endeudamiento externo, sistemas financieros mal supervisados y regulados, y el ingreso de China, India y otros productores de bajo costo a los mercados de exportaciones internacionales, causando con eso que los países perdieran su ventaja competitiva.

Apéndice 4.2.

¿Por qué deberían los países descentralizar funciones del gobierno central?

1. La descentralización puede ser un medio para *superar la severa limitación de la planeación nacional controlada centralmente*, delegando mayor autoridad para planeación y manejo del desarrollo, a funcionarios que trabajen en el campo, más cerca de los problemas.
2. La descentralización puede *evitar las enormes cantidades de papeleos y procedimientos altamente estructurados*, característicos de la planeación y el manejo de las naciones en desarrollo, en parte como resultado de la excesiva concentración de poder, autoridad y recursos en el centro del gobierno, en la capital nacional.
3. *Descentralizando funciones y reasignando funcionarios del gobierno central a niveles locales*, puede incrementarse el conocimiento de estos funcionarios así como su sensibilidad a los problemas y necesidades locales.
4. La descentralización también puede permitir *un mejor alcance político y administrativo* de las políticas del gobierno nacional en áreas remotas, donde los planes del gobierno central suelen ser desconocidos e ignorados por la gente del campo o minados por las elites locales, y donde el apoyo a los planes nacionales de desarrollo suele ser débil.

5. La descentralización podría permitir una *mayor representación de diversos grupos políticos, religiosos, étnicos y tribales en la toma de decisiones sobre el desarrollo*, que puedan conducir a mayor equidad en la distribución de recursos del gobierno.
6. La descentralización podría llevar al desarrollo de *mayor capacidad administrativa* entre los gobiernos locales y las instituciones privadas de las regiones y provincias, expandiendo así sus capacidades para asumir funciones que habitualmente los ministerios centrales no desempeñan bien.
7. La *eficiencia del gobierno central* podría incrementarse mediante la descentralización, al descargar a los altos funcionarios de tareas de rutina, que personal de campo o funcionarios locales podrían desempeñar más efectivamente.
8. La descentralización podría proporcionar *una estructura a través de la cual podrían coordinarse más efectivamente las actividades de diversos ministerios y agencias del gobierno central* involucrados en el desarrollo.
9. Se necesita una estructura gubernamental descentralizada para *institucionalizar la participación* de los ciudadanos en la planeación y el manejo del desarrollo.
10. Al *crear medios alternativos para la toma de decisiones*, la descentralización podría contrarrestar la influencia o el control que ejercen sobre las actividades de desarrollo, intrincadas élites locales que a menudo no simpatizan con las políticas nacionales de desarrollo y que son insensibles a las necesidades de los grupos más pobres de las comunidades rurales.
11. La descentralización puede conducir a una *administración más flexible, innovadora y creativa*.
12. La descentralización de la planeación y el manejo del desarrollo permite que los líderes locales *ubiquen más efectivamente dentro de las comunidades los servicios y las instalaciones*; que integren a las economías regionales áreas aisladas o retrasadas, y que hagan seguimiento y evalúen la implementación de los proyectos de desarrollo más eficientemente de lo que pueden hacerlo las agencias centrales de planeación.
13. La descentralización puede *incrementar la estabilidad política y la unidad nacional*, habilitando a grupos de las diferentes secciones del país para participar más directamente en la toma de decisiones sobre el desarrollo, incrementando de ese modo su interés en mantener el sistema político.
14. La descentralización puede incrementar, a menor costo, la oferta de bienes y servicios públicos y la eficiencia en la prestación de los mismos, reduciendo los efectos antieconómicos de escala inherentes a la sobreconcentración de la toma de decisiones, en la capital nacional.

Fuente: Cheema y Rondinelli (1983).

Referencias

- Banco Mundial. 1993. *The East Asian Miracle*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2000. *World Development Indicators 2000*. Washington, DC.
- Cheema, G. Shabir y Dennis Rondinelli, eds. 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- PNUD. 2000. *Informe de Desarrollo Humano 2000*. Nueva York.
- Yamamoto, Tadashi. 1996. *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community: Nongovernmental Underpinnings of the Emerging Asia Pacific Regional Community*. Instituto de Estudios Sudasiáticos, Nihon Kokusai Koryu Senta, Consorcio Filantrópico del Pacífico Asiático.



CAPÍTULO 5



PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Isabel Licha

Este capítulo analiza la administración pública a nivel municipal, y la descentralización fiscal como una condición para la sostenibilidad de la acción gubernamental a nivel subnacional. Discute el desarrollo local y el proceso a través del cual individuos, instituciones y redes formulan prácticas óptimas en políticas de desarrollo social, y en la prestación de servicios sociales. En América Latina es particularmente a este nivel de gobierno donde son más evidentes los procesos de fortalecimiento de la democracia participativa, tanto a través del diseño e implementación de políticas de desarrollo social, como en la construcción de la esfera pública.

El capítulo explora prácticas participativas de gobierno local, que han surgido últimamente en el marco de la descentralización en América Latina. De esa manera, complementa la contribución de Nohra Rey sobre descentralización fiscal (capítulo 1). El desafío principal que enfrentan los gobiernos locales es el de promover procesos participativos de gestión pública que ayuden a fortalecer el gobierno local mediante políticas de desarrollo eficientes, justas, sostenibles y democráticas, en el marco de las nuevas reglas para el manejo fiscal.

Nuevas perspectivas institucionales sobre desarrollo local

Durante la década de los noventa, las agencias de desarrollo internacional viraron radicalmente en sus estrategias, hacia el fortalecimiento de

los gobiernos locales. Al hacerlo, respondían al surgimiento de movimientos sociopolíticos para la reforma y la democratización del Estado en América Latina, y ayudaron a propulsar la descentralización y la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Las agencias internacionales han avanzado significativamente en el desarrollo de enfoques participativos para el diseño y la implementación de políticas, programas y proyectos a nivel del gobierno local. Ellas han dejado atrás el énfasis en aspectos relacionados con la financiación del desarrollo como condición para la sostenibilidad de los gobiernos locales. Esto demuestra su reconocimiento de la dimensión política que tienen las capacidades e instituciones gubernamentales locales. El aspecto fiscal se absorbe en la importancia que se da en lo sucesivo al propio ejercicio de la autoridad.

La nueva perspectiva institucional se basa principalmente en la participación ciudadana en la gestión local, dependiendo de cómo la defina cada agencia. No obstante, todas las agencias convergen en la importancia de construir la democracia local. Los gobiernos de este nivel tienen dos tareas principales: construir redes de actores y crear instituciones locales. Las prioridades de desarrollo del gobierno local son primordialmente estrategias y políticas destinadas a fortalecer los procesos políticos participativos, los cuales se consideran absolutamente necesarios para tener un gobierno local democrático. De ahí que las innovaciones en políticas, programas y proyectos de desarrollo local abarquen aspectos técnicos y políticos del manejo gubernamental, y que en grado significativo se estén institucionalizando mecanismos de participación comunitaria al nivel local.

En el nuevo dominio institucional están surgiendo nuevos actores y líderes con responsabilidad ante la comunidad misma. También nuevos tipos de asociación entre los sectores público y privado y, lo más importante, la comunidad está experimentando nuevas formas de participación en la gestión gubernamental.

Poner sobre la mesa el tema de la democracia participativa ha ayudado a propiciar que los funcionarios locales definan objetivos y niveles de actividad en las áreas principales de prestación de servicios. Para obtener y mantener la participación y la cooperación de la comunidad, los gobiernos locales se han visto cada vez más presionados a demostrar su capacidad para acometer y manejar problemas municipales claves. Igualmente, se han elevado los mecanismos de control sobre las tareas de

estos funcionarios y, mediante la elección de las autoridades gubernamentales locales, la comunidad ha incrementado la presión sobre las autoridades locales para que cumplan las promesas y las propuestas por las cuales fueron elegidas.

Otro aspecto significativo de este proceso es que los gobiernos por sí solos no pueden garantizar un ejercicio democrático de gestión en sus respectivas áreas, porque eso es una tarea intergubernamental e interorganizativa. La autonomía y sostenibilidad de los gobiernos locales descansan en un marco de relaciones interdependientes: el entretrejo de municipalidades con asociaciones comunitarias y movimientos sociales, ONG, organizaciones del sector privado y asociaciones municipales. En particular, las asociaciones de alcaldes han tenido éxito en descentralizar el poder, al defender la autonomía local y hacer a los alcaldes más independientes de las políticas partidistas nacionales.¹

Gobierno local y gerencia social

La participación ciudadana es considerada como el elemento primario de innovación en los gobiernos locales. Desde finales de los años 80, la región ha estado debatiendo este tema. El debate ha producido una comprensión más completa del proceso, la lógica y las instituciones que han ayudado a alcanzar mejores niveles de equidad y que han conducido a la construcción de lo que el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) ha llamado gerencia social participativa.

La gerencia social busca fomentar procesos a través de los cuales la participación ciudadana logre tener un impacto en la democratización del proceso de formación de las políticas sociales. En ese sentido, la gerencia social participativa es una práctica innovadora que fortalece los siguientes procesos y objetivos:

- Establece reglas e instituciones para la participación y el control ciudadano.
- Crea condiciones por las cuales los ciudadanos pueden construir la esfera pública, proceso que tiene lugar a través de la cultura y

¹ Reunión del Grupo de Consulta para la Reconstrucción y Transformación de América Central y el Caribe (1998).

la práctica de deliberación, la cual es un proceso que promueve capacidades individuales y grupales de elaboración, consulta, debate y análisis cuidadoso de las consecuencias de distintas opciones, y consideración de los puntos de vista establecidos.

- Promueve la deliberación y toma de decisiones que habilitan a los ciudadanos para influir en las políticas públicas.
- Crea un sentido de compromiso comunitario y social que está ausente en el sistema tradicional (tecnocrático) de diseño e implementación de las políticas, a través del involucramiento de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

Por todas estas razones, además de contribuir al autodesarrollo, la gerencia social participativa forma a los ciudadanos fomentando su participación en las decisiones que afectan su vida. En pocas palabras, la participación ciudadana ayuda a construir democráticamente el espacio público sobre las bases del compromiso cívico, la igualdad social, la solidaridad, la confianza, la tolerancia, y el respeto por la diversidad y la diferencia (Rimmerman,1997). La participación ciudadana en el ejercicio del gobierno local incrementa la democracia y la igualdad social, al crear canales y mecanismos inscritos en el nuevo marco político e institucional de la democracia participativa. El enfoque participativo exige nuevos dominios, actores, instituciones y mecanismos que puedan generar consenso y articular la acción colectiva en un contexto democrático.

Innovación institucional en América Latina

La identificación de un conjunto de prácticas óptimas de gestión participativa de la política de desarrollo a nivel local, supone que tales prácticas cumplirán un conjunto específico de requerimientos. Eso significa que tendrán que vincular manejo financiero con eficiencia, transparencia y responsabilidad. Entre los criterios adicionales para la distribución y manejo de los recursos fiscales están la justicia, la sostenibilidad, la participación, y el desarrollo de la ciudadanía.

Durante la década del ochenta, el tema de la participación ciudadana adquirió más prominencia en las agendas políticas de los países de la región. Los movimientos sociales urbanos y algunos partidos políticos contribuyeron a este tema, exigiendo democratización y modernización

del Estado. En casi todos los países, la acción de los movimientos sociales tuvo como resultado reformas constitucionales que establecieron el marco para la descentralización y la participación ciudadana. Entonces se ensanchó y fortaleció el alcance de las políticas gubernamentales a los niveles territorial y municipal, estimulándose con eso, el desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana.

Desde la creación de este nuevo ambiente se han incrementado sustancialmente las experiencias de innovación institucional en América Latina. Movimientos cívicos que presionaron por nuevas constituciones, lo hicieron también por reformas basadas en la descentralización territorial y la democracia participativa. Ellos buscaban lograr un mayor nivel de participación ciudadana en el desarrollo local y nacional, y consolidar la democratización. El principal enfoque consistió en rediseñar el gobierno a fin de hacerlo más democrático y más competente, es decir, más comprometido con la ley y la justicia, más descentralizado y más capaz de lograr desarrollo con equidad. De ahí que las reformas apuntaron a cambiar el sistema político-electoral y presionaron por la descentralización política, administrativa y financiera.

Sobre esta base, la “municipalización” se ha convertido en la piedra angular de la descentralización. La municipalidad es la institución más estrechamente conectada con los ciudadanos y la estructura fundamental para organizar los servicios gubernamentales. El propósito primordial de las reformas a más largo plazo es fortalecer la cultura democrática, institucionalizando los procesos de participación a diversos niveles de gobierno.

Los gobiernos locales se han fortalecido a través de procesos de participación ciudadana en muchos países de la región. No obstante, hay que señalar que la participación ciudadana en políticas municipales ha tropezado con obstáculos de primer orden, lo que explica por qué la participación comunitaria no ha profundizado la democracia tanto como era de esperarse. Quizá la razón principal para ello radique en el hecho de que los municipios, en su mayoría pobres, no tengan los recursos ni las capacidades necesarios para llevar a cabo sus iniciativas.

Dos ejemplos de institucionalización de la participación ciudadana en la administración pública son: la Ley de participación popular en Bolivia y los consejos de asistencia social en Brasil.

Ley boliviana de participación popular

La Ley boliviana de participación popular entró en vigencia en 1994, como parte de un proceso de reforma gubernamental. El país ha hecho grandes cambios en los cimientos y la concepción del gobierno, particularmente en el enfoque y las prácticas de administración municipal en el ejercicio de la democracia local, la distribución de los recursos fiscales y la redistribución del poder entre actores locales (Ministerio de Desarrollo Humano, 1996). Como complemento a ella, está la Ley sobre descentralización Administrativa (1996). Estas conjuntamente constituyen las principales fuerzas del proceso de reforma y modernización del Estado Boliviano. Ambas leyes se proponen fortalecer los gobiernos locales, fomentando el cambio en la prestación de servicios públicos en concordancia con una nueva lógica basada en el territorio. Las reformas han habilitado a las poblaciones nativa y rural, que estaban económica, política y socialmente marginadas, para ganar reconocimiento legal y establecer mejores relaciones con las instituciones del Estado.

Las principales reformas institucionales demuestran un esfuerzo por fortalecer los gobiernos locales. Se han centrado en establecer elecciones para alcaldes y concejos municipales, incrementar los recursos municipales, fortalecer la autonomía municipal, permitir a los gobiernos locales recaudar sus propios ingresos, e institucionalizar la participación de las organizaciones comunitarias en la toma de decisiones gubernamentales. Los instrumentos principales de la Ley de participación popular son los siguientes:

- El 20% de los ingresos del gobierno central por impuestos se distribuye entre los gobiernos municipales.
- Donde hay gobiernos indígenas, los gobiernos municipales han creado distritos municipales nativos, para los cuales han nombrado alcaldes asistentes. En consecuencia, de las 311 municipalidades existentes, 200 han elegido a 400 representantes indígenas para los concejos municipales.
- La nueva ley otorga carácter legal a alrededor de 19.000 organizaciones territoriales de las bases, que abarcan más de 12.000 organizaciones rurales, indígenas y campesinas, y más de 5.000 juntas vecinales.

- Los Comités de Vigilancia representan los intereses de las organizaciones rurales y urbanas en la definición y realización de acciones de desarrollo. Son los llamados a examinar las acciones del gobierno local en la prestación de servicios y en la creación de infraestructura local, y a participar en ejercicios de planeación del desarrollo municipal. Los comités de vigilancia están facultados para hacer seguimiento de los fondos distribuidos a los gobiernos municipales para la participación ciudadana.
- La planeación participativa es un instrumento para la discusión y el logro de acuerdos y cooperación entre el gobierno municipal y la sociedad civil.

La ley de participación ha mejorado tanto a los gobiernos locales como a las organizaciones ciudadanas a nivel comunitario, y ha fomentado nuevas relaciones entre Estado y sociedad. Como sea, el balance de este proceso en Bolivia revela no solamente los logros más importantes sino también los principales problemas y desafíos de la participación (Thevoz, 1998).

Logros

La ley buscaba hacer que la implementación tuviera lugar uniforme y simultáneamente en todo el país. Se tomaron medidas administrativas para determinar los gobiernos municipales, y se reorganizó la división territorial administrativa con la participación de las comunidades locales. El gobierno dio prioridad a inversiones en áreas rurales e incrementó las inversiones que eran controladas a los niveles regional y municipal. Las organizaciones ciudadanas usaron de manera extensiva las provisiones estipuladas por la ley.

Problemas y desafíos

Los municipios y comunidades no han respondido uniformemente. El análisis de los efectos de esta ley a los niveles municipales urbano y rural, revela que el comportamiento ha variado en torno a un conjunto de factores interrelacionados, concretamente los siguientes:

- La efectividad de la ley depende de los actores municipales. La participación ciudadana se establece dentro de dinámicas locales preexistentes que se caracterizan por relaciones potencialmente conflictivas o cooperativas entre los actores, y estas relaciones afectan la calidad de las decisiones que se toman.
- La capacidad municipal para atender a conflictos es crucial para sacar provecho de la ley. Allí donde la dinámica es predominantemente conflictiva tienden a empeorar las relaciones. Las relaciones caracterizadas por la dinámica de un esfuerzo hasta lograr acuerdo, tienden a fomentar la capacidad creativa de los actores para generar respuestas por consenso a los problemas.
- La participación ciudadana exige niveles significativos de movilización y organización de las comunidades, a fin de demandar que se aplique la ley y que se cumplan los compromisos de los gobiernos locales con la población.

La institucionalización de la participación ciudadana enfrenta los siguientes problemas y desafíos:

- En la medida en que el proceso está destinado a transformar las relaciones entre gobiernos y comunidades locales, exige reglas y condiciones que favorezcan el logro de acuerdo entre los actores.
- El éxito implica desarrollar un proceso sociocultural y sociopolítico que transforme la cultura autoritaria prevaleciente en una cultura democrática, expandiendo los beneficios y las prácticas ejemplares de participación, y los avances logrados con el desarrollo de procesos deliberativos en la toma de decisiones públicas.

Consejos de Asistencia Social de Brasil

En los ochenta, Brasil y muchos otros países de la región crearon nuevos espacios públicos para fortalecer las relaciones democráticas entre Estado y sociedad. Estos cambios arraigaron firmemente en la década del noventa, como un apéndice de las luchas por la democratización y de la crisis social que se profundizó durante ese período (Raichelis, 1998). Brasil estimuló la participación ciudadana transfiriendo poder del gobierno a la sociedad civil organizada, mediante el establecimiento de consejos. Los consejos eran el diseño experimental de un nuevo arreglo

institucional para incrementar la transparencia; producir información confiable y públicamente disponible para guiar las deliberaciones del gobierno sobre problemas y políticas; establecer mayor control social sobre las decisiones gubernamentales; democratizar las decisiones gubernamentales, y desarrollar una cultura del dominio público basada en la participación social y política abierta.

En Brasil, a medida que empeoraban las condiciones sociales y que se cuestionaba cada vez más el carácter autoritario del Estado, se intensificó la lucha de los ciudadanos por democratizar Estado y sociedad y esa lucha se reflejó en un debate acalorado sobre políticas sociales. El resultado fue una nueva Constitución en 1988, la cual definió las reglas que habrían de guiar las relaciones entre Estado y sociedad para crear un nuevo marco institucional democrático. La Constitución estableció consejos para conceptualizar políticas sociales, siendo considerados como una de las principales innovaciones democráticas en este terreno.

Los consejos operan a tres niveles de gobierno, lo que permite la participación activa de la sociedad civil organizada en las decisiones gubernamentales y el ejercicio de control social sobre las acciones gubernamentales. Manejan políticas en las áreas de salud, asistencia social y derechos de la infancia y la juventud. Están constituidos por igual número de representantes de la sociedad civil y del gobierno, y su función principal es deliberar sobre las políticas de cada sector y hacer el seguimiento de su ejecución. Y es precisamente esta función deliberativa la que demuestra su influencia en la democratización de las políticas sociales: los consejos transforman las prácticas estatales tradicionales basadas en autoritarismo, patronato y apropiación personal de bienes públicos.

Los aspectos más importantes de los consejos como estructuras para la participación ciudadana en la política social son los siguientes:

- Establecen nuevas relaciones entre ciudadanos y Estado.
- Constituyen espacios de participación que influyen en la toma de decisiones gubernamentales.
- Generan cambios en el gobierno y la comunidad.
- Fortalecen una esfera pública más democrática.
- Promueven una actuación colectiva de muchos actores sociales, primordialmente en el ámbito municipal.
- Fortalecen y amplían el poder local.

La experiencia de los consejos ha desatado un proceso general de movilización social que involucra a movimientos ciudadanos, asociaciones comunitarias, ONG, organizaciones empresariales y grupos de bienestar y filantrópicos, creando de esa forma un nuevo espacio para el debate y la interconexión en torno a políticas y programas sociales.

El desarrollo de los consejos ha acarreado desafíos de primer orden para los ciudadanos y el gobierno. En primer lugar, el gobierno tiene que abrirse a la participación cambiando su cultura organizativa y su práctica institucional. Un segundo desafío está en la necesidad de articular las demandas e intereses de la sociedad civil, generando redes y estimulando foros y debates públicos. Un tercer desafío tiene que ver con el hecho de que la creciente participación ciudadana en decisiones políticas hace necesario tener un conjunto de capacidades (analíticas y de formulación de propuestas) y desarrollarlas constantemente, así como también demanda actitudes éticas y valores que estén en consonancia con el proceso de determinar y manejar políticas públicas. Finalmente, los consejos deben responder ante la sociedad y por tanto tienen que abrirse y promover el debate general.

Conclusiones preliminares

En el nuevo contexto de descentralización, los gobiernos tienen cada vez más la enorme responsabilidad de contribuir significativamente a forjar sociedades equitativas y democráticas. Para desarrollarse y arraigarse firmemente, los gobiernos locales tienen que generar conocimiento, destrezas y capacidades nuevos, en las siguientes áreas:

- Gestión de procesos para lograr acuerdos, manejar conflictos y alcanzar consenso.
- Incentivos y desarrollo de organizaciones comunitarias.
- Cambio cultural y aprendizaje a nivel organizativo.
- Gestión de redes de actores gubernamentales y sociales.
- Desarrollo y coordinación de relaciones con la comunidad.
- Desarrollo y coordinación de espacios participativos: asambleas, foros y talleres.
- Herramientas de planeación estratégica.
- Herramientas para el manejo y la evaluación participativa de programas y proyectos.

La gestión participativa de políticas, programas y proyectos sociales a nivel local es un proceso lleno de complejidades, incertidumbre y conflictos. Pero es una ruta imprescindible para poder lograr equidad y calidad en el desarrollo de democracias locales.

Referencias

- Banco Mundial. 1993. *The East Asian Miracle*. Nueva York: Oxford University Press.
- Grupo de consulta para la reconstrucción y transformación de América Central y el Caribe. 1998. *Municipalities in the Reconstruction and Transformation of Central America and The Caribbean*. Reunión del Grupo. Washington, DC. Diciembre.
- Ministerio de Desarrollo Humano. 1996. *Aprendiendo de la participación popular*. La Paz, Bolivia: Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Raichelis, Raquel. 1998. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social. Caminhos de construção democrática*. São Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Rimmerman, Craig. 1997. *The New Citizenship*. Boulder, CO.: Westview Press.
- Thévoz, Laurent. 1998. "La importancia de los actores municipales en la implementación de la ley de participación popular en Bolivia." Documento presentado ante el Seminario de Alta Gerencia para Gobernaciones y Alcaldías. FONVIS/INDES, Caracas.



PARTE II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ASIA



CAPÍTULO 6



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PENANG, MALASIA

Tan Pek Leng

La democracia participativa no es parte del orden natural de las cosas en Malasia, y tampoco hay allí evidencias de descentralización fiscal en ninguna parte. No obstante, en localidades aisladas se está experimentando con la participación ciudadana, en el ejercicio del gobierno municipal. A este respecto, Penang puede considerarse como uno de los pioneros en Malasia, pero el proceso está en su infancia y el progreso ha sido intermitente en comparación con las prácticas óptimas globales.

Sin embargo, hay lecciones que aprender de las fallas, y un pequeño comienzo es mejor que nada. Penang se embarcó en esta trayectoria de participación ciudadana con la Iniciativa Penang Sostenible (IPS), la cual buscaba comprometerse en una asociación de tres sectores para la identificación y el seguimiento de indicadores comunitarios de desarrollo sostenible. Mediante una serie de discusiones en mesa redonda, representantes de los sectores público, privado y comunitario identificaron y priorizaron problemas candentes que necesitaban urgente resolución. Las mesas redondas generaron muchísima energía y entusiasmo por haber sido la primera vez que se reunía una cantidad tan grande de grupos comunitarios con funcionarios públicos, representantes políticos y delegados del sector privado, para abordar ampliamente las amenazas a la sostenibilidad de Penang.

Entre los resultados tangibles de la IPS están un conjunto acordado de cuarenta indicadores de desarrollo sostenible para Penang, un *informe del pueblo de Penang* que documenta estos indicadores, un modelo de proceso consultivo que ya ha sido replicado, y tres nuevos grupos de defensa. Pero no son menos importantes los resultados más elusivos e

intangibles, como la acrecentada aceptación de la consulta y la asociación, la creación de una relación entre grupos comunitarios y el sector público, y la mayor popularidad de los conceptos de sostenibilidad y buen gobierno.

Estos resultados intangibles han generado cierta cantidad de nuevas iniciativas y procesos, entre los que se cuentan la Iniciativa de Penang como ciudad acogedora (People Friendly of Penang Initiative), el Foro Consultivo del Gobierno Local de Penang, y la introducción de diálogos previos al presupuesto por parte de dos concejos municipales de ese Estado. Estas iniciativas fueron motivadas por buenas intenciones, pero la implementación efectiva nunca se logra con la misma facilidad. Los obstáculos han minimizado los esfuerzos y en ocasiones el oficialismo burocrático ha apagado los espíritus, pero los comprometidos continúan en la lucha y los ciudadanos continúan ideando vías de participación.

La expedición de Penang hacia la democracia participativa apenas está comenzando. Ha habido hitos, pero también desviaciones y reveses. Sin embargo, todo parece indicar que hay suficientes ciudadanos preparados para emprender la ruta menos recorrida y que hará una diferencia.

Pequeños pasos

Algunos podrían argumentar que en Malasia se ha estado produciendo una mayor centralización del poder en los ámbitos tanto político como fiscal. El país es un Estado federal con tres estratos gubernamentales: central (gobierno federal), estatal y local. Hay 13 estados y 144 autoridades locales, de las cuales 7 son concejos de ciudad, 33 concejos municipales y 104 concejos distritales. Únicamente los gobiernos federal y estatal son elegidos; las elecciones de los concejos locales fueron abolidas en los años setenta. Pese a la agitación periódica en pro del restablecimiento de las elecciones locales, el gobierno federal no ha contemplado esta opción. La misma coalición de partidos políticos ha gobernado el país desde su independencia en 1957, con una mayoría de dos tercios que le permite enmendar la constitución a voluntad. De ahí que si bien es una democracia representativa, en la práctica, la oposición tiene poco espacio para maniobrar. El primer ministro actual ha estado a la cabeza del gobierno durante los últimos 21 años, y su consolidación de poder a

pesar de repetidos desafíos ha significado la continua disminución del espacio para la disensión.

El control central de la planeación y las asignaciones fiscales también sigue siendo fuerte. El gobierno federal tiene jurisdicción sobre todas las esferas, excepto sobre los recursos de tierra y agua. Por tanto, casi todos los impuestos recaudados van al gobierno federal. Los gobiernos estatales recaudan únicamente impuestos sobre la tierra (excluida la renta) y tarifas del agua. El gobierno federal asigna a cada estado una subvención per cápita, y cada estado puede solicitar ante el gobierno federal presupuesto para programas de desarrollo. Los concejos municipales obtienen sus ingresos del impuesto predial (avalúo), el impuesto de recreación, la concesión de licencias, y tarifas de parqueo. También tienen derecho a presupuestos para el desarrollo, del gobierno federal. Como muestra del control presupuestario centralizado de los gastos para el desarrollo en Penang, entre 1996 y 2000, el 75% del presupuesto provino de asignaciones federales, el 13% de fondos estatales y el 12% de fondos locales.

Malasia está experimentando procesos de participación ciudadana en localidades aisladas. El gobierno está patrocinando cierto número de iniciativas conjuntamente con organizaciones internacionales; por ejemplo, los proyectos piloto Ciudades Saludables y Agenda Local 21 (AL21). En estos casos el proceso de consulta se ha establecido rápidamente, aunque todavía le falta integrarse a la estructura institucional del municipio. Pero estos programas patrocinados internacionalmente producen resultados. Recientemente las autoridades locales recibieron directivas del ministerio federal para que los gobiernos locales implementaran la AL21 para 2003. No obstante, la mayoría de los municipios tiene poco conocimiento de lo que eso significa y la capacitación será crucial para su éxito. Bien valdrá la pena observar cómo opera la iniciativa AL21 –si institucionaliza y asimila el proceso participativo dentro de la estructura municipal, y si conduce la extensión de la democracia participativa a los niveles superiores de gobierno.

Penang posee bienes únicos que han hecho posible una mayor propensión a la participación ciudadana. Un legado histórico de la temprana introducción de la educación inglesa por parte del gobierno colonial, es la existencia de una clase social media occidentalizada, imbuida de ideas y valores democráticos liberales. Consecuencia directa de esto, ha sido la proliferación de ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil, inigualada por ninguna otra ciudad ni municipio del país, a excep-

ción de Kuala Lumpur, que en los últimos años se ha convertido también en un polo de actividades cívicas.

Las organizaciones de la sociedad civil están comprometidas en asuntos como derechos del consumidor, herencia, medio ambiente, intereses de la mujer, libertades civiles y desalojo de invasiones, entre otros. Por ejemplo, los siguientes temas han ocupado los titulares a través de los años:

- A mediados de los setenta, las aguas residuales industriales descargadas en el río Juru, afectaron los medios de vida de los pescadores al reducir la población de peces y el mercado para la pesca disponible, la cual estaba contaminada con petróleo y solventes industriales. Entonces se organizó un movimiento masivo de protesta dirigido por la Asociación de Consumidores de Penang, y los pescadores organizaron una cooperativa para emprender el cultivo de mariscos.
- A principios de la década del noventa, los planes para convertir a Penang Hill, única área extensa arborizada y con caza, de la isla de Penang, en un parque para el turismo, produjeron una protesta generalizada, que cristalizó en un movimiento denominado Amigos de las Colinas de Penang, el cual consiguió persuadir al gobierno del estado de Penang de abandonar los planes de desarrollo.
- A través de los años, distintos grupos han hecho campaña para la abolición de la Ley de seguridad interna, la cual permite la detención sin pruebas. Esta legislación draconiana se ha utilizado repetidamente para suprimir la disensión política.
- Una coalición de organizaciones de mujeres ha obtenido logros significativos en asegurar legislación que proteja a la mujer; ejemplo de ello son la Ley sobre violencia doméstica y regulaciones contra el acoso sexual en el lugar de trabajo.

De manera que el compromiso cívico no es nuevo; pero en el pasado asumió la forma de cabildeo de ONG ante el gobierno, sobre problemas que requerían solución, y a veces recurriendo a la confrontación para conseguir que se tuvieran en cuenta sus puntos de vista; no había ningún canal de consulta establecido.

Afortunadamente, el movimiento global en pro del buen gobierno no ha sido totalmente desatendido en Penang y ahora hay una mayor

aceptación del proceso participativo por parte de aquellos que ostentan autoridad. Empleando una de las muchas tipologías de la participación que se han desarrollado, Penang puede considerarse en la etapa de participación de consulta (Plummer, 2000).¹ El gobierno estatal ha establecido foros y consejos a través de los cuales los representantes de la sociedad civil pueden comunicar sus puntos de vista sobre problemas pertinentes del desarrollo.² Como sea, la información, la toma de decisiones y especialmente la distribución presupuestaria todavía son controladas por el gobierno. Pero el gobierno, en colaboración con grupos de la sociedad civil o con voluntarios, ha adoptado e implementado varios programas y proyectos propuestos por los consejos. Que el Estado haya llegado a esta coyuntura es el resultado de una combinación de actitudes mentales cambiantes desde la cima, presión cívica desde la base, e influencias externas catalizadoras.

El inicio de la expedición

La Iniciativa Penang Sostenible (IPS)

Aunque en varias formas el proceso participativo se había puesto en movimiento desde antes, la IPS le dio prominencia al discurso de participación ciudadana en 1997. El proyecto salió adelante fundamentalmente gracias a que los ciudadanos de Penang estaban cada vez más preocupados por su calidad de vida, que siendo relativamente alta, se estaba viendo amenazada por las tendencias de rápido crecimiento y desarrollo. Penang había disfrutado de una relativa prosperidad, y en los años que precedieron a la crisis económica de 1997-99 había experimentado altas tasas de crecimiento anual. No obstante, la rápida urbanización y el intenso desarrollo habían causado problemas tales como deslaves, inundaciones, embotellamientos de tráfico, pérdida de patrimonio, enfermedades sociales y muchos otros efectos y tensiones colaterales.

Se reconocía ampliamente que el mecanismo de planeación de Penang era sumamente burocrático y fuertemente parcializado hacia los

¹ Véase apéndice 6.1 para mayor información sobre la tipología de Plummer.

² Para una lista de los consejos, véase apéndice 6.2.

sectores gubernamental y empresarial. El lazo con la sociedad civil era significativamente más débil. Los ciudadanos se sentían despojados de poder por un proceso de planeación de la cima hacia abajo, que no daba lugar a su aporte directo. Esto además conducía a un modelo de desarrollo que se inclinaba excesivamente hacia el avance económico a expensas de otras consideraciones. La IPS fue concebida para devolverle cierto equilibrio al proceso de desarrollo, para asegurar que fuera ecológica, social y culturalmente sano, y para promover la participación popular involucrando a la sociedad civil, al gobierno y al sector privado.

La IPS se inició en un momento oportuno, ya que el gobierno estatal estaba haciendo preparativos para formular su Plan de desarrollo estratégico para 2001-2010. Los responsables de la formulación del nuevo plan pudieron adoptar los indicadores alternativos y el enfoque más holístico desarrollado por la IPS, para hacerlo más amplio e integrado (*véase cuadro 6.1*).

Más aún, el Instituto de Investigación Socioeconómica y Ambiental (SERI por sus iniciales en inglés) acababa de crearse para acometer investigaciones sobre política para el Estado, y había sido designado para emprender la preparación del Plan Estratégico de Desarrollo. De manera que SERI estaba en buena posición para integrar los resultados de la IPS en la formulación del nuevo plan de desarrollo de Penang. El Instituto consideró la IPS como una oportunidad para ser pionero con el desarrollo del primer enfoque sistemático y popular de la planeación y el seguimiento del desarrollo sostenible, en un estado malasio. Tras este propósito, buscó el apoyo financiero del Instituto de Gobierno para implementar la IPS, bajo los auspicios del programa Red de Innovación del Ejercicio del Gobierno, entre Canadá y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

Los objetivos de la IPS eran los siguientes:

- Desarrollar una serie de indicadores para medir el desarrollo sostenible.
- Desarrollar el modelo de un plan de desarrollo holístico y sostenible, que tomara en consideración las dimensiones social, cultural y ambiental, además de las económicas convencionales.

Cuadro 6.1. Indicadores socioeconómicos seleccionados para el estado de Penang y Malasia, 2000

Indicador	Estado de Penang	Malasia
Coefficiente Gini	0,4131	0,443
Incidencia de pobreza (porcentaje)	2,7	7,5
Tasa de desempleo (porcentaje)	2,0	3,1
Teléfonos por 1.000 habitantes	320	199
Esperanza de vida al nacer (años)		
Hombres	69,8a	70,2
Mujeres	74,8a	75,0
Tasa de mortalidad infantil (porcentaje)	5,67	7,9
Tasa de participación de preescolar (porcentaje)	94,36	52,7
Tasa de participación de secundaria (porcentaje)	66,2	58,9
Unidades de vivienda con acueducto (porcentaje)	99,4	92
Unidades de vivienda con electricidad (porcentaje)	99,7	98,3

^a Los datos corresponden a 1998.
Fuente: SERI (2001)

- Establecer un mecanismo de aporte y creación de consenso público basado en la asociación entre gobierno, sector empresarial y sociedad civil.
- Canalizar el resultado del proceso de consenso hacia las autoridades relevantes, con el objeto de influir en la planeación y la formulación de políticas para el desarrollo.
- Educar al público sobre desarrollo sostenible y cómo lograrlo.

Estos objetivos debían lograrse mediante mesas redondas, para reunir los puntos de vista de un espectro amplio de la sociedad de Penang, sobre los cinco temas de la IPS:

- Equilibrio ecológico
- Justicia social
- Productividad económica
- Vida cultural
- Participación popular.

Proceso

Se llevaron a cabo mesas redondas sobre cada uno de los cinco frentes de la IPS. “El programa genérico para casi todas las mesas redondas empezaba con tres conferencias plenarias sobre el tema de la mesa, que introducían los asuntos pertinentes a los niveles internacional, nacional y local, respectivamente. Un panel de discusión ayudaba luego a cristalizar las más importantes preocupaciones, antes de que los participantes se repartieran en pequeños grupos para sesiones más interactivas” (González y otros, 2000, p. 134).

En estas secciones interactivas, con facilitadores, los participantes enunciaban sus puntos de vista e identificaban problemas candentes relacionados con el tema de la mesa redonda. Se fomentaba un enfoque participativo y “se usaban técnicas de taller tales como correlaciones mentales, votación mediante puntos verdes, plantación de árboles de poder y visualización a través de diagramas de espina de pescado, para articular y compartir mejor las ideas y crear consenso, espíritu de equipo y visión común” (SERI, 1999, p. 7). El proceso era bastante informal y en su conjunto tuvo éxito en el logro de una participación activa y que fluyó libremente, sin ninguna parcialidad evidente de género ni conciencia alguna de jerarquía.

En la primera mesa redonda, que era sobre equilibrio ecológico, los participantes se repartieron en grupos para discutir cuestiones relativas a la contaminación del aire, recursos costeros, bosques y ecosistemas de las colinas, transporte, desarrollo urbano, desperdicios y agua. Los grupos trabajaron en lluvia de ideas, priorizaron los problemas, e identificaron indicadores y fuentes de datos. Los resultados de las discusiones fueron presentados luego en la sesión primaria, la cual incluyó comentarios. “Se les pidió a los participantes discutir enfoques y soluciones e identificar defensores que adoptaran los indicadores para seguimiento y campañas ulteriores” (Khou, 2001, p. 15).³ Esta mesa redonda “produjo mucho entusiasmo, en parte por el hecho de que era la primera vez que la gente de Penang experimentaba talleres de tipo participativo. Inicialmente, académicos, científicos e ingenieros estaban escépticos con respecto a tener que dibujar, colgar cosas en el tablero y dramatizar, pero

³ Khou Salma Nasution fue el coordinador de la IPS.

al final todos entraron en el ritmo de las cosas y lo disfrutaron” (Khoo, 2001, p. 15). Como testimonio del entusiasmo generado en esta mesa redonda inaugural, surgieron espontáneamente dos grupos de acción: Vigilancia del Agua de Penang (WWP, por sus iniciales en inglés) y Transporte Ambientalmente Sostenible de Penang (STEP, por sus iniciales en inglés).

La segunda mesa redonda se centró en asuntos de justicia social, tales como equidad, cuidado de los enfermos y compartir. Los participantes discutieron problemas agrupados en torno a los temas de atención médica, trabajadores, personas en desventaja (ancianos, discapacitados y desplazados), familia, servicios sociales, ejercicio del gobierno y sociedad civil, y vivienda y atracciones públicas. Los participantes que tenían discapacidades formaron un grupo para defender el acceso de los discapacitados a instalaciones públicas. Así, en la mesa redonda sobre justicia social nació una red pionera defensora de organizaciones para personas con discapacidades. Esta red adoptó posteriormente el nombre de Vida Independiente Sostenible y Acceso (SILA, por sus iniciales en inglés).

En la tercera mesa redonda, que se refirió a productividad económica, los participantes hablaron sobre el control financiero y de capital, investigación y desarrollo, desarrollo de recursos humanos, medio ambiente, infraestructura y atracciones, empleo, tierra y recursos naturales, y ejercicio del gobierno. El facilitador les hizo a los participantes un ejercicio en cinco etapas, utilizando un diagrama de espina de pescado. El resultado final fue una lista de encabezamientos de espina de pescado para los indicadores económicos de productividad y sostenibilidad, y sus defensores.

La cuarta mesa redonda se centró en la vida cultural. “En vista de la escasez previa de diálogo cultural, dos días resultaron insuficientes para que la mesa redonda sobre vida cultural lograra cubrir los muchos temas importantes. La cuestión de la cultura en una sociedad multicultural es compleja, y la limitación lingüística de la mesa redonda en inglés, fue notoria. Los participantes trataron temas tales como diversidad cultural, preservación del patrimonio, cultura callejera y participación de ONG. El grupo de artes realizó una Encuesta de artes escénicas y compiló un directorio cultural” (Khoo, 2001, p. 16).

La quinta mesa redonda, sobre participación popular, discutió acerca de la participación de los votantes, la draconiana Ley de Seguridad Interna que permite la detención sin pruebas, participación en planes estructurales y locales, y demandas sobre el medio ambiente.

Cada mesa reunió entre 50 y 80 personas; en total sumaron cerca de 500 participantes con diversas trayectorias, y una inversión de más de 4.000 horas hombre en las mesas redondas, reuniones de seguimiento y talleres (SERI, 1999). “Después de cada mesa redonda, se elaboró un Informe de Mesa Redonda. Tal informe documentó los procedimientos con suficiente detalle para poderlo usar como minuta en la acción de seguimiento, o como una guía para cualquiera que quisiera reproducir los procesos” (González y otros, 2000, p. 130).

Dado el medio social y lingüístico de los intereses de desarrollo y el activismo de las ONG en Penang, la representación en las mesas redondas no fue una sorpresa; se trató fundamentalmente de personas de la clase media y con educación inglesa. En particular, predominaron los académicos, investigadores y analistas de políticas y representantes de ONG.

Para enderezar esta situación, se organizó una mesa redonda en malayo y otra en chino. La mesa en malayo tuvo una mayor concurrencia de empleados gubernamentales de nivel inferior. Las invitaciones a la mesa redonda en chino se extendieron a personas representativas de toda la sociedad civil, incluidas asociaciones de clanes, sindicatos, y asociaciones empresariales y religiosas. La tasa de respuesta a las invitaciones fue baja para ambas mesas redondas; del 13% y el 17% respectivamente (Chan y otros, 1999, p. 7). Esto señala la necesidad de comprometer a esas comunidades más frecuente y regularmente en discusiones de esta naturaleza.

Fue notable la ausencia en la mayoría de las mesas redondas, de miembros importantes del gobierno estatal. Con excepción de la inaugural (sostenibilidad ecológica) y de la dedicada a productividad económica, los departamentos del gobierno y el sector empresarial tuvieron una presencia mínima y de bajo perfil. La limitada asistencia gubernamental hizo evidente la necesidad de esfuerzos continuos para promover el diálogo tripartita, para que sea aceptado como norma de buen gobierno.

Las mesas redondas culminaron con el Foro Popular de Penang, evento de un día, para comunicar los principales resultados de las mesas redondas a los líderes superiores del gobierno estatal, el sector empresarial, las ONG y el público en general. El Foro hizo una presentación sobre la IPS, seguida de una sesión sobre 40 problemas e indicadores que afectan la sostenibilidad de Penang. Para el foro propiamente dicho se distribuyó un folleto de 8 páginas en el que se sintetizaron los 40 problemas

e indicadores. Al recapitular el llamado hecho, durante el lanzamiento de la IPS, dos años atrás, cinco colegas expresaron su visión de un Penang sostenible y entregaron al ministro jefe de Penang el informe en una tarjeta humorística. El proceso y la evaluación de la IPS basados en el seguimiento a 40 problemas e indicadores, quedaron documentados en el *Informe Popular de Penang 1999*, que fue ampliamente distribuido. Dicho informe cumplió los siguientes objetivos:

- Crear conciencia pública y proveer un enfoque para las discusiones sobre desarrollo sostenible, y llevar estos temas a un nivel más alto de debate público.
- Proporcionar una herramienta educativa para los maestros, los responsables públicos y privados de la toma de decisiones, y las organizaciones comunitarias.
- Servir como una referencia a la mano, para ayudar a los periodistas a mantener apuntadores de hechos importantes.
- Hacer seguimiento a problemas, acciones y políticas que tienen impacto en la sostenibilidad y calidad de vida de Penang, así como presentación de algunos hitos que sirvan de base para el seguimiento futuro.
- Demostrar vínculos entre las 5 áreas de preocupación: medio ambiente, comunidad, economía, cultura y participación.
- Plantear ideas, recomendaciones y dar retroalimentación, que puedan convertirse en aportes para el plan de desarrollo estratégico de Penang en la próxima década.

Resultados

Uno de los logros más notables de la IPS fue la creciente aceptación conceptual de la participación popular en el ejercicio del gobierno, como piedra angular de la democracia, tanto en la comunidad como en el gobierno estatal de Penang. La IPS fue capaz de despertar el interés público sobre algunas de las tendencias del desarrollo que han tenido como resultado el deterioro ambiental, y canalizar ese interés a través del proceso de mesas redondas, hacia un diálogo positivo con diversos niveles del gobierno. La IPS ha demostrado ser un foro para la discusión de diversos problemas que enfrentan distintos grupos de la comunidad,

facilitando el encuentro de personas y grupos con mentalidades afines, y favoreciendo la formación de redes para actividades conjuntas.

La IPS generó considerable interés dentro de Penang y despertó entre el público y las autoridades mayor conciencia sobre los problemas de sostenibilidad. De ahí que ellos formen ahora parte de la agenda de planeación del desarrollo del Estado. Infortunadamente, tales pronunciamientos de política a menudo no han pasado de la retórica a la práctica.

No obstante, la gerencia del proyecto IPS ha progresado notablemente en llegar hasta funcionarios claves responsables de la formulación de políticas en el Estado. En diciembre de 1998, miembros del comité directivo de la IPS hicieron una presentación de ésta a los altos mandos del gobierno estatal, incluidos el ministro jefe, el secretario del Estado y el funcionario financiero del Estado. A esto le siguió una segunda presentación para el gabinete del Estado y para las principales cabezas de departamentos, en enero de 1999.

En abril de 1999 el miembro del comité de directivo de la IPS, Dr Leong Yueh Kwong y otras personas de IPS/SERI hicieron presentaciones efectivas a los miembros del gabinete estatal reunidos, sobre la urgencia de trazar una estrategia de desarrollo sostenible para el estado de Penang. Esta fue la primera exposición sistemática de problemas de desarrollo sostenible para muchos de los responsables de la formulación de políticas, y generó una viva discusión y el reconocimiento de la urgencia de estas materias.

Un resultado tangible de estos diálogos con las actividades gubernamentales, fue la incorporación del desarrollo sostenible como marco envolvente dentro del cual se formuló el Segundo Plan Estratégico de Penang. Se hicieron mesas redondas para solicitar puntos de vista y sugerencias para que las estrategias promovieran el equilibrio ecológico, la competitividad económica, la vida cultural y la justicia social. Los resultados de la mesa redonda sobre justicia social fueron incorporados en el capítulo del plan sobre cuidar y compartir.

En la maquinaria gubernamental del Estado se ha incorporado un mecanismo participativo adicional, en la forma de Foro Consultivo Gubernamental Local de Penang, el cual busca generar intercambio entre la sociedad civil, el sector privado y las autoridades locales. A raíz de su satisfactoria facilitación de la participación pública en la IPS, se nombró a SERI como secretariado del foro.

El gobierno del estado de Penang también se comprometió a formar un consejo estatal y a crear un centro, ambos para el desarrollo sostenible. Los resultados de la IPS habrían de constituir valiosos aportes para el consejo y el centro. Por primera vez se formuló y documentó un índice de calidad de vida para Penang, en 2001, y varios de los indicadores de la IPS se han incluido en ese índice. También se llevó a cabo una mesa redonda para recoger retroalimentación sobre los indicadores. El *Informe sobre calidad de vida de Penang* (SERI, 2001), que se publica cada dos años, puede considerarse como resultado del *Informe Popular de Penang*.

La experiencia de la IPS también ha sido compartida en varios foros, muy especialmente, en tres de las cuatro ciudades piloto de Malasia que están acometiendo el programa Agenda Local 21. SERI formó con estas ciudades una red para apoyarse mutuamente en la implementación de la Agenda Local 21 y en la promoción de la participación pública. Numerosos foros han invitado al equipo IPS/SERI a compartir sus experiencias y metodología con grupos de interés similar. Estos logros le merecieron a la IPS haber sido seleccionada como uno de los Proyectos Embajadores ante la Asociación de Estocolmo en pro de Ciudades Sostenibles, organizada por la ciudad de Estocolmo en 2002, para conmemorar el trigésimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.

La IPS ha sufrido varias limitaciones y fracasos, incluida la incapacidad de sostener, a la larga, el alto nivel de entusiasmo y avidez que generó durante las mesas redondas. Aunque los participantes hayan estado dispuestos a asistir a las mesas redondas, a comprometerse en discusiones, a formular puntos de vista, y a identificar indicadores, no muchos habrían de comprometerse en el seguimiento de los indicadores a largo plazo.

No obstante, un impacto significativo de la IPS es que ésta haya propiciado la creación de varias redes nuevas de trabajo. Derivados de la IPS, varios grupos se han forjado su propia identidad y han realizado sus propias actividades, como lo explican las siguientes subsecciones.

Vida Independiente Sostenible y Acceso (SILA)

La comunidad de discapacitados estuvo bien representada en la mayoría de las mesas redondas. Fue una de las primeras agrupaciones que emergieron específicamente para hacer campaña por el acceso de los discapacitados a instalaciones públicas. Esta coalición de grupos pre-

existentes e individuos con discapacidades, adoptó el acrónimo de SILA y asumió como su primera tarea el mejoramiento del acceso para discapacitados en áreas públicas, tales como los Jardines Botánicos de Penang, KOMTAR (que alberga casi todos los departamentos del gobierno y es además un centro comercial importante), y el sector que rodea al Hogar para ciegos San Nicolás.

Entre los primeros éxitos de SILA estuvo la decisión del MPPP de modernizar las tapas de los drenajes de los Jardines Botánicos para facilitar el acceso en silla de ruedas, y un compromiso del presidente del MPPP de elevar el acceso para discapacitados al nivel de área pública prioritaria dentro de la ciudad.⁴ La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico eligió a SILA y SERI para dirigir un taller de entrenamiento, para promover ambientes seguros en Malasia.

SILA inició el proceso de mayor comunicación y cooperación entre los discapacitados y ofreció oportunidades de entrenamiento a las organizaciones miembros. La red continúa trabajando en estrecha colaboración con el MPPP para mejorar el acceso para discapacitados en la isla.

Transporte Ambientalmente Sostenible de Penang (STEP)

El STEP se formó en respuesta a la situación cada vez peor de tráfico y transporte en Penang. Celebró su reunión inaugural pública en agosto de 1998, sobre opciones de transporte sostenible para Penang. Esta fue seguida de otras actividades, entre ellas:

- El Proyecto de Paradero Ideal de autobuses, en el que un grupo de estudiantes voluntarios de Australia trabajó con el Fondo Patrimonial de Penang y STEP, para producir un diseño conceptual de un paradero de autobuses ideal para Penang.
- Día del ciclismo, celebrado en octubre de 1999, conjuntamente con el lanzamiento de la primera ciclovía de Penang.
- Presidencia del Comité de Manejo del Transporte Estatal compartida por el presidente de STEP en el momento.

⁴ MPPP es la sigla correspondiente a Majlis Perbandaran Pulau Pinang (concejo municipal de la isla de Penang). El concejo municipal de Seberang Perai tiene jurisdicción sobre la parte del estado que está situada en el continente de la Malasia peninsular. Véase en apéndice 6.3 un mapa de Penang.

Vigilancia del Agua de Penang (WWP)

Vigilancia del Agua de Penang es una organización de ciudadanos voluntarios. Se creó para promover la conciencia del seguimiento, la conservación y la protección de los recursos de agua, con el objetivo único de lograr una sociedad ahorradora del agua.

En mayo de 1999 se lanzó la campaña Adopte un río, para estimular a las escuelas a adoptar y vigilar un río. El propósito era enseñar a los jóvenes a amar y controlar la salud de los ríos. Los estudiantes de una escuela de secundaria adoptaron el Sungei Air Terjun (río catarata), tributario del Sungei Pinang (río Penang), y recibieron instrucciones sobre la importancia de la conservación del agua y sobre la manera de probar la calidad del agua.

Vigilancia del Agua de Penang pone muchísimo énfasis en la educación y la elevación de la conciencia ciudadana mediante la publicación de artículos de prensa, panfletos y libros; en la organización de salidas de campo, campamentos educativos y seminarios; así como en la vinculación con otras sociedades dedicadas a fines y objetivos similares.

Conceptos y valores prevalecientes

Algunas personas dicen que *sostenibilidad* es ahora una palabra de moda en los Estados Unidos, y que la mayoría de la gente habla de ella sin darse cuenta de que significa consumir menos. La IPS tuvo el mismo problema para conseguir que la gente pensara a largo plazo y se comprometiera más con la sostenibilidad. Muchos creen que sostenibilidad, sostenibilidad ecológica y desarrollo sostenible aluden al carácter de vivible, calidad ambiental y crecimiento económico sostenido. La IPS es parte de un proceso educativo sobre sostenibilidad en Penang.

Ausencia de financiación para ciudadanos

Sin fondos para trabajar sobre indicadores y proyectos, la IPS ha tenido dificultades para sostener la participación.⁵ Aunque habitualmente los

⁵ La IPS no pudo evitar una trampa común a proyectos piloto financiados externamente: que no podía sostenerse íntegramente una vez que el período de financiación terminara. Afortunadamente el SERI la ha continuado, aunque en otras formas y con otros auspicios. También otros han contribuido a apoyar este esfuerzo.

participantes están entusiasmados a raíz de las mesas redondas, su fervor tiende a disminuir cuando no es posible que sus propuestas vayan seguidas de investigación ulterior o de la acción. Una sugerencia sería tener algunos fondos para que los ciudadanos trabajen aunadamente para desarrollar los indicadores. Financiación mínima –por ejemplo pagar por recuperación de datos, gastos de reuniones y encuestas comunitarias– constituiría un gran paso hacia la movilización de unos cuantos grupos.

Representación

Debido al contexto multilingüístico, multiétnico y multicultural, a la IPS le fue difícil lograr de una sola vez una representación equitativa. Debido al tamaño de las mesas redondas y al hecho de que casi todas se hicieron en inglés, hubo mayor participación de expertos y activistas que hablan este idioma, en su mayoría provenientes de la clase media, que de líderes comunitarios de las bases, que no lo hablan. La representación de la empresa y la industria fue notablemente débil, en tanto que la de las ONG, los analistas de políticas y la academia probablemente fue excesiva.

La representación se sintió como extraordinariamente buena en la mesa redonda sobre sostenibilidad económica. Pero en la referente a justicia social, que fue preparada de afán, el hecho de que la pobreza no fuera sentida como un problema apremiante indicó que los grupos de bajos ingresos no estaban representados. En la mesa redonda sobre productividad económica predominaron profesionales de la industria, analistas de políticas e investigadores, mientras que los líderes empresariales y pequeños comerciantes estuvieron visiblemente subrepresentados. Las limitaciones lingüísticas y culturales se sintieron durante la mesa redonda sobre cultura, al discutir problemas de diversidad e identidad culturales. En la mesa sobre participación popular de nuevo fue muy baja la representación de los grupos de trabajadores y de los grupos de bajos ingresos. Si bien hubo mesas redondas en malayo y chino (mandarín), fueron pequeñas y no lo suficientemente representativas.

El diseño de la IPS tenía ciertas parcialidades que el equipo del proyecto no entendía cabalmente, o bien no hacía explícitas. Mirando respectivamente, estas parcialidades probablemente fueran causadas por lo siguiente:

- La orientación y el bagaje cultural del equipo del proyecto.
- La tendencia a seleccionar representantes provenientes de grupos organizados, lo que dejaba por fuera a muchos electores importantes de bajos ingresos, no organizados (por ejemplo, los aparceros afectados por la revocatoria del control de la renta, no estuvieron suficientemente organizados para aprovechar la IPS sino hasta después de terminada la fase piloto).⁶
- El idioma y la orientación lingüística en una sociedad malaya lingüísticamente fragmentada.
- El contexto de un Penang dividido.⁷

El punto clave es que la IPS fue el comienzo de un proceso. Pasará algún tiempo antes de que se pongan en práctica e institucionalicen las proclamaciones del Estado en el sentido de adoptar el desarrollo sostenible como marco que guíe la formulación de la política. Los conceptos y principios de sostenibilidad tendrán que permear muchos estratos de la sociedad de Penang, en lo que será inevitablemente un proceso prolongado. En todo caso parece que la IPS hizo un buen esfuerzo y que le dio a Penang un fuerte impulso inicial en la jornada hacia la democracia participativa.

La expedición continúa

El proceso iniciado por la IPS ha sido sostenido, pero no necesariamente en su forma original. SILA, STEP y WWP se han convertido en entidades independientes, autosostenidas, con sus propias agendas y progra-

⁶ Alrededor de 12.000 unidades de almacenes en la ciudad de George Town, en el interior, habían quedado bajo control de rentas debido a la crisis de vivienda inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo que ofreció efectivamente una gran existencia de vivienda barata para los residentes. En 2000 la revocatoria de la ley de control de la renta causó alzas significativas, desalojos y tremendos desajustes para los residentes. La propia ciudad del interior sufrió como resultado una escasez.

⁷ Khoo (2001) categoriza la sociedad de Penang en elite urbana, comunidades pobres, comunidades rurales, y la comunidad industrial corporativa, para subrayar las orientaciones e intereses que cada uno de estos grupos representa. Esta amplia categorización no refleja las múltiples identidades ni los alineamientos superpuestos que suelen exhibir las comunidades.

mas. En estos casos, la IPS actuó como catalizador de iniciativas de base comunitaria que respondían a necesidades bien fundadas. Muchos otros programas han utilizado el proceso participativo y la metodología de mesa redonda desarrollados y popularizados a través de la IPS.

Iniciativa de Penang como ciudad acogedora (PEP)

La IPS lanzó una nueva iniciativa para hacer de Penang una ciudad amable para la gente. En parte debido al conocimiento logrado a través de la IPS, Penang fue elegida por el PNUD como una “ciudad líder” para promover el buen gobierno en la región del Sudeste Asiático. Esta iniciativa tenía la intención de llevar a un nivel más alto la asociación Estado-sociedad, ya que desde el principio el MPPP había participado como socio a tiempo completo. El proyecto no solamente compartiría la experiencia de Penang como ejemplo de buen gobierno a través de la IPS, sino que también iniciaría un gobierno piloto para hacer de Penang una ciudad amable, sin barreras y accesible para los niños, para los discapacitados y para los ancianos.

Mediante consulta con los grupos de interés –niños, discapacitados y mayores– se implementarían proyectos de demostración que servirían de vitrina sobre la forma en que los ambientes físicos podrían liberarse de barreras, y hacerse accesibles para los tres grupos interesados. La contribución del MPPP a este esfuerzo, tanto en efectivo como en especie, demostraría su disposición a comprometerse con la gente. También demostraría la aceptación de la participación popular en el ejercicio del gobierno en Penang. El resto de la financiación provino de la Iniciativa sobre ejercicio del gobierno urbano, del PNUD.

Después del lanzamiento de esta iniciativa, que empezó en febrero de 2000, se organizaron talleres y consultas con los grupos objetivo, comunidades locales, representantes de organizaciones de ciudadanos, agencias gubernamentales relevantes, industria y comercio, así como con individuos comprometidos por largo tiempo en los problemas en cuestión. Se organizaron mesas redondas sobre buen ejercicio del gobierno y por cada grupo objetivo. El propósito de estas mesas redondas era decidir sobre un proyecto de demostración para hacer a Penang amistosa, para los respectivos grupos objetivo.

Las mesas redondas

A la primera mesa redonda, centrada en promover el buen ejercicio del gobierno, asistió un total de 118 personas. Entre los participantes había jefes de departamento de los concejos municipales de la isla de Penang y de Seberang Perai, consejeros gubernamentales y representantes de la sociedad civil. También se invitó a participar a las ONG, empresas e individualidades. Estos incluyeron organizaciones de grupos de mujeres, discapacitados, grupos de bienestar infantil y empresas tales como las diversas cámaras de comercio étnicas. Es significativo que haya sido en esta mesa redonda donde el miembro del gabinete estatal para el gobierno local anunciara el establecimiento del Foro consultivo del gobierno local de Penang, con el propósito expreso de promover la discusión y el intercambio entre la sociedad civil y los municipios, a fin de buscar soluciones más efectivas a problemas de gestión urbana.

En la mesa redonda para discapacitados, los participantes fueron organizaciones miembros de SILA, diversos departamentos del MPPP, la gerencia de KOMTAR⁸ –edificio público que ha de ser el sitio de demostración–, y el Departamento de Bienestar Social. El presidente del MPPP también estuvo presente en ella. Los representantes de los grupos de discapacitados presentaron al MPPP sus propuestas para un mejor acceso a KOMTAR y sus alrededores.

La mesa redonda sobre hacer de Penang una ciudad amable para los ciudadanos mayores, reunió participantes que representaban a grupos de ciudadanos mayores, el sector privado, autoridades locales, ONG y otros individuos interesados. Como resultado de este taller, se creó un grupo de adultos mayores para considerar con profundidad la implementación del proyecto de demostración.

La mesa redonda de niños fácilmente fue la más dinámica e innovadora. Niños y jóvenes de escuelas primarias y secundarias, orfanatos y grupos juveniles, fueron los asistentes. El programa se dividió en dos secciones: una para que los niños desarrollaran una lluvia de ideas sobre un proyecto de demostración adecuado, y otra para los adultos. Cierta cantidad de adultos estaba tan impresionada por las ideas y presenta-

⁸ KOMTAR es la sigla de Kompleks Tunku Abdul Rahman, un bloque de 65 pisos que alberga prácticamente a todos los departamentos del gobierno estatal y el concejo municipal de la isla de Penang, además de ser un centro comercial importante.

ciones de los niños, que se ofreció voluntariamente para constituir un grupo de supervisión de la implementación del proyecto de demostración de los niños.

Como un componente independiente de la PFP, en septiembre de 2001 se celebró un taller regional sobre ejercicio del gobierno urbano participativo, que reunió a participantes de Asia Meridional y del Sudeste, así como del PNUD, CityNet, la Unión Internacional de Autoridades Locales, el Instituto de Entrenamiento e Investigación Sobre Gobierno Local en Asia y el Pacífico, y otras varias instituciones, para intercambiar experiencias y estrategias para promover formas más participativas de ejercicio del gobierno urbano. Este taller se benefició además del apoyo del Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos.

Resultados y evaluación

Desde el principio, la PFP cayó en el papeleo burocrático. La agencia del gobierno central encargada de vetar programas de ayuda externa, no aprobó la aplicación del MPPP para participar en el proyecto porque “no se habían seguido los procedimientos apropiados”. Adicionalmente, ya no estaba el mismo alcalde que originalmente había firmado el memorando de entendimiento para acometer el proyecto. Por fortuna, en realidad había pasado a ocupar un cargo más alto como consejero ejecutivo del Estado para el gobierno local, y todavía podía ejercer su influencia para que el proyecto siguiera andando. No obstante, tratando de desenmarañar este enredo burocrático se perdió mucho ímpetu. Si bien el nuevo alcalde prometió continuar apoyando el proyecto, se había perdido el sentido de propiedad que el MPPP tenía del mismo. Mucho dependía del compromiso de los funcionarios individuales que tenían que ver con asuntos específicos del proyecto.

El grupo de discapacitados consiguió inmediatamente un muy buen comienzo y ha sido capaz de mantener un ritmo sostenido de progreso, gracias al compromiso de SILA y al liderazgo del director del Departamento de Construcciones del MPPP; se han iniciado varios proyectos de acceso. El MPPP y SERI organizaron conjuntamente un taller de entrenamiento técnico para la promoción de ambientes libres de peligro, para ayudar a los participantes a entender la necesidad de diseñar para discapacitados y ancianos. El MPPP ha comenzado la ejecución estricta de las leyes sobre edificación uniforme, que obligan a que las nuevas

construcciones incluyan en su diseño acceso para discapacitados. SERI publicó una guía para discapacitados, la cual ofrece un directorio de servicios disponibles en el estado. Aunque todavía abundan las frustraciones y las instalaciones siguen siendo limitadas, el progreso logrado ha sido estimulante y los problemas sobre discapacidad han ganado mayor reconocimiento en Penang.

Inmediatamente después de la mesa redonda, el grupo central para los ciudadanos mayores empezó a reunirse cada quince días para planear el establecimiento de la Línea de Ayuda a los Ciudadanos Mayores, la cual estaba destinada a asistir a los ciudadanos mayores del grupo de bajos ingresos que no tienen a nadie que vea por ellos en una emergencia. La línea de ayuda da referencias para servicios de salud, emergencias y comunitarios; transporte para necesidades de emergencia y salud, y visitas y atención domiciliarias.

La línea de ayuda empezó a operar más o menos nueve meses después de la mesa redonda, en medio de mucho entusiasmo, a juzgar por el cubrimiento de la prensa y los miembros del público que se ofrecieron como voluntarios para ayudar a manejar los servicios. Se hicieron charlas sobre cuestiones de salud relacionadas con el envejecimiento, las cuales tuvieron buena acogida. El grupo central decidió concentrarse en ofrecer chequeos médicos y charlas sobre salud para las personas mayores en varios conjuntos de vivienda de bajo costo. El programa se lleva a cabo en colaboración con el Departamento de salud del estado de Penang.

La avidez y el celo que demostraron los niños y los jóvenes en su mesa redonda, impulsaron al grupo central a trabajar duro para realizar por lo menos algunas de sus aspiraciones. El coordinador de la mesa redonda lanzó un programa, Anak-anak Kota (Niños de la ciudad del interior), "para que los jóvenes puedan explorar sus identidades culturales e históricas y entender cómo esas identidades están arraigadas en una herencia viva y cambiante" (Propuesta de Proyecto AAK, 2001). El grupo central decidió que adoptaría el Anak-anak Kota (AAK) como su proyecto demostración y que le daría apoyo financiero y en otras formas.

AAK celebró su primera exposición a finales de 2001 y todos los que asistieron quedaron positivamente impresionados por la alta calidad y creatividad de las danzas, los sainetes, el teatro de sombras y la exhibición. La exhibición de 2002 se hizo en forma de espectáculo rodante alrededor de las escuelas de Penang. La junta de patrimonio nacional quedó tan impresionada que ha buscado repetir el programa en otra

ciudad-patrimonio de Malasia: Malaca. Este programa refleja también la asociación tripartita del gobierno estatal –a través del Consejo Consultivo Educativo de Penang– y el sector privado, que da apoyo financiero; la fiduciaria del patrimonio de Penang (Penang Heritage Trust), que brinda tiempo y experticia, y muchos artistas que ofrecen tiempo y energía “para ayudar a los niños a entender quiénes son ellos y su papel en el desarrollo de la cultura y del patrimonio” (Propuesta del Proyecto AAK, 2001).

Exceptuando el grupo de discapacitados, la contribución del MPPP a la PFP se ha quedado corta con respecto a su compromiso original. La dinámica sociedad civil de Penang ha venido en su auxilio y los proyectos han continuado vivos, si no totalmente prósperos. También se han incorporado recomendaciones de las mesas redondas de la PFP como estrategias y planes de acción del Segundo Plan de Desarrollo Estratégico de Penang.

Foro Consultivo del Gobierno Local de Penang

El Foro Consultivo del Gobierno Local de Penang se creó en reconocimiento de los beneficios potenciales de la retroalimentación y participación comunitarias en el ejercicio del gobierno urbano. Los términos de referencia fueron los siguientes:

- Desarrollar un marco de buen gobierno para las autoridades locales de Penang.
- Identificar, deliberar y priorizar problemas relacionados con el gobierno local.
- Dar un aporte experto que pueda constituir la base para la formulación de la política sobre gobierno local.
- Recomendar acciones, programas y proyectos que puedan acometer las autoridades locales para resolver problemas asociados al ejercicio del gobierno urbano.
- Ser el punto focal de la acción comunitaria, para tratar problemas de localidades particulares.

Algunos miembros de ONG relevantes y cuerpos de profesionales, así como también residentes importantes de Penang con experiencia y experticia en gobierno local y asuntos relacionados, constituyeron el Foro.

La participación en él fue voluntaria y sin remuneración. El SERI fue escogido como secretariado del Foro, en atención al satisfactorio papel que jugó en programas anteriores, especialmente en la IPS, como puente entre la sociedad civil y el gobierno.

El establecimiento del Foro fue bien recibido, a juzgar por la asistencia completa y la participación activa de los representantes de la sociedad civil en la primera reunión. Se hicieron mesas redondas para identificar los problemas más apremiantes del ejercicio del gobierno urbano y, con base en las prioridades establecidas, se formaron cinco grupos de trabajo para las áreas de ejercicio del gobierno, conciencia y educación pública, vivienda, medio ambiente y servicios urbanos. La instrucción para todos los grupos de trabajo fue desarrollar un plan de acción para atender a las preocupaciones más urgentes de su respectiva área.

El Comité Estatal de Gobierno Local comisionó al SERI para acometer una Encuesta de Ciudadanos Sobre Gobierno Local, como parte del proceso de consulta y participación. La encuesta se hizo para determinar cuáles eran los problemas que el pueblo de Penang percibía como particularmente críticos, que necesitaran ser atendidos por las autoridades locales. SERI desarrolló un cuestionario en cuatro idiomas, entrevistó a 6.000 residentes de Penang y analizó sus respuestas. Los resultados de la encuesta sirvieron también como aportes para los grupos de trabajo en la elaboración de sus planes de acción.

Después de una serie de reuniones para lluvia de ideas, los grupos de trabajo presentaron sus propuestas y recomendaciones ante el Foro. Infortunadamente, no hubo acuerdo sobre cómo seguir adelante y aparentemente el Foro llegó a una callejón sin salida. Para crédito de todos, las partes involucradas decidieron cambiar el *modus operandi* y probarlo de nuevo. Los miembros claves de los grupos de trabajo se reunieron y decidieron concentrar sus esfuerzos en un problema común, el de las fuerzas nocivas urbanas de la ciudad continental de George Town. En la primera reunión del Foro en 2002, se propuso que cada uno de los grupos de trabajo colaborara directamente con el comité paralelo del MPPP para tratar los aspectos relevantes relacionados con el problema. Hubo acuerdo con respecto a un área piloto en la cual ejecutar el proyecto para remediar esa situación.

En el Foro, un problema subyacente era que los municipios carecían de comprensión y capacidad para la participación ciudadana. Como anota Plummer (2000, p. 25) “es esencial que las comunidades desarrollen

una comprensión más informada de los objetivos de la participación, el potencial de la participación comunitaria y lo que hace más sostenible la participación.” Plummer señala también que la introducción de procesos participativos requerirá tiempo y desarrollo de capacidades.

Segundo Plan de Desarrollo Estratégico de Penang

El segundo Plan de Desarrollo Estratégico de Penang (PSDP2), 2001-2010, se formuló para poner el desarrollo de Penang en un plano superior, mediante la combinación de las ganancias económicas cuantitativas de la época anterior con los atributos cualitativos del crecimiento, incluido el progreso humano, social, ambiental, institucional y cultural. De acuerdo con el plan, Penang se esforzaría por lograr un equilibrio entre prosperidad económica, desarrollo sostenible y la promoción de una sociedad justa y equitativa, a través de la realización de competitividad económica, equilibrio ecológico, cuidado y participación, vida cultural y buen gobierno. De acuerdo con el PSDP2 (gobierno de Penang, 2001, pp. 1-2), su visión es la siguiente: “Penang se esfuerza por lograr para el año 2010 un estado cabalmente desarrollado, con una economía competitiva, una alta calidad de vida y ambiental, una cultura dinámica y unificada, una sociedad que sabe cuidar y compartir, basada en los principios de sostenibilidad, justicia social y buen gobierno.”

Muchas de las ideas generadas a través de la IPS y de la PFP se incorporaron al PSDP2 para hacer de éste un plan para un desarrollo más holístico. También se hicieron mesas redondas para solicitar ideas y sugerencias para formular las estrategias y los planes de acción. Es significativo que los frentes del PSDP2 hayan sido adoptados de la IPS. El vínculo obvio fue el hecho de que SERI tuviera a su cargo la responsabilidad de formular el PSDP2 y por tanto estuviera facultado para incluir muchos de estos elementos en el plan.

Aunque formular el plan y lograr su aceptación por parte del gobierno estatal no fue en modo alguno una tarea fácil, la implementación satisfactoria del mismo probablemente sea muchas veces más ardua. El siguiente paso es asegurar que tanto los funcionarios del gobierno como la sociedad de Penang se apropien el plan y trabajen conjuntamente para convertirlo en un documento vivo que guíe efectivamente la política y la práctica. El plan estipula lo siguiente:

La implementación satisfactoria del PSDP2 depende de la asociación efectiva entre el gobierno estatal y la gente de Penang. Esta asociación se ha nutrido a través del método consultivo aplicado en la elaboración del plan y es congruente con el principio de autonomía, en los términos en que está expresado en la Visión. La concentración en los aspectos tanto cualitativo como cuantitativo del crecimiento, promoverá un desarrollo más sostenible, una distribución más equitativa de los bienes públicos, una sociedad civil más dinámica y un mejor ejercicio del gobierno (gobierno de Penang, 2001 pp. 1-13).

Concejo Municipal de Seberang Perai

El Concejo municipal de Seberang Perai (MPSP) es uno de los más progresistas del país, con un alcalde con visión de futuro, que es el presidente de la Asociación malaya de autoridades locales. En línea con la formulación del PSDP2, el MPSP elaboró su propio plan estratégico haciendo énfasis en el compromiso comunitario. A los consultores comisionados para formularlo se les exigió adoptar un enfoque participativo en la búsqueda de aportes para el plan. Se llevaron a cabo discusiones en grupos de enfoque, con grupos representativos del gobierno local y de la comunidad. Se hicieron lluvias de ideas con personal de todos los niveles del gobierno local, desde los altos mandos hasta los trabajadores manuales, para obtener retroalimentación sobre temas tales como el manejo interno del municipio, programas de desarrollo de personalidad, fortaleza financiera, manejo de recursos humanos, liderazgo, apoyo por parte de los grupos de interés, eficiencia en la prestación de servicios y transparencia. También se hizo una encuesta en busca de recomendaciones para el plan estratégico.

Para conseguir el aporte comunitario se desarrolló un taller de lluvia de ideas. En total, 52 ONG asistieron al taller y presentaron sus apreciaciones francas sobre el nivel de la prestación de servicios en sus respectivas áreas. Un resultado interesante del cuestionario respondido en este taller fue que el 50% de los participantes se consideraba cliente del MPSP y el 41,3% se consideraba como grupos de interés del MPSP (MPSP, 2002, p. 43). De manera que ya estaban sentados los cimientos para la asociación entre el MPSP y la comunidad, aunque todavía hubiera que ganarse a la mitad de los residentes. A los participantes en el taller se les pidió calificar el MPSP en 29 indicadores de desempeño. Los niveles de satisfacción oscilaron entre el 14% y el 78%, dependiendo del tipo de servi-

cio (MPSP, 2002, p. 47). Tal retroalimentación se utilizó para formular estrategias para el mejoramiento de los servicios dentro del MPSP.

En cumplimiento del principio de compromiso comunitario, en 2001 el MPSP inició diálogos previos a la elaboración del presupuesto, para obtener de la comunidad retroalimentación sobre asignaciones presupuestarias. Todos los comités de desarrollo, asociaciones de residentes, comités de vigilancia de barrios, comités de mezquitas y ONG de los pueblos del área de Seberang Perai –alrededor de 800 en total– fueron invitados a enviar sus respectivos memorandos y a asistir a la audiencia previa a la elaboración del presupuesto, para exponer sus puntos de vista. Sesenta y dos organizaciones asistieron a este diálogo en 2001 y 74 asistieron al diálogo en 2002. El incremento del número de asistentes es, a los ojos del Concejo, un reflejo de mayor conciencia por parte de la comunidad, y del reconocimiento de ésta con respecto al valor del diálogo como medio de comunicación. En 2002 se recibió un total de 190 memorandos.

De acuerdo con el alcalde del MPSP, los diálogos alertaron al Concejo acerca de las áreas prioritarias de prestación de servicios que requerían atención.⁹ Pese a que las asignaciones presupuestarias para los diferentes tipos de servicios no cambiaron sustancialmente como resultado de los diálogos, las localidades en las que estaba distribuido el gasto estaban muy sintonizadas con la retroalimentación de la comunidad. Por ejemplo, la proporción del presupuesto asignada para drenaje y disminución de las inundaciones siguió siendo aproximadamente la misma, pero el municipio supo qué localidades enfrentaban los problemas más severos de drenaje e inundaciones y consecuentemente a estas localidades se les dio prioridad en la asignación presupuestaria. El alcalde fue de opinión de que estos diálogos eran útiles para forjar mejores relaciones entre el municipio y la comunidad. Después de esta experiencia en la búsqueda de participación ciudadana tanto en la formulación del plan estratégico como en el diálogo previo al presupuesto, el MPSP tiene confianza en que podrá llevar a cabo exitosamente el programa AL21.

⁹ Entrevista hecha en agosto de 2002.

Colaboración entre SERI y MPPP

El desarrollo de relaciones entre ambos y una coyuntura de intereses, han sentado los cimientos para una mayor colaboración entre SERI y MPPP, tendiente a comprometerse en actividades participativas a nivel comunitario. A través de esta asociación, SERI ha obtenido exitosamente financiación del PNUD para llevar a cabo un proyecto sobre asociación público-privada en el reciclaje comunitario de desechos. El propósito de este proyecto es desarrollar procesos y estrategias realizables para mejorar el manejo de los desechos y promover prácticas de reciclaje de una manera que pueda beneficiar a los pobres del medio urbano. Los defensores claves del proyecto serán tres grupos-objetivo, cada uno representante de un segmento de la población urbana pobre. El comité coordinador del proyecto, de la Asociación de barrios del distrito nororiental, representará a la sociedad civil. Un agente reciclador con muchos años de práctica en el negocio representará a los socios del sector privado, conjuntamente con otros agentes recicladores y productores manufactureros. Y el MPPP proveerá la infraestructura y otras formas de apoyo básico. El proyecto espera mejorar las condiciones de higiene y la evacuación de desechos, inculcando prácticas de reciclaje y entrenando personal apto de las comunidades participantes, como catalizadores de programas futuros de reciclaje.

El MPPP está interesado en este proyecto debido a que coincide con una gran campaña del Ministerio de Gobierno Local para promover el reciclaje, y se espera que todas las autoridades desarrollen programas para darle ímpetu a la campaña. SERI diseñó conscientemente el proyecto de tal manera que se lleve a cabo a nivel comunitario, para superar la limitación que significó haber trabajado principalmente con la clase media que conoce el inglés. El proyecto todavía está por comenzar y será un caso de prueba para ver si el proceso participativo puede extenderse satisfactoriamente a las comunidades de la base.

Nuevas ferrovías, intersecciones de vías y vías ciegas

Organizaciones como el Fondo Patrimonial de Penang y la Asociación de Consumidores de Penang desde hace mucho tiempo han defendido

y se han comprometido con procesos participativos, y Salvemos Nuestras Selvas –organización nueva pero prominente– ha defendido una forma de compromiso todavía más directa e inclusiva.¹⁰ La participación constante de tantos miembros de la ciudadanía de Penang en todas estas iniciativas, indica su preocupación acerca de problemas significativos que actualmente afectan al estado. Ellos aprecian las oportunidades de reunirse con gente de mentalidad similar en un ambiente de apoyo para trabajar en red, intercambiar experiencias y hacer expresas sus preocupaciones ante las autoridades y agencias estatales. Aunque antes tendieran a trabajar como entidades separadas, ahora hay más oportunidades y canales para unir fuerzas y actuar más efectivamente sobre una plataforma común. La deficiencia está en la participación de las comunidades de base y marginadas, y tienen que encontrarse formas más efectivas de incluirlas.

SERI ha jugado un papel bastante efectivo como vínculo entre la sociedad civil y el gobierno –a tal punto que ha desarrollado una imagen ambivalente. Algunos lo ven como una organización gubernamental, por estar incorporado como un equipo de consejeros expertos para el gobierno estatal. Debido a que tiene fuertes lazos con otras ONG, también es percibido como una de ellas. Una distorsión particularmente innovadora en la descripción de SERI es que se trata de una ONG del gobierno. El Instituto ha tenido que trazar una línea muy estrecha entre “incentivar la voz popular y mantener la sensibilidad del gobierno” (Khoo, 2001, p. 54).¹¹

Penang siempre ha sido una sociedad abierta con libre flujo de ideas foráneas. Sin embargo Warburton (1998, p. 5) observa: “La retórica de participación comunitaria se ha ensayado muchas veces, pero en la práctica sigue siendo la excepción más que la norma.” De acuerdo con Plummer (2000, p. 11), el Estado a menudo permite “alguna forma de

¹⁰ Salvemos Nuestras Selvas es una coalición de grupos locales, formada con el objetivo de movilizar a los grupos de bajos ingresos que se vieron negativamente afectados con la revocatoria de la ley sobre control de rentas. Su organizador creó también un grupo denominado Iniciativa de Malasia para la Democracia Local (MALODI), que defiende la consulta y la participación comunitarias, lo mismo que la reintroducción de las elecciones para consejos locales.

¹¹ Khoo identifica este dilema en la implementación de la IPS, pero es igualmente aplicable al funcionamiento de SERI.

proyectos piloto con enfoque participativo financiados por donantes, pero... ante la sugerencia de cambio radical del statu quo, se tambalea.”

El gobierno sufre las enfermedades que plagan típicamente la estructura política convencional y la burocracia. Entre los pasos que habría que dar están los siguientes (Plummer, 2000, p. 132):

- Desarrollar capacidad del personal para procesos participativos.
- Establecer estructuras municipales efectivas para la prestación participativa de servicios.
- Crear sistemas y procedimientos de reforma para incorporar la participación.
- Fomentar un cambio de actitudes para asegurar la práctica de la democracia participativa.

Estas medidas se incluyeron en las estrategias del PSDP2, para promover un buen ejercicio del gobierno.

La participación ciudadana no puede nutrirse de la noche a la mañana y la vía hacia la democracia participativa tiene que abrirse gradualmente. Penang tiene un largo camino que recorrer en la práctica e institucionalización de la participación ciudadana. En todo caso, al parecer los ciudadanos y los funcionarios públicos están preparados para hacer lo que se necesite para marcar una diferencia.

Apéndice 6.1. Formas de participación en la prestación de servicios e infraestructura urbanos

Forma de participación	Características	Objetivos
<p><i>Manipulación</i> Se incluye la participación de la comunidad para fines de explotación.</p>	<p>Se incluye a las comunidades en el proceso de prestación de servicios sin una intención positiva ni una finalidad significativa. No hay toma de decisiones participativa. Las iniciativas manipulan a las comunidades para lograr acuerdo sobre intervenciones o sobre recursos humanos o financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza laboral gratuita • Recuperación de costos • Cumplimiento de condiciones de donantes • Ganancia política
<p><i>Información</i> Los proyectos no son verdaderamente participativos; los municipios simplemente imparten o las comunidades simplemente proporcionan información.</p>	<p>A las comunidades se les da información sobre las intenciones municipales. Esta información es controlada por el cuerpo gobernante y es improbable que la toma de decisiones esté abierta a cambios. El proceso no es transparente y el municipio no es responsable. Las comunidades comparten información con el municipio. No hay ningún control sobre la forma en que se use la información y tampoco hay proceso de retroalimentación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios instalados y en uso • Minimización de la resistencia comunitaria a intervenciones propuestas (por ejemplo, que las comunidades cedan tierras para la ampliación de vías) • Recuperación de costos
<p><i>Consulta</i> Las intenciones de los municipios son positivas pero la creación de capacidad es limitada y la institucionalización de los procesos escasa.</p>	<p>Se crean foros a través de los cuales las comunidades pueden comunicar sus puntos de vista sobre propuestas del municipio. El gobierno controla la información y la toma de decisiones, la cual puede adaptarse a los requerimientos locales. Se promueve la formación de grupos. Hay mayor responsabilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios instalados y en uso • Minimización de la resistencia comunitaria a intervenciones propuestas • Sentido de propiedad • Sostenibilidad • Eficiencia • Enfoque de grupos vulnerables como objetivos • Participación de costos • Autonomía comunitaria

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Apéndice 6.2)

Forma de participación	Características	Objetivos
<p><i>Cooperación</i> Esta es una forma más fuerte de toma de decisiones comunitarias que los municipios normalmente promueven después de haber creado cierta capacidad o después de un cambio político. Puede ser facilitada por ONG.</p>	<p>El municipio y la comunidad cooperan en una alianza tendiente a una prestación de servicios mejorada y sensible a la demanda. Desde una etapa temprana se incluye a las comunidades en el proceso. Generalmente hay más conocimiento de las necesidades de la mujer y de otros grupos vulnerables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de capacidad comunitaria • Sentido de propiedad • Sostenibilidad • Eficiencia • Enfoque de grupos vulnerables como objetivos • Participación de costos • Autonomía comunitaria
<p><i>Movilización</i> Las comunidades tienen el control de los procesos de toma de decisiones; los municipios entran a participar en iniciativas según lo requiera la comunidad.</p>	<p>Los municipios responden a los esfuerzos de las comunidades o les facilitan a las comunidades controlar sus propias iniciativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía comunitaria • Prestación de servicios manejada por la comunidad • Recuperación de costos
<p>Fuente: Plummer (2000)</p>		

Apéndice 6.2. Consejos consultivos del gobierno del estado de Penang

Económicos

- Consejo Económico de Penang
- Consejo de Desarrollo de Recursos Humanos de Penang
- Consejo Industrial de Penang
- Consejo Comercial de Penang
- Consejo de Asuntos del Consumidor de Penang
- Consejo K-ICT de Penang
- Consejo de Turismo de Penang
- Consejo de Desarrollo Empresarial de Penang
- Consejo Consultivo de la Construcción de Penang

Sociales

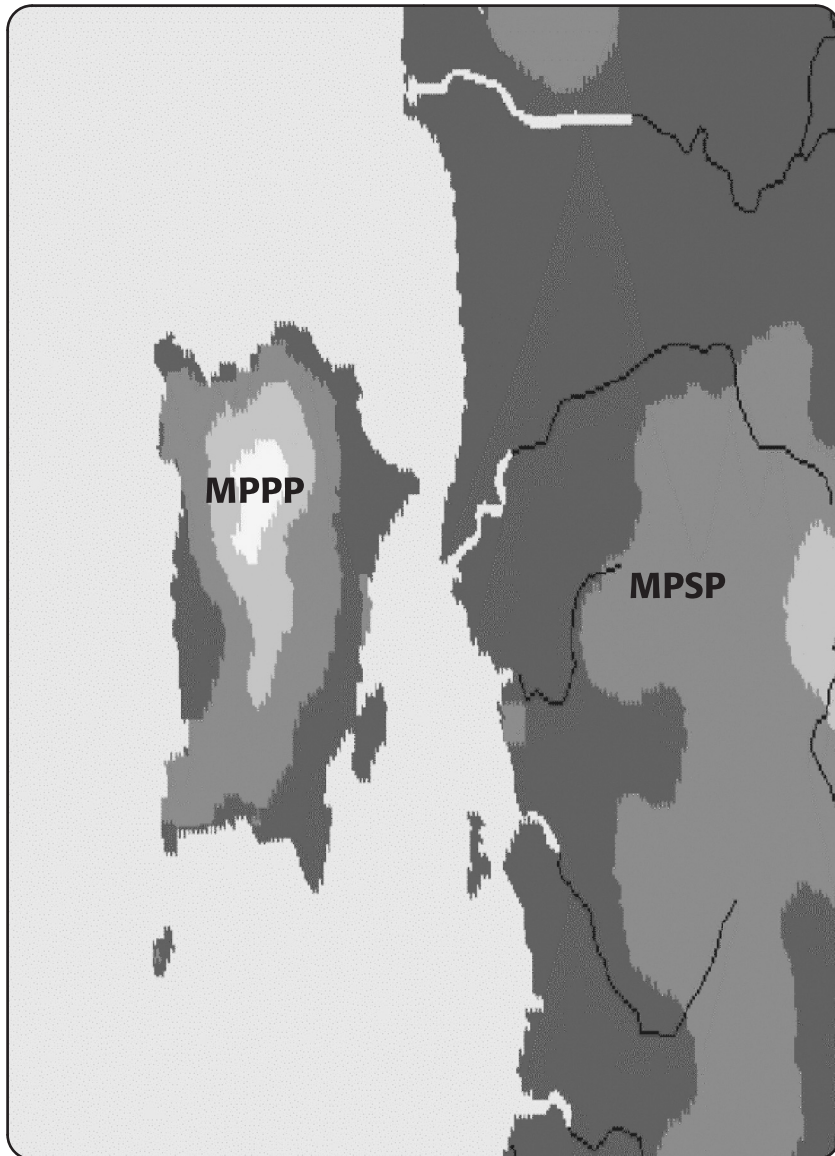
- Consejo Cultural de Penang
- Consejo de Deportes de Penang
- Consejo Juvenil de Penang
- Consejo de Bienestar de Penang
- Consejo Consultivo Educativo de Penang

Ambientales y otros

- Consejo Ambiental de Penang Foro
- Consultivo del Gobierno Local de Penang

Fuente: <http://www.bnpenang.org.my/BariPmap.htm> y www.abcmalaysia.com/maps/penang_map1.htm.

Apéndice 6.3. Mapa de Penang que muestra las jurisdicciones de los dos concejos municipales



Fuente: <http://www.bnpenang.org.my/BariPmap.htm> y www.abcmalaysia.com/maps/penang_map1.htm.

Referencias

- Anak-anak Kota Project Proposal*. 2001. www.seri.com.my/activities-1.htm.
- Chan, Chee Khoon y otros. 1999. *Sustainable Penang Initiative: Case Study of a Community and Sustainability Indicator Project*. Ottawa: Institute on Governance.
- González, Joaquín L. y otros. 2000. *Opting for Partnership: Governance Innovations in Southeast Asia*. Ottawa: Institute on Governance.
- Government of Penang. 2001. *The Second Penang Strategic Development Plan*. Penang.
- Khoo Salma Nasution. 2001. *The Sustainable Penang Initiative: Creating State-Society Partnerships for Sustainable Development*. Londres: International Institute for Environment and Development.
- Plummer, Janelle. 2000. *Municipalities & Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building*. Londres: Earthscan.
- MPSP (Seberang Perai Municipal Council). 2002. *Final Report of MPSP Strategic Plan*. Penang.
- SERI (Socio-Economic and Environmental Research Institute). 1999. *The Sustainable Penang Initiative: Penang People's Report 1999*. Penang.
- . 2001. *Penang Quality of Life Report*. Penang.
- Warburton, Diane, ed. 1998. *Community & Sustainable Development: Participation in the Future*. Londres: Earthscan.

CAPÍTULO 7



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE SURAKARTA, INDONESIA

M. Pratikno

En Indonesia, la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas estuvo ausente durante el régimen centralizado y militar de 1965 a 1998. A raíz del colapso del gobierno en 1998, se promovió la descentralización y se realizaron las primeras elecciones justas y libres en 34 años. El surgimiento de organizaciones de la sociedad civil y la libertad de prensa han matizado la reforma política.

Este capítulo muestra que la reforma política para establecer la descentralización y la democratización no garantiza una acrecentada participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. El papel fortalecido del parlamento local en el gobierno local, no ha intensificado la participación de la gente ni su control en la formulación e implementación de políticas. En un contexto políticamente activo, las organizaciones de la sociedad civil y la prensa local pueden estar en capacidad de expresarse en voz alta, pero no ser capaces de desarrollar una participación más efectiva.

Pese a esta visión pesimista, el caso del Municipio de Surakarta, en Java Central, demuestra que es posible promover la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas. Desarrollar una sociedad entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil es crucial para dar autonomía a la sociedad y reformar el sistema político y administrativo. Es esencial acometer serios esfuerzos para movilizar el apoyo de los grupos de interés, y también observar el proceso íntegro de participación. Durante los dos años iniciales de este proceso en Indonesia, se ha logrado avanzar un poco en el respaldo a la democracia

local, garantía de mejores asignaciones presupuestarias para los pobres y el desarrollo de un mejor ejercicio del gobierno.

No obstante, sigue habiendo algunas limitaciones. La participación de todas las cabezas de familia en los procesos de formulación de políticas no involucra automáticamente a la mujer, puesto que todas las cabezas de familia son hombres. La competencia política entre funcionarios del gobierno y políticos, que le imprimió energía a la reforma, podría reducir la legitimidad de la representación política. El apoyo por parte de los políticos locales sigue siendo limitado. Consecuentemente, la sostenibilidad de la promoción de la participación ciudadana podría verse amenazada a menos que se invirtiera mayor energía en los municipios del país.

La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas es casi totalmente inexistente en la historia de la política indonesia. Poco después del golpe militar que acabó con el gobierno civil en 1965, el autoritarismo político se convirtió en el principal rasgo de la política indonesia, ahora dominada por los militares. La centralización caracterizó la vida tanto política como económica, y el gobierno excluyó a la sociedad de la arena política.¹

Cuando el movimiento popular forzó exitosamente al presidente Suharto a dejar el poder luego de 34 años, la estructura política del país empezó a cambiar. El control del Estado se redujo significativamente y la libertad de expresión ganó espacio. La democratización y la descentralización se convirtieron en dos exigencias sumamente importantes de la sociedad. El año 1999 fue consagrado por la declaración del Estado de apoyo a la descentralización y la democratización. Se aprobaron leyes nacionales sobre los partidos políticos y el sistema electoral.

Las nuevas leyes establecieron la autonomía local y los principios de la democracia. Los gobiernos municipales recibieron mayor autoridad del gobierno central. También ganaron más libertad para generar ingresos locales propios y para gastar de acuerdo con la política local. La asamblea municipal se hizo más fuerte y ganó control político. En 1999 se eligieron los miembros de asambleas municipales, en las primeras elecciones libres y justas desde 1965.

¹ La literatura sobre la política indonesia denomina este período (1965-98) ya sea *autoritarismo burocrático* o *forma de gobierno burocrática*.

¿Ha traído el nuevo ambiente macropolítico cambios en términos de participación ciudadana, en los procesos de formulación de políticas de los gobiernos municipales? Este capítulo contempla el caso de la política presupuestaria en el gobierno municipal de Surakarta, en Java Central. Es un caso que ofrece un pequeño número de buenas prácticas de participación ciudadana en Indonesia. Muestra que iniciar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en Indonesia, no es complejo ni diferente, ni siquiera en una ciudad desarrollada como Surakarta. El estudio de caso ofrece muchas lecciones sobre formulación participativa de políticas públicas en un gobierno pos-autoritario como el de Indonesia.

De un gobierno centralizado a uno descentralizado

A raíz de la llegada al poder del régimen militar de Suharto en 1965, se desarrolló una estructura política altamente centralizada en nombre de la integración nacional, la estabilidad política y el desarrollo económico. Pese a que unidad y diversidad fue un eslogan político predominante de la época, el arreglo político no daba ningún espacio para el surgimiento de poderes competitivos por fuera de Jakarta. Se reprimió el poder local, por ejemplo, en la antigua provincia de Timor Oriental, en Papúa Occidental y en Aceh.

En apoyo a este arreglo político altamente centralizado, el gobierno de Suharto debilitó el poder local. Al hacerlo, una estrategia importante fue la institucionalización de un gobierno local muy centralizado y burocrático. A este respecto, la promulgación de la Ley 5 de 1974 fue muy significativa. La ley proveyó la base constitucional para la operación de una estructura política altamente centralizada al nivel local. Por debajo del gobierno central había tres niveles de autogobierno local: provincia, distrito (*kabupaten*, para las áreas rurales y semiurbanas) o municipalidad (*kota*, para las áreas urbanas), y el gobierno de pueblo. Aparte de tener autoridad propia en algunos asuntos (*Urusan Rumah Tangga Daerah*), el gobierno local era responsable de asegurar e implementar las políticas nacionales y provinciales.

El Ministerio de Asuntos Internos del gobierno central tenía bastante supervisión y control sobre una amplia gama de asuntos a todos los

niveles de gobierno, para la implementación de las políticas nacionales. La estructura gubernamental era de carácter monolítico; tenía un gobernador y jefe de distrito con garantía de conservar el poder a través del concepto de *penguasa tunggal* (la autoridad única). En nombre del interés nacional, las cabezas de las regiones tenían el derecho y la responsabilidad de guiar (o de intervenir en) todos los asuntos políticos, incluidos los partidos y las ramas legislativas de su territorio.

Los organismos legislativos locales estaban subordinados al gobernador o al alcalde y al brazo político del gobierno central. El Parlamento local, por ejemplo, no tenía ningún papel en la elección del gobernador ni del alcalde. Tampoco tenía un papel significativo en el control político ni en la supervisión, y el gobernador y el alcalde no tenían ninguna obligación ni responsabilidad ante él. Además, la estructura interna y las reglas operativas del Parlamento local, no daban propiamente ningún poder a sus miembros. Lo sustancial de ese Parlamento, como órgano representativo de los intereses locales era insignificante, debido a que el reclutamiento político de sus miembros estaba totalmente bajo el control y dependencia del poder político nacional.

La estructura política altamente centralizada también se reflejaba en el exceso de regulación y de burocratización de los asuntos locales. Propiamente todas las políticas, los programas y las actividades del gobierno local estaban sujetas a regulación y aprobación del gobierno central. Jakarta determinaba políticas, programas y actividades. En este contexto la participación ciudadana y la toma de decisiones a nivel municipal no existían. Sin embargo los burócratas de la élite, tanto del gobierno central como del local, se beneficiaban del sistema.

La presión por un sistema más descentralizado de gobierno provino fundamentalmente de fuera de la isla de Java. El arreglo político durante el gobierno de Suharto dio cabida y legitimidad para que el gobierno central tuviera control sobre los recursos económicos en las áreas locales. El gobierno central manejaba directamente actividades como las de minería y silvicultura en las islas externas. Esto, a su vez, brindó la base material para que Jakarta obtuviera todavía más control político sobre las áreas locales. La dispareja distribución de los recursos económicos entre la capital y el resto del país permitió a aquélla tener una base material fuerte y condujo a la dependencia local del centro, lo que proveyó más razones para que continuara la estructura política altamente centralizada.

La implicación política fue que la mayoría de las regiones por fuera de Java, especialmente las ricas en recursos naturales, como Papúa Occidental, Kalimantan Oriental, Riau y Aceh, estuvieran insatisfechas. Poco después de que el presidente Suharto fuera derrocado en 1998, emergieron los movimientos regionales reprimidos. Definiéndose ellas mismas como étnica o religiosamente diferentes del grupo dominante, muchas regiones exigieron mayores recursos políticos y económicos. Algunas pidieron incluso independencia, como en los casos de las provincias de Aceh y Papúa Occidental. Entonces, en nombre de la unidad nacional –la misma razón dada por el gobierno de Suharto en 1966–, en 1999 el gobierno de Habibie declaró un régimen descentralizado.

Regulación de 1999 sobre autonomía local

Durante el débil y corto período de Habibie entre 1998 y 1999, éste promulgó nuevas leyes sobre gobierno local y relaciones financieras centro-localidades (Ley 22 y Ley 25 de 1999), las cuales garantizaban autonomía y democracia parlamentaria a nivel regional. Dichas leyes tienen implicaciones de largo alcance para cambiar el carácter estructural de las relaciones entre los gobiernos central y local en Indonesia.

La Ley 22 de 1999 descentraliza la autoridad a los gobiernos distrital y municipal, más que al nivel provincial. Limita la autoridad del gobierno nacional a relaciones internacionales, defensa, política monetaria, religión y administración de justicia. Las oficinas del gobierno central a nivel provincial también están limitadas a estas cinco áreas, y su posición a los niveles distrital y municipal quedó disuelta. La Ley 25 de 2000 menciona en detalle las actividades y áreas de autoridad bajo los niveles central y provincial de gobierno; las actividades que no están en la lista caen en manos del gobierno distrital o municipal. Pero en todos los casos el gobierno central tiene autoridad para fijar estándares y hacer seguimiento y supervisar al gobierno local en la implementación de su autonomía.

La ley también fortalece la posición del parlamento local en los niveles distrital y municipal. Este tiene el derecho de determinar la regulación local, para incluir la elección de la cabeza de la región sin intervención alguna de Jakarta. Incluso tiene el derecho de destituir a un alcalde, con aprobación presidencial. La nueva ley estipula claramente que si la ren-

dición de cuentas de un alcalde –que tiene lugar cada año en la sesión plenaria del parlamento local– es rechazada dos veces, el alcalde tiene que renunciar. Por ejemplo, en 2001 el jefe del distrito de Semarang, Java Central, decidió renunciar debido a la presión política del Concejo local. En 2002, el jefe del gobierno municipal de Surabaya también fue removido de su cargo, por el parlamento local.

Aparte de la sólida base constitucional que proveen las nuevas leyes, los nuevos parlamentos locales tienen fuerte legitimidad política. Esto se debe a que son elegidos a través de un proceso democrático, es decir, mediante elecciones libres y justas. Pese a la persistencia del debate entre los indonesios acerca de si el nuevo concejo representa a la gente, a los partidos o incluso a los propios miembros del concejo local, el hecho de que sea el resultado de un proceso político democrático significa que refleja y representa las aspiraciones de la gente de la localidad. A diferencia del pasado, todos los miembros del nuevo parlamento local están libres de selección política. Es más, la mayoría de ellos es ajena a la burocracia. No obstante, se conserva la presencia de posiciones militares designadas. El número de éstas se ha reducido significativamente, aproximadamente al 10% en promedio, pero desde el punto de vista de la democracia su presencia es problemática.

La Ley 25 de 1999 sobre relaciones financieras entre el centro y las localidades introdujo algunos cambios importantes en la financiación de los gobiernos locales. Esta ley estipula que el 25% del ingreso nacional debe distribuirse por subvenciones globales a los gobiernos locales. En el pasado no había garantía del monto de dinero que se le fuera a entregar al gobierno local. Otro cambio importante es la introducción de la participación entre el gobierno central y el local, de los ingresos provenientes de recursos naturales tales como petróleo, minería, silvicultura y pesca. En el pasado no había más que el impuesto sobre la propiedad, un impuesto nacional que era compartido entre el gobierno nacional y los locales. Ahora un distrito que produzca petróleo recibe el 6% del total de ingresos generados por esta fuente, y el gobierno provincial recibe también el 6%.

Esta política es celebrada por las regiones que son ricas en recursos naturales, como Kalimantan Oriental, Riau, Papúa Occidental y Aceh. Políticamente, eso reduce las tensiones entre Jakarta y las regiones. En 1998-99 habían surgido tensiones debido a que una de las fuentes de conflicto político entre la capital y algunas regiones, era la insatisfacción

económica de estas últimas. Sin embargo, la política no contribuye al presupuesto regional de aquellas regiones que son pobres en recursos naturales.

Problemas macro en la implementación

Los cambios en las relaciones centro-localidades, así como en los arreglos políticos locales, son un signo prometedor para el país y su capacidad de atender a los problemas regionales. Las leyes prometen amplia autonomía local, la cual parece ser un arreglo político apropiado para responder a los problemas de insatisfacción política en las islas exteriores. Al mismo tiempo, seguramente conducirán a la realización de los principios democráticos en el país, especialmente en el nivel local. En todo caso, en el período de transición se han presentado problemas, especialmente durante 1999-2001.

Un aspecto de primer orden en la implementación de la política de descentralización es la noción de localidad, la cual está estrechamente relacionada con el concepto de etnia o de religión, cosa que los líderes políticos de Jakarta temen ponga en peligro a la nación. Las áreas locales han sometido a consideración del gobierno central y del parlamento nacional más de 70 propuestas que piden el derecho a ser distritos, ciudades, e incluso provincias independientes. La mayoría de ellas justifica la demanda en nombre de las categorías étnicas o de otro tipo. En este contexto, transferir poder de la capital a las localidades significaría también dar espacio para que grupos políticos locales basados en la etnia y la religión, compitan mutuamente por el poder. Además la autonomía local daría espacio para revivir la aristocracia local. Hay indicios de que el nuevo arreglo político podría devolver a la política local la vieja estructura feudal. En algunos casos esto conduciría a un conflicto horizontal generalizado en la sociedad, como en la provincia del Norte de Maluku.

Las élites políticas de Jakarta frecuentemente han señalado que la autonomía local ha conducido al surgimiento de conflictos entre distritos o municipios, o entre distritos y municipios dentro de una provincia. En varias regiones ha surgido un conflicto entre pescadores de diferentes distritos, que frecuentemente está conectado con el problema de la autonomía local. Muchos gobernadores se sienten decepcionados cuan-

do los líderes de gobiernos distritales y municipales están ausentes de las reuniones de coordinación.

Otro problema importante ha sido la expansión de la corrupción a nivel local, especialmente entre los miembros del parlamento local y los partidos políticos. Las evidencias de algunas regiones revelan que, la transferencia de poder de Jakarta también significa transferencia de corrupción, estancamiento y nepotismo. Aunque en la capital aún no se ha reducido la corrupción, su expansión al nivel local se ha incrementado significativamente. *Política monetaria* se ha convertido en una expresión común para explicar el comportamiento de los miembros del parlamento local.

La tensión política y la colisión entre las ramas ejecutiva y legislativa también es una preocupación pública importante. La posibilidad de que el parlamento local intervenga en la burocracia, o de que la burocracia lo boicotee podría amenazar seriamente el ejercicio del gobierno, el desarrollo y los servicios públicos en áreas locales.

Poco después de que las nuevas leyes entraran en vigencia, los gobiernos locales hicieron las nuevas regulaciones locales. Infortunadamente, la mayoría de las regulaciones concernían al esfuerzo por generar ingresos locales, que, de acuerdo con la Cámara de Comercio de Indonesia, desalentaba la inversión.

Desde noviembre de 2000, en muchas provincias, distritos y municipios se ha establecido una diversidad de impuestos y cargos locales. Los más comunes son los impuestos o cargos sobre bienes transportados dentro o fuera de la región. La provincia de Lampung, por ejemplo, recauda impuestos de comerciantes que transportan productos agrícolas de esa a otras regiones. El distrito de Pasaman obliga a los comerciantes que transportan bienes desde y hacia su territorio, a presentar una carta del gobierno distrital que declare el origen de los bienes. Los comerciantes tienen que pagar un derecho por la carta. Estas clases de regulaciones han estimulado el debate público, el cual probablemente se concentre en la política de descentralización que se está implementando.

De hecho, las discusiones públicas sobre gobierno local en Indonesia durante el primer año de política de descentralización (2001) han encontrado que éste es insensible e irresponsable. Por tanto, una cuestión crucial concierne al grado de participación de la gente en el proceso de formulación de políticas de este nivel de gobierno.

En el caso del Municipio de Surakarta, en Java Central, tanto la sociedad civil como el gobierno municipal se han dado a la tarea de incrementar los procesos participativos en la toma de decisiones. Este caso muestra las dificultades de hacer tal cosa en un gobierno pos-centralizado como el de Indonesia.

Transición en Surakarta: movimiento popular

La moderna Surakarta es una de las ciudades medianas de Indonesia. Su población es ligeramente superior a los 750.000 habitantes. Conocida comúnmente como Solo, Surakarta es uno de los grandes destinos turísticos de Indonesia. Localizada en medio de la provincia de Java Central, es también uno de los centros de comercio más importantes de esta provincia. Ciudad antigua, su patrimonio se remonta al reinado de Surakarta Hadiningrat en el siglo XVII. El pueblo de Solo es cortés y amistoso, y estrechamente asociado con la antigua cultura de los javaneses.

Pero Solo es también interesante debido a los incendios y revueltas durante la crisis política de 1998-99. En 2002, el gobierno municipal destinó más de 34.000 millones de rupias indonesias, aproximadamente el 5% del presupuesto total, a reconstruir la casa de gobierno incendiada.

La democratización y sus problemas

Por debajo del gobierno municipal hay dos estratos gubernamentales: el gobierno de *Kecamatan* (subdistrital o submunicipal) y el gobierno *Kelurahan* (del pueblo). El municipio de Surakarta consta de 5 *Kecamatan*, los cuales están divididos en 22 *Kelurahan*.

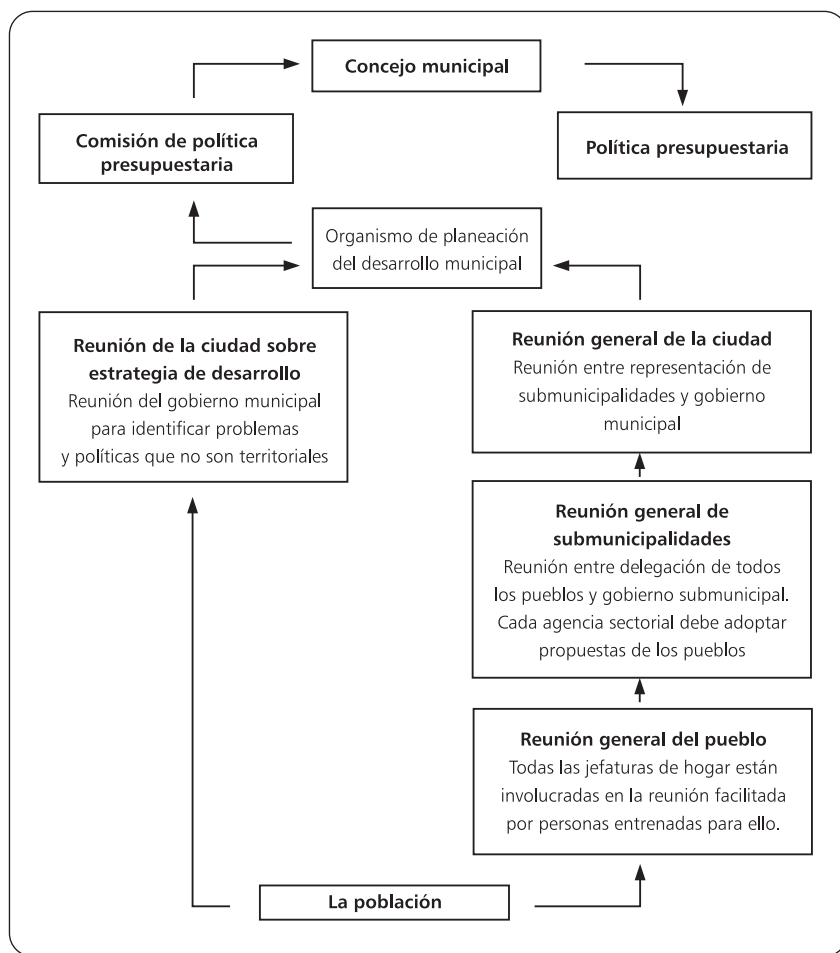
Luego de la implementación de la ley de 1999 sobre gobierno local, el gobierno municipal de Surakarta (lo mismo que otros gobiernos municipales y distritales de Indonesia) obtuvo el control de importantes asuntos públicos, incluidos educación, atención médica, servicios sociales y administración de la tierra. En el año fiscal de 2002 el presupuesto del gobierno municipal fue de 70.000 millones de rupias indonesias, que fue mayor que el presupuesto distrital o municipal promedio del país.

Elegido en 1999, el concejo municipal tiene fuerte legitimidad política en la estructura política de Surakarta. De acuerdo con las regulacio-

nes del gobierno central, la planeación del desarrollo debe hacerse de la base hacia arriba, comenzando por el gobierno de *Kelurahan*, luego el de *Kecamatan* y luego el gobierno municipal (gráfico 7.1). Sin embargo, la participación ciudadana en el proceso no quedó garantizada e incluso podía excluirse del mismo.

A nivel de pueblo, la planeación del desarrollo la decidía un cuerpo representativo denominado LKMD. Los miembros de esta institución eran nombrados por la cabeza del pueblo, quien a su vez era la cabeza

Gráfico 7.1. Mecanismo participativo de planeación del desarrollo



del LKMD. Este cuerpo representativo no estaba obligado a incluir campesinos en el proceso de planeación del desarrollo.

Para la formulación de la política de planeación y elaboración del presupuesto municipal, las propuestas de los gobiernos de pueblo eran compiladas a nivel de *Kecamatan*. Este nivel de gobierno priorizaba los programas con base en las propuestas de los pueblos. No obstante, dado que en esta etapa no había representantes de los pueblos involucrados, el gobierno submunicipal tenía completa autonomía en la formulación de políticas.

Las propuestas de las submunicipalidades eran entonces sometidas a consideración del gobierno municipal y discutidas en una reunión del organismo de planeación municipal, las agencias sectoriales y la jefatura del gobierno submunicipal. En este ambiente político centralizado, el proceso de planeación, formalmente de la base hacia arriba, en la práctica se invertía fácilmente de la cima hacia abajo.

La reforma política de 1999, que incluyó la estipulación de la política de descentralización y democratización, fortaleció el concejo municipal. El concejo que fue elegido en 1999 tenía fuerte legitimidad política y poder político formal. Podía intervenir en muchos aspectos de procesos gubernamentales que tradicionalmente habían sido controlados por el gobierno central.

Sin embargo, la democratización todavía no ha producido cambios significativos en la participación ciudadana. La mayoría de la gente sigue estando excluida del proceso.

Asociación

La idea de desarrollar una política participativa de planeación y presupearia no es nueva en Surakarta. Muchos componentes de la sociedad civil, especialmente ONG y académicos, han estado trabajando duro para incrementar la participación. Debido al sistema de gobierno autoritario y excluyente hasta 1998, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil concentró su agenda en fortalecer la organización de grupos comunitarios en general, más que en incrementar la participación popular directa en la formulación de políticas públicas.

Desde la década del setenta algunas organizaciones de la sociedad civil, en especial ONG, universidades y grupos locales de prensa, han

operado en Solo. En 1978 se creó una ONG denominada LPTP (*Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan* o instituto para el desarrollo de tecnología rural), la cual adquirió importancia. Con el impulso que le imprimieron algunos activistas de alto nivel educativo, esta ONG organizó los grupos de base en las comunidades de Solo. En los 90, el número de ONG creció significativamente.

Algunas ONG se interesan por asuntos específicos, como el medio ambiente (por ejemplo, Gita Pertiwi), o la igualdad de género (Mitra Wacana, Gerakan Anti Kekerasan Terhadap Perempuan Indonesia, Lembaga Studi Pengembangan Perempuan dan Anak, Pusat Studi Wanita de UNS, y UMS). Pero las ONG más grandes se concentran en organizar a las comunidades locales. KOMPIP (Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik) es una importante, que ha sido capaz de organizar algunas comunidades marginadas. SOMSIS (Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta) y P3S (Paguyuban Penata Parkir Surakarta) son ejemplos de organizaciones de base a nivel comunitario.

Algunas ONG están trabajando en desarrollar el entendimiento entre grupos en Solo. Por ejemplo, la ONG Paguyuban Masyarakat Surakarta (PMS) está ayudando a mejorar las comunicaciones entre grupos étnicos. Otra organización importante en este aspecto es Paguyuban Pasopati, una asociación de fútbol americano que ha logrado servir de puente social y cultural entre grupos étnicos, religiosos y económicos de Solo.

Pocas ONG se concentran en servir de puente entre el Estado y la sociedad civil. Ha sido difícil promover la asociación entre gobierno y ONG. Antes de 2000, los gobiernos locales habían rechazado la idea de desarrollar la participación popular, y las organizaciones de la sociedad civil habían sido incapaces de convencer al gobierno municipal de comprometerse en una política presupuestaria más participativa.

A raíz de las revueltas e incendios en la ciudad en 1998-99, las organizaciones de la sociedad civil ganaron un nuevo papel. Un grupo de activistas de ONG y académicos trató de hacer alianzas con el gobierno para promover la formulación participativa de políticas.

Del lado del gobierno, especialmente entre algunos miembros del Órgano Municipal de Planeación del Desarrollo (Bappeda) también empezó a crecer la idea de planeación participativa. Como teoría, esta idea no era nueva en Indonesia. Pero el ímpetu de la libertad política

que empezó en 1999, persuadió al gobierno de contemplar más seriamente la posibilidad de planeación participativa.

Algunos activistas de ONG encontraron socios en el gobierno, especialmente funcionarios superiores del organismo de planeación del desarrollo. Por primera vez en más de tres décadas, personas que aparentemente venían de mundos diferentes empezaron a actuar, discutir y trabajar juntas. Empezó a crecer la idea de desarrollar una asociación entre instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Si bien otras ONG de Surakarta se concentran en fortalecer las organizaciones comunitarias, las asociaciones apoyan al gobierno en planeación y elaboración del presupuesto, y en identificar factores potenciales para promover los procesos participativos de toma de decisiones. El grupo de ONG socias estableció la llamada Asociación Indonesia para Iniciativas sobre Ejercicio del Gobierno Local (IPGI, por sus iniciales en inglés) de Solo en 2001. Podría ser la primera ONG importante dedicada a desarrollar la asociación entre la sociedad civil y el gobierno en Solo. IPGI promueve la democracia fortaleciendo la capacidad de los grupos de la sociedad civil y también del gobierno local.² En el caso de Solo, uno de sus programas más importantes es desarrollar la participación popular en la toma de decisiones públicas.

La IPGI de Solo es parte de un grupo de trabajo en red de la IPGI a nivel nacional. Con su secretario nacional en Bandung, Java Occidental, el Secretariado General de la IPGI tiene tres grupos locales de trabajo en red: IPGI de Bandung, IPGI de Solo, e IPGI de Riau. Los tres grupos concentran sus actividades en el desarrollo de planeación y formulación participativas de políticas públicas. En términos de membresía, las tres ramas locales constan de activistas de ONG, académicos locales y funcionarios gubernamentales.

Mobilización de apoyo

La principal agenda de la asociación entre ONG y el gobierno era movilizar apoyo de los diferentes actores para la toma participativa de deci-

² Véase el boletín informativo de IPGI *Media Partnership IPGI*, publicado por primera vez en 2001 (http://www.clgi.or.id/clgi_newsletter.asp).

siones públicas. En primer lugar, es importante que el grupo logre apoyo del Estado, que antes monopolizaba el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, también es importante ganar apoyo de la comunidad local a nivel de las bases, de otras ONG y de los medios locales de Solo.

Inicialmente, la mayoría de los funcionarios gubernamentales rechazó la idea de la planeación participativa. Después de mucho cabildeo y persuasión, la asociación consiguió apoyo del alcalde, logro que fue un gran paso para ganar mayor apoyo del gobierno. El alcalde adoptó las ideas de la asociación sobre la formulación participativa de políticas públicas en su decisión de promover una política participativa de planeación y presupuestaria (*Surat Edaran Walikota*) en enero de 2001. A raíz de esto, el rechazo abierto por parte del gobierno local, descendió significativamente. Al año siguiente el alcalde renovó y fortaleció aún más esa disposición con la Decisión No. 410/45-A/1/2002 (Keputusan Walikota tentang “Pedoman Penyelenggaraan Musyawarah Kelurahan Membangun, Musyawarah Kecamatan Membangun dan Musyawarah Kota Membangun di Kota Surakarta Tahun 2002”). Aunque esto no garantiza total apoyo de todo el gobierno municipal, ciertamente ha tenido un impacto positivo en la planeación participativa.

Las disposiciones del alcalde estipularon que la toma de decisiones sobre planeación del desarrollo y distribución del presupuesto, debe ser participativa a través de procesos a los siguientes niveles:

1. Nivel de pueblo.

- Reuniones de asociaciones de barrio.
- Reuniones de representantes de barrio y funcionarios del gobierno del pueblo (el comité organizador) para preparar reuniones generales a nivel del pueblo, con la elaboración de las reglas y la identificación de problemas.
- Reuniones generales de todas las jefaturas de hogar del pueblo para discutir los borradores del comité organizador, formular la distribución del presupuesto del gobierno del pueblo y proponer planes de desarrollo a niveles superiores de gobierno.

2. Nivel submunicipal.

- Reuniones de funcionarios del gobierno submunicipal y representantes de los pueblos (el comité organizador) para preparar

reuniones generales a nivel submunicipal mediante la elaboración de reglas e identificación de problemas.

- Reuniones generales de representantes de pueblos y de la comunidad empresarial, organizaciones de la sociedad civil y líderes sociales, para discutir los borradores del comité organizador y proponer planes de desarrollo para presentar a consideración del gobierno municipal.

3. Nivel municipal.

- Reuniones organizadas por el organismo municipal del planeación del desarrollo del gobierno municipal con los jefes de los gobiernos submunicipales, cámaras de comercio y organizaciones de la sociedad civil, para crear un comité organizador, preparar reglas y planes de desarrollo espacial y sectorial basados en las propuestas submunicipales.
- Reuniones generales a nivel municipal para discutir lo borradores preparados por el comité organizador y proponer planes de desarrollo al Parlamento municipal.

Puesto que el gobierno local no tiene experiencia en facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, la asociación (IPGI) y otras ONG juegan un papel crucial. Se organizó una serie de discusiones por grupos de focales con gente de la localidad, para desarrollar una mejor comprensión sobre el importante papel del pueblo en el proceso. Se reclutaron y entrenaron facilitadores de todos los pueblos.

Logros y limitaciones

La experiencia del municipio de Surakarta es más un ejercicio que un modelo definitivo. Se ha implementado apenas durante dos años, como una situación de aprendizaje, en un primer paso. La mayoría de los grupos de interés no tiene ninguna experiencia en procesos participativos de toma de decisiones. No obstante, el ejercicio evidentemente ha contribuido al desarrollo de la democracia y ha promovido un mayor papel de la participación de los ciudadanos locales en la formulación de políticas públicas.

Aunque el ejercicio se proponía involucrar en el proceso de toma de decisiones a tanta gente como fuera posible, en la mayoría de los pueblos, los invitados a las reuniones generales del pueblo son jefaturas de hogar. Puesto que éstas son siempre hombres, casi todos los participantes en las reuniones generales del pueblo han sido hombres, y el proceso ha carecido de igualdad de género. A partir de 2002 algunos pueblos iniciaron reuniones más inclusivas, invitando tanto a los esposos como a las esposas de cada hogar. Sin embargo no muchas mujeres han asistido.

Un logro importante de la planeación participativa, es la inclusión de más gente en la formulación de las políticas de distribución presupuestaria. Por primera vez en la historia de Surakarta, la mayoría del pueblo, que son los pobres, ha estado involucrada en la formulación de políticas. Ha empezado a darse una mejor asignación presupuestaria para este segmento de la población. En algunos gobiernos rurales es interesante la política sobre presupuesto. Dado que muchos de los campesinos son conductores de bicitaxis, la asamblea popular asigna un monto de dinero para ofrecerles préstamos blandos para comprar bicitaxis.

La acrecentada participación de la gente en la formulación de políticas públicas y el control de las mismas, ha significado que el pueblo conozca más las políticas y los programas gubernamentales para el desarrollo. La demanda de mayor transparencia en el ejercicio del gobierno se ha incrementado significativamente ¿Continuará el proceso? Un mayor apoyo de los políticos locales aseguraría el futuro de la participación ciudadana en las políticas públicas en Solo. Es posible que el proceso de iniciar la participación ciudadana en las definiciones de las políticas continúe, pues seguramente quienes se han beneficiado de ella no estarán dispuestos a perder lo que han ganado.

CAPÍTULO 8



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN FERNANDO, PAMPANGA, FILIPINAS

Edel C. Guiza

La descentralización constituye un requisito previo a la autonomía local –la cual es el grado de autodeterminación que ejerce una división del gobierno local frente al gobierno central. Dicho proceso distribuye el poder del centro, trasladándolo a las divisiones del gobierno local, que están más cerca de los ciudadanos. En este sentido, traslada el proceso decisorio a la comunidad, permite la participación de actores y mejora la eficacia y eficiencia de la prestación de servicios básicos.

La descentralización ocurre de dos maneras. La primera, la delegación de poderes, conocida como descentralización política, implica la transferencia del poder a los gobiernos locales por parte de las autoridades centrales. En la segunda, la desconcentración, o descentralización administrativa, una autoridad del gobierno central delega sus funciones a las unidades locales. Filipinas ha experimentado ambas formas de descentralización: hace algunos años, inició el proceso mediante la creación de oficinas regionales y, en 1991, delegando poderes y responsabilidades en los gobiernos locales. El gobierno confía en que transfiriendo un mayor número de poderes y de funciones a las unidades del gobierno local, logrará fortalecer el proceso de redemocratización, iniciado a finales de los años ochenta, y estimulará el desarrollo local.

Después de diez años de delegación de poderes, el paisaje local de Filipinas incluye muchas historias de logros de los gobiernos locales que son innovadoras, y marcan una diferencia en la vida de sus ciudadanos. El estudio de caso de San Fernando que presentamos, es una de las historias valiosas sobre un grupo de personas que aprovecharon una crisis,

trabajando juntas para sobrevivir y para transformar a su ciudad sumida en las ruinas de una erupción volcánica, de inundaciones y de tifones. El capítulo intenta resolver los siguientes interrogantes: ¿Cómo pudieron los ciudadanos de San Fernando, una zona devastada y propensa a las calamidades, ser capaces de transformar a su ciudad? ¿Cuál fue el papel del gobierno local? ¿Cómo pudo generar los recursos necesarios para financiar la transformación y mejorar la prestación de servicios básicos? ¿Cuáles fueron los resultados? ¿Qué lecciones prácticas y perspectivas, se pueden derivar de esta experiencia? ¿Cuáles son las condiciones de sostenibilidad y capacidad de reproducción? Un breve repaso a las principales características políticas, económicas e históricas del país nos permite tener un telón de fondo para el caso de San Fernando. El capítulo hace hincapié en las políticas de descentralización y específicamente en las disposiciones más sobresalientes de la Ley de gobierno local, promulgada en 1991, la cual institucionaliza la participación ciudadana para la promoción de una gobernabilidad local adecuada. El análisis del contexto de las políticas nacionales y de sus principales tendencias, constituye el marco más apropiado para comprender el caso de San Fernando.

Perfil del país

Filipinas está conformada por 7.100 islas, de las cuales Luzón, Visayas y Mindanao son las principales. A diferencia de otros países de Asia, su población de 80,1 millones de habitantes –según cálculo de 2001– es predominantemente Católica Romana, un legado de más de tres siglos del régimen colonial de España. La segunda lengua es el inglés, asimismo un legado colonial, aunque de los Estados Unidos, y la tasa de alfabetismo es una de las más altas de Asia.

Filipinas despertó la envidia de los países del sudeste asiático en los años cincuenta y comienzos de los sesenta. Sin embargo, con excepción de Indonesia, en los años noventa, el país iba a la zaga de sus vecinos. En 2001, el país registró un aumento de 3,4% del producto interno bruto (PIB). El déficit fiscal, equivalente a 3,8% del producto nacional bruto (PNB), se financiaba por medio de empréstitos del gobierno nacional. En 2001, la deuda pública total se calculaba en 1,2 trillones de pesos, cerca de 90 mil millones de pesos superior a la deuda

pública de 2000¹. Los pagos del servicio de la deuda externa ascendieron a 16,4% de las exportaciones totales de bienes y servicios. El gobierno nacional recortó las inversiones de capital e infraestructura para reducir el déficit fiscal y, si bien se registró un decrecimiento del gasto público, el gasto del consumo privado continuó siendo elevado, gracias a las cuantiosas remesas de millones de trabajadores filipinos en el extranjero, las cuales se calculan en 8% del PNB (ADB, 2003).

Reducción de la pobreza

En 2001, la incidencia de la pobreza era 2,6 puntos porcentuales superior al nivel de 1997. Las estimaciones más recientes indican que el ingreso de 39% de la población total está por debajo del umbral nacional de pobreza. Mientras la pobreza es más grave en las zonas rurales, la urbana ha aumentado debido a la afluencia de inmigrantes rurales a los centros urbanos en busca de trabajo. En 2001, la tasa de desempleo se calculaba en cerca de 11%, considerada la más alta de la región (ADB, 2003). Un objetivo primordial del gobierno ha sido reducir la pobreza. La actual administración ha formulado un conjunto integral de mediaciones, siendo el fortalecimiento de las instituciones democráticas a diferentes niveles del gobierno una característica clave para conferir poder a la gente.

La pobreza del país se ha atribuido a una serie de factores internos y externos. La crisis financiera de Asia de 1997 destruyó los logros alcanzados hasta entonces en la reducción de la pobreza. Muchos consideraban que la concentración de la riqueza y de los recursos en manos de unas pocas familias oligárquicas, quienes controlan la burocracia del Estado influyendo las decisiones, ocupando cargos públicos o financiando las campañas electorales de los políticos y haciendo que éstos queden en deuda con ellos, es el factor interno clave.

Para el gobierno, considerado como mucho más débil que la mayoría de los gobiernos del sudeste asiático, resulta difícil soportar la presión de estas élites económicas y políticas, ensanchando así la brecha entre los pocos ricos y los muchos pobres. Por diversas razones, entre ellas la ausencia de voluntad política por parte del gobierno y los recur-

¹ La tasa de cambio equivale a 50 pesos por dólar.

sos insuficientes para ejecutar las estrategias, los intentos de desarrollo social del pasado no han logrado llegar a los pobres.

Esfuerzos de democratización

El surgimiento de organizaciones de la sociedad, constituye un logro significativo de la democracia de Filipinas. Estos grupos surgieron para compensar el fracaso del gobierno en resolver las condiciones socioeconómicas cada vez más deterioradas y para presionar por la reforma de las políticas del Estado. El movimiento estudiantil de finales de los años sesenta y comienzos de los setenta produjo la primera generación de ONG líderes, quienes trabajaron con los sindicatos y con las comunidades urbanas pobres. Después de la declaratoria de ley marcial de 1972, el Frente Democrático Nacional dirigió una lucha armada contra el gobierno, mientras los Socialdemócratas organizaban asociaciones para difundir su propio credo. Surgieron otros grupos, como grupos de mujeres, de derechos humanos y ambientales.

Durante el gobierno de Aquino (1986-1992), el entorno de las políticas facilitó la expansión de las ONG y de otros grupos. Según el número de ONG registradas ante la Comisión de Bolsa y Valores, surgieron cerca de 16.000 organizaciones en dicho período. Había libertad de organización y se canalizaban fondos para que ellas participaran del trabajo de desarrollo económico y social, incluyendo la prestación de servicios básicos. Las ONG realizaron investigaciones para apoyar la defensa de las políticas, reconfiguraron la agenda pública articulando los intereses de los grupos marginados y planteando temas antes ignorados o reprimidos. Asimismo, impulsaron la ejecución de las políticas públicas existentes en beneficio de los pobres.

Durante los gobiernos de Aquino (1986-92) y Ramos (1992-98), líderes de estos organismos ocuparon altos cargos, allanando el camino para la creación de asociaciones estratégicas entre el gobierno y sociedad civil. Esta práctica ha continuado vigente durante los gobiernos de Estrada (1998-2001) y Arroyo (a partir de 2001). El trabajo de las ONG ha hecho al gobierno consciente de su obligación de trabajar por quienes más lo necesitan: los pobres y los marginados.

Los partidos políticos también se han percatado de la necesidad de una participación activa en la construcción de un Estado eficiente y equitativo, que trabaje en bien del desarrollo del país. En mayo de 2002, se

realizó la conferencia de todos los partidos, con el objeto de presentar una agenda económica y política unificada, con base en los seis temas siguientes: i) Superar la pobreza mediante mayor productividad y competitividad, junto con una gestión fiscal sólida; ii) Mejorar el orden social y la seguridad mediante de la observancia de la ley, la cooperación y una justa administración de la justicia; iii) Movilizar la participación de la sociedad civil en beneficio de mejor gobernabilidad; iv) Fomentar el bienestar y el desarrollo de los pueblos musulmanes e indígenas para construir nación; v) Fortalecer las instituciones mediante una reforma constitucional y electoral, y vi) Mejorar la coordinación entre el gobierno nacional y el local, para tener una administración pública eficaz.

La reunión fue saludada como un primer paso para cambiar la imagen negativa de los partidos políticos del país. La gente los considera débiles desde el punto de vista institucional, conducidos de manera personalista y caudillista, carentes de bases ideológicas, comprometidos con intereses particulares y dedicados exclusivamente a su agenda estrecha, desprovistos de interés por el país en su totalidad.

Las iglesias y las organizaciones religiosas también han jugado un papel trascendental, haciendo al gobierno consciente de las necesidades de los pobres y teniendo una participación activa en el entorno cambiante. Para no quedarse atrás, y afirmando sus responsabilidades sociales corporativas, la comunidad empresarial ha asumido una posición más activa en los asuntos económicos, políticos y sociales del país.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer, dada la magnitud de los problemas que enfrenta el país. Se hace necesario nutrir a una sociedad civil fuerte para fomentar y proteger los intereses de los pobres, habilitándolos de manera que ellos mismos estén en capacidad de afirmar sus propios derechos. La participación activa de la sociedad civil, aunada a instituciones públicas fuertes, garantizaría un Estado eficaz, capaz de trabajar por el bien común y actuar como una fuerza compensatoria o un equilibrio frente al poder de las élites económicas y políticas. La descentralización del Estado ha sido aclamada como un paso hacia el fortalecimiento del papel de la sociedad civil.

Visión histórica e iniciativas recientes

Del centralismo colonial a la Independencia

Antes de que Filipinas se convirtiera en una colonia española, los asentamientos de los filipinos, conformados por grupos de treinta a cien familias, se encontraban alejados entre sí, y cada asentamiento satisfacía sus propias necesidades. No existía un gobierno central o nacional. Asistido por el consejo de ancianos, el jefe de la tribu ejercía el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

El desarrollo de gobiernos autónomos en las aldeas quedó interrumpido con la llegada de los españoles, quienes consolidaron los poblados, creando pueblos, cabildos y provincias como divisiones administrativas bajo el control y supervisión severa del gobierno central de Manila, sede del gobierno colonial. A fines de 1898, el país declaró la Independencia de España, y Filipinas estableció la primera república de Asia.

Desconcentración inicial

En 1899, después de la independencia de España, se promulgó la Constitución Malolos, estipulando la descentralización y la autonomía administrativa más amplias para los gobiernos locales, la elección popular y directa de funcionarios locales y la tributación provincial y municipal. La llegada de los estadounidenses, en 1902, interrumpió el primer intento de descentralización de Filipinas. Aunque, en un principio, los recién llegados apoyaron los intentos de descentralización, posteriormente, dudando de las capacidades de los funcionarios nativos para administrar los asuntos locales, restituyeron la centralización del sistema (Guiza, 1999).

Después del retiro de los estadounidenses, gobierno tras gobierno produjeron diversas medidas de descentralización, comenzando con la promulgación de la Ley de la República 2264, la “Ley de Autonomía Local” de 1959, la Ley de la Carta Barrio de 1959, y la Ley de Descentralización, de 1967. La creación, en 1961, de autoridades de desarrollo y juntas regionales de planeación, representa un esfuerzo por desconcentrar la planificación y el desarrollo administrativo.

Desconcentración continuada y nueva centralización política

Durante el régimen de Marcos (1965-86), tuvo lugar una nueva etapa de desconcentración. Las funciones del gobierno central se delegaron a las once regiones y niveles administrativos inferiores. A las oficinas regionales se les confirió autoridad administrativa, con el fin de hacer todavía más operativa la delegación de poder en los niveles regionales. Se crearon Consejos Regionales de Desarrollo para descentralizar la planificación regional y se adoptó el Enfoque Integrado de Desarrollo Zonal.

Sin embargo, fue durante la época de Marcos cuando se volvió a centralizar el sistema, concentrando en la Presidencia los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se suspendieron las elecciones locales y nacionales. Se abolió el Congreso para dar paso a un sistema parlamentario de gobierno. Se nombraron funcionarios locales y se nacionalizó la policía local y el cuerpo de bomberos. El "Poder Popular" de 1986 puso fin a veinte años de régimen dictatorial (Brillantes, 1993).

Descentralización de los años noventa

La presidencia de Corazón Aquino señaló la formulación de la Constitución de la Libertad, de 1986, estipulando la autonomía local de las subdivisiones políticas y territoriales. Aquino detentaba el control y la supervisión de todas las divisiones locales de gobierno. Destituyó a funcionarios locales de dudosa lealtad, y nombró a sus sucesores.

En 1987, se adoptó una nueva Constitución, con las disposiciones más independientes hasta entonces sobre descentralización y autonomía local. La Constitución de 1987 (Artículo X, Sección 2) estipula que los gobiernos locales "gozarán de autonomía local, real y significativa, para permitirles lograr su pleno desarrollo como comunidades autosuficientes y convertirlas en participantes más eficaces del logro de los objetivos nacionales". La Constitución también estipulaba un sistema de rendición de cuentas de los gobiernos locales "mediante la institución de mecanismos eficaces de convocatoria, iniciativa y referendo" (Artículo X, Sección 3).²

² www.chourobles.com/article10.htm

Código del gobierno local de 1991

Al tenor de las disposiciones sobre autonomía local contempladas en la Constitución de 1987, en octubre de 1991 se promulgó un nuevo Código del Gobierno Local, convirtiéndose en la Ley de la República 7160. La ley transformó las unidades de los gobiernos locales, de agentes de implementación o extensión del gobierno central que eran, en gerentes de desarrollo local, responsables principalmente del desarrollo de las zonas a su cargo.

El nuevo código hacía obligatorias reformas significativas, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- Delegación de autoridad, activos y personal de servicios básicos de agricultura, salud, bienestar, obras públicas y medio ambiente, así como educación, servicios de telecomunicaciones, vivienda y apoyo de inversión.
- Transferencia de algunos poderes de normatividad de organismos del gobierno nacional a divisiones de gobierno locales.
- Fomento de la participación popular en la gobernabilidad local, mediante la creación de entidades de gobierno local y de ONG.
- Oferta de mayor generación de recursos y movilización por medio de poderes de tributación autónomos, y difusión de las Asignaciones de las Rentas Internas (IRA, por sus iniciales en inglés) y de la participación local en las rentas del Tesoro Nacional.

Niveles de gobiernos locales y funcionarios locales

Los niveles de los gobiernos locales del país son cuatro –provincia, ciudad, municipio y aldea (*barangay*). En el ámbito provincial, los funcionarios elegidos son el gobernador, el vicegobernador y los miembros de la junta provincial; en el nivel municipal y de ciudades, están el alcalde, el vicealcalde y los miembros del consejo respectivo, o cuerpo legislativo; y en el de aldea, el capitán y los miembros del consejo. Los funcionarios locales se eligen para un período de tres años y por un máximo de tres períodos consecutivos, o sea, nueve años, con excepción de los funcionarios de aldea, cuyos períodos los determina la ley.

El país tiene 79 provincias, 114 ciudades, 1.495 municipios y 41.935 aldeas (*barangays*). Diecisiete mil son funcionarios públicos locales elegidos en el ámbito de provincia, ciudad y municipio. Con excepción de las aldeas, las divisiones locales de gobierno se clasifican en clases, según las rentas anuales. Además, las ciudades se clasifican como ciudades elementales (subciudades) o ciudades muy urbanizadas. Las ciudades componente están sometidas a la supervisión directa de una provincia, y a la ciudades muy urbanizadas, con 200.000 habitantes como mínimo y rentas anuales de cincuenta millones de pesos, se las considera lo suficientemente viables para ser independientes.

Grado de delegación y poderes del gobierno local

Las aldeas detentan el menor poder de todos entre los gobiernos locales. Tienen un poder exclusivo, es decir, el sistema de justicia *barangay* simplifica los procedimientos de resolución de conflictos entre los residentes. El objetivo principal es descongestionar los tribunales y, únicamente aquellos casos que la aldea no puede resolver, se llevan ante los tribunales para su solución.

El municipio detenta poderes más amplios que las aldeas, cuyas ordenanzas deben ser presentadas ante el municipio para su aprobación. El municipio, que depende de la provincia, también presenta sus ordenanzas ante la Junta Provincial para su aprobación. Entre los poderes municipales se incluye la prestación de servicios importantes, como:

- Agricultura y acuicultura, que se prestan a través de las cooperativas.
- Servicios básicos de salud con acceso a servicios secundarios y terciarios de salud.
- Servicios de bienestar social, como proyectos en beneficio de los pobres, nutrición y planificación familiar.
- Otros servicios, entre ellos, la difusión de información sobre requerimientos de inversión y empleos.

La provincia tiene la obligación de prestar los siguientes servicios:

- Servicios de agricultura y acuicultura, entre ellos, organización de cooperativas de agricultores y pescadores.

- Servicios de desarrollo industrial.
- Servicios de salud, hospitales y atención terciaria.
- Servicios sociales, como vivienda.
- Servicios de apoyo de financiación.
- Información tributaria sistematizada y servicios de recaudo.
- Servicios de telecomunicaciones en los municipios.

De todas las divisiones de gobierno local, a la ciudad se la considera la más poderosa, porque a ella se le han otorgado todos los poderes que detentan la provincia, los municipios y las aldeas, exceptuando la administración del sistema de justicia *barangay*, el cual sólo le compete a la aldea. Además, se espera que la ciudad cumpla dos funciones principales: oferta de instalaciones adecuadas de comunicaciones y transporte y apoyo a los servicios e instalaciones de educación, policía y cuerpo de bomberos.

Descentralización fiscal

Con el propósito de permitir a los gobiernos locales el ejercicio de las funciones delegadas en ellos, el Código de Gobierno Local aumentó en 40% la asignación fiscal (IRA) de los gobiernos locales (de 20% en el Código anterior) a partir de los impuestos recaudados por la oficina de rentas internas. El monto de la recaudación se distribuye entre las divisiones de gobierno local como sigue: provincias, 23%; ciudades, 23%; municipios, 34% y aldeas, 20%.

La distribución de las IRA de cada provincia, ciudad, municipio y aldea, se calcula a partir de la población (50%), superficie (25%) y participación igualitaria (25%). La población y la superficie se han utilizado siempre en la fórmula de distribución. El tamaño de la población se relaciona directamente con la demanda y los gastos de los servicios sociales. La superficie se relaciona directamente con la necesidad de servicios e instalaciones de infraestructura. Cuanto mayor sea la superficie y la población, tanto mayor es la demanda de servicios y los gastos de servicios públicos. La participación igualitaria, como tercer factor, tiene por finalidad ofrecer la cantidad mínima de servicios que cada división local debe ofrecer independientemente del tamaño de la población y de la superficie. Muchos grupos han criticado esta fórmula de distribución por su falta de atención a la igualdad y al desempeño.

Los gobiernos locales pueden igualmente crear sus propias fuentes de rentas y de gravámenes, impuestos, honorarios y cargos que serán devengados únicamente por ellos y retenidos automáticamente, y que podrán utilizar para sus propios fines. Los gobiernos locales también están autorizados para negociar y conseguir subsidios financieros o donaciones en especie de organismos nacionales y extranjeros, sin necesidad de aprobación o autorización del gobierno nacional o de cualquiera de sus organismos, o de una división del gobierno local de mayor rango, como la provincia. Sin embargo, si la ayuda o subsidio solicitado por la división de gobierno local contiene implicaciones de seguridad nacional, se requiere la aprobación del organismo pertinente del gobierno nacional.

A partir de la aprobación en 1991 del Código de Gobierno Local, se ha registrado un incremento considerable de las rentas y de los gastos de los gobiernos locales. Las rentas aumentaron de 27,4 mil millones de pesos, en 1991, a 120,3 mil millones de pesos, en 1999. Los gastos aumentaron de 24,4 mil millones de pesos, en 1992, a 110,8 mil millones de pesos, en 1993.³

Plan maestro para aplicar el Código

En 1994, se formuló y adoptó un Plan maestro para la aplicación continua del Código, como marco básico para un enfoque más coordinado con la preservación de las ganancias y el fortalecimiento del impulso de la descentralización, en demostración de las intenciones serias del gobierno nacional de hacer realidad una gobernabilidad local eficaz. Organismos del gobierno nacional, gobiernos locales y ONG tuvieron una participación activa en la elaboración del plan, previsto para el período 1993-1998, que buscaba aunar los esfuerzos de varios sectores para mantener vigente la aplicación del código en los campos de innovación de las políticas, sistemas operativos eficaces, desarrollo organizativo y creación de capacidades.

Los objetivos específicos del Plan maestro fueron:

- Fortalecer las competencias de los gobiernos locales para una prestación y expansión eficaces de los servicios básicos delegados en ellos y el ejercicio de sus funciones reglamentarias.

³ www.unescap.org/hrset/lgstudy/country/philippines/philippines.html.

- Ofrecer una gama de tecnologías flexibles de planificación, fijación de presupuestos, creación de consenso y sistemas de gestión apropiados, transparentes y responsables, pertinentes para el nivel local.
- Asistir a los gobiernos locales en la movilización de rentas locales, entre ellas las inversiones de capital financiadas mediante métodos diversos y no tradicionales, como planes de creación-operación-transferencia y asociaciones y empresas en común con el sector privado y otras instituciones.
- Expandir las asociaciones del gobierno local con ONG, organizaciones populares, asociaciones de aldea y el sector privado.

Para aplicar el Código de Gobierno Local, se esbozaron tres fases: i) la fase de conversión; ii) la fase de transición; y iii) la fase de estabilización. La primera implicaba la transferencia a los gobiernos locales de las funciones delegadas con sus activos y funcionarios correspondientes, que para 1992-93 ya estaba casi terminada. Del total de cuatro millones de funcionarios públicos, los funcionarios de los gobiernos locales sólo eran un millón cuatrocientos mil. Se esperaba que, en la fase de transición, los gobiernos nacionales y locales institucionalizaran sus ajustes a los sistemas descentralizados. La última fase, el período de estabilización, se centró en la creación de competencias adecuadas de los gobiernos locales para la gestión de los asuntos locales, mientras los organismos del gobierno central ofrecían apoyo y asistencia técnica.

Capacidad del gobierno local

A través del Departamento del Interior y de la Academia de Gobierno Local, el gobierno nacional creó un Programa Integrado de Creación de Capacidad, con el fin de mejorar las competencias administrativas y técnicas de los funcionarios locales y de sus empleados. En zonas estratégicas del país se crearon varios institutos de administración de gobierno local, para colaborar con la academia en la prestación de la capacitación en cinco áreas principales: sistemas de gestión, planeación del desarrollo, legislación local, finanzas municipales y movilización comunitaria. Algunos donantes internacionales financiaron programas de creación de capacidad emprendidos por varias universidades, para capacitar a los gobiernos locales. Al Instituto Asiático de Administración se le enco-

mendó la tarea de mejorar las capacidades de gobernadores y alcaldes recién nombrados, para la formulación de las agendas de desarrollo que ejecutarían durante su período de gobierno de tres años. Se realizaron talleres de planeación estratégica con el propósito de asistir a los gobiernos locales en la formulación de sus objetivos, estrategias y programas de desarrollo.

La formación de los funcionarios locales elegidos es un proceso continuo, durante el período de gobierno que dura tres años. En un principio, el gobierno nacional o donantes internacionales financiaron las actividades de capacitación. Sin embargo, a medida que aumentaron las rentas de los gobiernos locales, éstos comenzaron a financiar la formación de sus funcionarios, incluyendo la preparación de sus planes maestros de desarrollo. Para sus requerimientos de creación de capacidad, los gobiernos locales escasos de recursos dependen del apoyo de donantes internacionales y del gobierno nacional.

El papel de las ONG en la gobernabilidad local

El Código de Gobierno Local creó un entorno habilitador para que gobiernos locales, ONG y organizaciones populares cooperen entre sí en el logro de objetivos comunes. El espacio democrático allanó el camino para la proliferación de ONG de varios tipos. Aunque algunas ONG colaboraron, conformando asociaciones con gobiernos locales, otras persistieron en su posición crítica, negándose a abordar el tren de la participación. Algunas temían la cooptación, mientras otras, dado su escaso conocimiento y comprensión del funcionamiento de la burocracia, no contaban con la confianza suficiente para tratar con la burocracia local. Algunos donantes internacionales financiaron programas de creación de capacidad para que las ONG adquirieran mayor competencia en sus tratos con la burocracia, y adquirieran nuevas capacidades y conocimientos para impulsar la agenda de gobernabilidad democrática.

En términos generales y aunque en ambas partes subsiste la suspicacia y la desconfianza, se ha registrado un incremento significativo de emprendimientos cooperativos entre gobiernos locales y ONG. Algunos gobiernos locales contrataron a ONG para prestar servicios básicos. Cada vez más, las ONG y otras organizaciones comunitarias se desempeñan como mecanismos alternativos de prestación de varios programas y proyectos en el ámbito del gobierno local. Algunas ONG han

continuado como guardianes para exigir el desempeño de los gobiernos locales e impedir y divulgar las prácticas corruptas, en la concesión y ejecución de contratos de proyectos de infraestructura.

Las ONG también han complementado los esfuerzos emprendidos por el gobierno nacional en la creación de capacidad de los gobiernos locales. Veintiocho ONG participaron en el Programa de Asistencia para el Desarrollo Local, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, realizado en 1992-94 para capacitar y prestar servicios de asesoría a los gobiernos locales, ONG y organizaciones populares. Las ONG continuaron prestando servicios de capacitación a los gobiernos locales, aún después de terminado el proyecto, cobrando honorarios mínimos.

La ciudad de San Fernando

San Fernando tiene una localización estratégica en el Triángulo Económico Manila-Clark-Subic, de extraordinario crecimiento. La ciudad, hogar de faroles gigantes de renombre mundial, es uno de los 21 pueblos que conforman la provincia de Pampanga, en Luzón Central. Localizada a 67 kilómetros de Manila, en 2000 tenía 221.857 habitantes, distribuidos entre sus 34 *barangays*. Comparada con la ciudad más grande del país, con 2,2 millones de habitantes, San Fernando se considera pequeña y, por tanto, más fácil de manejar. La ciudad es no solamente un centro comercial importante, sino también un centro de gobierno provincial y regional de Luzón Central. La capital provincial y las oficinas regionales de todas los organismos del gobierno nacional, con excepción de tres de ellos, se localizan en la ciudad.

Ninguno de los habitantes de la zona podría olvidar el daño causado por la erupción del monte Pinatubo, en junio de 1991, considerada la segunda erupción volcánica más grande del siglo XX. Aunque, en realidad, el volcán se localiza en la cercana provincia de Zambales, los daños mayores se registraron en Pampanga, sobre todo en los pueblos bajos de la provincia. Murieron cerca de 800 personas, mientras que 100.000 perdieron sus hogares. El 1º de junio de 1991, después de nueve horas de erupciones continuas, millones de toneladas de dióxido de azufre se descargaron en la atmósfera, produciendo un aumento de la temperatura en el mundo entero, durante los años siguientes.

En octubre de 1995, el tifón Sibila, con sus lluvias torrenciales y vientos huracanados, castigó las laderas del monte Pinatubo. El mortífero *lahar* –una mezcla de lodo de ceniza volcánica y rocas lanzadas por la erupción de 1991– comenzó a deslizarse ladera abajo, lentamente en un comienzo, convirtiéndose después en una avalancha imparable de seis metros de altura, que arrasó los pueblos de Pampanga. Seis de las *barangays* más populosas de San Fernando quedaron prácticamente sumergidas por el desprendimiento de *lahar* y la inundación. La devastación desencadenó pérdidas de inversiones y negocios.

Después de varios años, San Fernando ha resurgido de la devastación, convirtiéndose en un modelo de gobernabilidad local para el país. Su transformación se inició con la elección de un nuevo alcalde, en 1995, de procedencia humilde, quien no pertenecía a ninguno de los clanes políticos de la provincia. Habiendo surgido de la sociedad civil, prometió hacer un gobierno más receptivo, transparente, participativo y responsable de sus acciones ante los ciudadanos.

Identificación de problemas

En julio de 1995, cuando el doctor Rey Aquino se posesionó como alcalde de San Fernando, un municipio en ese entonces, se vio enfrentado a dos problemas paralelos: la prestación inadecuada de servicios básicos, y la carencia de fondos para desarrollar sus funciones delegadas y pagar las deudas del municipio en mora. El déficit presupuestario de San Fernando ascendía a más de doce millones de pesos, 35 millones de pesos pagaderos al gobierno provincial por concepto de impuestos no remitidos, y cuentas por pagar de aproximadamente ocho millones de pesos por concepto de servicios de acueducto, electricidad y teléfono. Además, el gobierno municipal debía millones de pesos a varios contratistas privados por concepto de proyectos de infraestructura concluidos.

Fortalecimiento de la participación ciudadana

El gobierno municipal se percató de que sin el apoyo activo y la participación de los ciudadanos de San Fernando, nunca se haría realidad el sueño de transformar el municipio. Sabía que, por sí solo, el gobierno no estaba en capacidad de hacer el trabajo, sobre todo al no disponer de

recursos y estar acosado por las deudas. Buscó en la comunidad un enfoque (las necesidades prioritarias de los ciudadanos) y una fuente de recursos (contribuyentes, en especial las empresas).

El alcalde visitó los distintos sectores para lograr su participación en fijar el rumbo y determinar las preocupaciones prioritarias de su gobierno. Una vez consultó a los distintos grupos, el gobierno de la ciudad se embarcó en una misión de cinco puntos tendiente a mejorar la calidad de vida de la gente de San Fernando:

- Rehabilitar las *barangays* afectadas por el *lahar* y las inundaciones, y proteger a San Fernando de desastres naturales o artificiales.
- Abrir las puertas de la ciudad a los mercados internacionales y, al mismo tiempo, proteger a los empresarios locales, estimular la industrialización de la agricultura y otras industrias tradicionales y crear nuevos establecimientos industriales y comerciales.
- Crear un clima de paz y sustentar el sentido de unidad de los fernandinos.
- Prestar servicios a la medida de las necesidades de los pobres.

Infundir vigor a la burocracia

Una vez definidas las prioridades de acción, la segunda preocupación del alcalde fue cómo infundirle vigor a la burocracia y desarrollar una cultura del desempeño. Estableció un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios de su despacho, reuniéndose con los jefes de departamento para planificar el trabajo y fijar metas. Al final de cada año, se ajustaban los planes y el presupuesto, con base en los resultados de las conversaciones del alcalde con los distintos sectores.

Una vez resueltos los aspectos relacionados con los funcionarios, el gobierno de la ciudad puso el énfasis en la consecución de los recursos necesarios para financiar sus programas. También se percató de la necesidad de trabajar para convertir al municipio en ciudad. Con dicha conversión, y dado que las ciudades obtienen una IRA más alta (Tasa de Participación en la Recaudación Interna), el gobierno local confiaba en aumentar tal participación (solamente 114 ciudades se dividen entre ellas 23% de la participación de las IRA de las ciudades) que es mucho más alta en comparación con la participación de los municipios (1.542 que comparten 34% de la misma).

Reducir los gastos y mostrar voluntad política

Antes de embarcarse en una campaña intensiva de recaudación de impuestos, la ciudad consideró necesario reducir sus gastos administrativos, comenzando por la disminución de 586 a 446 de la planta de personal. Recortando el tamaño de la burocracia, el municipio ahorró 700 mil pesos mensuales, o 8,4 millones al año. La ciudad ahorró dinero en servicios y suministros de oficina, cortando los servicios a viviendas que tenían conexiones eléctricas fraudulentas con los edificios públicos, y controlando las compras y el uso de suministros de oficina. Estas medidas de reducción de gastos crearon el contexto para una administración prudente de desembolsos, en particular relacionados con suministros, electricidad y otros servicios. La Contraloría vigilaba de cerca el consumo mensual de servicios públicos.

Los departamentos elaboraron presupuestos estrictos y cualquier cambio debía ser sustentado, buscando evitar la arbitrariedad, la ineficiencia y una elaboración descuidada del presupuesto. Estas medidas de rigor interno enviaron una poderosa señal a la comunidad en el sentido de que el gobierno de la ciudad era serio, franco y comprometido con su objetivo de regenerarse. Cuando la ciudad emprendió una campaña intensa para aumentar los recaudos y mejorar la prestación de servicios públicos, la gente, en particular la comunidad empresarial, respondió de manera positiva: hicieron manifiesta su voluntad de pagar sus impuestos por la suma correcta y a tiempo.

Institucionalización de la participación ciudadana

La ciudad constituyó entes locales especiales ordenados por el Código de gobierno local, con el propósito de facilitar la participación de varios sectores, como sigue: Consejo de desarrollo local; Comité de prerrequisitos, licitaciones y adjudicaciones; Junta escolar local; Junta local de salud; y Consejo local para la paz y el orden. Oficialmente, el alcalde era el director de todos los organismos locales.

El Consejo de desarrollo local formuló el plan de desarrollo multisectorial y coordinó los esfuerzos de desarrollo de la ciudad. El Consejo estaba compuesto por 51 miembros, con catorce representantes del sector de las ONG, quienes escogían a sus propios representantes.

También se crearon los consejos de desarrollo de las *barangay*, como un compromiso con la planificación del desarrollo desde la base, para movilizar la participación popular en el trabajo de desarrollo local, elaborar los planes de desarrollo de las *barangay* y vigilar y evaluar la ejecución de los planes. Los consejos se reunían dos veces al año.

La Junta escolar local asesoraba en temas educativos al órgano legislativo de la ciudad, al Departamento de educación respecto del nombramiento de funcionarios escolares y fijaba el presupuesto para el sector educativo. La construcción, reparación y mantenimiento de edificios e instalaciones escolares para las escuelas públicas de primaria y secundaria estaba en la lista de prioridades. El supervisor escolar de distrito presidía la Junta escolar local conformada por tres miembros únicamente, en representación del Consejo local, el presidente de la Asociación de padres y maestros y la organización de profesores. La Junta se reunía una vez al mes, por lo menos.

La Junta local de salud proponía el presupuesto anual para el sector de la salud, asesorando al órgano legislativo local en aspectos de la salud, y a los órganos locales de salud en la selección de personal del sector y en los ascensos del personal. La componían cinco miembros, con un representante escogido por las ONG que participaban de la prestación de servicios de salud. Se reunían con una periodicidad mensual.

El Consejo para la Paz y el Orden formulaba planes y recomendaba medidas para mejorar la paz, el orden y la seguridad pública de la ciudad, vigilando y evaluando la ejecución de programas a tal fin. Sus miembros eran 18, y tres representantes de las ONG, nombrados por el alcalde con base en recomendaciones de los distintos sectores, también formaban parte del mismo.

El Comité de prerrequisitos, licitaciones y adjudicaciones contaba con cinco miembros, entre ellos representantes del sector empresarial y de las ONG, cuya misión era la de garantizar la transparencia del proceso de licitación y adjudicación. Dos de sus miembros pertenecían al Consejo Municipal. La Comisión de Auditoría tenía un representante como observador.

Las reuniones, debates y consultas de los órganos especiales mencionados no excluían a los miembros formales u oficiales. Todas las ONG y las organizaciones cívicas y profesionales estaban invitadas. Además de la convocatoria pública a las reuniones o a las audiencias públicas, a los sectores interesados se les enviaban invitaciones individuales.

Ampliación de la participación ciudadana

Además de los órganos especiales ordenados por el Código, la ciudad de San Fernando creó varios comités y consejos para ampliar la participación ciudadana y hacer más incluyente el proceso de gobernabilidad. La ciudad creó el Comité municipal de nutrición, el Comité de manejo de residuos sólidos, el Consejo de asesoría del mercado público, el Consejo municipal de agricultura y pesca, el Consejo económico municipal, el Consejo municipal para el bienestar de las personas discapacitadas, el Comité para el bienestar de la infancia y la juventud, el Equipo de trabajo contra la mendicidad, el Comité muy limpio y siempre verde, el Consejo municipal y de *Barangay* de coordinación de desastres, y el Equipo de trabajo de la seguridad humana y ecológica. Cada uno de estos entes especiales realizaba reuniones mensuales regulares y, en tanto la mayoría de ellos no eran presididos por funcionarios municipales, las reuniones, a las que cualquier persona o funcionario público podía asistir, se celebraban en la sede de la Alcaldía.

En la ciudad de San Fernando funcionaban cerca de 50 ONG. La ONG Fundación conmemorativa Inocencio Magtoto (IMMFI), que trabajaba en salud infantil, era una de las más activas y tenía un nicho especial. Su objetivo principal era evitar las discapacidades de los niños por medio de la atención básica de salud, la educación y la capacitación para detectar las afecciones de salud a temprana edad y realizar intervenciones iniciales. El gobierno municipal ya había aprovechado a esta ONG para capacitar a trabajadores de las guarderías, financiando el salario de un miembro del personal de la IMMFI que participaba en un proyecto piloto infantil. Ciudadanos Adultos Mayores conformaron otra ONG muy activa, consiguiendo fondos del gobierno municipal para cubrir servicios que la ciudad no podía prestar por falta de capacidad (*véase* apéndice cuadro 8.1).

Interacción con los ciudadanos

El alcalde conformó asimismo un grupo informal de quince representantes de diversos sectores, quienes se reunían cuando fuera necesario para ayudarlo a conocer las opiniones de la gente. Si bien desconfiaba de las estructuras formales para comprometer a los ciudadanos, el alcal-

de creó mecanismos de interacción directa con ellos. Por ejemplo, el Día *barangay* se instituyó para acercar el gobierno a la población de las *barangays*. La ciudad instituyó un Día *barangay* regular para brindar a cada una de ellas la atención que merece. Un día programado con anterioridad, el alcalde, los legisladores locales y los jefes de departamento, visitaban a una *barangay* determinada, para participar de un diálogo con la gente, escucharla, recibir sus sugerencias, aclarar y dar prioridad a temas y ofrecer soluciones prácticas para resolver los problemas más urgentes. Además del equipo de gobierno municipal, médicos, enfermeras y odontólogos atendían las necesidades de salud de los residentes de las *barangays*. Servicios como la distribución de semillas y la vacunación de animales, también formaban parte de la visita.

Visitar una *barangay* para escuchar a la gente e interactuar con ella constituía parte de las actividades diarias del alcalde. Además, su despacho estaba abierto para cualquier ciudadano que necesitara reunirse con él. Fuera del horario normal de oficina y en los fines de semana, su casa estaba abierta para recibir invitados. En su complejo habitacional tenía un salón cívico, abierto las 24 horas del día y los siete días de la semana.

En diciembre, el alcalde convocaba a un comité conformado por los distintos grupos, para que expresaran sus inquietudes e ideas sobre la mejor manera para gobernar la ciudad. El alcalde los escuchaba, pedía aclaraciones, hacía preguntas y respondía a los temas y sugerencias. Por lo general, el grupo llegaba a un consenso sobre los temas y preocupaciones prioritarias y con respecto a las acciones que era necesario emprender. Los resultados de estos comités servían de insumo clave a la planeación y elaboración de los presupuestos de los diversos departamentos.

Mejorar la generación de rentas

Campañas informativas

El mensaje transmitido a las ciudades giraba en torno al tema del pago de impuestos, tarifas y costos de mejores servicios públicos. El gobierno municipal se comprometió ante sus ciudadanos en el sentido de que el incremento de las rentas se utilizaría para emprender trabajos de prevención de inundaciones; recuperar la infraestructura de la ciudad que había sido destruida por el desprendimiento de *lahar*; construir instala-

ciones escolares y guarderías, y desarrollar los recursos humanos existentes. Con ayuda de varios sectores, se emprendió una campaña de información a través de los medios.

La ciudad realizó reuniones con los contadores de las empresas más importantes para informarles que, en el momento de preparar la declaración de rentas netas de sus compañías, el monto reportado no podía ser demasiado bajo sino aproximadamente igual a las rentas reales brutas de sus empresas. La ciudad hizo arreglos con los bancos, para que las rentas por concepto de empréstitos generadas en San Fernando se declararan en la ciudad y no en el centro de préstamos, localizado en otro pueblo. Para el pago del impuesto comunitario anual, la ciudad coordinó con las directivas de personal de todas las empresas grandes de la ciudad. Las oficinas de personal suministraron información sobre los ingresos reales percibidos por cada empleado, como base para calcular el impuesto comunitario. La práctica acostumbrada consistía en pagar el monto mínimo, el cual era muy inferior a la cantidad basada en los salarios reales.

División de cumplimiento tributario

La ciudad conformó la División de cumplimiento tributario, con el fin de sistematizar el recaudo de impuestos, tarifas y otros cargos de las empresas. La primera asignación de esta División, conformada por miembros del personal de varias oficinas, fue preparar un listado maestro computarizado de todas las personas o establecimientos que hacían negocios o realizaban actividades comerciales en San Fernando. Se realizaron sondeos para hacer un listado y recabar información básica sobre los establecimientos que funcionaban en la ciudad. Con la ayuda de los residentes, todas las *barangays* elaboraron mapas tributarios. El listado maestro se utilizó como referencia para averiguar quién pagaba los impuestos y quién no.

A los negocios que pagaban impuestos se les adjudicó un número que debía exhibirse en un lugar destacado para facilitar el control. La placa era similar a las expedidas por la Oficina de transporte terrestre a los propietarios de vehículos en el momento del registro. La División de cumplimiento tributario presentaba a la Contraloría un informe relacionando las empresas que funcionaban sin permiso y las que no pagaban impuestos. Luego, la Oficina de la Contraloría expedía una carta de re-

querimiento al contribuyente moroso, exigiendo el pago a más tardar diez días después del recibo de la carta. Investigadores de la Policía Nacional de Filipinas entablaron una demanda contra los contribuyentes morosos ante el juzgado competente.

La ayuda del alcalde en favor de la paz, el orden y la limpieza

La ciudad conformó, en el último trimestre de 2001, el grupo La ayuda del Alcalde para la paz, el orden y la limpieza. Guardián de la administración, su función era informar ante las autoridades correspondientes la situación de establecimientos comerciales que no pagaran los impuestos correctos y otras actividades delictivas o ilegales. El alcalde comisionaba a algunos empleados del gobierno local, con buenos antecedentes, para conformar este grupo y solicitaba la ayuda de los funcionarios de las *barangay* en estas actividades.

Dicha iniciativa, y la División de cumplimiento tributario se complementaban. Básicamente, la División trabajaba antes, durante y después del período tributario. La Ayuda no tenía horario fijo. Trabajaba todo el año para garantizar una información exacta e integral sobre los establecimientos comerciales de la ciudad.

Oficinas de centralización de trámites

En la sede de la Contraloría se creó un organismo de centralización de trámites para todas las oficinas de la ciudad que recaudaban impuestos, tarifas o cargos, evitándole a los contribuyentes tener que desplazarse de una oficina a otra. A los contribuyentes se les entregó un formulario de evaluación relacionando todos sus impuestos, tarifas y licencias. La oficina entregaba un folleto sencillo y fácil de entender, informando al contribuyente sobre los pasos que debía seguir y los documentos requeridos.

Comunicación con los ciudadanos

La ciudad publicaba informes trimestrales y anuales sobre logros y finanzas, con un resumen de sus ingresos y egresos y la lista de proyectos ejecutados, registrando el costo, avance y organismo encargado de cada proyecto. Los informes tenían amplia difusión comunicando a los ciu-

dadanos el destino de sus impuestos y solicitándoles plantear sus inquietudes sobre el mismo. El alcalde ofrecía actualizaciones semanales.

Reconocimiento de contribuyentes

A través de un programa realizado para esta ocasión especial, a las “primeras cincuenta empresas contribuyentes más importantes” y a los “primeros cincuenta contribuyentes de impuestos a la propiedad raíz más importantes”, el alcalde les otorgaba una placa. Era la manera como la ciudad reconocía a sus ciudadanos la colaboración. El alcalde también rendía informes sobre los logros de este proyecto financiado con dinero de los contribuyentes.

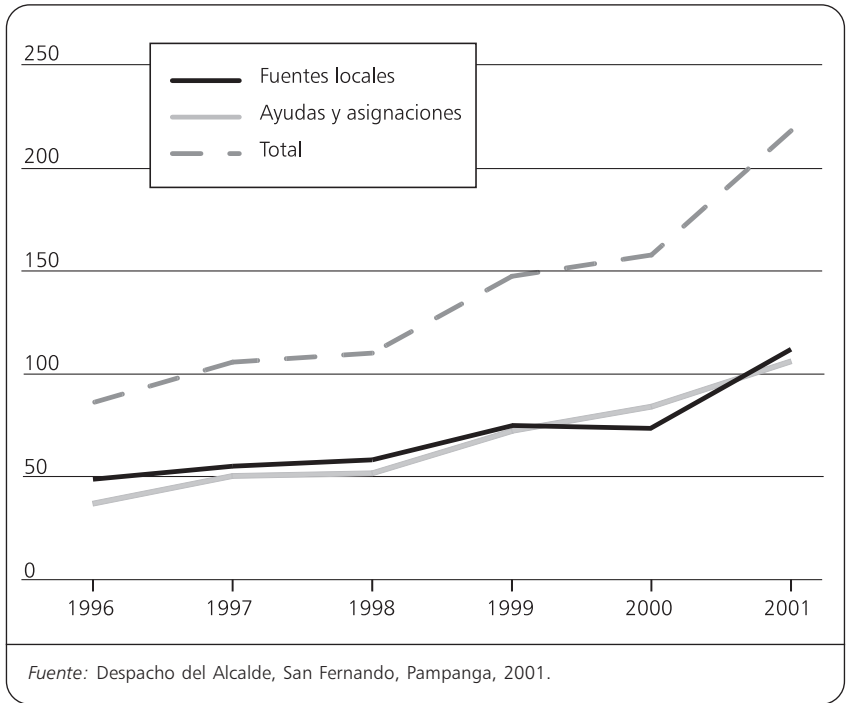
Logros y resultados

Rentas más altas y gastos más elevados por servicios

Entre 1996 y 2001, las rentas de la ciudad, tanto recaudadas localmente como de recursos externos (principalmente la participación de la IRA), registraron un aumento constante. En 2001 se registró el mayor incremento de las rentas, con un total de 218 millones de pesos, seguidos por cerca de 158 millones en 2000. Esto se debió principalmente al ingreso a la ciudad de un operador de centros comerciales de gran tamaño, el cual generaba 1.600 empleos y de firmas comerciales como Robinson’s, Hyundai, Honda y Ford. En 1996 se registró el incremento más bajo, de cerca de 86 millones de pesos. Entre 1996 y 2001, el aumento de las rentas locales fue de cerca de 60%. A partir de los valores anteriores, podemos llegar a la conclusión de que el gobierno municipal obtuvo grandes logros en sus estrategias de generación de rentas (véase gráfico 8.1).

Entre 1996 y 2001, el aumento de las rentas locales siempre fue mayor que el aumento de las IRA, excepto por el año 2000, cuando, mientras las rentas locales ascendieron sólo a 47%, la participación de las IRA ascendió a 53% de las rentas totales recaudadas. Todas las divisiones de gobierno local del país gozan del aumento de la participación de las IRA, independientemente de si han tenido un buen desempeño, o generado sus propias rentas locales. El desembolso de la participación de IRA por parte del gobierno se decreta por ley y su remisión es automática. La

Gráfico 8.1. Generación de rentas locales y externas 1996-2001
(Millones de pesos)



participación de San Fernando en las IRA para el período 1996-2001 se basó en su condición de municipio; no obstante, debido a su conversión oficial a ciudad en 2001, recibiría una participación mayor de las IRA.

El mayor porcentaje de rentas de generación local respecto de las IRA es significativo en el entorno de Filipinas, debido a que más de 70% de los gobiernos locales del país tienen gran dependencia de las IRA, sobre todo entre las provincias y los municipios, donde la participación acostumbrada de IRA en relación con las rentas locales, asciende a 80-95%.

Mientras las rentas iban en aumento, lo mismo hacían los gastos, sobre todo en servicios socioeconómicos. En 1996, estos servicios representaron apenas 44% de los gastos totales, mientras en 2001, aumentaron a 61% (véase apéndice cuadro 8.2).

Utilizar el dinero de los contribuyentes para proyectos con valor ciudadano

La ciudad gastaba el dinero de los contribuyentes en proyectos de gran impacto y visibilidad, que portaban una pancarta con un mensaje “Proyectos ejecutados con el dinero de sus impuestos”. En la presente sección se hace una descripción de estos proyectos, actividades y adquisiciones.

Mejor infraestructura a menor costo

El incremento de las rentas le permitió a la ciudad comprar tres camiones de basura, un tractor pequeño de descarga (buques), una perfiladora-niveladora (carreteras) y una retroexcavadora, por un valor total de seis millones de pesos, equipo que se utiliza en proyectos de infraestructura, evitando la contratación de estas obras con terceros. La ciudad ahorró más de 50% con este sistema: por ejemplo, el gobierno de la ciudad acostumbraba pagar a contratistas hasta medio millón de pesos por la construcción de una vía *barangay* de cien metros, y gastaba menos de la mitad de esa suma haciendo el trabajo con el equipo nuevo.

La ciudad pavimentó casi todas las vías *barangay*, construyó un puente y renovó la sede de la alcaldía; pudo limpiar y destapar todos los canales de drenaje, agrandar los canales y construir nuevos, y también construyó una estación de gasolina por un valor de 33 millones de pesos. Las vías tenían mantenimiento continuo y a las *barangays* bajas se las proveyó de material de relleno sin costo alguno. Se construyó una plaza de mercado nueva para reemplazar la que había quedado sepultada por el *lahar*, y a los vendedores que utilizaban las calles aledañas y las aceras para vender sus productos se les asignó espacio dentro de la nueva plaza de mercado. En la actualidad se avanza en planes de rehabilitación del antiguo mercado público para convertirlo en una terminal de buses, zona de estacionamiento y para la construcción de una planta de almacenamiento en frío.

Mejor acceso a servicios esenciales

Como el hospital regional se encuentra en San Fernando, el gobierno municipal concentró sus esfuerzos en la salud básica y preventiva de la

comunidad. En San Agustín se construyó una nueva Unidad Rural de Salud, con personal y todas las facilidades para atender las necesidades sanitarias de la población residente en el sector norte de la ciudad. La ciudad compró igualmente dos ambulancias; renovó y reparó 21 aulas de escuela primaria. Un programa de becas apoyaba a más de 200 estudiantes de universidad, secundaria y primaria, con fondos de sostenimiento mensual, suministros escolares y gastos varios. Asimismo, la ciudad adjudicó subsidios a los maestros de escuela primaria para aumentar sus salarios mensuales pagados por el Departamento de educación. Periódicamente se realizaba un día especial para los maestros de escuela primaria y secundaria del sector público, en reconocimiento de su trabajo permanente para mejorar la calidad de la educación pública.

Se dio prioridad a los niños; se construyeron 42 guarderías –cuarenta distribuidas entre las 34 *barangays* de la ciudad y dos en el centro de evacuación, para atender las necesidades de las personas desplazadas del monte Pinatubo. El Centro San Lorenzo de estudios de la infancia capacitó a los trabajadores de las guarderías en desarrollo de la infancia.

Ayuda de empleo y medios de vida

La ciudad ofreció formación en competencias y ayuda financiera para asistir a personas en situación de crisis por intermedio de su Programa de Ayuda de Empleo Independiente. La ciudad logró que empresas comerciales importantes se establecieran en San Fernando, creando oportunidades de empleo para los residentes. El gobierno local celebró un acuerdo con estos establecimientos, contemplando que la mitad de los trabajadores que contrataran fueran residentes de la ciudad. Ofreció programas de formación en competencias para desarrollar en las personas las aptitudes requeridas por las empresas. También ofreció programas especiales para fomentar el empleo estudiantil.

Otros servicios

La adquisición de tres camiones de basura, además de los tres camiones donados por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus iniciales en inglés), facilitó la recolección de basuras. Los alrededores de la ciudad y las calles, en particular, que antes estaban llenos de basura

que nadie recogía, comenzaron a verse más limpios. El gobierno municipal compró un relleno sanitario de seis hectáreas, como componente principal de su recién iniciado programa de manejo de desechos sólidos.

La congestión del tráfico es un problema importante que debe resolver una ciudad en crecimiento. Se organizó una unidad de manejo del tráfico, compuesta por ayudantes voluntarios, entre ellos mujeres, quienes habían recibido capacitación adecuada para aumentar la fuerza policial.

La ciudad cuenta con su propia red de comunicaciones radiales y telefónicas, que funciona las 24 horas del día y conecta a todas las *barangays* y a algunos sectores de la ciudad suministrando información actualizada y advertencias oportunas sobre el clima, desprendimientos de *lahar*, inundaciones, sobre todo en la temporada de lluvias. En zonas estratégicas de la ciudad se establecieron puestos de vigilancia para controlar los desprendimientos de *lahar* y las inundaciones.

Factores habilitadores claves de participación ciudadana

El alcalde atribuyó la transformación de la ciudad a la ciudadanía de San Fernando, a su cooperación y colaboración con todos los emprendimientos del gobierno municipal. La gente utilizó sus propios recursos para construir el Dique popular de San Fernando, de cinco kilómetros de extensión a lo largo de los límites de la ciudad, a un costo cercano a los catorce millones de pesos. Al vivir en una zona propensa a los desastres, la gente ha aprendido el valor de compartir y cuidar de los demás. La participación no se limitaba a determinadas labores, no tenía fronteras, abarcaba todos los aspectos de la vida ciudadana. ¿Por qué los ciudadanos participaron y se apropiaron del proceso de transformación de San Fernando? Los factores habilitadores básicos se describen en la presente sección.

Crisis

Una crisis brinda a las personas oportunidades para unirse, colaborar y trabajar juntas. La gente se siente impulsada a la acción colectiva cuando la sobrevivencia está en juego.

Liderazgo transparente, comprometido y creíble

Según varias ONG y dirigentes de empresas, la gente tuvo una reacción positiva al llamado del gobierno local a participar, porque creyó en la sinceridad, compromiso y nobles intenciones del alcalde, quien poseía todos los atributos que la gente admiraba en un líder. Era maestro para sus subalternos y ninguna mancha de corrupción o actos incorrectos se le podía atribuir. La gente también admiraba la voluntad política del alcalde para reducir la planta de personal del gobierno municipal con el fin de disminuir gastos. Tenía una posición abierta, incluyente, asegurándose siempre de que ningún grupo quedara excluido de participar en el desarrollo de la ciudad.

Organizaciones activas de la sociedad civil

En su mayoría, los residentes pertenecían a varias organizaciones de la ciudad. Varias ONG de diversos tipos funcionaban en el lugar. Los esfuerzos educativos y sensibilizadores de las distintas organizaciones han creado una ciudadanía consciente de sus derechos y obligaciones. Como tal, no resulta difícil establecer una conexión con la gente escuchándolos y aprendiendo de ellos. El gobierno local creó mecanismos formales e informales de participación para convertir a los ciudadanos en participantes activos del gobierno de la ciudad. Conforme número creciente de personas participaba en los diversos programas y procesos, los ciudadanos se iban apropiando de los programas. Conscientes de sus responsabilidades, pagaban sus impuestos porque conocían el destino final de los mismos: el desarrollo de programas y proyectos que la misma gente había identificado, planificado y ayudado a ejecutar, controlar y evaluar. Los medios aportaron muchísimo al diálogo permanente, al compromiso y al intercambio entre el gobierno local y los distintos sectores.

Mecanismos y procesos incluyentes

Los mecanismos formales son importantes para canalizar la participación popular, pero los informales también lo son. Antes que excluyente y favorecedor de grupos determinados de la sociedad, la gente percibía el proceso en su totalidad como un hecho incluyente. En tanto la ciudad

había establecido los consejos ordenados por el Código, mecanismos informales ofrecieron un fuerte mensaje al público estimulando a la gente y a los empresarios a cooperar con el gobierno. Los mecanismos formales e informales y la invitación extendida a todos los grupos a participar en cualquiera de las reuniones de los distintos consejos y comités, eliminaron las barreras a la participación.

Sistemas eficientes y transparentes de gestión

El gobierno local de San Fernando contaba con fuertes sistemas internos de gestión, en particular el control financiero del erario, presupuesto, contabilidad y evaluación. El gobierno municipal había computarizado todos los departamentos, la elaboración de la nómina, el sistema de información tributaria predial y el registro de servicio local. Como organización multipropósito, había demostrado tener la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación se habían convertido en una forma de vida del gobierno municipal. Todos los tratos financieros del gobierno son transparentes y de dominio público, y se han creado vínculos amplios y contacto estrecho con todos los grupos interesados. Entre los jefes de oficina y sus empleados existe un fuerte sentido de trabajo en equipo. La reunión ejecutiva semanal facilitó una coordinación estrecha: todos los departamentos presentan un informe sobre las actividades emprendidas, los problemas y las preocupaciones del departamento y sus planes semanales.

El gobierno municipal se ha asegurado que, una vez que la gente se convenza de la necesidad de pagar los impuestos, ya existan los sistemas para hacer del pago una experiencia agradable; la oficina de centralización de trámites agilizó los pagos y mejoró la recolección de información. La División de cumplimiento tributario y la Ayuda del alcalde para la paz, el orden y la limpieza garantizaban que todos los contribuyentes pagaran los impuestos y la suma correcta.

Rendición de cuentas

Se preparaban informes trimestrales y anuales sobre el avance de los diversos proyectos municipales, montos de dinero gastado, organismos

participantes y actividades. También se preparaban informes anuales de resumen de los proyectos ejecutados durante el año, que se divulgaban entre los ciudadanos. El alcalde entregaba a los ciudadanos actualizaciones semanales en su programa radial. Se creó un circuito de retroalimentación continua para garantizar la transparencia, la participación y la responsabilidad.

Cosechar los frutos

La ciudad de San Fernando es una de las ciudades más galardonadas y reconocidas entre las 144 ciudades del país. Entre las distinciones importantes que ha recibido están el Premio Galing Pook (buen lugar) a la innovación y a la excelencia de la gobernabilidad local, en 2000, por su programa “Eliminar las barreras financieras”, y el premio Proyecto 2000 de calificación de competitividad de las ciudades de Filipinas.

A San Fernando le fueron reconocidas sus estrategias creativas para aumentar las rentas locales sin aumentar las tasas impositivas. El Centro de Gestión para el Desarrollo, del Instituto Asiático de Administración, manejaba los premios, en cooperación con el Departamento del interior y de gobierno local y la Fundación Ford. En los últimos siete años, los Premios Galing Pook han recibido 2.100 solicitudes de programas de diversas divisiones de gobiernos locales del país, de los cuales han aceptado 70 programas sobresalientes (diez cada año durante estos siete años) a partir de cinco criterios de selección: efectividad, impacto socioeconómico y ambiental positivo, autonomía de la gente, capacidad de réplica y sostenibilidad y uso creativo de los poderes otorgados por el Código de gobierno local de 1991.

La distinción más reciente que ha recibido la ciudad es el premio Proyecto 2000 de calificación de competitividad de las ciudades de Filipinas, manejado por el Centro de políticas del Instituto Asiático de Administración, en asociación con el Departamento de Comercio e Industria. El proyecto evalúa la capacidad de la ciudad para ofrecer un entorno formativo y dinámico para sus empresas e industrias locales; la capacidad de la ciudad para atraer inversiones, empresarios y residentes; el uso eficiente de los recursos naturales en el contexto del desarrollo sostenible, y la capacidad para elevar el nivel de vida de los residentes. Dirigentes empresariales evalúan a las ciudades a partir de los factores

dinamizadores de la competitividad de la ciudad, como vínculos y accesibilidad, dinamismo de la economía local, competitividad de costos, calidad de recursos humanos, infraestructura, receptividad del gobierno local y calidad de vida. En 2002, San Fernando ocupó el segundo lugar (había ocupado el cuarto lugar en 1999) entre todas las ciudades clasificadas. En 2002, fue considerada la ciudad más competitiva entre las pequeñas, y obtuvo un elevado puntaje en receptividad del gobierno local.

Lecciones aprendidas

La historia de San Fernando enseña que la gente participa porque sabe que es por su propio bien y se beneficia del proceso. Paga los impuestos porque conoce el destino de sus aportes. La credibilidad y la transparencia del gobierno local son importantes para convencer a la gente de involucrarse, y hasta de aportar recursos financieros a actividades de infraestructura importantes, como construir un dique.

Una administración fiscal sana es importante para habilitar la participación ciudadana, que no existe en un vacío, separada de los esfuerzos de desarrollo general del gobierno municipal. Debe estar ligada al desempeño y a proyectos exitosos de gran impacto y visibilidad que la gente considere importantes. Hacer algo pertinente y valioso genera más apoyo público.

El liderazgo cuenta, sobre todo cuando tiene visión y misión claras, con cualidades que sean importantes para la gente, como credibilidad, calidez, sinceridad, simplicidad, apertura y transparencia. El líder también necesita comunicarse periódicamente con los grupos de interés internos y externos y debe tener la habilidad para equilibrar las diversas necesidades antagónicas y controvertidas de todos sus grupos de interés. Y, lo más importante, no debe estar en deuda ni ser controlado por unos cuantos.

Estructuras y sistemas de gestión interna –controles financieros, en especial– son importantes para satisfacer las demandas que hacen los ciudadanos en el sentido que todas las transacciones financieras del gobierno municipal se hagan con responsabilidad y transparencia. Un liderazgo de gran credibilidad es producto de sistemas y procesos transparentes.

Transferir el poder y las funciones, además de los recursos y la autoridad para recaudar recursos propios, aumenta la capacidad de los go-

biernos locales para ser eficaces en el desempeño de las funciones que les corresponden por obligación legal y en la satisfacción de las necesidades prioritarias de sus ciudadanos.

Para lograr el apoyo de la ciudadanía, el éxito de la generación de rentas locales exige aprender en primer lugar a ser eficiente en la recaudación tributaria antes de dar el siguiente paso, aumentar los impuestos.

Conclusiones y perspectivas de sostenibilidad y capacidad de repetición

El caso de San Fernando señala la dimensión transformadora de la participación con el gobierno local como un mecanismo de autonomía. Se lograron resolver positivamente los dos problemas paralelos que enfrentaban el gobierno municipal y los ciudadanos. Guiadas por una misión clara, cada una de las partes potenció fuerzas de la otra e hizo lo que había prometido hacer. En el caso de San Fernando, la participación ciudadana fue un proceso relativamente perfecto, que tuvo un flujo continuo de intervenciones y una cadena de acontecimientos interconectados e incluyentes. La experiencia demostró que un liderazgo aunado a estructuras y procesos internos de gestión eficientes es creíble y eficaz para aprovechar los recursos financieros y convertir a los ciudadanos en asociados activos de la gobernabilidad. Ni los ciudadanos ni el gobierno esperaron que el gobierno o algún organismo externo les ayudara. Dependieron de sus propias fortalezas y recursos y confiaron el uno en el otro a medida que marcaban un rumbo hacia la transformación de su ciudad. Se trata en verdad de un caso de gobernabilidad local efectiva en acción.

¿Continuará el viaje aun con un cambio de liderazgo?

La gente es un recurso primordial que debe participar de la definición de sus propias necesidades prioritarias y contar con los recursos para satisfacer esas necesidades. Sólo una vez que haya determinado, conjuntamente con los ciudadanos, lo que debería hacer, el gobierno local debe comenzar a pensar dónde obtener los recursos.

La historia de San Fernando nos cuenta el papel cambiante del gobierno local: de proveedor de servicios a mecanismo habilitador de la

participación ciudadana por el bien mayor. Algo vital a la sostenibilidad es crear un sentido de apropiación de los programas y procesos, por parte de la comunidad.

Mediante procesos y mecanismos incluyentes formales e informales, la participación se ha convertido en algo natural para la gente de San Fernando. Al comienzo del gobierno del alcalde, se introdujeron estructuras formales y, a medida que pasaban los años, el gobierno municipal y los ciudadanos dependieron más de métodos informales para involucrarse con los demás.

Las estructuras están en su lugar y, hasta cierto punto, los valores de transparencia, responsabilidad y participación se han incrustado en el corazón y en la mente de la gente. El gobierno del Alcalde Aquino ha establecido estándares de desempeño y, parafraseando lo que dijo el alcalde de una ciudad de Filipinas:

“Conseguir a la gente correcta, construir sus capacidades, crear estructuras diferentes y hacer los programas operativos, establecer las bases legales mediante la promulgación de ordenanzas... esto es lo que hemos hecho en realidad para garantizar la sostenibilidad. Pero mucho más que lo anterior, hemos tratado de institucionalizar las cosas en la mente y en el corazón de nuestra gente. De alguna manera, tengo confianza en que si la gente siente el impacto pleno de lo que hemos estado tratando de hacer, formará parte de las expectativas públicas respecto del gobierno local y se convertirá en norma. En los días que me quedan de gobierno, trataré de elevar esos estándares hasta donde pueda.”

¿Se puede reproducir el caso de San Fernando?

No fue magia lo que hizo la ciudad de San Fernando. Simplemente ejecutó lo ordenado por el Código de gobierno local; hacerlo exigió muchísima voluntad política combinada con diversos factores que produjeron los resultados esperados. Si bien otras ciudades del país podrían hacer lo mismo fácilmente, se requieren tres factores fundamentales: una fuerte sociedad civil, funcionarios locales elegidos que estén en deuda solamente con la gente, y una amplia base de rentas.

Sin embargo, el paisaje del gobierno local de Filipinas está tachonado de centenares de municipios pequeños sin economías de escala –zonas de emigración, poblaciones pequeñas y bases de rentas escasas. A la práctica de manipulaciones politiqueras o a la creación de nuevos cotos de

caza para políticos sin cargos públicos, quienes ya no pueden presentar su candidatura a ocupar un nuevo cargo a no ser que se trasladen a otras zonas, se ha atribuido este escenario tan fragmentado.

Dada la distribución actual de los gobiernos locales, la estrategia empleada por algunos de ellos, que se han percatado de sus limitaciones, ha sido hacer arreglos de cooperación entre sí, por ejemplo, en gestión de ecosistemas o en emprendimientos de esfuerzos conjuntos de desarrollo económico.

Se hace necesario estudiar la posibilidad de mancomunar a los municipios pequeños con el fin de aumentar su capacidad de lograr una autonomía local verdadera y generar sus propios recursos para su uso exclusivo, a fin de que dejen de depender de fuentes externas para su funcionamiento. El Código de Gobierno Local de 1991 se encuentra en proceso de revisión y se han propuesto varias enmiendas para aumentar la capacidad financiera de los gobiernos locales. Algunos sectores han estado solicitando con ahínco un nuevo examen de la fórmula de distribución actual (población, superficie y participación igual) de las IRA para incluir las aguas municipales y consideraciones de igualdad y desempeño. A la igualdad se le asignarían más recursos para financiar gobiernos locales pobres; las consideraciones de desempeño ofrecerían incentivos a quienes hagan bien su trabajo, y sería importante incluir las aguas municipales porque, siendo Filipinas un país conformado por 7.100 islas, la mayoría de los municipios se localizan en las zonas costeras.

Teniendo en cuenta que es un país archipiélago, el gobierno nacional tuvo razón en descentralizar los poderes y las funciones en los gobiernos locales. El país es demasiado extenso para que un gobierno central pueda administrarlo con eficacia. Abundan las historias ejemplares de comunidades locales que, en asociación con sus gobiernos locales, han convertido sus pueblos en placenteros lugares para vivir. Aunque son muchos los retos que persisten, las historias de logros inspiran confianza en que vendrán mejores cosas cuando cada uno participe y afirme la voluntad colectiva por el bien común. En efecto, la historia de San Fernando ha demostrado lo que gobiernos locales y grupos de ciudadanos pueden hacer como asociados eficaces del gobierno nacional para hacer realidad la agenda de desarrollo de la gente.

Apéndice cuadro 8.1. ONG y tipos de servicios prestados, año 2000

ONG	Tipo de servicios
Soroptomist International	Capacitación en competencias para víctimas de violencia doméstica
San Lorenzo Ruiz Center for Studies	Seminario taller sobre crianza, cuidado de niños y desarrollo
Kiwanis Club of San Fernando	Programas de apoyo y medios de vida para personas con discapacidades
Social Action Center of Pampanja (SACOP)	Becas para mendicantes
CLIT	Becas para jóvenes meritorios sin escuela
Pepsi Bottling Company	Capacitación en competencias para jóvenes sin escuela
Cosmos Bottling Company	Materiales para guarderías
SHEAVERS	Capacitación en competencias
Pag-asa ng Buhay Foundation	Capacitación en competencias
Fernandino United Merchants and Traders Association (FUMTA)	Servicios para jóvenes sin escuela
SURE	Consejería para niños de la calle
Philippine National Bank Employees Association	Asistencia para niños de la calle
Christ In You	Capacitación en competencias y servicios para víctimas de desastres y niños de la calle

Apéndice Cuadro 8.2. Desempeño financiero de la ciudad de San Fernando, 1996-2001
(en millones de pesos)

Partida presupuestaria	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Rentas												
Fuentes locales	49,00	57	55,34	52	58,39	53	75,16	51	73,70	47	112,15	51
Ayuda y asignaciones	37,19	43	50,57	48	51,92	47	72,49	49	84,28	53	106,27	49
Total	86,19	100	105,92	100	110,31	100	147,65	100	157,98	100	218,42	100
Aumento porcentual sobre el año anterior			2,88		4,15		34,00		7,00		38,00	
Gastos												
Gobierno general	33,41	47	45,19	48	45,79	44	52,38	43	56,44	42	74,80	39
Servicios socioeconómicos	30,71	44	45,39	48	53,75	51	65,22	54	77,78	57	115,95	61
Desembolso de capital	6,51	9	3,33	2	4,88	4	2,94	2	1,41	1	0,00	0
Total	70,64	100	93,90	100	104,43	100	120,54	100	135,63	100	190,74	100
Aumento porcentual sobre año anterior			32,93		11,21		15,43		12,52		40,64	
Superavit/Déficit	15,56		12,02		5,89		27,11		22,35		27,68	

Fuente: Despacho del alcalde, San Fernando, Pampanga, 2002.

Referencias

- ADB (Asian Development Bank). 2002. *Asian Development Outlook 2002*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2003. *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries*. Manila: Asian Development Bank.
- Asian Institute of Management. 2000. Formularios de solicitud de la ciudad de San Fernando para los Premios Galing Pook de Innovación y Excelencia en Gobernabilidad local. Makati City, Filipinas.
- Brillantes Jr., Alex Bello. 1993. *The State and Nature of Local Government: Introduction to Public Administration in the Philippines: A Reader*. Ciudad Quezón: CPA-UP Diliman. pp. 368–81.
- Documentos de antecedentes de la reunión de todas las partes y declaración unificada, mayo, 2002. www.philsol.nl/news/02/chacha_dec02.htm.
- Guiza, Edel. 1999. The Decentralization Process in the Philippines: documento de antecedentes preparado para el Fondo de las Naciones Unidas de Actividades de Población.
- Código de Gobierno Local de 1991. www.oneocean.org/download200220326/lgc1991.pdf.



PARTE III

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



CAPÍTULO 9



PARTICIPACIÓN POPULAR Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA

George Gray Molina

El presente capítulo estudia el impacto en la reducción de la pobreza de las inversiones descentralizadas del sector social de Bolivia en educación salud y saneamiento básico. A partir de la adopción de las reformas de participación popular (1994) y de descentralización administrativa (1995), las inversiones sociales totales se han triplicado, mientras la participación local de las inversiones sociales se ha quintuplicado.

Se plantean cuatro conclusiones relacionadas con la inversión social sectorial y la reducción de la pobreza. En primer lugar, según se mide con base en un índice de necesidades básicas, en los años noventa la pobreza disminuyó de 70,9% a 58,6%. Segundo, las inversiones sociales locales realizadas por los municipios se correlacionan positiva y significativamente con la reducción de la pobreza, aun después de tener en cuenta la población y su crecimiento. Tercero, las inversiones sociales locales no tienen una correlación significativa con mejoras de los resultados de salud y educación. Y cuarto, la participación popular ha logrado aumentar el acceso a la educación, a la salud y a la infraestructura de saneamiento básico, pero no ha logrado mejorar la prestación de servicios sociales. Se plantean cuatro explicaciones relacionadas con el diseño institucional como responsables de estos resultados: un sistema demasiado centralizado de prestación de servicios de educación y salud, un sistema intergubernamental de transferencias que favorece subsidios en bloque no condicionados a expensas de subsidios selectivos, normas locales de asignación que favorecen a la infraestructura a ex-

penas de la prestación de servicios y factores locales de economía política, que desvían la atención de los responsables de las decisiones hacia pequeños proyectos de infraestructura visibles y dispersos.

La Ley de Participación Popular

La reforma de participación popular de Bolivia, emprendida en 1994, tuvo por objetivo la descentralización de las inversiones públicas en los gobiernos locales y la institucionalización de la participación de las organizaciones populares de las zonas urbanas y rurales. Ocho años después de la reforma, a la participación popular se le ha aclamado como un experimento ambicioso y exitoso de la formulación descentralizada de las políticas y en toda la región se le ha considerado como un caso de prácticas ejemplares.

No obstante esos logros, la reforma no se ha evaluado en términos de impacto social, prestación de servicios o reducción de la pobreza. Datos recientes sobre el censo de 2001 permiten hacer comparaciones municipales para el período comprendido entre el censo de 1992 y el de 2001. Los datos del censo registran tanto un aumento del acceso a los servicios sociales como un mayor impacto sobre los resultados de salud y educación, permitiendo, por tanto, un mayor grado de discriminación de la que comúnmente es posible a través de las encuestas de hogares.

La Ley de Participación Popular (Ley 1551) es relativamente compleja y está organizada según cuatro títulos, siete capítulos y 46 artículos, con más de media docena de decretos complementarios promulgados durante un período de tres años. El interés que ha generado esta legislación surge de la reforma relativamente integral de leyes territoriales, políticas, administrativas y fiscales que siguieron a la adopción de la reforma de participación popular.

Cuatro aspectos de la ley son de interés especial a los fines del presente estudio: i) la creación de nuevos municipios que comprenden las zonas urbanas y rurales de la totalidad del país, ii) la adopción de nuevas normas de participación que se enmarcan en procedimientos de planificación participativa, iii) el reconocimiento de una amplia gama de actores sociales como sujetos de participación popular y iv) la transferencia de recursos fiscales adicionales. En conjunto, esta nueva arquitectura de participación ofrece un marco integral de políticas por medio

de las cuales se pueda seguir el rumbo de la adopción y ejecución de la reforma. En gran medida, el estudio de la participación popular representa el análisis de cómo se adoptó este conjunto de normas y cómo se aplicó en varios contextos políticos.

Nuevos municipios

El debate técnico que sustenta la opción de unidad territorial fue fundamental, tanto para la construcción del Estado como para los aspectos participativos de la reforma. Con anterioridad a 1994, la opinión predominante se centraba principalmente en la transferencia a las prefecturas departamentales de mayores poderes fiscales y administrativos. Sin embargo, las corrientes municipales e indígenas, inspiradoras de la reforma, presionaron por la descentralización en el ámbito municipal o comunitario. Si la legislación iba a lograr transferir el poder a un número viable de municipios, tendría que revivir la “sección de provincia”, una oscura división administrativa caída en desuso desde mucho tiempo atrás y severamente fragmentada por el crecimiento explosivo de cantones subprovinciales.

La legislación que dio origen a las secciones de provincia se remonta a mediados del siglo XIX y ha sobrevivido, tanto a la concentración del poder durante la revolución nacional, como a la subsiguiente fragmentación del gobierno local durante la transición democrática. En la época de la promulgación de la ley, el número de secciones de provincia llegaba a 308 y desde entonces ha registrado un ligero aumento. Una dificultad con esa opción fue el hecho de que para ninguno de los 300 municipios había claridad respecto de los límites y cerca de cien de ellos tenían una bajísima densidad de población. Sin embargo, el hecho de que la totalidad del territorio estuviera poblada de municipios, produjo una expansión significativa de la presencia física del Estado en todo el territorio boliviano.

Para describir a los municipios sobresalen tres características territoriales: los contrastes entre viejos (antes de 1994) y nuevos (después de 1994) por la diversidad de tamaño de población y patrones de asentamiento urbano/rural. Si bien, estrictamente hablando, todos los municipios eran nuevos después de la ley de participación popular, existe una distinción útil obtenida por municipios contrastantes que existieron for-

malmente antes de 1994 y los municipios que comenzaron a existir gracias a la ley. Antes de la reforma de participación popular, había 124 municipios formales; en 1994 se crearon 108. La distinción entre antes de la reforma y después de la reforma tiene implicaciones significativas para los desarrollos administrativos, fiscales y políticos en el ámbito local. No solamente los municipios asumirían una amplia gama de nuevas responsabilidades de políticas y fiscales, sino que también tendrían que crear las herramientas administrativas básicas para gobernar. En el cuadro 9.1 aparece un resumen de las características básicas de los municipios.

Cuadro 9.1. Características territoriales

Características	Número de municipios	Porcentaje de municipios
<i>Población</i>		
Menos de 5.000	96	31
5.000 – 14.999	128	41
15.000 – 49.999	72	23
Más de 50.000	15	5
<i>Urbanización</i>		
Predominantemente urbana	46	15
Predominantemente rural	265	85
<i>Geografía</i>		
Departamentos del altiplano	147	47
Departamentos del valle	83	27
Departamentos de las tierras bajas	81	26
<i>Fuente:</i> Unidad de Análisis de Políticas Sociales de Bolivia (UDAPSO).		

El tamaño promedio de población de los municipios de Bolivia es de 12.000 habitantes, número cercano al promedio latinoamericano. Sin embargo, el promedio oculta una distribución sesgada, en la que los tres municipios más grandes tienen tantos habitantes como los 300 restantes. En quince municipios, la población es de 50.000 o más; en 72, está entre 15 y 50 mil; en 128, entre 5 y 15 mil; y en 96 municipios, el número de habitantes es inferior a cinco mil. Mucho de la atención de las políticas se ha centrado en las categorías extremas. Los municipios grandes son puntos focales debido a sus efectos fiscales y políticos de enverga-

dura nacional. Los municipios pequeños son puntos focales en razón de su viabilidad fiscal y administrativa. En la actualidad, 17 municipios tienen menos de mil habitantes, y en el más pequeños (Yunguyo, Oruro), la población es solamente de 92 personas.

El patrón de asentamiento de las poblaciones urbanas y rurales es igualmente heterogéneo. A escala nacional, Bolivia es predominantemente urbano. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística en 2000, la población urbana representaba 64% de la población total. Sin embargo, 85% (265 de 311) de los municipios son predominantemente rurales. En consecuencia, los gobiernos de los municipios rurales tienen el poder de contrarrestar el efecto de concentración de la urbanización con un cabildeo rural compensatorio.

Adicional a la diversidad demográfica observada durante la urbanización, la diversidad social y cultural igualmente moldea la comunidad política de las ciudades nuevas y en crecimiento. La diversidad lingüística indígena ofrece un sustituto rudimentario para ilustrar esta heterogeneidad. En general, Bolivia es un país con una gran diversidad lingüística. Según el censo de población de 1992, 60% de la población habla una lengua indígena (Quechua es el grupo lingüístico más importante, seguido por Aymara y Guaraní). Aunque es probable que los datos del censo subestimen el grado en que se hablan las lenguas indígenas, es esclarecedora la comparación entre el predominio de sólo castellano, frente al predominio de quienes hablan quechua/castellano o aymara/castellano. El castellano es la lengua predominante en menos de una quinta parte de todos los municipios.

Nuevos actores

Los primeros artículos de la ley de participación popular abordan el problema de la identidad de los participantes reconociendo a las comunidades campesinas, las comunidades indígenas y las organizaciones vecinales como representantes legales de las organizaciones territoriales de base (OTB).¹ Antes que crear nuevas organizaciones, el reconocimiento de estos grupos tiene como objetivo reconocer la inclusión de las organizaciones comunitarias existentes. Además, la ley reconoce como

¹ Artículo 3, sección 1.

representantes legales de los intereses comunitarios, a las autoridades tradicionales de las organizaciones territoriales de base. La ley contempla una arquitectura nueva de la participación popular, que mantenga a los concejos municipales elegidos bajo el control de un comité semiautónomo de vigilancia, el cual a su vez, represente a organizaciones territoriales de base. Este diseño supone una demarcación relativamente diáfana de la sociedad política y civil, además de una presencia significativa de las OTB, como son las organizaciones de vecinos, comunidades campesinas y los pueblos indígenas. Reconoce solamente una organización popular territorial por comunidad y establece un procedimiento de reconocimiento legal de las OTB, que pretende resolver litigios de participación territorial.

A comienzos del proceso, la idea de reconocer a las organizaciones comunitarias existentes causó gran confusión. Las organizaciones campesinas y las comunidades indígenas no estaban totalmente seguras de si lo anterior significaba crear una organización nueva, o hacer reconocer con un nombre nuevo a su organización ya existente. La confusión se vio acrecentada por una percepción generalizada en el sentido que el Movimiento Nacionalista Revolucionario podría aprovechar esta oportunidad para ampliar su espacio de influencia política, mediante el reconocimiento de las OTB .

A las OTB se les asigna un conjunto de derechos y deberes sobre participación popular. Entre los derechos se incluyen: i) proponer, controlar y supervisar proyectos de obras públicas y la prestación de servicios públicos de educación, salud, deportes, agua y saneamiento, irrigación, vías locales y urbanización; ii) fomentar y participar en la gestión de recursos naturales locales, del medio ambiente y del desarrollo sostenible; iii) proponer y conseguir la modificación de políticas públicas contrarias al bienestar de la comunidad; iv) proponer cambios y ratificaciones de las autoridades de salud y educación del municipio; y v) tener acceso a la información relativa a la ejecución de los recursos fiscales para la participación popular.²

Entre las obligaciones asignadas a las OTB están: i) identificar y cooperar en el manejo y ejecución de proyectos de obras públicas; ii) participar en la prestación cooperativa de servicios públicos; iii) mantener a

² Artículo 7 de la Ley de participación popular.

la comunidad informada sobre las decisiones tomadas en su nombre; y iv) fomentar el acceso equitativo de género a la representación comunitaria.³

Además de reconocer las OTB existentes, la ley encarga a los comités de vigilancia de las responsabilidades siguientes:⁴ i) controlar la distribución equitativa de recursos fiscales en las zonas urbanas y rurales; ii) garantizar que los concejos municipales no asignen a gastos corrientes más de 10% de los recursos transferidos; y iii) hacer pronunciamientos públicos sobre el programa presupuestario anual y sobre la ejecución del programa presupuestario del año anterior. Las OTB elegirían a los comités de vigilancia en el ámbito de los cantones. Se elegirían dos miembros por cada cantón, con excepción de los municipios con un solo cantón, los cuales elegirían a tres representantes. Según la ley, los miembros del comité rotarían cada dos años y no recibirían ninguna retribución en dinero diferente a los gastos de viaje o alojamiento. La principal fuente de poder de los comités de vigilancia es el poder de presentar recursos ante el Congreso Nacional para congelar los dineros municipales cuando existe evidencia de comisión de algún delito fiscal. Según la ley, las peticiones se envían en primer lugar al Ministerio de Hacienda y después al Congreso, el cual puede congelar las cuentas y solicitar al Despacho del contralor realizar una auditoría especial de las cuentas municipales.

Nuevas reglas

La nueva ley aborda las reglas del juego concernientes a la participación de las organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, ONG y concejos municipales. La mecánica según la cual participarían las comunidades, se desarrolló gradualmente con la ejecución del Plan de desarrollo de las comunidades rurales, financiado por el Banco Mundial en 94 municipios rurales. Este proyecto permitió cierto grado de experimentación con procedimientos y operaciones y, con el tiempo, quedó codificado en un decreto de planificación participativa. Por *planificación participativa* se entiende el “proceso de aplicar los métodos de participa-

³ Artículo 8 de la Ley de participación popular.

⁴ Artículo 10 de la Ley de participación popular.

ción municipal con el fin de incluir a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y ejecución de su propio rumbo de desarrollo”.⁵ El proceso general de planificación participativa gira en torno a tres fases de planificación:

La primera fase es la planificación de desarrollo municipal. El plan de desarrollo municipal es un plan de desarrollo quinquenal dirigido a captar las demandas a largo plazo de las organizaciones comunitarias de cada municipio. Por lo general, el plan de desarrollo municipal se hace en dos etapas: diagnóstico y propuestas. El diagnóstico se lleva a cabo mediante talleres con participación de toda la comunidad, que trazan el mapa de los recursos naturales, físicos y humanos, y definen los problemas básicos de cada comunidad. A esta fase le siguen varios talleres con un enfoque en soluciones potenciales a los problemas comunitarios y a una clasificación general de prioridades. Por lo general, se contrata a una ONG local para que se encargue tanto de la etapa de diagnóstico como de la de propuestas, organice los talleres y redacte el documento del plan de desarrollo municipal. Usualmente al plan se le percibe como la instancia más participativa del proceso de planificación participativa, abierta a una ampliación de gran alcance, y talleres y reuniones comunitarias repetitivas entre las comunidades y las ONG.

La planificación anual de operaciones es la segunda fase de planificación. Los planes anuales de operación son documentos de mayor enfoque que intentan convertir las demandas y prioridades del plan de desarrollo municipal en planes anuales de inversión pública. Comúnmente, la planificación anual de operaciones comienza en el mes de septiembre, con talleres iniciales que evalúan la ejecución del plan anual actual y comienzan a recoger las prioridades para el plan del año siguiente. Los planes anuales de operación son un proceso con un alto contenido político de fijación de prioridades, negociación y transacciones entre las comunidades y los gobiernos municipales y también entre comunidades. Significan reuniones semanales pero, a diferencia de los planes de desarrollo municipales, es más probable que involucren a autoridades y a comités de vigilancia de las OTB, que a comunidades enteras. Por lo general, el alcalde y el equipo técnico de la alcaldía dirigen el proceso de negociar el plan anual de operaciones. Se fijan las restriccio-

⁵ Artículo 3 de la Norma de planificación participativa municipal, 1997.

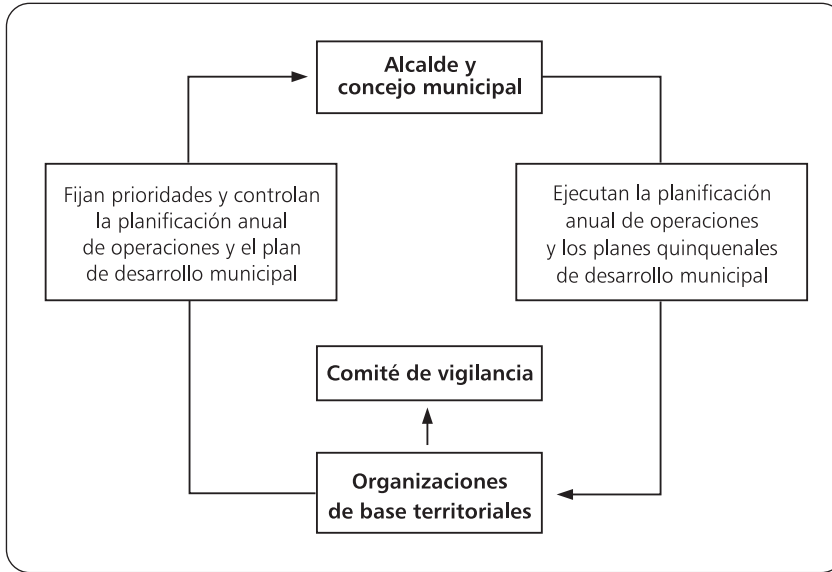
nes presupuestarias y una ronda de negociaciones intenta identificar los proyectos que conformarán el plan anual.

La planificación presupuestaria es un proceso muy técnico, cuyo propósito es traducir las prioridades y los proyectos del plan anual de operaciones en un cronograma de financiación real, con descripciones detalladas de requerimientos y compromisos de financiación de proyectos. Involucra a los funcionarios clave de la Secretaría de hacienda del municipio, así como a las ONG, fondos de inversión, gobierno central, ministerios de gestión y otros actores involucrados en ejecución de proyectos. Comúnmente, aunque la planificación presupuestaria se inicia al unísono de la planificación anual de operaciones, funciona a lo largo de todo el año fiscal por medio de una continua reprogramación fiscal. Los Comités de Vigilancia revisan los presupuestos y los aprueban con su firma al comienzo y al fin de cada año fiscal. La evaluación de los presupuestos es una opción de veto clave para los comités de vigilancia en casos en que hayan ocurrido delitos fiscales o administrativos. Las transferencias de recursos de coparticipación por parte del gobierno central no se efectúan sin la aprobación del comité de vigilancia.

Más recursos

El gráfico 9.1 describe a los actores claves de la planificación participativa y representa un marco ideal de representación y control desde la base y de legitimación y responsabilidad desde la cima. El proceso de rendición de cuentas previsto por la ley de participación popular, otorga a los concejos municipales la autoridad para proponer y ejecutar planes de desarrollo municipal, planes anuales de operación y presupuestos participativos. De la misma manera encarga a las organizaciones territoriales de base y a los comités de vigilancia territoriales la responsabilidad de representar las preferencias de la comunidad y hacer que los funcionarios elegidos rindan cuentas de sus actos. La ley de participación popular expuso esta imagen ideal como un marco para la descentralización con participación. El modelo boliviano se basó en mecanismos institucionalizados de participación comunitaria, en espacios cuidadosamente definidos de acción colectiva.

Gráfico 9.1. Rendición de cuentas según la planificación participativa



La intención de la ley de participación popular era también volver a diseñar las relaciones fiscales intergubernamentales. Dos cambios fueron importantes respecto de los gastos. Primero, los recursos fiscales transferidos a los gobiernos municipales se duplicaron de diez a veinte por ciento de los ingresos del erario público (rentas por concepto de impuestos y otros ingresos). Segundo, el flujo de recursos se desplazó de los municipios urbanos a los rurales, a través de una fórmula de distribución per cápita. De este modo, cada municipio recibe los mismos recursos per cápita que cualquier otro municipio, brindando de esta manera una medida de equidad fiscal horizontal. Desde el punto de vista de los ingresos, la ley permite a los municipios recaudar dos tipos de impuestos: el impuesto predial e impuestos de vehículos y las licencias municipales y tarifas de servicios. Los municipios no fijan las tasas de los impuestos predial y de vehículos, sino que están autorizados para reclasificar las categorías impositivas según criterios locales, y para fijar las tasas y los niveles de patentes municipales y cargos por servicios.

En comparación con el alcance de los cambios territoriales y políticos, el rediseño fiscal que implicaba la participación popular era relativamente modesto. Una omisión fundamental de los debates sobre la

descentralización en Bolivia fue un debate explícito sobre la prestación descentralizada de servicios sociales. La reforma de la participación popular efectivamente descentralizó la inversión pública en los sectores sociales, pero no la prestación de los servicios. Un modelo mixto de prestación de servicios sociales, manejado conjuntamente con el gobierno central, las prefecturas y los municipios, planteó la cuestión de una mayor descentralización fiscal. El serio problema de equilibrar la igualdad fiscal vertical y horizontal surgió años después de la promulgación de la reforma, con la descentralización de mayores recursos fiscales, bajo el programa de reducción de la deuda de los “Países Altamente Endeudados y Pobres” (HIPC por sus iniciales en inglés).

En términos fiscales, la Ley de Descentralización Administrativa, de 1995, complementó la Ley de Participación Popular. Delegó poderes discrecionales de inversión pública al nivel de prefectura y reemplazó el poder ejecutivo centralizado y muy politizado, con un sistema de tres niveles de gobernabilidad (centro, prefectura y municipio). La línea de mando que enlaza a los tres niveles es compleja, reflejando el carácter contradictorio de una reforma de descentralización y a la vez de construcción de un Estado. En el nivel del gobierno central, los actores clave son los ministerios de línea, los fondos especiales de desarrollo y el despacho de la Presidencia, la cual nombra a los prefectos y mantiene relación estrecha con las administraciones departamentales. En el nivel de prefectura, los actores claves son el prefecto, el personal del prefecto y el consejo departamental, elegido por los ediles municipales como un control sobre el proceso decisorio de la prefectura. En el nivel local, alcaldes, ediles municipales, comités de vigilancia, partidos políticos, ONG y organizaciones populares, todos ellos juegan diariamente un papel crucial.

Inversión municipal en el sector social, 1994-2000

El viraje de un contexto de gastos públicos centralizados a otro descentralizado tuvo dos consecuencias inmediatas. Primera, en los tres primeros años de la descentralización, se triplicó la participación de las inversiones sociales como proporción de las inversiones totales. Segunda, y lo más importante, se quintuplicó la participación de las inversiones sociales ejecutadas en el ámbito local. Los gobiernos municipales

representan aproximadamente 40% del programa total de inversión pública y aproximadamente 60% de todas las inversiones sociales.⁶ Como se indica en el cuadro 9.2, después de la adopción de la Ley de Participación Popular, la inversión pública ejecutada por gobiernos municipales aumentó con rapidez: de US\$ 32 millones de dólares, en 1994, a aproximadamente US\$ 140 millones en 2000 y a cerca de US\$ 250 millones en 2002. También las inversiones sociales aumentaron de aproximadamente US\$ 27 millones en 1994, a cien millones de dólares, en 2000 y a cerca de US\$ 150 millones en 2002.

No obstante el rápido aumento de las responsabilidades del gasto, la Ley de Participación Popular se ha mostrado lenta para equiparar las responsabilidades del gasto con los poderes de recaudación de ingresos. El coeficiente de independencia fiscal, que aparece en el cuadro 9.3, señala la relación entre recursos propios y recursos transferidos en el tiempo. Entre 1995 y 2000, no hubo cambios significativos en la participación de los municipios que recaudan menos de la mitad de sus ingresos totales a partir de recursos propios (impuesto predial y sobre vehículos, licencias comerciales, tarifas e impuestos sobre las transacciones). Menos de 5% de todos los municipios recaudan más ingresos a partir de fuentes propias que de transferencias. Entre estos municipios se incluyen las ciudades capitales de los nueve departamentos. Desde un comienzo, la dependencia de transferencias en bloque (fondos de participación compartida) y transferencias condicionales (por medio de fondos de inversión social), ha puesto en desventaja a los municipios pequeños. De los 314 municipios, cerca de 280 registran escasa presión fiscal local.

Reducción de la pobreza, 1992-2001

En el presente capítulo se utilizan dos medidas de la pobreza: i) el índice de necesidades básicas, del Instituto Nacional de Estadística, calculado a partir de datos del censo de 1992 y de 2001 y ii) datos sobre logros en educación y salud, extractados de las mismas fuentes. El primer indicador representa la pobreza en los logros del acceso a la infraestructura social y los servicios, mientras el segundo representa la pobreza en los logros del servicio social únicamente.

⁶ Véase Presidencia de la República de Bolivia (2002).

Cuadro 9.2. Inversiones municipales, 1994-2002
(miles de millones de US\$)

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002
Productivo	531	1.696	2.775	1.923	2.996	5.386	1.873	
Infraestructura	3.213	12.430	15.647	16.063	19.318	37.121	24.151	
Social	27.095	109.601	133.439	111.832	94.348	121.187	100.600	150.000
Sectores múltiples	1.728	4.211	7.019	6.395	11.383	10.115	13.535	
Total	32.568	127.939	158.855	136.214	128.046	173.810	140.162	250.000

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible (2002).

Cuadro 9.3. Independencia fiscal municipal, 1995-2000
Porcentaje de municipios

Relación de recursos propios con recursos en coparticipación	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Menos de 0,5	89,71	90,35	88,10	89,07	90,68	91,64
0,5 – 0,99	6,75	6,11	7,72	5,79	6,43	5,47
1-1,99	2,57	3,22	3,53	4,83	2,57	3,53
2 o más	0,96	0,32	0,64	0,32	0,32	0,32
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible (2002).

Índice de necesidades básicas

El índice de necesidades básicas se basa en cuatro medidas de necesidad: i) calidad de la vivienda, ii) servicios básicos, iii) logros educativos y asistencia, y iv) atención a la salud. El índice es un compuesto que pondera cada uno de estas medidas por igual:

$$\text{Índice de necesidades básicas} = \frac{1}{4} \text{ índice de vivienda} + \frac{1}{4} \text{ índice de servicios básicos} + \frac{1}{4} \text{ índice de educación} + \frac{1}{4} \text{ índice de salud.}$$

El índice de necesidades básicas establece un umbral mínimo para cada subíndice. El índice de vivienda está compuesto por dos subíndices: un subíndice de materiales y un subíndice de espacio.⁷ Se dice que una vivienda contiene materiales de construcción insatisfactorios si los pisos son en tierra y/o los muros son de adobe y/o el techo es de paja o de estera. Se dice que su espacio es insatisfactorio si más de cinco personas comparten dos cuartos y/o si no tiene un cuarto separado para la cocina.

Al índice de servicios básicos también lo componen dos subíndices: un subíndice de servicios sanitarios básicos y agua y un índice de energía.⁸ Las condiciones de servicios sanitarios básicos son insatisfactorias si la vivienda no dispone de agua de corriente y/o de instalaciones de plomería en su interior. El índice de energía también se compone de dos variables: acceso a electricidad y características de la fuente de energía para cocinar. Se dice que las condiciones de energía de una vivienda son insatisfactorias cuando no tiene acceso a la electricidad y depende de la leña, el carbón o el petróleo para cocinar.

El índice de educación se compone de tres variables: alfabetismo, logros escolares y asistencia a la escuela.⁹ Se dice que los logros educati-

⁷ El índice de vivienda es $IV = 1/2 (MV + EV)$, donde MV se refiere al índice de materiales de la vivienda y EV se refiere al número de habitantes por cuarto. $MV = 1/3 (CP + CM + CT)$, donde CP es la calidad del piso, CM, la calidad de los muros y CT la calidad del techo.

⁸ El índice de servicios básicos es $ISB = 1/2 (SBA + E)$, donde SBA denota el subíndice de servicios sanitarios básicos y agua y E es el índice de energía. $ISB = 1/2 (SB + A)$, donde SB es el acceso a servicios sanitarios básicos de la vivienda y A es el acceso a agua de la vivienda. $E = 1/2 (EC + EE)$, donde EC se refiere a fuente de energía para cocinar y EE se refiere al acceso de la vivienda a la electricidad.

⁹ El índice de educación es $IE = 1/3 (ALF + LOG + ASIS)$, donde ALF es la tasa de alfabetismo, ASIS es la tasa de asistencia a la escuela para la población de edad escolar y LOG es una medida de los logros escolares.

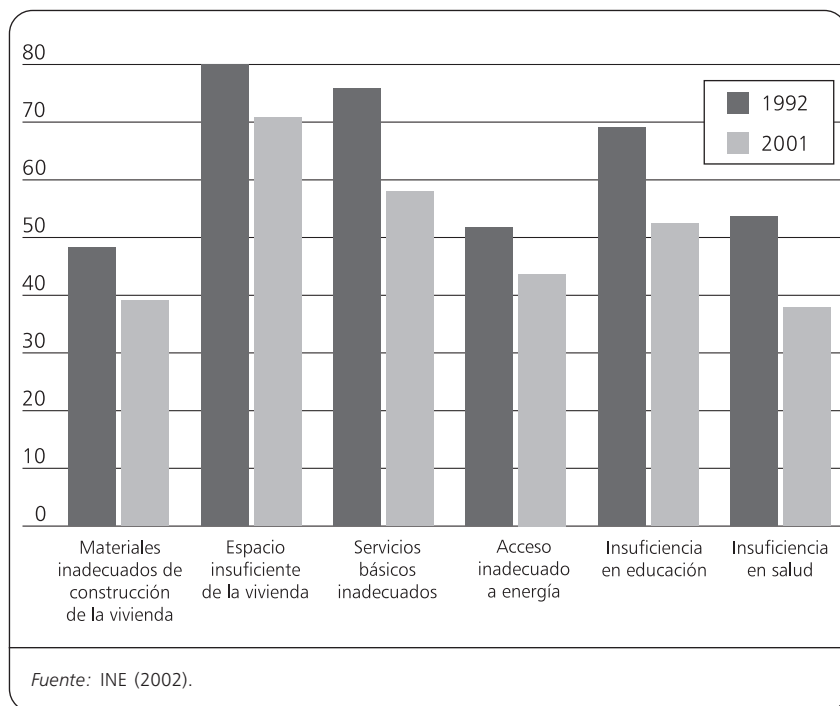
vos de un hogar son insatisfactorios si algunos de sus miembros son analfabetas y/o sus logros educativos son bajos y/o no asisten a la escuela si están en edad escolar. El índice de salud está compuesto por una sola variable: el uso de especialistas en salud por parte de la mujer (médicos, enfermeras o enfermeras auxiliares).¹⁰

El índice de necesidades básicas en relación con las condiciones del umbral mínimo se conforma por cinco grupos: i) Necesidades básicas satisfechas, ii) Umbral de no pobres, iii) Moderadamente pobres, iv) Indigentes, y v) Pobres extremos. Según datos del censo de 2001, 16,6% de la población tenía sus necesidades básicas satisfechas, 24,8% estaban en el umbral de la pobreza, 34,2% eran moderadamente pobres, 21,7% eran indigentes y 2,7% vivían en condiciones de penuria extrema.

Como lo indica el gráfico 9.2, según se mida por el índice de necesidades básicas, en 2001 la pobreza disminuyó en general de 70,9% a 58,6%. Se observan dos tendencias: Primera, gran parte de la disminución del índice de necesidades básicas se puede atribuir a mejoras del acceso a los servicios básicos (aumento del 18,1%), acceso a fuentes eficientes de energía (aumento de 8,1%) y mejoras de la educación (aumento de 8,6%) y logros en salud (aumento de 15,7%). Segunda, a un mayor impacto en las zonas urbanas antes que en las rurales, se le pueden atribuir las mejoras del índice de necesidades básicas. Para 2001, 64% de la población vivía en zonas urbanas mientras solamente 36% vivía en zonas rurales, revirtiéndose la proporción observada en el censo de 1976. Una acelerada urbanización, impulsada por la emigración del sector rural al urbano, constituye uno de los factores fundamentales que han influido en las rápidas mejoras de la reducción de la pobreza, según se mide por medio del índice de necesidades básicas.

En el cuadro 9.4 se observan diferencias geográficas del índice de necesidades básicas para 1976, 1992 y 2001. La tasa global de reducción de la pobreza fue 1,08% anual en promedio entre 1976 y 2001, y 1,33% entre 1991 y 2001. En efecto, la reducción de la pobreza se aceleró en un tercio con respecto a la tendencia a largo plazo observada a partir de 1976. La reducción de la pobreza no ha sido igual entre departamentos. Las mejoras más significativas del índice de necesidades básicas de 1992-2001 ocurrieron en Santa Cruz (2,43% cada año) y Tarija (1,99% cada

¹⁰ El índice de salud es el porcentaje de mujeres que utilizan los servicios formales de salud (centros de salud, hospitales básicos y hospitales generales).

Gráfico 9.2. Cambios en el índice compuesto de necesidades básicas, 1992-2001**Cuadro 9.4. Índice de necesidades básicas, 1976-2001**

Departamento	Censo			Variación porcentual anual (porcentaje)	
	1976	1992	2001	1976-2001	1992-2001
Bolivia	85,5	70,9	58,6	1,08	1,33
Chuquisaca	90,5	79,8	70,1	0,82	1,05
La Paz	83,2	71,1	66,2	0,68	0,53
Cochabamba	85,1	71,1	55,0	1,21	1,74
Oruro	84,5	70,2	67,8	0,67	0,26
Potosí	92,8	80,5	79,7	0,53	0,09
Tarija	87,0	69,2	50,8	1,45	1,99
Santa Cruz	79,2	60,5	38,0	1,65	2,43
Beni	91,4	81,0	76,0	0,62	0,54
Pando	96,4	83,8	72,4	0,96	1,23

Fuente: INE (2002).

año), los dos departamentos más ricos del país. La reducción más lenta de la pobreza se registró en departamentos tradicionalmente pobres, como Potosí (0,09% cada año) y Oruro (0,26% cada año). La reducción de la pobreza ha sido más eficaz en distritos urbanos que en distritos rurales, en una relación de tres a uno. Durante el mismo período, la reducción de la pobreza registró un promedio de 14,1 puntos porcentuales en zonas urbanas y menos de 4,5 puntos porcentuales en zonas rurales.

Logros en salud y educación

Los indicadores del índice de necesidades básicas de la pobreza estructural cambian con el tiempo, en especial con respecto al acceso a la infraestructura social. Los índices de logros en educación y salud miden los cambios en los resultados de la prestación de servicios sociales. Entre 1992 y 2001, mejoraron la salud y la educación, en especial en las zonas urbanas. En el cuadro 9.5 se registran los cambios en logros con base en datos del censo. Las variaciones anuales promedio en los logros en sa-

Cuadro 9.5. Índices de logros en educación y salud, 1992 y 2001

Departamento	Índice de educación			Índice de salud		
	1992	2001	Variación promedio anual (porcentaje)	1992	2001	Variación promedio anual (porcentaje)
Bolivia	69,1	52,5	16,6	53,6	37,9	15,7
Chuquisaca	80,1	70,7	9,4	53,0	40,4	12,6
La Paz	64,8	49,1	15,7	65,0	64,9	0,1
Cochabamba	67,9	52,6	15,3	54,3	28,3	26,0
Oruro	62,2	47,2	15,0	58,1	58,8	-0,7
Potosí	80,9	72,4	8,5	58,5	59,6	-1,1
Tarija	74,1	60,5	13,6	41,1	14,7	26,4
Santa Cruz	66,0	43,6	22,4	37,4	6,4	31,0
Beni	73,0	54,6	18,4	48,1	31,7	16,4
Pando	79,6	61,3	18,3	66,7	39,3	27,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (2002).

lud y educación son 16,6 y 15,7 puntos porcentuales, respectivamente. Los cambios en los logros educativos muestran grandes variaciones entre departamentos. Santa Cruz (22,4%), Beni (18,4%) y Pando (18,3%) registran los niveles más altos de mejora, mientras Potosí (8,5%) y Chuquisaca (9,4%) registran los niveles más bajos. Los cambios en los logros en salud también son muy variables. Santa Cruz (31%), Cochabamba (26%) y Tarija (26,4%) registran el mayor cambio, mientras Potosí (-1,1%) y Oruro (-0,75) registran cambios negativos en los logros en salud.

Impacto en la reducción de la pobreza

¿A qué se debió la impresionante reducción de las tasas de pobreza de los municipios entre 1992 y 2001? ¿Qué proporción del cambio se relacionó con el cambio demográfico y qué proporción se puede atribuir a las mediaciones de las políticas –en particular en la reforma de participación popular? Con base en datos disponibles recabados de los censos de 1992 y 2001, en la presente sección se hacen estimaciones de factores determinantes en la reducción de la pobreza entre municipios. Los datos del censo permiten hacer comparaciones de las políticas antes y después de la adopción de la reforma de participación popular, teniendo en cuenta factores demográficos básicos. Considerando el aumento significativo de las inversiones sociales observado a partir de la ejecución de las reformas de participación popular (1994) y de descentralización administrativa, además de observaciones adicionales en el sentido de que la mayor parte de las inversiones sociales ya se han ejecutado en los municipios, resulta muy pertinente preguntarse si las intervenciones de las políticas tienen importancia.

En el cuadro 9.6 se registran los resultados de regresiones para determinantes de la reducción de la pobreza entre 1992 y 2001. Se comprueban tres grupos de variables: i) controles demográficos (población y crecimiento de la población en 1992-2001), ii) inversiones de la ley de participación popular (inversiones sociales municipales en 1994-2000), y iii) variables políticas de la participación popular (número de organizaciones populares involucradas en planificación participativa y número de alcaldes durante el período 1994-2000). Las regresiones producen dos resultados principales. La especificación uno indica que las inversiones sociales municipales se relacionan de manera positiva y significativa con

la reducción de la pobreza, teniendo en cuenta tanto la población como el crecimiento de la población. La especificación dos incluye dos variables políticas que sólo marginalmente modifican los resultados principales. Además de los resultados positivos y significativos de las variables de las políticas, un nivel elevado de fragmentación política, medido por la rotación de alcaldes, se correlaciona de manera negativa y significativa con la reducción de la pobreza. Cuanto mayor sea el grado de inestabilidad política local, tanto menor es la probabilidad de reducir la pobreza. La variable de las organizaciones populares no tiene significación alguna.

Cuadro 9.6. Determinantes de reducción de la pobreza, 1992-2001

Variable	(1)	(2)
Población en 1992	1,54 (2,85)	1,54 (2,85)
Crecimiento de la población en 1992-2001	0,69 (2,86)	0,69 (2,86)
Inversiones sociales municipales en 1994-2000	0,10 (1,98)	0,09 (1,90)
Número de organizaciones de base territoriales en 2000		0,00 (0,50)
Número de alcaldes en 1995-2000		-0,23 (-2,18)
R2 ajustado	0,156	0,167
Observaciones	184	184

Nota: las estadísticas *t* aparecen en paréntesis.
Fuente: cálculos del autor a partir de datos del INE (2002) y del Ministerio de Desarrollo Sostenible (2002).

En el cuadro 9.7 se registran los resultados de regresiones para los determinantes de las medidas de los resultados de educación y salud. En estas especificaciones se comprueban tres grupos de variables: i) controles demográficos (población y crecimiento de la población en 1992-2001), ii) variables de las políticas de participación popular (estimadas mediante inversiones sociales municipales en 1994-2000), y iii) variables de reforma específicas a cada sector en educación y salud (aproximadas por el número de niños de edad escolar que asisten a escuelas transformadas por la reforma educativa y la proporción de fondos locales asignados a propósitos específicos y ejecutados por el municipio). Se pueden

observar dos resultados. Primero, las inversiones sociales municipales no tienen una correlación significativa con las medidas de logros en salud o en educación. Segundo, las variables de la reforma específicas a cada sector muestran una correlación positiva y significativa con medidas de mejores resultados. A diferencia del conjunto previo de especificaciones, las variables de las políticas de participación popular no parecen tener importancia para logros mayores en salud y educación. En estas áreas, las políticas específicas a cada sector parecen tener un efecto significativo en los logros.

Cuadro 9.7. Determinantes de resultados de prestación de servicio social

Variable	Educación	Salud
Población en 1992	0,89 (2,25)	0,34 (2,03)
Crecimiento de la población en 1992-2001	0,45 (2,7)	0,02 (1,87)
Inversiones sociales municipales	0,00 (0,05)	-0,10 (-0,23)
Número de niños en programas de la reforma de educación	0,09 (1,81)	
Porcentaje de fondos asignados y ejecutados por el programa de seguridad de educación		0,01 (1,69)
R ² ajustado	0,11	0,12
Observaciones	184	184

Nota: las estadísticas *t* aparecen en paréntesis
Fuente: cálculos del autor a partir de datos del INE (2002) y del Ministerio de Desarrollo Sostenible (2002).

Hipótesis y conclusiones

¿Por qué la participación popular es importante para un mayor acceso a la infraestructura de servicios sociales pero no para las mejoras en los resultados de educación y salud? Se plantean cuatro hipótesis para ayudar a explicar los resultados. Primera, en realidad, el sistema de prestación de servicios de educación y salud nunca se descentralizó con las reformas de participación popular y de descentralización administrativa, de mediados de los años noventa. Según lo analizan Gray Molina (1997) y Ameller (2002), la reforma de descentralización de Bolivia se puede describir como un proceso de descentralización por factores, que

fragmenta la responsabilidad de la prestación de servicios entre actores institucionales del gobierno central, del departamento y del municipio. El resultado, según se observó en los dos primeros años de ejecución de la reforma, fue una asimetría entre una infraestructura en expansión y una asignación de personal estancada o en disminución. Escuelas sin maestros y centros de salud sin médicos, produjeron una escisión clara entre los actores sociales y la prestación de servicios sociales.

¿Qué descentralizaron las reformas? Las reformas bolivianas descentralizaron gran parte de la planificación y ejecución de la inversión pública –es decir, la capacidad para tomar decisiones entre municipios acerca de la construcción de infraestructura y del mantenimiento. La descentralización de la inversión pública estuvo muy bien ajustada a las etapas iniciales de la construcción institucional en el ámbito local. Municipios pequeños, rurales y nuevos pudieron manejar las reglas de distribución de la planificación participativa, y rápidamente dominaron de manera continua el proceso de responsabilidad política por las obras públicas.

Segunda, las transferencias intergubernamentales que favorecían subsidios en bloque no condicionados, antes que subsidios selectivos, ayudaron a sesgar los incentivos hacia una amplia gama de proyectos de inversión pública, en vez de dedicar los recursos escasos a la prestación de servicios sociales. El sistema intergubernamental de subsidios de Bolivia depende de transferencias en coparticipación –las cuales representan 20% de las rentas nacionales– para gran parte de su financiación. En una docena de municipios, las fuentes locales de ingresos son escasas y se concentran en las ciudades capitales. Más de cien municipios informaron no haber recaudado impuestos locales, tarifas o licencias en lo absoluto, entre 1994 y 2000. Casi todos estos municipios son pequeños, rurales y nuevos. El Fondo de Inversiones Sociales y el Fondo de Desarrollo Campesino manejaban las escasas transferencias intergubernamentales selectivas. Aunque el objetivo de estos fondos eran los municipios pobres, nunca lograron articular un sistema coherente de equiparación de subsidios.

Hubo un efecto sesgado de abundantes subsidios en bloque, dirigidos a cerrar brechas horizontales entre municipios (ofreciendo un punto de partida igual para opciones de inversión pública), y escasos subsidios selectivos para ayudar a reducir los desequilibrios fiscales verticales (entre esfuerzos tributarios locales y prestación local de servicios). El resul-

tado fue un énfasis excesivo en la opción local pública y un enfoque relativamente débil en las prioridades de las políticas nacionales, como los logros en salud y educación. A las iniciativas por sector se pueden atribuir los casos en los cuales aumentaron los logros en educación y salud, como los programas de seguro básico de salud o de reforma educativa.

Tercera hipótesis, las reglas sobre asignación local que favorecen la infraestructura sobre la prestación de servicios funcionaron conjuntamente con el sistema de transferencias intergubernamentales, para sesgar las opciones de inversión local alejándolas de la prestación de servicios sociales. La planificación participativa, según se adoptó en Bolivia, gira en torno a un juego de suma cero de asignación de la inversión pública entre comunidades dentro de cada municipio. Aquellas comunidades que no ejercen presión por proyectos de infraestructura en sus propias comunidades, llevan las de perder en la distribución de recursos públicos. El enfoque excesivo en la infraestructura de base territorial produce una menor inversión en bienes públicos con efectos secundarios significativos, como la prestación de servicios de salud y educación.

El enfoque en infraestructura antes que en la prestación de servicios tiene un efecto negativo adicional: aleja la responsabilidad de los servicios del gobierno local hacia los ministerios de línea. Estudios recientes sobre participación popular indican que los ciudadanos consideran consistentemente al gobierno central como el proveedor fundamental de servicios sociales (Gray Molina, Campero y Querejazu, 2002). Intentos fallidos del Diálogo Nacional de 2000 por descentralizar los servicios de salud y educación, galvanizaron aún más los sentimientos contrarios a la descentralización entre los electorados locales. Junto con la fijación de presupuestos, la defensa y la política externa, a la educación y a la salud se les considera responsabilidades del gobierno central.

Cuarta, factores locales de economía política también sesgan a los encargados del proceso decisorio, hacia proyectos de infraestructura pequeños, visibles y dispersos. En un juego de suma cero de asignación de recursos, en el cual los políticos se lucran de la ejecución de inversiones múltiples, es mucho más probable que prevalezcan la educación, la salud e infraestructura de saneamiento básico que una atención centrada en los sectores sociales o en la investigación y desarrollo de los sectores productivos. La economía política de la asignación descentralizada de inversiones también se relaciona con la estructura de las institucio-

nes y organizaciones locales (Gray Molina, 2002). Con un gobierno local capturado, la redistribución tiende a ocurrir dentro de clientelas locales lideradas por los intermediarios del poder, jefes políticos y élites poderosas. Con un gobierno local fragmentado, es más probable que la redistribución sea consistente y predecible. Dentro de estos dos extremos, la redistribución está más cerca al arquetipo democrático descrito por la misma legislación de participación popular, proporcional tanto a la población rural como al porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza.

La ejecución de la reforma de participación popular ha institucionalizado una rotación geográfica de proyectos dentro de los municipios, en especial los pequeños municipios rurales. Es poco probable que las comunidades que se benefician de un proyecto de infraestructura en un año, se beneficien durante dos años consecutivos; otras comunidades tienen que agotar la rotación. Si bien es democrático, este procedimiento desplaza la atención dirigida a un sector o población únicos, a favor de mediaciones dispersas y relativamente inconsistentes. Resulta paradójico que este patrón involucre un mayor enfoque en múltiples proyectos visibles del sector social fáciles de ejecutar y relativamente fáciles de mantener.

¿A qué conclusiones podemos llegar a partir de la experiencia boliviana con la participación popular? Por una parte, queda claro que la reforma ha galvanizado un enfoque renovado en el potencial de participación masiva de las organizaciones populares en el proceso decisorio local. Cerca de quince mil organizaciones de base locales –entre ellas comunidades campesinas, organizaciones indígenas y asociaciones de vecinos– toman parte activa en procesos anuales de planificación participativa en todo el país. Por la otra, sin embargo, el contexto de descentralización existente ha socavado de manera sistemática el potencial para mejorar la prestación local de servicios sociales. Ambos, los actores del gobierno central y del local, se ven constreñidos por un sistema de prestación de servicios demasiado centralizado, un sistema sesgado de transferencias intergubernamentales, reglas del proceso decisorio local e incentivos de economía política. Bolivia todavía tiene que institucionalizar un sistema descentralizado de prestación de servicios sociales y enfrenta un reto monumental para avanzar en esa dirección en el futuro.

Referencias

- Ameller, Vladimir. 2002. *Diálogo para la descentralización: provocaciones, avances y desengaños*. La Paz: COSUDE.
- Gray Molina, George, ed. 1997. *Participación popular: Construyendo políticas públicas locales en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).
- . 2002. "The Politics of Popular Participation in Bolivia, 1994-1999." Tesis de doctorado, Nuffield College, Oxford University, Oxford, Reino Unido.
- Gray Molina, George, José Carlos Campero y Verónica Querejazu. 2002. "Barómetros de pobreza, participación y corrupción en municipios: Los casos de Santiago de Machaca, Tarata y Ascensión de Guarayos." Maestrías para el Desarrollo y JICA, La Paz.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2002. *Bolivia, Mapa de Pobreza 2001: Necesidades Básicas Insatisfechas*. La Paz.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible. 2002. *Estadísticas económicas del proceso de descentralización: Nivel municipal y departamental*. La Paz: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Sostenible.
- Presidencia de la República de Bolivia. 2002. "Más recursos para la lucha contra la pobreza." *La Razón*, julio.

CAPÍTULO 10



PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE, BRASIL

Zander Navarro

Los tiempos modernos han sido testigos de un impresionante conjunto de novedades en la organización de las sociedades, tales como cambios políticos y el advenimiento de una ola democrática planetaria, además de profundos cambios económicos resultantes de las rápidamente crecientes relaciones comerciales y financieras entre las naciones. Además, cambios en la función del Estado y nuevas formas correspondientes de gestión social, que han afectado de manera radical la estructura y la reglamentación de la vida social.

En años recientes, debido a que la región ha registrado la intensificación de su formato institucional democrático,¹ América Latina ha sido uno de los escenarios más visibles de estos cambios de gran alcance. Entre tanto, los pilares económicos de la región se han tambaleado en circunstancias erráticas e inciertas, generando inseguridad, crisis periódicas y creciente desigualdad social. Por una parte, la presencia más activa de la sociedad civil y el aumento de las demandas sociales, se han combinado con insuficiencias de la estructura económica y los marcos institucionales existentes, por la otra. Los resultados han conmocionado al continente y lo han convertido en un lugar importante para diversos experimentos políticos e institucionales, los cuales pretenden adaptar

¹ Tal vez no exista ningún caso latinoamericano en el cual se haya materializado la condición previa para la consolidación democrática. Esa precondition exige, por ejemplo, que “un aspecto elemental –la impugnación abierta a la participación– sea suficiente para identificar como democracia a un sistema político... la democracia se ha consolidado cuando la mayor parte de las controversias se procesan por medio de instituciones democráticas, cuando nadie puede controlar los resultados *ex post* y los resultados no se predeterminan *ex ante* (Przeworski 1991, pp. 10 y 51).

una extensa lista de necesidades sociales según las limitaciones económicas y financieras que, por lo general, caracterizan a las naciones latinoamericanas.

Tales cambios han afectado a varios ámbitos de la vida social y los modelos económicos. El presente capítulo se enfoca en dos de esos escenarios de mayor relevancia. El primero es el carácter de la función que cumple el Estado y sus órganos, cuyas acciones se vieron tan profundamente afectadas, que los analistas habitualmente se refieren a “la crisis del Estado latinoamericano (Lechner y otros, 1999). El segundo escenario son los entornos regionales y/o locales, como las provincias y ciudades, que han llegado a ocupar un lugar preponderante en la agenda creciente de nuevas responsabilidades y servicios bajo la bandera de la descentralización, la revitalización democrática y la crisis del Estado federal. Las ciudades, en especial, sienten la presión en aumento de una sociedad representativa y libre que exige mejores servicios públicos. Las ciudades también soportan la carga de la transferencia constante por parte del Estado federal, de varias funciones y obligaciones, pero no necesariamente los recursos financieros correspondientes para respaldar su ejecución.

En consecuencia, no debería ser sorprendente el gran número de innovaciones en la formulación de las políticas y nuevos ordenamientos institucionales, para confrontar estos nuevos contextos desafiantes. Grupos sociales y organizaciones locales, sectores del gobierno y organismos multilaterales buscan mejorar la eficacia de los gobiernos y, asimismo, esperan lograr un alto grado de movilización local de recursos –en resumen, la formación de un gobierno virtuoso. La actual parece ser una era en la cual el énfasis en la democratización de los contextos locales, la consolidación de la sociedad civil, la afirmación de una ciudadanía activa y un mayor grado de participación social, son el epítome de las metas últimas.

En términos del desafío primordial que enfrentan las ciudades, algunos científicos sociales están convencidos de que “probablemente, la innovación democrática es el aspecto más novedoso de las funciones que los gobiernos locales han asumido de manera gradual” (Castells y Borja, 1996, p. 169). Una presión intensa sobre los gobiernos –federales y locales por igual– ha centrado la atención de los científicos sociales y de los activistas sociales en el Estado contemporáneo, sus funciones y hasta en el significado del espacio público. En consecuencia, nociones como el

control social de los fondos públicos y de las actividades del gobierno, nuevas alternativas de toma de decisiones, gestión participativa y muchas ideas similares, que sugieren la interacción dinámica de la gente con los gobiernos locales, parecen construirse gradualmente en varios países de América Latina,² como imperativos políticos y, con el tiempo, encontrar un nuevo diseño de normatividad inscrito en formatos legales y/o institucionales.

Especificidad del contexto brasileiro

Brasil es quizás un país que encaja a la perfección en estas tendencias. Su transición política ha sorprendido a muchos analistas, y hasta el científico político más sagaz quedaría maravillado ante la profusión de ideas nuevas que se difunden en el país. La vitalidad política ha propagado valores y teorías de regímenes democráticos, produciendo acciones sociales que demuestran estos cambios con toda claridad. Los científicos sociales han observado que, en años recientes, parecen haber surgido aun resultados a largo plazo de la transición política de Brasil, a saber, cambios conductuales y una nueva cultura política. Por ejemplo, Moisés (1995, p. 152) aduce que:

Desde finales de la década de los ochenta y comienzos de los años noventa, las masas de Brasil han demostrado que su orientación política avanza hacia una adhesión a la democracia... en poco menos de veinte años se produjeron cambios en el sentido de una visión más secular de la política, es decir, hacia un espacio público reconocido y valorado *per se*... paralelos a cambios

² A raíz de sus investigaciones sobre la experiencia latinoamericana reciente, Cunill Grau (1997:76 y 81) anota: "Sin embargo, los años ochenta abrieron un llamado a la participación ciudadana como herramienta para el fortalecimiento de la democracia. Esa década estuvo marcada por la desaparición de regímenes autoritarios que habían prevalecido en la región. Pero el cambio económico ha sido muy peculiar, después de que hegemonícamente se había supuesto que la crisis global era la crisis del Estado... Dos tendencias caracterizaron los años noventa: por una parte, impulsaron un conjunto de reformas constitucionales con un énfasis en las herramientas de la democracia directa y en la oportunidad de la participación ciudadana en la administración pública. Por la otra, es posible observar un esfuerzo claro del gobierno central de transferir los servicios sociales... La autogestión social, la cual combina el manejo descentralizado de los recursos y la creación de entes colectivos para su administración, el paradigma del nuevo ordenamiento institucional que convierte a la cooperación social en la forma de prestar servicios sociales."

democráticos de la estructura política y cambios profundos de la cultura política de los brasileros.

Sin embargo, el crecimiento económico de Brasil ha sido incierto y lento, como resultado de políticas macroeconómicas inapropiadas del gobierno y de restricciones internacionales. Por tanto, el país no ha logrado producir un patrón estable de desarrollo impulsado por procesos financieros de carácter global. Las políticas públicas recientes y la gestión del Estado en general, han sido totalmente insatisfactorias, no han logrado reducir un nivel sorprendente de pobreza generalizada y han sido incapaces de resolver las desigualdades sociales imperantes en el país a lo largo de su historia. También es posible que las creencias comunes en la acción del gobierno y el papel de los servicios públicos, se perciban con descrédito y desencanto crecientes.

Después de la adopción, en 1988, de la nueva Constitución de Brasil, la década de los años noventa experimentó otro cambio importante; en consonancia con otros países de América Latina, el proceso constitucional desencadenó una fuerza descentralizadora. Cuando terminó, inauguró formalmente un periodo sin precedentes de iniciativas subnacionales, transfiriendo el poder y responsabilidades nuevas a los estados y a los municipios. En la práctica, sin embargo, esta transferencia no obtuvo recursos correspondientes, trayendo consigo mayores dificultades para las ciudades, que se vieron obligadas a reorganizar la lógica fundamental de su estructura de prestación de servicios.

En las ciudades brasileras se han desarrollado muchas innovaciones prometedoras en el contexto de estas restricciones y dificultades, como resultado de la usurpación financiera, por causa de mayores presiones sociales en varios campos, como los servicios de salud (Dagnino, 2002). El así llamado *orçamento participativo* o presupuesto participativo, es una de tales experiencias innovadoras realizadas en años recientes en el país. En particular de 1995-96 en adelante, la participación social y la gestión compartida de los fondos públicos en Porto Alegre, adquirieron reconocimiento y prestigio crecientes.

Los años mencionados no son aleatorios; más bien fueron épocas de hitos decisivos en la historia del presupuesto participativo en Porto Alegre. La conferencia internacional Habitat II (Estambul, junio de 1996), sirvió de estímulo a las iniciativas de gestión municipal de la ciudad, lanzando en el escenario del Sistema de las Naciones Unidas la expe-

riencia de presupuesto participativo. Un seminario titulado Descentralización en América Latina: Innovaciones y consecuencias para las políticas públicas, fue otro hito realizado ese mismo año en Caracas con los auspicios del Banco Mundial. En este seminario, la institución multilateral reconoció la iniciativa de Porto Alegre y la dio a conocer posteriormente (Navarro, 1997). Es probable que la reunión haya sido el primer indicio de reconocimiento (y aprobación) del presupuesto participativo por parte de las instituciones de desarrollo, y de las organizaciones de donantes. La importancia institucional del Banco Mundial, ha hecho muchísimo más fácil fomentar y desarrollar mecanismos participativos.

El proceso de presupuesto participativo comenzó a ser objeto de atención creciente. En esa época, otros factores locales también sirvieron para crear un entorno con mayor apoyo social a la innovación. Durante el período de su gestión, entre 1993 y 1996, por diversas razones, el gobierno municipal puso el énfasis en el presupuesto participativo, y lo consolidó. El establecimiento de este mecanismo participativo en Porto Alegre, se desarrolló a partir del triunfo de una coalición de partidos de izquierda, liderada por el Partido de los Trabajadores, el cual ganó las elecciones de 1988 por estrecho margen. Durante el primer período del gobierno de la coalición, el presupuesto participativo fue irregular desde una perspectiva política idealizada y estuvo en riesgo de fracasar por falta de fondos. Además de las dificultades financieras que el nuevo gobierno enfrentaba, había incertidumbre sobre su programa de acción (analizado en detalle en Fedozzi, 2000). Y el presupuesto participativo era la iniciativa de una minoría de fuerzas políticas de la ciudad, expuesta a una fuerte oposición de otras organizaciones políticas. En consecuencia, en un principio el éxito de este experimento fue limitado y, hasta 1992, no parecía que llegaría a convertirse en una política permanente.

Sin embargo, durante el primer mandato, se introdujo una reforma tributaria decisiva, la cual, junto con la redistribución de los recursos federales, apoyada por procesos de descentralización emprendidos por la Constitución federal de 1988, otorgó al segundo período de la misma coalición política –ganadora de las elecciones de 1992– una mayor participación de los recursos, permitiendo a la administración mayor espacio para cumplir sus compromisos. Por tanto, durante el segundo período, el presupuesto participativo pudo atender las demandas de los ciudadanos y, una vez quedaron incluidas en los compromisos de la administración las demandas aprobadas, hacerlas realidad en el siguiente ciclo

presupuestario. Sin embargo, es necesario agregar que el contexto financiero fue más favorable en el segundo mandato, que en los cuatro períodos consecutivos en los que se mantuvo esta coalición en el poder, mientras los últimos años han traído consigo un nuevo proceso de reconcentración de recursos por parte del gobierno federal.

Otro aspecto del segundo período fue la introducción de *plenarias temáticas*, o reuniones temáticas, las cuales también ayudaron a estructurar el presupuesto participativo de la ciudad. Las reuniones se crearon para romper con el carácter parroquial de la mayor parte de las demandas planteadas durante el proceso, las cuales habrían detenido el debate (y las decisiones) relativo a la ciudad en su conjunto, no permitiéndole, por tanto, llevar a cabo la planificación general y un proceso decisorio más general más allá de la motivación inmediata de demandas puramente locales. Durante los primeros años, obras y decisiones que pudieran afectar a la ciudad en general, no encontraron un lugar de debate y deliberación, y entonces se crearon las reuniones temáticas. Estas reforzaron el proceso, atrayendo a sectores sociales que se habían mostrado desinteresados o distantes del presupuesto participativo. Hasta entonces, el presupuesto participativo había sido un éxito creciente en zonas o vecindarios marginados más antiguos pero relativamente pobres, los cuales tenían una trayectoria de asociaciones y movilización comunitarias.

Las reuniones se convirtieron en un mecanismo de acceso y atracción de los sectores de clase media, que se habían mostrado contrarios al proceso, sobre todo porque sus intereses inmediatos, más globales que locales, por lo general, no habían encontrado un lugar dentro del presupuesto participativo. Las reuniones extendieron el impacto del mecanismo, convirtiéndolo en un elemento natural del paisaje social y político de la ciudad. Precisamente el Congreso de la ciudad de 1996 fue la culminación de esa apertura a otros segmentos y grupos sociales. Años más tarde, después de tomar la decisión de albergar el Foro Social Mundial, una sociabilidad nueva que tenía un fondo anticapitalista y simbolizaba un supuesto movimiento social mundial, hacía su aparición (Hardt, 2002).

Hasta cierto punto, era la imagen de una ciudad capaz de erguirse como una fortaleza inexpugnable en medio del mar neoliberal, una imagen ideológica que pocos analistas se han detenido a estudiar.

El contexto inicial de logros y la concreción del primer ciclo de presupuesto participativo generó un conjunto copioso de estudios e inves-

tigaciones –en general, idealizando aquellos que eran relativamente optimistas, y casi siempre incapaces de poner el énfasis en contradicciones e *impasses* posibles. Por ejemplo, en un estudio anterior, encontré lo siguiente:

Documentos oficiales y una opinión local generalizada sostienen que la experiencia del presupuesto participativo ha cambiado radicalmente la historia de las relaciones sociales y políticas de la ciudad. Sus prometedores resultados habrían trascendido las expectativas, generando un proceso sin precedentes de descentralización del poder municipal, la disminución del poder concentrado en manos del alcalde, así como, si no la abolición, por lo menos una disminución clara del clientelismo y de las prácticas corruptas (Navarro, 1997, p. 183).

En los últimos años, conforme el proceso se va volviendo más conocido y más automático, ciertos analistas sociales y aun algunos agentes del gobierno (aunque pocos funcionarios de partido) han comenzado a señalar críticamente los puntos muertos más visibles del presupuesto participativo. En la literatura reciente se describen limitaciones de continuidad y crecimiento, y se destacan procesos que gradualmente fueron disminuyendo su importancia, de cara a las ambiciones de cambio que la retórica política había prometido establecer en la ciudad. Si bien algunos autores consideran el agotamiento relativo del proceso (Navarro, 2000), otros señalan la inercia (Alberts, 2002) o paradojas que podrían despojarla del potencial político asociado con el surgimiento del republicanismo radical en la ciudad (Baierle, 2002). Otros analistas del proceso operativo y de la arquitectura del presupuesto participativo también han identificado varios obstáculos a su mejoramiento y crecimiento (Santos, 2002 y Silva, 2001). Parece que un grupo importante de investigadores comparte actualmente cierto grado de escepticismo respecto del potencial de crecimiento del presupuesto participativo, su poder de movilización y, sobre todo, su impacto en el fomento de cambios sociales al nivel macro, no obstante las numerosas mejoras de la vida social y rutinaria de la ciudad. Por ejemplo Verle y Brunet (2002) evalúan los primeros doce años del proceso.

Y, por ejemplo, un grupo de trabajo oficial conformado para este fin, es emblemático de los problemas actuales que enfrenta la continuidad en expansión constante del presupuesto participativo (Texto GT 2002).

El estudio describe y analiza los orígenes y el desarrollo del presupuesto participativo a partir de 1989, cuando la administración que ganó en las elecciones municipales realizadas a finales de 1988, la creó en la ciudad de Porto Alegre (capital del estado de Río Grande do Sul). Los gobiernos elegidos en 1992, 1996 y 2000 mantuvieron vigente este proceso. Todos ellos fueron elegidos bajo el estandarte del Partido de los Trabajadores, un partido de izquierda que incursionó en la política brasilera a comienzos de la década de los ochenta.

Señales claras indican que al presupuesto participativo tal vez se le pueda considerar como una innovación exitosa, pese a sus limitaciones, las que rara vez son objeto de debate (*véase*, por ejemplo, Navarro, 2003). Es innegable que en muchos rincones de Porto Alegre se pueden encontrar fácilmente otros cambios y resultados concretos. Estos se relacionan con el funcionamiento de los servicios públicos, los cuales registraron una mejora impresionante una vez se creó el presupuesto participativo. Entre sus resultados se encuentra una mayor racionalidad y eficiencia administrativa general, así como más justicia social en la asignación de los recursos públicos. En consecuencia, parecería haberse cumplido la meta inicial de acercar a los ciudadanos y al gobierno, por medio de una propuesta nueva denominada el presupuesto participativo, la que transformaría radicalmente toda la estructura de la toma de decisiones en el ámbito local.

Si bien, hasta ahora el presupuesto participativo ha estado limitado a sectores sociales particulares, de hecho se está materializando en varios mecanismos sociales nuevos entre la población. Desde la innovación misma y su conjunto de normas, hasta un creciente grado de representación social y coerción política, estos cambios están dando lugar a cierta acción afirmativa en Porto Alegre, que garantiza la redistribución de los fondos públicos hacia las regiones más pobres y hacia sectores sociales deprimidos, de acuerdo con un grado creciente de legitimidad. Teniendo en cuenta el ordenamiento semiformal único, al que dio origen el proceso de presupuesto participativo, donde la noción convencional de democracia representativa se modificó por completo para incluir componentes activos de democracia directa; parece apropiado definir al proceso en su totalidad como un tipo de democracia afirmativa. Los efectos redistributivos subsiguientes han sido notorios, y si tal vez la experiencia no compendia un modelo dado que se copie estrictamente (dadas las especificidades de este contexto urbano), debemos

anotar que abundan las lecciones y pueden inspirar procesos similares en otros lugares.

Porto Alegre: visión general

Con una población de 1,3 millones de habitantes y una superficie de 471 kilómetros cuadrados, Porto Alegre es sumamente importante en términos económicos para Río Grande do Sul. En el año 2000, el Producto Nacional Bruto de la ciudad se calculaba en 9,3 mil millones de dólares. Como municipio, es la ciudad urbana industrial más grande, produce 9,0% del producto industrial bruto del estado y responde por cerca de una tercera parte del ingreso producido en el sector de servicios. Su población total corresponde a 13,4% de Río Grande do Sul (todas las cifras son del año 2000). La ciudad, fundada en 1722, es asimismo el centro de la principal región metropolitana, la cual tiene una población de más de tres millones de habitantes.

Al igual que otras capitales de estados de Brasil, Porto Alegre ha registrado en las últimas décadas un proceso acelerado de urbanización. Aunque su población se duplicó en veinte años (1960 a 1980), en los últimos diez años la población total sólo creció 12%, cuando los nuevos centros industriales del estado atrajeron a los inmigrantes de la capital. La ciudad está organizada principalmente en torno a los sectores de servicio, banca y gobierno. Es curioso que también cuente con un sector rural de alguna importancia que ocupa un tercio de su superficie; a manera de ejemplo, digamos que la ciudad es el principal productor de duraznos del país. En épocas recientes, Porto Alegre no ha sido objeto de una inmigración muy notoria, pero ha perdido importancia absoluta en términos industriales.

Con base en las anteriores características, la ciudad ha sido escogida como la capital de Brasil que registró los niveles de vida más elevados durante varios años a lo largo de la década de los noventa (*Dirigente Municipal*, diversas ediciones). En un estudio realizado en 1996, de todas las ciudades con una población mayor de 20.000 habitantes (cerca de 1.500 municipios), según un conjunto amplio de indicadores, Porto Alegre fue escogida de nuevo como la mejor ciudad del país. Según esta evaluación, la ciudad registra la capacidad de consumo per cápita más alta de Brasil (véase *Exame*, diciembre 18, 1996, pp. 104-10). Como tal,

registra indicadores sociales impresionantes. La esperanza de vida es de 72,6 años (el promedio nacional es de 67 años) y el analfabetismo entre los mayores de diez años es de 9,7%. La tasa de mortalidad infantil disminuyó de 37,2 muertes por mil niños menores de un año en 1980, a 13,8 en 1996, el índice más alto entre todas las capitales estatales brasileras.

No obstante, también se registran indicadores negativos contrastantes, siendo el problema de vivienda el más importante de todos. Un tercio de la población vive en barrios bajos y/o en lotes irregulares (zonas invadidas, por ejemplo) y, entre 1981 y 1990, la población total de estas zonas se duplicó con creces (*Carta de conjuntura*, 1992). En 1989, la tierra urbana no utilizada representaba 41,8% de la superficie total de la ciudad y solamente 100 terratenientes poseían 47,8% de esta área (Fedozzi, 1994, pp. 26-27). El problema de vivienda de los noventa, fue desplazado por el enorme desafío planteado por la creciente carencia de empleo productivo. Sin embargo, los datos existentes sobre empleo no son precisos y, por lo general subestiman la dimensión real del problema (para información sobre los problemas sociales de Porto Alegre véase Baierle, 2000: 136).

Contexto y orígenes del presupuesto participativo

El contexto para el desarrollo inicial del presupuesto participativo se atribuye principalmente a dos factores: uno de ellos se relaciona con la transición política de Brasil (y de varios países de América Latina) de los últimos años, y el segundo tiene que ver con la historia política de la ciudad misma. Además de legitimar un régimen civil naciente, la adopción, en octubre de 1988, de la nueva Constitución de Brasil, modificó significativamente el equilibrio del poder político en el país, transfiriendo hacia estados y ciudades, partes del poder previamente acumulado por el gobierno central. De hecho, la nueva Constitución significó el inicio de la descentralización política y administrativa, entendida como la forma más racional de habilitación de los órganos públicos, para atender de manera eficaz las necesidades de la gente. Igualmente, cuando convirtió en ley nuevos canales participativos para la población, ofreció varios mecanismos de participación social directa e indirecta en el proceso decisorio del gobierno, como referendo, plebiscitos, la así llamada iniciativa popular de ley y consejos de gestión compartida (Benevides,

1991). Sin embargo, respecto del presupuesto participativo, la importancia de este debate se hizo realidad con la influencia de la Constitución en las tradiciones locales de participación social, las cuales eran muy fuertes en muchas zonas de Río Grande do Sul, entre ellas Porto Alegre.³

Frente a un rango decreciente de políticas federales aplicadas directamente a los municipios, el nuevo gobierno local, que se posesionó en enero de 1989, se vio obligado a encontrar soluciones alternativas a una canasta reducida de servicios sociales. Cuando se conocieron las ideas iniciales sobre el presupuesto participativo planificado, la reacción de la gran mayoría de ciudadanos de Porto Alegre fue, tal vez, una mezcla de curiosidad y descrédito. Por diversas razones no sorprendía un interés tan distante. Por ejemplo, en un principio, la recién posesionada administración se encontraba con las manos vacías y, de hecho, no tenía un modelo detallado que ofrecer, sino más bien un conjunto de vagas nociones, en su mayor parte ideológicas, sobre participación social, que tal vez desembocaban en una idea igualmente oscura sobre la democratización del Estado. Es más, aunque el gobierno anterior había sido elegido en 1985, al tenor de un fuerte programa participativo entre el fervor democrático y la exaltación producida por la desaparición del régimen militar, casi ninguna de sus promesas se hizo realidad. El partido principal, el Partido Democrático de los Trabajadores, que había ganado con facilidad las elecciones de 1985, era el heredero de una antigua tradición populista a favor de los trabajadores, la cual continúa siendo fuerte en el estado de Río Grande do Sul. Sin embargo, cuando estuvo en el poder, el partido aceptó prontamente prácticas clientelistas frecuentes y desarrolló una estructura centralizada, que impedía la participación de

³ No siempre la descentralización política es buena o necesariamente positiva. En el papel, se asocia la descentralización con mejor receptividad y responsabilidad del sector público, creando así mejores mecanismos de asignación de recursos y prestación de servicios públicos. Sin embargo, un poder de mercado concentrado, la búsqueda de rentas y otros problemas del mercado, pueden ser obstáculos a la eficiencia. La experiencia ha señalado que una historia democrática es el requisito fundamental para garantizar el éxito de procesos de descentralización (para un análisis del caso de Brasil, véase Arretche, 1996 y Melo, 1996). Brasil no equiparó las responsabilidades administrativas y políticas con las correspondientes transferencias financieras. En 1988, del total de rentas recaudadas en toda la nación, los municipios recibieron 11,4% y el gobierno federal recibió 61,3%. En 1992, como resultado de la descentralización, las cifras fueron del orden de 17,2% y 53,8%, respectivamente. Sin embargo, para finales de los años noventa, la proporción asignada a los municipios había disminuido a 14%.

las asociaciones comunitarias. En consecuencia, el sentimiento predominante de desilusión llevó a una coalición de varios partidos de izquierda, liderados por el Partido de los Trabajadores, a la victoria en las elecciones de 1988, cuando la coalición obtuvo 41% de la votación total.⁴

La historia de las asociaciones de Porto Alegre tiene semejanza estrecha con la del estado de Río Grande do Sul, sin duda alguna el más vigoroso del país. Ya desde 1956, un decreto municipal le abrió la puerta a varios consejos locales; en 1959 se creó la federación estatal de asociaciones comunitarias, permaneciendo activa hasta finales de la década de los ochenta. En 1979, la federación contaba con 65 asociaciones afiliadas en Porto Alegre. A su vez, como resultado directo de la liberalización política del país, en 1983 se creó la Unión de asociaciones comunitarias de Porto Alegre (UAMPA: União das Associações de Moradores de Porto Alegre), una organización muy politizada. Esta participaba intensamente en varios campos de gestión urbana, como la vivienda, la educación, la prestación de servicios de salud, y los derechos humanos. Cuando en 1985 se realizó su primer congreso, al mismo asistieron miembros vinculados a 78 asociaciones de la ciudad. Según diversas estimaciones, en Porto Alegre existen entre 600 y 800 asociaciones comunitarias.⁵

Como resultado de una inclinación izquierdista actual, compartida por algunos grupos que pretenden establecer consejos populares y la fortaleza asociativa de la ciudad, Porto Alegre ha tenido abierta disposición hacia experiencias y propuestas nuevas de participación popular. En otras palabras, las ideas que presentó en 1988 la nueva administración, no representaron en realidad una novedad para una población que en el pasado había hecho parte de tantos intentos organizativos. En algunas

⁴ En las elecciones de 1992, cosechando el éxito creciente del presupuesto participativo y de nuevo al frente de una coalición, el Partido de los trabajadores, con 54,8% de los votos obtenidos por su candidato, ganó un segundo mandato. Rompiendo con la historia local y por primera vez en Porto Alegre, un partido en el poder le dio el triunfo a su sucesor. Este hecho parece indicar otro resultado posible de este experimento: si es exitoso, los beneficios políticos para quienes lo lideran son enormes. La coalición ganó de nuevo con gran facilidad en las elecciones de 1996 y de 2000.

⁵ La Coordinadora de relaciones comunitarias, el órgano local del gobierno a cargo del establecimiento de relaciones con las comunidades y las regiones, registró las asociaciones de vecinos que participaron en el proceso del presupuesto participativo. En 1989, hubo 250, 503 en 1991 y 614 en 1993, el último año que se controló este indicador (Fedozzi, 1997, p. 133). Véase Baierle (1992) para un análisis de los movimientos sociales urbanos en Porto Alegre a partir de los años cincuenta.

regiones de la ciudad ya existía una historia sólida de asociaciones comunitarias (Baierle, 2002). Tan pronto como muchos grupos sociales se percataron de que la oferta hecha por las autoridades municipales de participar en el proceso decisorio, y de decidir conjuntamente asuntos relacionados con el presupuesto, no era retórica, el presupuesto participativo desencadenó algo así como una “fiebre de participación” sin precedentes en la historia de la ciudad.

Presupuesto participativo: estructura operativa

El primer año de la nueva administración fue algo irregular y confuso. La situación financiera había tocado fondo, con cerca de 98% de las rentas asignadas al pago del personal, dado que el número de funcionarios empleados por el municipio había aumentado significativamente en la administración anterior.⁶ Además, varios vacíos legales distorsionaban el control del gobierno sobre las finanzas públicas. Lo más importante, el sistema tributario no estaba indexado, impidiendo que la ciudad pudiera manejar tasas altas de inflación. Las promesas políticas hechas durante la campaña, relacionadas con a la ejecución de políticas en favor de los ciudadanos pobres, aunadas a la realidad adversa de recursos escasos legados a la administración, hicieron que, en un comienzo, la primera experiencia de presupuesto participativo fuese incierta e insegura.

Muy pronto, la nueva administración intentó imponer un control financiero riguroso, buscando a los deudores y diseñando nuevas acciones para evitar la evasión tributaria, en un intento por recuperar la capacidad de inversión. Presentó varios proyectos de ley al Concejo municipal, siendo aprobados casi todos. El resultado fue que, el impuesto predial, una de las principales fuentes de rentas municipales, fue transformado en una escala gradual y se igualó a los impuestos prediales de otras ciudades de Brasil. Entre otras modificaciones exigidas por las nuevas leyes, estaba la indexación de otros impuestos, como los tributos a la recolección de basuras y a la distribución de agua.

En realidad, teniendo en cuenta las tasas de inflación que afectaron la economía entre 1988 y 1993, la principal victoria lograda por el Conce-

⁶ El municipio de Porto Alegre tiene 23.000 funcionarios públicos, excluyendo organismos descentralizados e incluyendo a personal activo y jubilado.

jo municipal fue la indexación de impuestos. Por ejemplo, el índice de precios al consumidor de Porto Alegre ascendió a 1.378,4 % anual (aunque después de julio de 1994, el “Plan real” logró estabilizar los precios en todo el país). Después de la indexación, se suprimió la pérdida financiera permanente, debida al llamado impuesto de inflación y, en ocasiones, el municipio logró invertir los dineros públicos en el mercado financiero.⁷ El anterior fue el contexto de los primeros años, cuando la recuperación de las finanzas municipales era la prioridad, así como tratar de fijar nuevos criterios para las acciones del gobierno. En este contexto confuso, se presentó en abril de 1989 la propuesta de presupuesto participativo.

No es posible encontrar una solución a los problemas financieros existentes que afectaban al municipio, y la reforma tributaria, en ese entonces puesta en marcha. Es incuestionable que ambos factores fueron los verdaderos pilares, que garantizaron el atractivo del presupuesto participativo en la ciudad. El hecho de que, a la ciudadanía se le tenía que ofrecer un nivel mínimo de recursos pertinentes para hacer atractivo y participativo el proceso constituyó una lección importante. Por una parte, el control férreo de las finanzas por parte de la administración pública eliminó la deuda a corto plazo; por ejemplo, la Tesorería local no solicitó la cancelación de deuda durante todo el período. Por la otra, acalorados debates en el Concejo municipal terminaron produciendo una reforma en el número de bandos y el nivel de tributación. En consecuencia, en comparación con las rentas totales obtenidas, el monto de impuestos municipales recaudados aumentó de 25%, a algo más de 50% del total. Uno de los impuestos más importantes, es decir, impuesto predial y a la tierra, que

⁷ La principal reforma tributaria, basada en el principio “quienes tienen más pagarán más”, terminó en 1991, después de negociaciones intensas en el Concejo municipal, donde la coalición gobernante nunca tuvo más de un tercio del total de consejeros. En consecuencia, los impuestos municipales aumentaron 132%, en términos reales, comparando a 1992 con el año inmediatamente anterior. Esta salud financiera es la base real que ha atraído a la gente hacia el experimento del presupuesto participativo. En Brasil, los municipios tienen derecho a aplicar las leyes que imponen impuestos a la propiedad urbana, a los servicios, a las utilidades por venta de propiedades, y a los servicios públicos convencionales, como el abastecimiento de agua y la recolección de basura. También existen las transferencias financieras hechas por el estado provincial (Río Grande do Sul) y/o el gobierno federal –siendo la más pertinente la derivada de la imposición de gravámenes a los productos que se comercializan en la ciudad (algo así como un impuesto al valor agregado). En términos individuales, este último, es por lo general el impuesto más importante para los municipios brasileños.

años atrás representaba apenas 6% de las rentas municipales totales, aumentó al 13% justo después de la reforma (terminada en 1991). Y la proporción de deudores de impuestos prediales y a la tierra disminuyó en más de 60%. Estos factores aumentaron la disponibilidad de recursos para financiar inversiones que se decidirían según los mecanismos del presupuesto participativo. En el cuadro 10.1 aparece la evolución de las inversiones comparadas con el presupuesto global.

Cuadro 10.1. Inversión en la ciudad de Porto Alegre, 1989-2001

(Porcentaje de gastos del gobierno central de la ciudad)

Año	Inversión
1989	3,2
1990	10,0
1991	16,3
1992	17,0
1993	9,8
1994	15,0
1995	13,4
1996	8,5
1997	5,0
1998	8,9
1999	7,9
2000	8,4
2001	9,2

Fuente: Departamento de Hacienda, Gobierno Municipal de Porto Alegre

Presupuesto participativo: formato y metodología

Después de tomar la decisión política de incorporar sectores sociales organizados en las estructuras decisorias del gobierno municipal, el primer reto fue proponer un conjunto de acciones con base en cierta identidad comunitaria, es decir, una nueva regionalización para la ciudad. En teoría, esta subdivisión simplificaría las operaciones y acrecentaría los resultados potenciales, porque el diálogo sería entre el gobierno y asociaciones comunitarias ya existentes. Este nuevo patrón de relación de la administración de la ciudad, incorporaría no solamente aspectos urbanos generales, sino también homogeneidades sociales y económicas locales.

Hasta 1988, la única subdivisión era una unidad oficial, de inspiración técnica, creada en 1979, la cual dividió la ciudad en cuatro regiones, cada una de las cuales elegía a un concejal, mientras las cuatro juntas constituían un consejo comunitario. Una de las primeras acciones propuestas por el proceso del presupuesto participativo fue reorganizar este consejo, con diferencias importantes: las asociaciones comunitarias decidirían la forma como se debería subdividir la ciudad y, además, la nueva administración insistió en que el recién conformado consejo no sería excluido de los procesos decisorios en revisión.

Las asociaciones comunitarias participaron en el debate y el resultado fue una transformación total de la regionalización de la ciudad, la cual quedó dividida en 16 regiones. Esto reflejaba la identidad de las comunidades y no se suponía que tuviera que ser formalmente presentado por las autoridades públicas para ser reconocido por el Concejo municipal. Por el contrario, fue el resultado de un gran pacto informal acordado por las asociaciones comunitarias, y aprobado por el organismo ejecutivo. También se decidió que las regiones nombrarían a los delegados que las representarían. Se diseñó una metodología preliminar para el proceso y se analizó con los funcionarios del gobierno.⁸

La experiencia del presupuesto participativo ha demostrado la existencia de muchas dificultades para iniciar el proceso. Una cultura política históricamente basada en relaciones clientelistas debilitó y hasta desmoralizó la participación popular en la política en general. El descrédito frente a las propuestas del gobierno y las instituciones políticas, es un sentimiento generalizado compartido por la mayoría de los ciudadanos del país. Otros obstáculos fueron la inexperiencia de las autoridades

⁸ Un tema pertinente lo constituyó la decisión política de evitar la institucionalización del proceso-en-marcha, es decir, mantener fuera del control del consejo a la estructura y el funcionamiento del presupuesto participativo o, de hecho, no aceptar ningún tipo de sello oficial en el presupuesto participativo, excepto por la aprobación interna y autónoma de las asociaciones. Es posible que este procedimiento reflejara la sospecha histórica que tenían las asociaciones comunitarias, respecto de las promesas tan comunes del gobierno, que no se habían hecho realidad. Entonces decidieron que el proceso del presupuesto participativo debía comenzar con autonomía absoluta y rechazaron cualquier predominio del municipio, posición obviamente concordante con el entendimiento político de las nuevas autoridades. Se trató de una decisión emblemática, ya que garantizaba la soberanía del control asociativo que, desde el comienzo, había sido un objetivo político. Pero igualmente reabrió un debate de vieja data sobre los límites de este proceso de democracia directa, frente a posibles cambios políticos en el futuro, si no se introducían salvaguardas.

municipales en un comienzo, la carencia de recursos en los primeros años, la diversidad de demandas de las regiones (algunas con una capacidad asociativa más fuerte que otras) y la persistente dependencia de muchas organizaciones comunitarias, de los funcionarios municipales.

Desde sus mismos inicios, el aporte participativo de Porto Alegre ha consistido en varias reuniones iniciales realizadas entre marzo y junio. El municipio coordinó dos reuniones principales, denominadas *rodadas* (rondas). Además, las asociaciones comunitarias organizan varias reuniones más pequeñas (reuniones intermedias) y varias reuniones que anteceden a las dos *rodadas* principales. El alcance de estas reuniones no oficiales depende de la fortaleza organizativa de cada región; si la requieren, los dirigentes comunitarios tienen derecho a solicitar asistencia técnica del municipio. Los funcionarios oficiales a cargo de una región determinada y la dirigencia de la comunidad regional, resuelven los temas principales que se analizan en las dos *rodadas*, y no están restringidos a decisiones sobre obras públicas. Comenzando en 1994, se suponía que las reuniones temáticas atraerían a otras asociaciones, como sindicatos y organizaciones de profesionales, así como a sectores de la clase media que no estaban interesados en *rodadas* ordinarias del presupuesto participativo.

Las reuniones entre *rodadas* (intermediarias) son de hecho, el centro del debate regional, no solamente porque definen un conjunto de prioridades para las comunidades locales, sino porque eligen delegados y concejales del presupuesto participativo. Con el apoyo de un coordinador regional del presupuesto participativo, con la participación de todos los dirigentes comunitarios posibles y con base en una red de asociaciones de miembros de base de sindicatos, surge un debate intenso que, con el tiempo termina en un listado consensuado de prioridades seleccionadas por la región; si no es así, en la segunda *rodada* se establece el listado mediante un proceso de votación. Es obvio que los resultados de los esfuerzos locales para decidir sobre estas cuestiones dependen de las asociaciones y de la capacidad y representatividad de la dirigencia local. La sabiduría convencional siempre resalta la importancia crucial de estas etapas de mediación, para consolidar el presupuesto participativo en el tiempo, en particular cuando han surgido conflictos locales y se han necesitado varias reuniones y negociaciones intensas para llegar a un consenso.⁹

⁹ El gobierno no controla estas reuniones pequeñas y, como tales, no existen registros de asistencia ni de temas de interés. Sin embargo, activistas comunitarios y

Durante la primera *rodada*, el municipio sigue tres pasos. Primero, informa sobre el año inmediatamente anterior, explicando detalladamente si el plan de inversiones aprobado funcionó, y las razones de los cambios. En realidad, este es un momento de escrutinio público del desempeño del gobierno municipal. Segundo, presenta sus planes de inversiones para el año actual, ante los representantes presentes de la comunidad y ante la población en general, junto con una explicación detallada de las obras públicas aprobadas durante el año anterior. Tercero, proyecta igualmente el nivel potencial de recursos financieros disponibles para el año siguiente, con debates sobre nuevos criterios y métodos de ejecución del presupuesto participativo en la región. En resumen, el municipio debe coordinar información detallada para tres años de trabajo administrativo. A eso se debe que el conocimiento técnico experto sea un requisito esencial del presupuesto participativo. A su vez, en la primera *rodada*, la comunidad elige a los delegados regionales que van a representar a la región, en una proporción de un delegado por cada diez ciudadanos (mayores de quince años) que asisten a la primera *rodada*. Después de que, en los últimos años, se convirtieran en reuniones masivas, se decidió que la proporción sería de un delegado por cada veinte personas que asistieran a la reunión.

Entre las dos *rodadas*, los delegados regionales elegidos se comunican con la gente, analizan sus demandas de cara a la capacidad posible de inversión que el municipio da a conocer y, lo más importante, deciden sobre prioridades generales (como educación, servicios de salud o pavimentación de calles). Asimismo dentro de cada prioridad, elaboran un listado de demandas en orden de jerarquía, como cuál calle se va a pavimentar primero, o si se debe construir un centro de salud en vez de remodelar uno existente. Esta es la fase de negociaciones y de acuerdos internos, en términos de prioridades y necesidades, dado que se conoce el nivel total de inversiones y, obviamente, no cumple con todas las necesidades. Si no se llega a un consenso, la segunda gran *rodada* hará una votación y resolverá los temas en disputa.¹⁰

funcionarios del gobierno, por igual, están de acuerdo en que estas reuniones pequeñas atraen más público que las *rodadas* oficiales.

¹⁰ Con el tiempo, los participantes decidieron cambiar algunas de estas metas para equipararlas en las reuniones oficiales. A partir de 1995, en la primera *rodada* se decidió la elección de delegados del consejo, y en la segunda, los delegados regionales. El resultado fue un cambio del interés local, el cual se reflejó en la asistencia.

Vale la pena tener en cuenta que la ejecución del presupuesto participativo creó una oportunidad única para evaluar, no solamente el desempeño general del gobierno, sino también rutinas sectoriales y acciones operativas planificadas. De manera gradual se ejerce coerción positiva sobre la administración en su conjunto, conforme se va viendo sometida a la rendición pública de cuentas. En consecuencia, resulta fácil detectar el mal desempeño. Si bien, no existen estudios específicos que asocien al control social de órganos sectoriales con su mejor desempeño, muchos observadores insisten en esta relación.

Cuando ocurre la segunda *rodada*, los participantes de la reunión eligen a delegados para que actúen como consejeros del presupuesto participativo y conformen el consejo, formalmente denominado *Conselho do Orçamento Participativo*, que se constituye en la esfera administrativa más importante para formular el nuevo presupuesto. Lo mismo sucede en las reuniones temáticas. En esta segunda reunión, la población local también elige las prioridades de la región, es decir, dónde debe invertir el municipio. Todos los delegados conforman el Foro de delegados de la región. Se supone que controlan todas las obras públicas en marcha, informan a la comunidad, reciben nuevas solicitudes y las canalizan hacia el consejo, además de mantenerse en contacto estrecho con los consejeros elegidos del presupuesto participativo en la región.

Es importante anotar que las *rodadas* representan una oportunidad, para que el gobierno municipal presente sus ideas sobre la ciudad. Jefes de departamento, funcionarios técnicos y el alcalde asisten a todas las reuniones. Si presentan una propuesta particular, los asistentes la analizan y la aceptan o no por mayoría simple. La presencia de las autoridades municipales fue una decisión política tomada después del inicio del presupuesto participativo, y se la considera un gesto positivo por parte de todos los asistentes, población y gobierno por igual.

De 1989 a 1994, la segunda *rodada* fue objeto de gran interés permanente, pero a partir de entonces, ocurrió lo contrario, porque la segunda reunión perdió su carácter electoral. La lección que se debe aprender no resulta obvia: gradualmente las reuniones se convirtieron en un espacio emblemático para quienes aspiraban a una carrera política y para quienes escogieron las *rodadas* como momentos privilegiados para consolidar sus nombres. Lo más probable es que la historia reciente de Porto Alegre tenga muchos ejemplos para probar este hecho. La innovación demostró que, con el tiempo, decrecía el interés existente en la segunda *rodada* y, en consecuencia, en 2002, por primera vez, el presupuesto participativo estaría a favor de una sola ronda.

Una vez la segunda *rodada* termina, en todas las regiones (en el mes de julio, por lo general), se instala formalmente el consejo y se convierte en el espacio administrativo más importante para confeccionar el nuevo presupuesto. El consejo tiene la última palabra en todos los temas relacionados con el presupuesto, con excepción de la asistencia técnica suministrada por el municipio. Las reuniones son abiertas y cualquier ciudadano interesado puede asistir a ellas. Con el tiempo, el consejo ha comenzado a intervenir de manera gradual en otros asuntos de gobierno, como las políticas salariales y el sistema de carrera administrativa para los funcionarios oficiales, y las políticas sectoriales. Por tanto, la fortaleza total de movilización del presupuesto participativo converge en el consejo, el cual debe demostrar una representatividad real y un poder real en los asuntos relativos al presupuesto.

En un comienzo, el consejo estaba conformado por dos concejales elegidos por cada región, así como por un representante nombrado por el sindicato de trabajadores oficiales y otro nombrado por UAMPA. Dos representantes del gobierno también forman parte del consejo, pero no tienen derecho de voto. El período de los concejales es de un año, con derecho a reelección para un segundo período, únicamente. El consejo se reúne una vez a la semana y coordina el proceso del presupuesto participativo en la preparación del presupuesto y el plan de inversiones. Según disposiciones legales, el documento final debe ser presentado ante el Concejo municipal oficial el 30 de septiembre a más tardar. Si los concejales municipales oficiales –elegidos en elecciones generales– los aprueban, el presupuesto y el plan de inversiones se convierten en la pauta que se debe poner en práctica el año siguiente. Comenzando en 1994, el consejo también recibió a dos concejales elegidos por cada una de las reuniones temáticas constituidas en ese entonces. Como resultado de ellos, en la actualidad 46 concejales miembros tienen una curul en el consejo del presupuesto participativo.

Una vez instalado, el consejo cuenta con el apoyo técnico del GAPLAN (Gabinete de Planeación, Oficina de Planeación del Presupuesto Participativo), directamente adscrito al despacho del alcalde. Este gabinete se creó en 1990, cuando se decidió la centralización del presupuesto participativo, con el fin de que el proceso se llevara a cabo sin tantos problemas. Tanto el consejo como el GAPLAN, comenzaron entonces a combinar las prioridades de las regiones con la disponibilidad financiera y con consideraciones técnicas. Todos los órganos y departamentos

municipales ingresan al proceso en ese momento, y suministran información adecuada y estudios técnicos según se requiera. En ocasiones, las decisiones regionales podrían demostrar no ser viables por varias razones y el consejo debe aprobar los cambios para una región determinada. El objetivo principal es elaborar un presupuesto detallado, el cual debe equilibrar las necesidades con la disponibilidad de recursos financieros.

La tarea siguiente consiste en preparar el plan de inversiones, para lo cual un conjunto de criterios generales sirve de guía a los debates; los parámetros regionales resaltan las diferencias entre regiones. Los parámetros se han modificado a través de los años y, en la actualidad, son los siguientes: i) Ausencia de servicios públicos y/o de infraestructura en la región, ii) Población total de la región y iii) Prioridades escogidas para la región, en relación con las seleccionadas para la ciudad en general. Como resultado, se deben seguir cinco procedimientos lógicos en los debates sobre nuevas inversiones.

Primero, en todas las reuniones de cada región, se analiza un conjunto de prioridades y se llega a un acuerdo sobre las mismas. La norma general es que la región escoge cuatro prioridades, en orden decreciente de importancia, entre las ocho prioridades estándar (saneamiento básico, reglamentación de la propiedad de la tierra y asentamientos humanos; transporte y circulación; asistencia social; educación; servicios de salud; pavimentación de calles, sistemas de abastecimiento de agua y servicios de alcantarillado; y organización de la ciudad).¹¹ Las cuatro prioridades que elige cada región se califican de 4 a 1 –desde la mayor (4) hasta la menor (1). Las áreas restantes de prioridades posibles también se enumeran en orden jerárquico, aunque sin puntaje.

Segundo, una vez concluida la segunda *rodada*, se suman todos los puntajes y entonces se conocen las tres principales prioridades seleccionadas para el año siguiente, como resultado de las opciones de todas las 16 regiones. Por ejemplo, en 1993, las regiones decidieron que para el año siguiente, la reglamentación de la tierra y de asentamientos (incluyendo nuevas ofertas de vivienda, reglamentación de la tierra, reasentamientos de poblaciones marginales y otros) ocuparía el primer lugar en

¹¹ A partir de 1998, el alcance de las prioridades se extendió a doce opciones posibles, entre ellas las necesidades sociales en términos de esparcimiento, cultura, deportes y desarrollo económico. Este último se refiere a proyectos e iniciativas productivas.

el orden de prioridades. En 1996 y 2001, la prioridad fue la pavimentación de las calles (una decisión que, muchas veces, debe incluir saneamiento básico porque las calles pavimentadas deben contar con sistemas regulares de acueducto y alcantarillado). En 2002, la prioridad fue la vivienda (asentamientos urbanos).

Tercero, una vez concluye el orden de prioridades en su totalidad, es el momento de confrontar las prioridades con los parámetros antes mencionados, se conoce la posición proporcional de cada región, y se hace viable una distribución de recursos financieros entre ellas. Con el paso del tiempo, el uso de estos parámetros (o criterios) regionales se ha vuelto cada vez más complejo y sutil, con el fin de acordar una asignación final de recursos lo más cercana posible a una distribución ideal y absolutamente justa entre todas las regiones, manteniendo al mismo tiempo la decisión política de redistribuir las inversiones, en particular hacia las zonas más pobres. En consecuencia, estos criterios son sometidos a especificaciones posteriores con el fin de lograr una mejor aceptación de las diferencias regionales y producir participaciones apropiadas de los recursos disponibles. Por ejemplo, en 1996, todos los tres criterios se subdividieron y debates adicionales sobre presupuesto participativo asignaron ponderaciones a cada criterio.¹²

Cuarto, después de medir la ponderación de cada criterio y obtener el puntaje para cada región, se puede llegar a un puntaje final para una región determinada y encontrar la proporción relativa que caracteriza a una región específica, en relación con el total. Esta proporción indica la asignación de recursos para esa región, en relación con una prioridad en particular. Para ilustrar este mecanismo y la creciente complejidad del sistema operativo de el presupuesto participativo, analicemos la primera prioridad escogida en 1995 por todas las regiones, es decir, pavimentación de calles. Según la ponderación medida respecto de las otras, se llegó a la conclusión que los recursos existentes permitirían pavimentar un total de 23 kilómetros el año siguiente. El siguiente paso fue distribuir este total entre las regiones, y para este fin se aplicó la anterior matriz de ponderaciones y calificaciones.

¹² Los criterios son los siguientes: falta de servicios públicos y/o de infraestructura (ponderación 1), población total de la región (ponderación 2) y prioridad de la región respecto de las prioridades de la ciudad (ponderación 3). Estos criterios se subdividen en cuatro estratos internos, cuyo puntaje varía de 1 a 4.

Quinto, cuando el documento del presupuesto y su plan detallado de inversiones anexo quedan terminados, se convierten en un proyecto de ley y se presentan ante el Concejo municipal para su estudio y votación. Si lo aprueba, el proyecto de presupuesto se convierte en ley. Sin embargo, una vez concluida esta sucesión de pasos, el presupuesto y sus estipulaciones comportan una pesada carga de legitimidad y, por lo general, los concejales de la ciudad tienen poco espacio de maniobra para agregarle modificaciones. Se trata de una consecuencia concreta de que el proceso del presupuesto participativo haya minimizado el papel que juega el Concejo municipal oficial.

Para lograr una precisión tal, la experiencia del presupuesto participativo ha soportado muchos cambios desde sus inicios. En su primer año efectivo –1990– (1989 fue un año de ensayo muy experimental), por ejemplo, el consejo decidió concentrar en las cinco zonas más pobres de la ciudad, una parte importante de las entonces magras inversiones totales. Estas zonas se escogieron utilizando algunos de los criterios mencionados, y a estas zonas se destinó 70% de la capacidad total de inversiones de 1991. Esta decisión demostró ser muy controvertida, produjo debates acalorados y no se volvió a repetir. Los representantes del consejo llegaron a la conclusión de que las necesidades sociales de los sectores más pobres no se podían solucionar únicamente como resultado de los recursos municipales, y que si persistían en concentrar los recursos, sería injusto para con las demás regiones.¹³ A partir de 1991, en consecuencia, se ciñeron a los cinco pasos antes mencionados. Hoy día, el conjunto de normas rutinarias que sigue el presupuesto participativo es un folleto de 62 páginas, que prueba esta complejidad.

¹³ Este hecho introdujo en el proceso una lección pertinente, es decir, la noción de que no todas las decisiones son racionales y necesariamente correctas. El requisito crucial es fijar un conjunto de normas según una legitimidad democrática y adherir a esas reglas cualesquiera sean los resultados, hasta que el órgano colectivo decida revertirlas. Tal decisión confirmó la idea que “la democracia exige una forma particular de suspensión de la creencia: la certidumbre que un resultado racional es mejor para todos. Las decisiones según números o normas no tienen una racionalidad a primera vista. La vida diaria de la política democrática no es un espectáculo que inspire respeto reverencial: riñas sin fin entre ambiciones mezquinas, retórica encaminada a ocultar y engañar, conexiones sospechosas entre el poder y el dinero, leyes que fingen hacer justicia, políticas que refuerzan el privilegio. Esta experiencia es especialmente penosa para aquellos que habían idealizado a la democracia en la lucha contra la opresión autoritaria, para quienes la democracia era el paraíso prohibido. Cuando el paraíso se convierte en la rutina diaria, el desencanto sienta sus reales” (Przeworski, 1991, pp. 93-94).

Reuniones temáticas

La segunda administración (elegida en 1992) impulsó reuniones organizadas para analizar otros temas de interés general (no intereses puramente locales de las regiones). Con la consolidación clara del presupuesto participativo y con la obtención de tantos resultados concretos, entre ellos la participación y el interés crecientes por parte de la población, el municipio intervino de nuevo con la propuesta de utilizar el presupuesto participativo en otros espacios, aun en la planificación general de la ciudad. En consecuencia, creó un proyecto denominado Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte (Porto Alegre más-Ciudad constituyente). En términos generales, este proyecto tenía por objetivo resolver los problemas de la ciudad en general, tal vez brindando así una orientación firme para el futuro de Porto Alegre.

El gobierno propuso varios grupos de debate particulares que produjeron decenas de propuestas, las que se presentaron y analizaron en el Primer Congreso de la Ciudad de Porto Alegre, realizado en diciembre de 1993. Esta experiencia demostró la factibilidad de ampliar el alcance de los intereses y atraer a los sectores sociales (en particular sectores de la clase media y empresarios) que aún permanecían al margen de la estructura del presupuesto participativo. Los grupos típicos de clase media que participaron en las fases iniciales del proceso estaban políticamente motivados. En general, sin embargo, los grupos de clase media habían ignorado virtualmente el proceso en su totalidad. Con excepción de algunos casos específicos –en particular los pequeños empresarios que parecían sentirse atraídos por el proceso– los grupos empresariales no demostraban voluntad alguna de vincularse al experimento.

Se escogieron cinco temas y se fijaron las fechas para las reuniones temáticas durante el ciclo de presupuesto participativo del año 1994. Las reuniones se organizaron según el mismo esquema de las propias al presupuesto participativo, y cada reunión tenía el derecho de nombrar a sus representantes ante el consejo. En cierta medida, las reuniones temáticas atrajeron a nuevos sectores al proceso y, en particular, agregaron calidad y complejidad a las orientaciones y propuestas del presupuesto participativo. Su enfoque cualitativo ha contribuido a mejorar el proceso, actuando como complemento a la insularidad usual, tan común a las *rodadas*. Para ilustrar las reuniones, se escogieron los cinco temas siguientes: i) Organización de la ciudad y desarrollo urbano; ii) Salud y

asistencia social; iii) Desarrollo económico y sistemas tributarios; iv) Transporte y circulación; y v) Educación, cultura y esparcimiento.

El ciclo anual del presupuesto participativo

Después de las modificaciones que mejoraron de manera gradual el proceso del presupuesto participativo haciéndolo rutinario, fue posible indicar el ciclo anual de actividades y operaciones que caracterizan la experiencia de gestión fiscal de la ciudad de Porto Alegre. En este punto, es necesario señalar que las vicisitudes de este proceso durante el primer año de su ejecución, hicieron necesario concentrar su manejo en las manos del alcalde. Se trató de una decisión crucial que, aunque tuvo muchas repercusiones políticas, demostró ser decisiva para evitar el fracaso en ese momento. Habría sido razonable esperar que el Departamento municipal de planeación coordinara la ejecución del presupuesto participativo, según su marco institucional. Sin embargo, los primeros meses del nuevo gobierno, en 1989, mostraron una falta de agilidad operativa, resultando en una decisión de centralizar en el despacho del alcalde, todas las operaciones del presupuesto participativo. Se reorganizó la Coordinadora de relaciones con la comunidad, en existencia formal desde 1989, creándose un nuevo órgano, el GAPLAN, en 1990.

Por tanto, la Coordinadora de relaciones comunitarias ha actuado como órgano mediador, vinculando a las autoridades municipales con los líderes comunitarios y manteniendo una relación estrecha con sus asociaciones. Con el paso de los años, se ha vuelto cada vez más sensible, convirtiendo las necesidades sociales en acciones internas, en la medida de lo posible –por ejemplo, previendo las necesidades de conocimiento técnico experto e información, y preparándose para *rodadas* y otras reuniones. A su vez, el GAPLAN convierte las demandas de la comunidad en formatos técnicos y produce estudios de viabilidad técnica y financiera.¹⁴ Igualmente es responsable de la propuesta preliminar del presupuesto y del plan de

¹⁴ Por ejemplo, con el apoyo del presupuesto participativo, el gobierno municipal decidió que no se pavimentaría ninguna calle hasta revisar sus sistemas de acueducto y alcantarillado, si los había, y las condiciones de drenaje existentes en la zona. En ocasiones, garantizar que lo anterior se haga, significa ejecutar nuevas obras públicas en una zona más extensa, aumentando los costos pero evitando futuras inundaciones. En términos concretos, también significa que cuando una comunidad exige que se pavimenten las calles en su zona, quizás no sabe que los costos totales

inversiones, los cuales se presentan posteriormente ante el consejo para su análisis y, si los concejales del presupuesto participativo los aprueban, se presentan ante el Concejo municipal.

Existe una segunda instancia de mediación. Por una parte, los asesores de planeación son expertos del gobierno, encargados de nivelar el proceso dentro de la estructura municipal, integrando a otros departamentos y órganos municipales en las decisiones preliminares del consejo y de GAPLAN, recabando información y solicitando estudios técnicos. Por la otra, existen coordinadores regionales del presupuesto participativo para cada región, responsables de las relaciones con las asociaciones y los líderes comunitarios quienes se encargan de mantenerse en contacto, demandas e iniciativas locales, ayudar a organizar las reuniones patrocinadas por las asociaciones locales y apoyar a los líderes en su preparación para asistir a las *rodadas*.

Además, un coordinador regional debe estar dispuesto a brindar cualquier tipo de información solicitada por las asociaciones comunitarias. Hasta cierto punto, teniendo en cuenta que los funcionarios del gobierno refuerzan los vínculos entre el Estado y las comunidades locales, tratando de lograr consensos cuando ocurren desaveniencias, garantizando pluralidad y un entorno democrático, ellos aportan un mayor grado de sinergia, con base en el arraigamiento. Es decir, se basan

en lazos que vinculan a los ciudadanos y a los funcionarios públicos a través de la línea divisoria entre lo público y lo privado [de modo que] la acción creativa por parte de las organizaciones oficiales pueda fomentar el capital social; vincular a ciudadanos movilizados con los organismos públicos puede mejorar la eficacia del gobierno. Las normas de confianza creadas con base en una interacción íntima no se limitan a las relaciones dentro de la sociedad civil. La gente que trabaja en los organismos oficiales está estrechamente arraigada en las comunidades con las que trabajan, creando un capital social que abarca la línea divisoria (Evans 1996, pp. 1.120 y 1.130).

serían significativamente superiores si se demostrara que todas estas obras son necesarias –en regiones periféricas y más pobres de la ciudad resulta obvio que esta posibilidad sea la norma. GAPLAN también elabora un documento, titulado Plan de inversiones, un folleto enumerando con lujo de detalles con la configuración total del presupuesto y todas las obras públicas aprobadas. Este documento tiene amplia circulación y se distribuye en todas las reuniones, de manera que todos los ciudadanos puedan verificar si las decisiones se ejecutan a cabalidad.

Presupuesto participativo: principales resultados

Tres cambios relevantes en la ciudad han afectado el impacto medular del presupuesto participativo. El primero, de gran significación en el contexto político y en la historia de Brasil (y tal vez igualmente importante en el contexto internacional), es una reducción impresionante del comportamiento corrupto y de las malas prácticas administrativas de los asuntos públicos rutinarios. Mediante la introducción de transparencia sin precedentes en la conformación, asignación y ejecución del presupuesto municipal, abriéndolo al escrutinio general de la ciudadanía; las administraciones del período redujeron dramáticamente el espacio para arreglos mezquinos entre bastidores de funcionarios públicos con intereses privados.¹⁵ Además, como todos los actos y propuestas se hacían públicos, en voz alta, la comisión de propuestas ilegales y/o éticamente ilícitas, se hizo imposible. Por tanto, se hizo enteramente visible una reducción notoria de los costos de transacción y de la corrupción, y esto es un impacto importante de este proceso. Las políticas de libros abiertos ha tenido grandes consecuencias prometedoras entre la población, porque propaga un sentimiento arraigado de confianza y empatía, a través de la línea divisoria entre lo público y lo privado (*véase* Evans, 1996).

Un segundo resultado muy contundente, visible en muchas partes de la ciudad –pero que todavía necesita de una rigurosa iniciativa de investigación– se relaciona con el clientelismo y con las relaciones políticas. Parece que ha ocurrido una impresionante disminución de las formas clientelistas en el funcionamiento de la política. Como resultado, se ha observado una mejoría notable del comportamiento político de los actores principales en esta área, como concejales municipales y candidatos en preparación, quienes ahora tienen que enfrentar a una población más exigente e informada. Si bien la evidencia es escasa y no sistemática, indica que los antiguos líderes y jefes comunitarios, acostumbrados a intercambios clientelistas rutinarios en el pasado, “o bien vieron disminuir a sus audiencias o cambiaron” (Genro, 1997, p. 27). (*Véase* también Abers [1998] sobre el mismo tema). Dada la configuración operativa del presu-

¹⁵ A partir de 2001, todos los datos de presupuestación participativa e información relacionada sobre sucesos, nombres de consejeros y asignación de inversiones, se publican en internet en la dirección electrónica: www.portoalegre.rs.gov.br, bajo el vínculo Orçamento participativo.

puesto participativo, un impacto como éste parece razonable y es de esperarse. Como se trata de un proceso totalmente normativo, con reglas establecidas siempre al calor de intensos debates, y decisiones que tienen una clara legitimidad, existe un gran conocimiento sobre las reglas del juego. Y considerando que el presupuesto participativo es abierto y universal y no discrimina, inevitablemente crea un nuevo espacio para iniciativas políticas, sembrando un cambio prometedor en la cultura política.

Un tercer resultado general que merece atención, es el factor redistributivo que el presupuesto participativo estableció en Porto Alegre. Su funcionamiento operativo es fácilmente identificable y corresponde a dos mecanismos separados pero convergentes. Primero, la reforma de los impuestos municipales instituyó el principio de gradualismo, sobre el cual el municipio tiene derecho a legislar. Por tanto, la proporción de la canasta total de impuestos locales pagada por las regiones más ricas, es más grande que lo que aportan las regiones más pobres, según la infraestructura de las regiones, su localización y condiciones de las viviendas, edificaciones y características técnicas relacionadas. En consecuencia, a los sectores de la clase media y a los sectores sociales más pudientes de la ciudad, se les impuso una mayor participación de los impuestos recaudados (de hecho, sin reacciones pertinentes en ese momento). Segundo, la estrategia de redistribución modificó las prioridades, asignando los recursos disponibles a los vecindarios desfavorecidos y pobres; a lo largo y ancho de la ciudad abunda la evidencia empírica de esta nueva prioridad.¹⁶

De los resultados sectoriales aplicados a la ciudad en general, solamente tres áreas de acción (de las ocho prioridades) han atraído el interés principal de la población. Las tres simplemente cambiaron de posición cuando las regiones escogieron sus prioridades en las *rodadas*: pavimentación de calles, saneamiento básico y reglamentación de la propiedad de la tierra y los asentamientos humanos. Teniendo en cuenta las ante-

¹⁶ Esta reforma no estuvo restringida al impuesto predial y al impuesto territorial, sino que también afectó a todos los impuestos municipales, resultando en una carga fiscal más pesada sobre actividades más rentables y zonas más valiosas de la ciudad. Si bien se trató de una decisión política adoptada por el primer gobierno que se posesionó en 1989, y no el resultado del presupuesto participativo, resulta obvio que, con el paso del tiempo, la innovación logró movilizar a las organizaciones comunitarias para que hicieran presión sobre el concejo municipal, obligando a los consejeros elegidos a aprobar los decretos propuestos por el gobierno, aun si la oposición contaba con una cómoda mayoría.

riores preferencias, a continuación se hace hincapié en algunos datos generales que informan sobre la forma en que el gobierno ha ejecutado las inversiones y sus resultados, ofreciendo apenas algunos resultados escasos sobre otras áreas de prioridad posibles, escogidas por la comunidad (como los servicios de salud y la educación).

Prioridades de inversión pública

Saneamiento básico

Dos objetivos que el gobierno ha buscado, son los aspectos más sobresalientes del saneamiento básico, es decir, completar el acceso al acueducto para todos los ciudadanos y extender tanto como sea posible el sistema de alcantarillado de la ciudad. A este respecto, los resultados han sido notables: 99% de la población cuenta con el suministro de agua tratada (un total de medio millón de unidades). El número de hidrómetros instalados también aumentó significativamente (por tanto, era posible implantar un cobro justo sobre el consumo de agua). Solamente 6,1% del total del agua distribuida no se mide todavía. Después de completar la distribución de agua, el foco principal se puso en el reemplazo de tuberías desgastadas que todavía formaban parte de la red del acueducto.

Los logros alcanzados con relación al alcantarillado son todavía más sorprendentes. En 1989, solamente 46% de la población vivía en viviendas conectadas a la red de alcantarillado. Para finales de 1996, se prestaba el servicio a 74% de la población y, en diciembre de 2001, se proyectaba aumentarlo a 94%. En Brasil, el promedio es 53%. Respecto de la instalación de sistemas de eliminación de aguas negras, las impresionantes cifras revelan que el servicio se presta a gran parte de la población (véase cuadro 10.2). Según las prioridades identificadas de acuerdo con el presupuesto participativo, la mayor parte de las nuevas redes de alcantarillado se han instalado en las zonas más pobres de la ciudad, donde antes no existía este servicio público.

También se ha registrado una gran mejora en términos de distribución de agua y recolección de aguas servidas, que aunque no se relaciona directamente con los mecanismos decisorios del presupuesto participativo, tiene repercusiones definitivas para la aceptación social y el futuro de esta innovación, también se ha registrado una gran mejoría en términos de distribución de agua y recolección de aguas servidas. Un

Cuadro 10.2. Construcción anual promedio de redes de alcantarillado, ciudad de Porto Alegre, 1983–2001 (metros)

Año	Red de alcantarillado
1983–87	5.296
1988	8.091
1989–92	21.674
1993–96	61.334
1997	42.948
2001	44.012

Fuente: Departamento de agua y alcantarillado, gobierno municipal de Porto Alegre

organismo público maneja esta área de servicios públicos, sometida a reorganización intensa después de 1989. Cuando se aumentaron los impuestos de acueducto y alcantarillado con el fin de cubrir los costos reales, se recuperó la capacidad financiera. A partir de su exitosa recuperación, la entidad logró ejecutar todas sus inversiones (las decididas según el presupuesto participativo y los planes del propio organismo) desde 1989, con sus propios recursos financieros, obtenidos a través de la recaudación de impuestos.¹⁷

Reglamentación de la propiedad de la tierra y de los asentamientos humanos

Según informes oficiales, entre 1990 y 1996, 167.408 personas (aproximadamente 13% de la población total) se beneficiaron de acciones en el cam-

¹⁷ En Brasil, en promedio sólo 10% de las viviendas tienen conexiones con las plantas de tratamiento de aguas servidas. En Porto Alegre, 15% de las viviendas tenían conexiones con una estación enorme, localizada en el sur de la ciudad (ETE Ipanema) y, en 2000, cuando quedó terminada la estación de tratamiento de aguas servidas de São João, el número de viviendas llegó a 27%. Un impacto importante de esta mayor capacidad para tratar las aguas servidas, ha sido la limpieza de grandes trechos de la ribera, a lo largo del río Guaíba, convirtiéndola de nuevo en un lugar adecuado para bañarse. Virtualmente, todas las playas de Guaíba se encontraban cerradas al público para fines de recreación y baño, debido a la contaminación industrial y de aguas servidas. Por ejemplo, hay una playa al sur de la ciudad (Lami) que ahora utiliza la gente sin riesgo alguno (el municipio cuenta con un sistema diario de control de las condiciones del agua).

po de la reglamentación de la propiedad de la tierra y de los asentamientos humanos. Una vez más, estas acciones se aprobaron como prioridades según el presupuesto participativo y a las regiones más pobres se les asignó una mayor proporción de las inversiones. En estas cifras se incluye la construcción de viviendas, reparaciones, distribución de materiales y traslado a otras regiones. En algunos casos, la reglamentación de tierras ayudó a familias, consideradas como ocupantes ilegales de tierra, a convertirse en propietarios legales de sus viviendas. En los casos en que la reglamentación de tierras no es posible debido a conflictos graves y/o a decisiones judiciales, el reasentamiento puede ser la única solución posible. Según el presupuesto participativo, en 1964-85, se construyeron 9.278 casas para personas de ingreso bajo; 901 en 1986-88 y 11.580 en 1989-2001.

Pavimentación de calles

Desde la implantación de esta innovación en Porto Alegre, la pavimentación de calles ha sido la principal demanda de los participantes en el presupuesto participativo. Entre 1992 y 2000, cada año se pavimentaron en promedio 21.000 metros y, como resultado, el paisaje urbano ha cambiado radicalmente en algunas zonas, mejorando la infraestructura local y aumentando el valor de las viviendas. En ocasiones, en las zonas de baja altitud de la ciudad, estas obras resultan muy costosas debido a que sólo se pueden ejecutar si también se incluye el drenaje, de modo que, antes de pavimentar las calles, a veces se requieren obras complementarias importantes.

La participación y la presión para hacer realidad las prioridades de las *rodadas* de presupuesto participativo, han demostrado su validez, como se puede observar haciendo una comparación entre regiones, por ejemplo, Lomba do Pinheiro y Restinga, dos regiones de Porto Alegre con graves problemas sociales y una proporción significativa de población de ingreso bajo. Lomba do Pinheiro tiene 38.480 habitantes y 78,7 % de las familias locales tienen ingresos tres veces superiores al salario mínimo (en abril de 2002, el salario mínimo equivalía aproximadamente a US\$80). Restinga, en comparación, tiene 35.279 habitantes y 52,2% de las familias reciben hasta tres veces el salario mínimo (técnicamente familias de ingreso bajo). Ambas regiones presentaban numerosos problemas de legalidad de uso de la tierra y de saneamiento básico, y hace

algunos años, casi ninguna de las calles estaba pavimentada; en la historia de la ciudad existen zonas de ocupación urbana reciente (Lomba, en especial).

A lo largo de los años, ha sido impresionante la participación de estas regiones en las reuniones de presupuesto participativo. El cuadro 10.3 indica la proporción de la población local que asistió a las *rodadas* de las dos regiones, en años seleccionados. En Lomba do Pinheiro, la participación en las reuniones aumentó de 0,16% a 5,52%, y en Restinga, aumentó de 0,15% a 4,08% entre 1990 y 2001. Las cifras demuestran que la justificación innovadora del presupuesto participativo encontró en estas regiones un eco social inmediato.¹⁸

Cuadro 10.3. Proporción de población local que asistió a reuniones de presupuesto participativo en Lomba do Pinheiro, Resinga y Eixo da Baltazar, 1990-2001 (porcentaje)

Región	1990	1993	1997	2001
Lomba do Pinheiro	0,16	1,68	3,17	5,52
Restinga	0,15	0,90	3,64	4,08
Eixo da Baltazar	0,03	0,53	0,32	0,44

Fuente: Coordinador de relaciones comunitarias, gobierno municipal de Porto Alegre.

En el extremo opuesto, Eixo da Baltazar es una región densamente poblada, con 139.848 habitantes, donde la proporción de familias que reciben hasta tres veces el salario mínimo es apenas de 8,5% (la segunda proporción más baja de Porto Alegre). En este vecindario, ha sido escaso el atractivo del presupuesto participativo, mientras la participación local no se compara con la del resto de la ciudad (*véase* cuadro 10.3). Sin embargo, el número proporcionalmente escaso de ciudadanos locales que asistieron a las *rodadas* de la región de Eixo, ha exigido acciones en

¹⁸ Estos indicadores representan la relación ente los participantes identificados en por lo menos una de las dos *rodadas*, en los años señalados, y la población total (menos de 35%, la cual es la proporción de la población menos de 16 años, según encuestas demográficas –de acuerdo con la normatividad de la presupuestación participativa, no tienen derecho a voto en las reuniones).

pavimentación de calles. No obstante, los datos sobre pavimentación de calles revelan una imagen distinta. Entre 1992 y 2001, el gobierno pavimentó 41 metros anuales por cada 1.000 habitantes de Lomba de Pinheiu, 35 metros en Restinga y apenas 8,5 metros en Eixo. Esta comparación indica que las regiones con mayor participación han obtenido mayores resultados tangibles, en términos de obras públicas ejecutadas.

Asistencia en salud

La Constitución de 1988 estipuló que los servicios de salud serían municipalizados, es decir, el municipio estaría a cargo de todas las actividades y servicios de salud. Sólo cuatro ciudades del estado de Río Grande do Sul, entre ellas Porto Alegre, llevaron a cabo esta transferencia de actividades (para 1999). Como resultado de esta acción, la ciudad comenzó a recibir transferencias financieras del gobierno nacional y del provincial (en ocasiones menores de las obligatorias y muchas veces con demoras considerables). Porto Alegre dedica 17,6% de su presupuesto a servicios de salud, y las políticas generales del sector se deciden según otro consejo y se integran en todos los sectores interesados. La eficiencia de la ciudad en este sector contrasta vivamente con otras ciudades y, en consecuencia, los servicios públicos de salud de Porto Alegre se ven invadidos de pacientes de otras ciudades. Esos resultados indican que la innovación descentralizadora de Porto Alegre, en especial la relacionada con la asignación de inversiones, parece haber quedado plenamente consolidada y en el futuro cercano no será probable una revisión radical de la misma, aun cuando los partidos de oposición ganen la contienda electoral.

Notas sobre la participación ciudadana

En términos de participación social en las actividades y reuniones organizadas de acuerdo con el presupuesto participativo, la preocupación de la administración se centró inicialmente en las cifras. Posteriormente, sin embargo, optó por contabilizar a los participantes con representatividad asociativa local, en vez del número de personas asistentes a las reuniones. La asistencia de líderes auténticos de asociaciones comunitarias y de organizaciones populares motivadas, parece ser más impor-

tante que la de participantes ocasionales sin lazos estrechos establecidos con sus comunidades. En particular en las reuniones temáticas, profesionales y gente bien educada, por una parte, y líderes representativos de organizaciones profesionales por la otra, pueden garantizar apoyo a la totalidad del proceso del presupuesto participativo. Ciertas observaciones no sistemáticas registran casos de regiones donde a muchos se les solicitó asistir a las reuniones del presupuesto participativo con el fin de “engrosar la asistencia”, así poder elegir a un mayor número de delegados, y ejercer mayor presión sobre la definición de prioridades en respuesta a las demandas locales. En realidad, con un proceso tan ambicioso, era posible prever estas maniobras, pero poco a poco éstas fueron desapareciendo. La preocupación actual acerca de la representatividad, refleja una consecuencia inevitable de la experiencia, buscando un refinamiento de la noción de representación en cada región. Sin embargo, se decidió que la selección de delegados y consejeros en las reuniones de presupuestación participativa, debería obedecer a ciertos criterios de proporcionalidad.

En el cuadro 10.4 se resume la participación total en las dos *rodadas* organizadas en las 16 regiones en años seleccionados, así como la asistencia de los cinco grupos que comprendían las reuniones temáticas, que se habían iniciado en 1994. Todas las reuniones celebradas en el contexto del presupuesto participativo (entre ellas, reuniones más pequeñas organizadas por la comunidad) requieren listados firmados de asistencia, que registran los nombres y las direcciones. Estos registros se guardan en la oficina de la coordinadora de relaciones comunitarias.

Cuadro 10.4. Asistencia a las rondas principales de reuniones de presupuestación participativa y a las reuniones temáticas, todas las regiones, años seleccionados

Año	Rondas principales		Reuniones temáticas		Total
	I	II	I	II	
1991	608	3.086	–	–	3.694
1993	3.760	6.975	–	–	10.735
1995	6.855	4.966	1.640	806	14.267
1997	8.183	3.725	2.895	1.213	16.016
2001	13.891	7.692	2.721	501	21.805

Nota: las reuniones temáticas se iniciaron en 1994.
Fuente: Coordinadora de relaciones comunitarias, gobierno municipal de Porto Alegre.

Sin embargo, estos datos se toman por su valor nominal y tal vez no sean ciertos. Por ejemplo, se realizan muchas reuniones pequeñas de cuya asistencia no se lleva control. Además, existen señales claras de que al gobierno ya no le interesan las cifras grandes sino que, en efecto, busca perfeccionar la representatividad de las reuniones. En otras palabras, las prácticas reales del presupuesto participativo parecen tener como objetivo garantizar una presencia cualitativa en las *rodadas*, y el objetivo principal no es una asistencia mayor. Es, en este sentido, que el número de ciudadanos que asisten a las reuniones no afecta de manera directa la distribución de recursos, porque los criterios establecidos ya favorecen a las regiones más pobres. Cuando la fórmula general adoptó una mezcla de indicadores, uno de ellos era la falta de servicios locales y/o infraestructura (con ponderación significativa), el proceso necesariamente inclinó los resultados hacia las zonas más pobres. Por tanto, independientemente del número de adherentes que asistan a las *rodadas*, un resultado directo es una mayor distribución de recursos a las regiones desfavorecidas.

El papel relevante asociado con quienes asisten a las reuniones, se relaciona con otros aspectos: ellos son cruciales para identificar las prioridades locales y ordenarlas; también son importantes los representantes de asociaciones locales, dirigentes y la gente en general cuando no se llega a un consenso y las negociaciones deben continuar para llegar a un acuerdo final; y su presencia es necesaria porque la totalidad del proceso representa una escuela de aprendizaje político en ciudadanía. En consecuencia, al gobierno le interesa la presencia masiva de representantes de las asociaciones locales y de líderes en potencia.

Además, existe un componente político esencial. Si las organizaciones comunitarias, los líderes locales, los participantes influyentes y los representantes de todas las asociaciones asisten a las reuniones, y seleccionan las prioridades locales y su orden de importancia, sería improbable cualquier alteración posterior por parte de terceros. Las decisiones y la legitimidad social están tan arraigadas que los consejeros formales no podrían lograr modificarlas. Ni el gobierno ni el Concejo municipal (cuando recibe el presupuesto a finales de septiembre) están en capacidad de fomentar cualquier tipo de modificación en las preferencias regionales. En otras palabras, de hecho, lo que garantiza el presupuesto participativo es una definición de obras públicas, que son una expresión de necesidades e intereses locales acordados en un contexto de sucesos sociales que, hasta ahora, otros actores políticos no se han atrevido a cuestionar.

¿Quién participa, y está interesado en el presupuesto participativo? Es posible saberlo a partir de entrevistas, evidencia no sistemática y un breve análisis del perfil de quienes participan (descritos en Fedozzi 1997). Los participantes en el presupuesto participativo constituyen una mayoría de sectores sociales, a los cuales es posible identificar a través de sus características sociales y económicas. Como tales y en términos generales, la mayoría de adherentes al presupuesto participativo son personas de grupos de ingreso bajo y clase media, además de sectores pequeños que, por lo general, son de clase media, motivados políticamente y/o involucrados en organizaciones sociales.

Sectores sociales marginados y los desempleados (en resumen, las clases populares), por un lado, y los estratos ricos, por el otro, simplemente ignoran y/o no están interesados, o no están en capacidad de comprometerse con el proceso en su totalidad. El estudio mencionado describe a un participante típico del presupuesto participativo como a alguien en “una audiencia igualmente dividida entre hombres y mujeres, no mayor de 41 años, de raza blanca, con un ingreso familiar de hasta cinco salarios mínimos y quien ha alcanzado el nivel de educación secundaria [ocho años]” (Fedozzi, 1997, p. 146). En términos de ocupación, esta investigación revela asimismo que 56,3% de los involucrados en reuniones del presupuesto participativo son asalariados y (44,7%) pensionados.

Investigaciones más amplias realizadas tres años después, mostraron cambios importantes en el perfil de los participantes, modificando hasta cierto punto las fronteras sociales mencionadas. Según esta investigación, considerando la mayor proporción de cada atributo investigado, existía el perfil típico del participante en el presupuesto participativo y ahora el participante típico era “una mujer casada, mayor de 34 años, con ingresos familiares de hasta cuatro salarios mínimos, con educación primaria, trabajadora manual sin mayores calificaciones, que trabajaba entre 40 y 44 horas en el sector privado... Activa en una asociación de vecinos, había participado en el presupuesto participativo en años anteriores, pero todavía no había sido elegida como delegada o concejala” (Cidade, 1999, p. 13). Según una investigación de 2000, este último perfil no ha sufrido modificaciones significativas (PMPA, 2002). Resulta obvio que esta participación segmentada representa un límite crucial para la innovación, sobre todo cuando no están presentes los sectores más pobres.

Eficiencia y equidad en la elaboración del presupuesto

Un tema final que merece mencionarse se relaciona con los impactos del proceso participativo ejecutado en Porto Alegre, respecto de la mejoría de la eficiencia de la gestión del gobierno, y de si en la ciudad se ha establecido un nuevo patrón de equidad.

Respecto de la estructura del presupuesto y de las asignaciones particulares, el presupuesto participativo no parece haber tenido ningún impacto visible e inmediato. Casi siempre, los presupuestos municipales de Brasil están sujetos a principios constitucionales y/o imperativos legales que no se pueden modificar, a riesgo de ser recusado ante los tribunales. Existen, por ejemplo, fórmulas relacionadas con las proporciones del presupuesto destinadas obligatoriamente a programas de salud y educación y, hace poco, una nueva ley nacional estableció un conjunto de normas sobre las proporciones máximas que se pueden asignar a costos de personal y a costos generales de mantenimiento (la Ley de responsabilidad fiscal, sancionada en mayo de 2000).¹⁹ Por tanto, la mayor parte de la estructura del presupuesto de Porto Alegre (o del de cualquier otra ciudad de Brasil) se define previamente, dejando poco espacio para cambios.

La posibilidad de ampliar la proporción de recursos fiscales de acuerdo con procesos decisorios locales (como el presupuesto participativo), termina limitándose a los impuestos municipales, cuyas especificidades debe aprobar el Concejo municipal. Como resultado, cuando se presenta una propuesta para aumentar los impuestos, la fortaleza económica de la ciudad y las reacciones derivadas del entorno político local, son prerequisites que definen gran parte de la proporción y magnitud de esa parte del presupuesto dedicada a la inversión. En consecuencia, esa proporción es el principal rubro presupuestal y casi el único sobre el

¹⁹ Esta ley representa un hito en la historia de la gestión pública de Brasil, por haber reducido radicalmente el margen de libertad de los funcionarios del gobierno de contratar a nuevos empleados, y fijar límites a ciertos gastos y normas generales de la administración de fondos públicos. La ley estipula no solamente la responsabilidad fiscal, sino que también establece las herramientas públicas de transparencia respecto del presupuesto y de la rendición de cuentas. Por ejemplo, el Artículo 48, establece varios mecanismos participativos con el propósito de ampliar la visibilidad de las finanzas públicas, entre ellos las audiencias públicas (y otras formas similares al presupuesto participativo, si el gobierno local está dispuesto a hacerlo).

cual la ciudad puede disponer con libertad, según los intereses del gobierno de la ciudad.

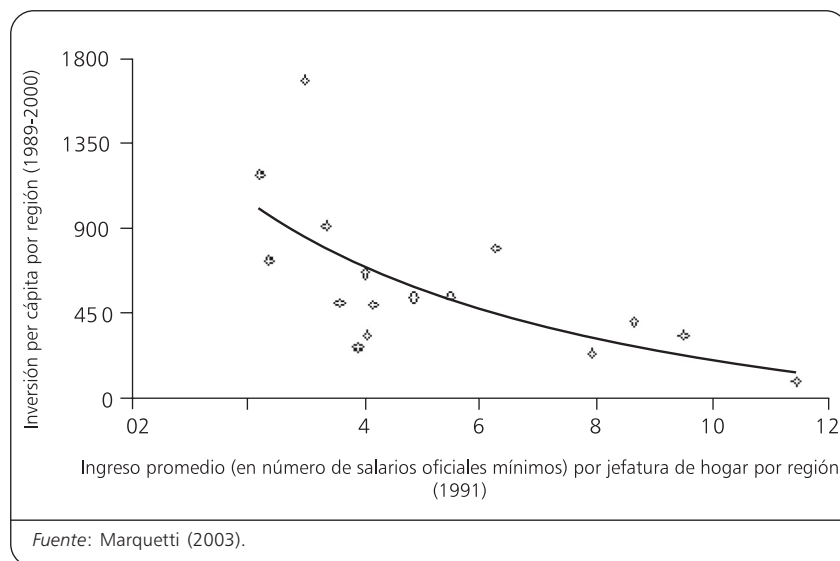
En Porto Alegre, desde un comienzo se decidió que la proporción del presupuesto comprometida con la inversión, se distribuiría en su totalidad por medio de la iniciativa del presupuesto participativo. Por tanto, lo único que tenía que hacer el gobierno era prepararse con el fin de acomodarse a las demandas establecidas en las reuniones comunitarias y llevarlas a cabo, activando servicios públicos técnicos. Dado que los delegados al consejo ejercían una presión pública visible y creciente sobre el gobierno, era necesario mejorar significativamente la prestación de servicios. De otra manera, el gobierno arriesgaría desencadenar la protesta pública y/o perder legitimidad, en razón de la transparencia absoluta del proceso.

Una manera indirecta para demostrar la creciente importancia de construir una gobernabilidad adecuada en la ciudad, consistiría en comparar el número de empleados públicos involucrados en sectores y actividades de medios, con los funcionarios involucrados en sectores y actividades finales, así como el gasto en el tiempo de los dos tipos de actividades. Antes del establecimiento del presupuesto participativo (en 1989), en las actividades finales existían en promedio 3,5 trabajadores del sector público por cada trabajador del sector público en actividades de medios. Esa proporción ha aumentado gradualmente, llegando a 5,5 a 1 en 1999. Este aumento ha sido todavía más impresionante en los gastos. Entre 1984 y 1989, por ejemplo, los gastos en actividades finales fueron 2,5 veces el monto gastado en actividades de medios. Sin embargo, en 1999, y según datos oficiales, esa proporción había crecido a 7,2 veces. Por tanto, la evidencia indica que la estructura administrativa ha sido redirigida a la ejecución de obras públicas, y hacia la ampliación de la prestación de servicios públicos. A este respecto, lo cierto es que el presupuesto participativo ha jugado un papel crucial, presionando la aceptación de las demandas de las regiones por parte del gobierno y su compromiso de satisfacerlas.

En cuanto al impacto de la innovación en equidad, sin duda alguna, el estudio realizado por Marquetti (2003) es el más completo y afirmativo sobre el tema. El autor escogió una canasta de indicadores sociales relativos a cada región de la ciudad, analizando datos relacionados con el uso de las inversiones totales del presupuesto municipal, identificando cada obra pública o servicio dentro de las 16 regiones. No siempre

fue posible hacer la identificación, porque la mayor parte de las inversiones (aproximadamente 65% en 2000), cubren más de una región y a veces varias regiones, impidiendo hacer una distinción regional específica. No obstante, examinando únicamente aquellas inversiones en las cuales había una definición clara respecto de la región y de la inversión, el estudio encontró una clara relación positiva entre la inversión per cápita y los índices de pobreza de 1992-2000, entre las regiones. Lo anterior permitió al autor afirmar que “el presupuesto participativo ha funcionado como un poderoso mecanismo de distribución del ingreso, ya que las regiones más pobres recibieron el mayor volumen de inversiones por residente” (Marquetti, 2003, p. 10). En el gráfico 10.1 se trazan las inversiones respecto del ingreso promedio, para las 16 regiones de la ciudad.

Gráfico 10.1. Inversión e ingreso de las regiones de Porto Alegre, años noventa
(reales)



Conclusión

“La democratización es un acto de someter a la competencia todos los intereses, de institucionalizar la incertidumbre. El paso decisivo hacia la

democracia es la delegación del poder de un grupo de personas a un conjunto de normas” (Przeworski, 1991, p. 14).

La ingeniería social construida por el presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, ha transformado, de un año al otro, un ejercicio cada vez más complejo y refinado. Aunque ajustado a un contexto urbano particular, la historia del presupuesto participativo tal vez indica que su desarrollo y repercusiones, así como su intrigante trayectoria, lo convierten en un tema capital que debe enfrentar el nuevo milenio. ¿Cuál debería ser la configuración del Estado que predominará en el futuro próximo en sociedades como Brasil y, más aún, cuál debería ser el conjunto ideal de sus relaciones con la sociedad?

Un listado impresionante de cambios que han ocurrido en Porto Alegre, puede permitir a los observadores poner énfasis en las transformaciones más notables que el presupuesto participativo ha traído consigo: No solamente redistribuir los recursos hacia los pobres e instaurar en la ciudad un patrón más justo de asignación de fondos públicos, sino establecer un nuevo contexto de relaciones políticas. Esta es la razón por la cual en el presente capítulo se ha sugerido que, hasta cierto punto, la innovación es un modelo de acción afirmativa aplicado a una ciudad y, por tanto, brinda oportunidades sin precedentes a los sectores más pobres.

Considerando que se trata de una experiencia creativa en extremo, con una trayectoria de resultados muy positivos que, por consiguiente, ha convertido a Porto Alegre en una ciudad que presenta algunos de los mejores indicadores de calidad de vida en el país, se plantean dos preguntas inmediatas: ¿Cuáles son las lecciones generales que se deberían emular? ¿Es posible copiar el presupuesto participativo en otros contextos urbanos?

Si bien el presente capítulo ha tratado de señalar especificidades que compendian el desarrollo social de Porto Alegre, existen ciertamente lecciones generales que se deben aprender. El requisito previo más importante y decisivo que se debe tener en cuenta para emprender un proceso participativo social, es que las autoridades locales deben tener una fuerte voluntad política para compartir con sus electores una proporción considerable del poder que detentan. En el papel, esta disposición política parece lógica y muy atractiva para aquellos que detentan el poder. Sin embargo en la práctica, es una faceta rara de la política. No convencidos por lo general, quienes detentan el poder aceptan, cuando mucho, la participación consultiva y, en realidad, no comparten el proceso deci-

sorio. En este caso, resulta obvio que experiencias como el presupuesto participativo no se harán realidad.

Entre otros requisitos, están los siguientes:

- Una proporción satisfactoria del presupuesto que se va a invertir. ¿Qué es satisfactorio? Depende de varios factores locales pero, aun si no es significativa (como en el caso de los pequeños pueblos agrícolas donde los recursos disponibles son escasos), la experiencia ha demostrado en casos similares ocurridos en Brasil que, de todas maneras, a la gente le puede interesar. Como norma, la tradición política es tan impermeable a la gente del común, que en un comienzo una innovación como el presupuesto participativo debe romper el escepticismo y el desencanto prevalecientes entre la gente. Una vez se supera este obstáculo, otros factores podrían afectar el desarrollo de prácticas participativas (como el nivel de alfabetismo y/o la situación general de la gestión del gobierno).
- Un grupo coherente de líderes que informe el proceso es otro requisito crucial, tanto del gobierno como de las asociaciones comunitarias. Una historia de prácticas democráticas y de relaciones políticas puede ser esencial para poner en marcha el proceso.
- La regionalización basada en identidades comunitarias, parece ser igualmente una condición del éxito, por lo menos en ciudades intermedias y grandes.
- Espacios autónomos de toma de decisiones producidos por el desarrollo del presupuesto participativo (como *rodadas*, etc.) son cruciales para atraer a la gente. Se supone que esos espacios establecen un conjunto de normas que dirigirán la ejecución de esta innovación, e igualmente crearán mecanismos de resolución de controversias entre regiones y partes de regiones específicas, y/o decisiones que se deben tomar en términos de opciones de asignación de fondos.
- A los funcionarios públicos se les debe formar según la lógica del presupuesto participativo. De lo contrario, es posible que se reduzca la eficacia general de las acciones del gobierno, además del hecho de que el presupuesto participativo puede introducir un nuevo grado de gobernabilidad, si los trabajadores del Estado son conscientes del derecho de los ciudadanos a exigir transparencia en los asuntos públicos.

- Por lo menos algunos sectores de la población requieren capacitación continua, sobre todo si la innovación logra producir alternativas viables en iniciativas productivas.

Es posible multiplicar estas y muchas otras lecciones del presupuesto participativo en otros contextos urbanos y, si se convierten en herramientas operativas, con el tiempo podrían informar para la implementación de una experiencia similar en otras ciudades.

Existen muchos analistas del presupuesto participativo de Porto Alegre, quienes hacen énfasis en que las características de las dotaciones sociales locales son tan sólidas y peculiares, que cualquier intento por copiar este experimento difícilmente encontraría bases sociales similares. Por tanto, una consecuencia posible podrían ser cambios menores y frustrantes del tejido social de la ciudad. Pero, ¿es el capital social un requisito indispensable? A esta altura, parece claro que este no es el caso totalmente. Dotaciones preexistentes en términos de las condiciones materiales, historia consolidada de asociaciones, y/o características sociales y culturales que favorezcan experimentos innovadores, sí hacen un aporte a un contexto favorable, pero no constituyen un tipo de ley férrea para iniciativas participativas. Según conclusiones locales, lo que parece ser más pertinente para desencadenar una fiebre del presupuesto participativo, es el papel que juegan las acciones y las estrategias del Estado. La evidencia empírica ha demostrado que una combinación de instituciones públicas fuertes y asociaciones organizadas, constituye una herramienta poderosa para el desarrollo.

Referencias

- Abers, Rebecca. 1998. "Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos a través da participação popular em Porto Alegre, Rio Grande do Sul." www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm.
- _____. 2002. "Orçamento Participativo: alguns pensamentos sobre seu aperfeiçoamento e avaliação." En João Verle y Luciano Brunet, eds., *Construindo um novo mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil*, pp. 25–36. Porto Alegre: Editora Guayí.
- Arretche, Marta T. S. 1996. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 31 (1, junio): 44–66. São Paulo: ANPOCS.

- Baierle, Sérgio. 1992. "Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80." Tesis de maestría, Universidade de Campinas.
- . 2002. "OP ao termidor?" En João Verle y Luciano Brunet, eds., *Construindo um novo mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Brasil*, pp. 132–64. Porto Alegre: Editora Guayí.
- Benevides, María Victoria de Mesquita. 1991. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática.
- Carta de Conjuntura*. 1992. *Carta de Conjuntura* 2 (6, octubre): 5. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- Castells, Manuel y Jordi Borja. 1996. "As cidades como atores políticos." *Novos Estudos Cebrap* (45, julio). São Paulo: CEBRAP.
- CIDADE. 1999. *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) y Prefeitura de Porto Alegre (Coordenação de Relações com a Comunidade).
- Cunill Grau, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD y Nueva Sociedad.
- Dagnino, Evelina. 2002. "Sociedade civil e espaços públicos no Brasil." *Paz e Terra*. São Paulo.
- Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6): 1.119–32.
- Fedozzi, Luciano. 1994. "Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre." *Proposta* 22 (62, septiembre): 23–29. Rio de Janeiro: FASE.
- . 1997. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Serie "Teses, Dissertações e Monografias," Tra. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- . 2000. *O poder da aldeia: Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo Editorial.
- Genro, Tarso, ed. 1997. *O Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Editora Artes e Ofícios.
- Hardt, Michael. 2002. "Today's Bandung?" *New Left Review* (14, marzo/abril): 112–18. Londres.
- Lechner, Norbert y otros, eds. 1999. *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Marquetti, Adalmir. 2003. "O efeito redistributivo do Orçamento Participativo de Porto Alegre." En Leonardo Avritzer y Zander Navarro, eds., *Inovações democráticas no Brasil (O Orçamento Participativo)*. São Paulo: Cortez Editores.

- Melo, Marcus André. 1996. "Crise federativa, guerra fiscal e 'hobbesianismo' municipal. Efeitos perversos da descentralização." *São Paulo em Perspectiva* 10(3): 11–20. São Paulo: Fundação SEADE.
- Moisés, José Álvaro. 1995. *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Editora Ática.
- Navarro, Zander. 1997. "Uma análise do Orçamento Participativo: Sua implantação e desenvolvimento." En Tarso Genro, ed., *Porto da cidadania, presupuestación participativa*. pp. 179–235. Porto Alegre: Artes e Ofícios.
- _____. 2000. "Inventando o futuro das cidades: Pequena história do Orçamento Participativo em Porto Alegre." En Henrique Rattner, ed., *Brasil no limiar do Século XXI*, pp. 211–30. São Paulo: Edusp.
- _____. 2003. "O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989–2002): Um conciso comentário crítico." En Leonardo Avritzer y Zander Navarro, eds., *Inovações democráticas no Brasil (o caso do Orçamento Participativo)*. São Paulo: Cortez Editora.
- PMPA. 2002. *Quem é o público do Orçamento Participativo 2000*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre and Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos).
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. "Orçamento Participativo em Porto Alegre: Para uma democracia redistributiva." En Boaventura de Sousa Santos, ed., *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*, pp. 455–560. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Silva, Marcelo Kunrath. 2001. "Construção da 'Participação Popular': Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul." Tesis doctoral, Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFRGS, Porto Alegre.
- Texto GT. 2002. "Rompendo os limites: Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre." En João Verle y Luciano Brunet, eds., *Construindo um novo mundo: Avaliação da experiencia do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Brasil*, pp. 12–24. Porto Alegre: Editora Guayí.
- Verle, Joao y Luciano Brunet, eds. 2002. *Construindo um novo mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre-Brasil*. Porto Alegre: Editora Guayí.

CAPÍTULO 11



DESCENTRALIZACIÓN Y LA CULTURA CIUDADANA DE BOGOTÁ, COLOMBIA

Cristina Rojas

Bogotá, la capital de Colombia, ha experimentado en la última década una revolución en la relación de los ciudadanos con la ciudad. Sus residentes, en su mayoría inmigrantes y desplazados de todas las regiones del país, han convertido a la ciudad en su hogar y se sienten orgullosos de vivir allí. Están dispuestos a colaborar con las finanzas de la ciudad y algunos han dado una respuesta positiva al requerimiento de un cobro adicional sobre el impuesto predial. Los residentes se sienten más dispuestos a utilizar los puentes peatonales, respetar las señales de tráfico y cruzar las calles por los lugares indicados. Los votantes eligen al alcalde y a las juntas locales, entre candidatos independientes, desafiando a los caciques locales y a las afiliaciones políticas tradicionales. Candidatos de ONG, asociaciones y movimientos cívicos, aspiran a cargos en el concejo municipal.

Si bien todavía es incipiente la participación ciudadana en los planes de desarrollo y presupuesto locales, la continuidad ha garantizado un proceso de aprendizaje e innovación. La gestión de la ciudad es muy innovadora en sus estrategias pedagógicas y de comunicación, y en su enfoque cultural. Un novedoso sistema de transporte ha reducido el tiempo de desplazamiento y mejorado la calidad de vida. Jóvenes de todos los estratos sociales se reúnen para asistir a eventos como “Rock en el parque” y teatro callejero, y los residentes utilizan los carriles para bicicletas, los parques y las bibliotecas públicas, las cuales ya no son una prerrogativa de la clase media, sino que han mejorado la calidad de vida de todos los 6,4 millones de habitantes de la ciudad. Bogotá ha reducido

a la mitad el número anual de muertes por homicidio y accidentes de tráfico, y todo ha sido posible con una sólida base financiera que permite una mayor oferta de servicios sociales. Por estas razones, Bogotá ocupó el primer lugar en una evaluación reciente de la descentralización y ha sido objeto de reconocimiento internacional. Si estas tendencias continúan, la ciudad podría prepararse para hacer frente a los retos de reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad.

En el presente capítulo se plantea que en la ciudad ha ocurrido una transformación cultural, que se inició con la elección de Antanas Mockus como alcalde para el período 1995-97, quien convirtió la cultura ciudadana en un objetivo de su mandato, apuntando a “una modificación consciente de los hábitos y creencias comunitarias como componente crucial de la gestión pública y una agenda común del gobierno y de la sociedad civil” (Mockus, 2001, p. 1). Durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000), continuaron las mediaciones culturales, retomándose durante el segundo mandato del alcalde Mockus (2001-03), el tema de la cultura de la ciudadanía.

Este capítulo documenta cómo la descentralización hizo posible esta transformación cultural. Recurre al concepto de entretejido de Elias (1994), para describir cómo a través de los planes y acción colectiva se provocaron cambios culturales, que ninguna persona a título individual hubiera proyectado o creado.

De la transformación cultural de Bogotá se derivan importantes lecciones teóricas y prácticas. La experiencia dilucida los debates actuales sobre cultura, democracia y Estado. En términos políticos esta experiencia es pertinente y relevante porque se desarrolla en el contexto de un alto grado de violencia en todo el país, lleno de intentos fallidos por lograr la paz. El caso de Bogotá es igualmente importante porque revela aspectos que todavía requieren atención para ampliar el concepto de ciudadanía social.

El significado de cultura ciudadana supera las limitaciones del bien conocido enfoque de cultura cívica. Para los científicos sociales, *cultura cívica* es un término estrecho, restringido a actitudes y orientaciones de los individuos hacia fenómenos políticos (Almond y Verba, 1963). En algunas culturas estos valores y orientaciones se conciben como existentes, y su ausencia se ha utilizado para justificar soluciones y valores autoritarios.¹

¹ Almond y Verba (1963) llegan a la conclusión de que la cultura cívica tiene sus raíces más profundas en el Reino Unido y en Estados Unidos, y que México casi no tiene cultura cívica.

Contrario al enfoque de cultura cívica, el concepto de una cultura ciudadana en Bogotá es más incluyente. Se refiere “al conjunto de hábitos, comportamientos y reglas mínimas compartidas, cuyo objetivo es crear un sentimiento de pertenencia, facilitar la coexistencia en el espacio urbano, producir respeto por los bienes colectivos y reconocer los derechos y los deberes de los ciudadanos (Mockus, 2001, p. 3). Un novedoso componente implícito en esta noción es el peso que se asigna a la cultura no como algo dado, sino como un proceso de reglamentación entre los individuos. Una cultura ciudadana no es algo que se hereda del pasado; es el resultado de interacciones sociales entre ciudadanos, y entre los ciudadanos y las instituciones públicas (Mockus, 2001).

El enfoque de la cultura ciudadana sustituye la dicotomía Estado/sociedad civil que ha prevalecido en la versión más reciente de cultura cívica: la de capital social. Este concepto, popularizado por Putnam (1995), argumenta que es a través de la confianza como los individuos trabajando juntos tienen mayor probabilidad de involucrarse en actividades colectivas. En opinión de la autora, los individuos que participan en asociaciones cívicas, de cualquier tipo, mejoran las instituciones públicas aumentando la confianza. Según Putnam, el capital social es un producto homogéneo, que se genera sin una función particular del Estado (Tarrow, 1996).

El caso de Bogotá señala tres elementos importantes. Primero, el Estado cumple una función importante en la creación de una cultura ciudadana. Segundo, una cultura ciudadana se crea ampliando el espacio de la deliberación pública. Tercero, una cultura ciudadana se puede originar en circunstancias adversas y en situaciones de desconfianza generalizada.

El caso de Bogotá demuestra que una cultura ciudadana constituye una herramienta importante para reducir el grado de violencia y facilitar la coexistencia pacífica entre los ciudadanos. Dos postulados subrayan la relación entre cultura y violencia. Uno es que una mayor comunicación reduce la violencia; esta idea supone que los conflictos se convierten en violencia cuando existen barreras a las comunidades, y que las relaciones frente a frente reducen la violencia. El segundo postulado es que la violencia es el resultado de una falta de legitimidad de las instituciones, de la debilidad de la cultura o de una crisis de moralidad. La meta es reducir la discrepancia entre ley, cultura y moralidad (Mockus, 2001). Este postulado no necesita hipótesis, en el sentido de que existen cultu-

ras buenas y malas. Más bien, es la discrepancia entre estos principios lo que produce la violencia.

El Plan de desarrollo de Bogotá para 1995-97 refleja los vínculos entre cultura y coexistencia pacífica, estipulando los objetivos principales como sigue (Mockus 2001, p. 3):

- Lograr un mejor estándar de coexistencia.
- Ofrecer mejores incentivos para que los ciudadanos vivan de manera pacífica (debido al prolongado período de guerra civil y violencia).
- Mejorar la capacidad de llegar a acuerdos y resolver pacíficamente los desacuerdos entre ciudadanos.
- Mejorar la comunicación entre ciudadanos (para expresar e interpretar sus ideas) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

Una cultura ciudadana hace aportes a la construcción de una sociedad más democrática. El plan de desarrollo “Para vivir todos del mismo lado” (Alcaldía Mayor de Bogotá 2002), hace énfasis en la capacidad de llegar a acuerdos y seguir las reglas, los cuales constituyen la médula de la cultura democrática. Para la democracia resulta igualmente crucial el uso de procedimientos democráticos para la elaboración de planes de desarrollo local y para cambiar la legislación.

El análisis que se plantea en el presente capítulo se basa en documentos oficiales y en informes de prensa; los datos empíricos se han obtenido de encuestas realizadas por organismos independientes y por la ciudad de Bogotá.² La información adicional se ha recabado a partir de entrevistas personales con el Alcalde de Bogotá, altos funcionarios de la actual administración encargados de la formulación de políticas, concejales municipales y organizaciones independientes que vigilan el avance de la ciudad.

² “Bogotá cómo vamos” es un programa privado dirigido a controlar el avance de Bogotá en este campo; es el resultado de una alianza de Fundación Corona, *El Tiempo* y Cámara de Comercio de Bogotá. En el capítulo también se recurre a la encuesta La cultura ciudadana en Bogotá, realizada en abril de 2002 por el Observatorio de Cultura Ciudadana, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y a estadísticas del Observatorio de Violencia y Delincuencia, Secretaría de Gobierno.

Descentralización en Colombia

Colombia ha vivido la mitad de sus 200 años de vida republicana como un régimen centralizado. Después de varios intentos fallidos por instaurar el federalismo, la Constitución de 1886 resolvió la controversia declarando a Colombia como un país centralizado, con las principales responsabilidades asignadas a la autoridad del Presidente. En los años ochenta se reanudaron las tendencias descentralizadoras, en un intento por mejorar las finanzas municipales y, posteriormente, delegar el poder político en las localidades. Un acto legislativo de 1986 permitió a los municipios elegir a sus alcaldes y, en 1988, se realizó la primera elección de alcaldes. La Constitución de 1991 consolidó el proceso de descentralización, considerando a Colombia “una república unitaria, descentralizada y con entes nacionales autónomos”.

Una característica importante del proceso de descentralización es el hecho de su implantación interna, en respuesta a la crisis de legitimidad del gobierno nacional y de los partidos políticos. La elevada ocurrencia en los años setenta y ochenta de movimientos sociales locales y de huelgas cívicas reclamando mejores servicios e infraestructura, cuestionó la existencia de un Estado centralista. El carácter restrictivo de su democracia y el cuasi-monopolio de los partidos Liberal y Conservador, que tradicionalmente detentaban 90% del resultado electoral, impedían la consolidación de alternativas políticas. Las prácticas clientelistas también contribuían al desencanto de la democracia. El fortalecimiento durante los años ochenta de los movimientos guerrilleros y del conflicto político se consideró una consecuencia de esta participación restringida. Durante los ochenta, la situación empeoró con la presencia del tráfico de drogas y de las actividades terroristas. Como se expresaba en una publicación reciente, “La descentralización se adoptó casi como un acto de desesperación en la búsqueda de una solución al *impasse* político que afligía al país” (Angell, Lowden y Thorp, 2001, p. 3).

No es sorprendente que uno de los principales énfasis de la descentralización y de la reforma constitucional sea el otorgamiento a los ciudadanos de mayores niveles de participación y de opinión en el proceso decisorio. En sí misma, la Asamblea Constitucional encargada de la reforma de la Constitución de 1886, representó un ejercicio de política participativa, con la intervención del Movimiento 19 de Abril (M-19), de movimientos sociales e indígenas, sindicatos, organizaciones religiosas,

partidos de izquierda y la guerrilla. La expresión “participación ciudadana” se encuentra en casi todos los campos (económico, administrativo, político y social) de la Constitución de 1991. Según el Artículo 2, el Estado tiene el mandato constitucional de garantizar la participación ciudadana en las decisiones relativas a aspectos económicos, políticos, social, culturales y administrativos de la nación.

En particular, la Constitución estipula que el Estado legisle para garantizar la vigilancia ciudadana de los resultados de la gestión pública, en todos los niveles de la administración (Artículo 270). Se han creado comités de vigilancia ciudadana para cumplir funciones de control, vigilancia y auditoría de la gestión pública. El principal objetivo es garantizar que la gestión pública se lleve a cabo según los fines estipulados y garantizar la eficiencia y equidad social del gasto público. Las organizaciones cívicas y las comunidades pueden crear, sin apoyo del Estado, comités provisionales de vigilancia ciudadana para ejercer control de los proyectos públicos.

Las enormes expectativas creadas en torno a los resultados de las reformas, explican el alcance y cubrimiento de la descentralización. La descentralización fiscal involucró la transferencia de recursos del nivel nacional al local, el fortalecimiento de los impuestos locales y el uso de mecanismos de cofinanciación y crédito. La descentralización estuvo acompañada de reformas institucionales en el ámbito nacional y local; comprende reformas políticas en el área de elecciones populares de alcaldes y gobernadores de departamentos. Acercar el gobierno a los ciudadanos fue una motivación importante de la descentralización política.

Un fuerte énfasis en el municipio constituye una característica adicional de la descentralización en Colombia. Antes de la Constitución de 1991, entre los objetivos principales estaba mejorar la prestación de servicios locales, la redistribución con énfasis en los municipios y la democratización (DNP, 2002). Si bien después de la Constitución de 1991, se agregó el objetivo de una distribución justa entre el municipio y la provincia, el énfasis continuaba en la prestación de servicios sociales en el ámbito local y el fortalecimiento de los municipios pequeños. En general, a Colombia se le considera uno de los países más descentralizados de América Latina, con más de 40% de los gastos totales del gobierno administrados por subnacionales (Villela, 2001). Los resultados de una larga década de descentralización no son muy alentadores en el país en general (1988-2002). Según un estudio realizado por el Departamento

Nacional de Planeación (DNP, 2002, p. 139), 41% de los municipios encuestados son pobres o su desempeño es malo; 6% tienen un puntaje satisfactorio y sólo 1% de los municipios muestra un nivel alto de desempeño, con el punto más alto para Bogotá (83,6 de 100).

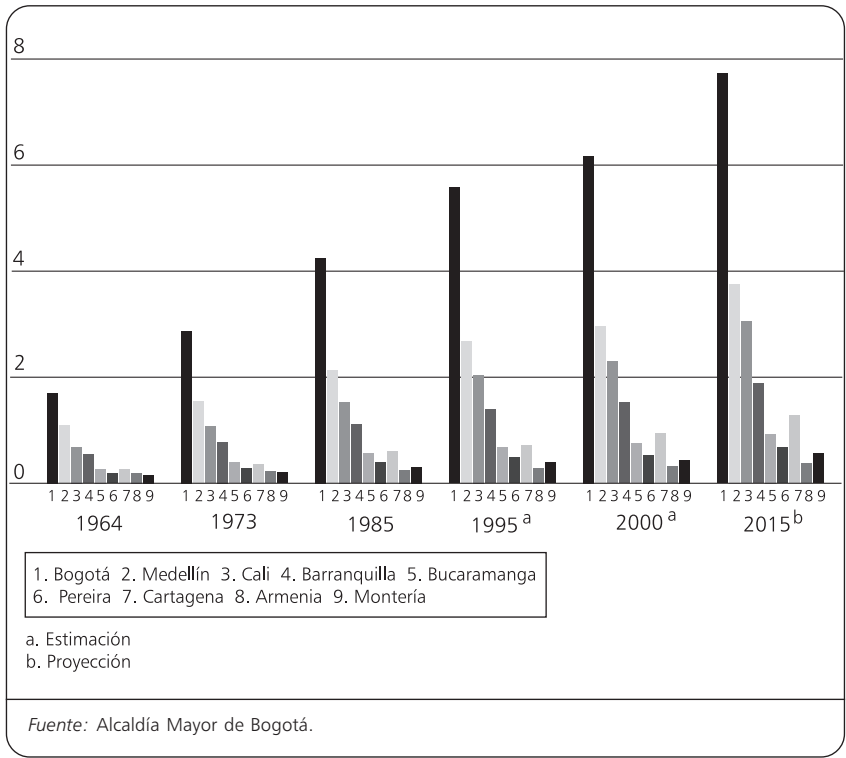
Si bien Bogotá se encuentra en una situación de privilegio por ser la capital del país, la descentralización no le ha otorgado ventajas particulares. La Constitución de 1991 le concedió la condición de Distrito Capital; sin embargo, esta condición no le significó privilegios especiales respecto a los beneficios de la descentralización. Por el contrario, una de las principales críticas del proceso de descentralización es su carácter homogeneizador, porque, no obstante su diversidad, todas las medidas son iguales para todos los municipios y departamentos. Algunas medidas específicas han privilegiado a los municipios pequeños. Bogotá comenzó en una posición de desventaja respecto a la cultura ciudadana, como se demuestra en la sección siguiente.

Bogotá: una ciudad fragmentada

Teniendo en cuenta su historia de crecimiento desorganizado y las adversas condiciones circundantes de violencia y recesión económica del país, el éxito de Bogotá es sorprendente. Bogotá registra una de las tasas de crecimiento de la población más altas del país (gráfico 11.1). De una ciudad de menos de un millón de habitantes en los años cincuenta (712.250 habitantes), para el 2000 la población había aumentado a 6,4 millones de personas (15,2% de la población nacional). Bogotá tiene una de las densidades de población más altas entre las ciudades de América Latina, con 3.717 habitantes por km² (AMB, 2002, p. 9).

Bogotá es una ciudad fragmentada, espacialmente y en términos de uso de la tierra (Hoyos, 2002, p. 11); alberga tanto espacios urbanos modernos, semejantes a las zonas suburbanas de una metrópolis industrializada, como vecindarios pobres carentes de las condiciones mínimas de salud, vivienda y saneamiento. Las zonas rurales de Bogotá equivalen a tres veces su área urbana. Los aspectos históricos y modernos, urbanos y rurales, y ricos y pobres de la ciudad, son espacios autosuficientes desconocidos entre sí. La descripción que aparece a continuación refleja el carácter fragmentario de la ciudad a comienzos de los años noventa (Dávila Ladrón de Guevara, 2001, p. 96):

Gráfico 11.1. Población de los principales centros urbanos de Colombia, 1964-2015
(millones)



“Una ciudad sucia, desorganizada, con un sistema caótico de transporte, parques cubiertos de basura, malezas, una tierra de nadie con una policía que es mejor evitar... habitada por gente venida de todas las regiones que, después de muchos años de vivir en Bogotá, continúan identificándose con Tolima, Antioquia, la costa Atlántica o la región de Boyacá. Una ciudad secuestrada por los políticos y por la política mezquina, cuya presencia en la junta directiva de la empresa de servicios públicos les proporcionó recursos y privilegios para compartirlos con sus votantes; una ciudad endeudada e insegura, donde la única solución disponible era encerrarse en espacios privados con vigilancia privada; una ciudad tomada por los vendedores callejeros, sin aceras o espacio público, con obras públicas diseñadas para las necesidades inmediatas y con grandes fallas en su planeación y sostenibilidad, y con obras públicas como prisiones, por las que nadie asumió responsabilidad.”

Cuando se mide según el capital social, los indicadores de Bogotá son inferiores a los del resto del país (Sudarsky, 2002a). 24% de los entrevistados en toda la nación dijo nunca haber conocido a sus vecinos, mientras que en Bogotá, esta proporción es de 37%; 53% de los entrevistados en todo el país, dijo pertenecer a un programa del seguro social, mientras que en Bogotá, sólo 42,4% está inscrito. En todo el país, 27,9% de los residentes se sienten solos; en Bogotá, la proporción es de 32%. Asimismo, según el estrato social de los entrevistados, existen diferencias importantes de capital social: si bien casi 45% de los estratos más altos de la población pertenece a una organización voluntaria, esta proporción es apenas de 23 a 25% en los estratos más bajos.

Medida en número de votantes, Bogotá también se encuentra en situación de desventaja. Tradicionalmente, la tasa de abstención de la ciudad es superior al promedio nacional (Velásquez, 2001). Y, cuando se trata de saber quiénes son sus representantes ante el Concejo Municipal, el Senado y el Congreso, los bogotanos están menos informados que otros colombianos.

Construcción del espacio público

La oportunidad de elegir al alcalde, participar en planes locales de desarrollo y de involucrarse en el proceso decisorio significa que, no obstante la fragmentación de la ciudad, hay espacio para el debate público. Según Arendt (1958, p. 50), “Todo lo que se presenta en público puede ser visto y oído por todos y tiene la mayor publicidad posible”. Lo “público” se refiere también a la construcción de un mundo común: “El término ‘público’ se refiere al mundo en sí mismo, en tanto es común para todos nosotros y se distingue de nuestro propio lugar privado en él” (Arendt, 1958, p. 52).

La Constitución de 1991 significó un aporte a la publicidad del espacio público, obligando a los candidatos a los principales cargos públicos a registrar su programa político y, una vez elegidos, a utilizar ese programa como base del plan de desarrollo (Artículo 259). Como consecuencia, los votantes han podido escoger a sus alcaldes en un espectro político más amplio y de acuerdo con su programa de gobierno. Lo anterior se

refleja en la tendencia a elegir alcaldes cívicos.³ En las últimas tres elecciones de Bogotá, los vencedores han sido candidatos independientes.

Dado que pertenecía al Partido Liberal, la elección de Jaime Castro para el período 1992-94 no rompió la afiliación partidista tradicional.⁴ Su administración constituyó un hito en la dirección futura de la ciudad. Sus mayores logros fueron el establecimiento de un régimen legal incluyente para la ciudad (Estatuto Orgánico), el Decreto 1421 de 1993 y la reforma de las finanzas de la ciudad (Velásquez, 2001). El Decreto 1421 estipulaba un marco reglamentario para ejecutar los principios de la Constitución de 1991, la cual establecía que el territorio de la ciudad debería dividirse en localidades. Cada localidad contaría con una junta compuesta por ediles municipales elegidos por votación popular y un alcalde local elegido por la alcaldía de la ciudad, de un panel de tres candidatos escogidos por las respectivas juntas locales. El Decreto 1421 especificaba las funciones de los alcaldes locales y de las juntas locales, y fijaba las normas para el diseño del plan local de desarrollo y la distribución de los presupuestos locales con la participación de los ciudadanos. El Decreto 1421 permitía la separación de poderes, modificando la relación entre el Ejecutivo y el Concejo Municipal. Eliminó una de las fuentes de corrupción y clientelismo más importantes de la administración local: los concejales municipales quedaron excluidos de las juntas directivas de las empresas públicas y se les prohibió participar en el proceso de contratación.

La elección de Antanas Mockus (1995-97) fue un peldaño en la construcción de la cultura ciudadana. Mockus, profesor universitario, fue autor de reformas académicas y administrativas en la Universidad Nacional (durante su gestión como rector), y conocido por sus capacidades pedagógicas, su desprecio por la “política” (partidista) y su honestidad como ciudadano. Realizó una de las campañas políticas de más bajo costo (menos de diez mil dólares) en un país con una poderosa maquinaria política. Ganó las elecciones con 64,5% de la votación total, presentándose como candidato independiente y rompiendo el monopolio Libe-

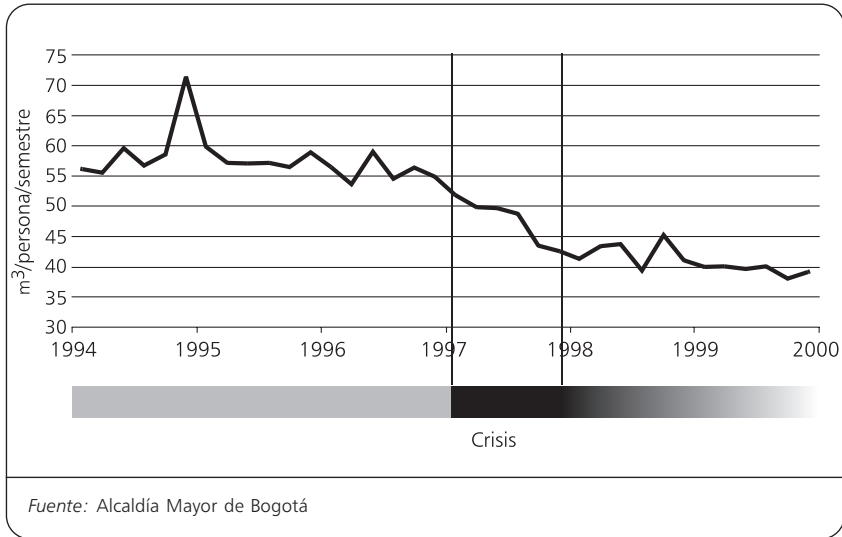
³ La expresión se refiere a candidatos independientes, es decir, que no pertenecen a los partidos tradicionales Liberal y Conservador, pero también tiene una connotación de cercanía con los ciudadanos. En las elecciones de 2000, cuatro de las ciudades principales eligieron alcaldes cívicos.

⁴ El resultado de la votación de Bogotá continuó estando por debajo del promedio nacional: 26,42%, en comparación con 43,07% para el país.

ral-Conservador. El número de votantes aumentó a 30%, mayor que la participación electoral en la elección de Castro, aunque todavía inferior al promedio nacional de 45,26%.

En la propuesta de Mockus de producir un cambio cultural destacan dos premisas: una era que el cambio surge del autocontrol de la conducta. Durante su primera administración, Mockus lanzó un programa de cultura ciudadana, a un costo de 130 millones de dólares, equivalente a 3,7% del presupuesto de inversión de la ciudad (Mockus, 2001, p. 7). Las actividades del programa se concentraron en el uso de símbolos para controlar la vida diaria. Por ejemplo, el uso de tarjetas ciudadanas para cambiar los hábitos del tráfico, ilustra la pedagogía del control social por parte de los ciudadanos, en vez de sanciones legales (Mockus, 2001, p. 9). Tarjetas de dos caras, una de color rojo y la otra de color blanco, se distribuyeron a conductores y peatones: en la cara blanca aparece una mano con el pulgar apuntando hacia arriba, en señal de aprobación; en la roja, el pulgar apunta hacia abajo, en señal de censura. A los conductores o peatones que infringían la ley, se les mostraba la cara roja; si hacían una buena acción, la gente utilizaba la cara blanca en señal de reconocimiento o aprobación del bueno comportamiento. En un principio, se utilizaron para controlar el tráfico y también en situaciones de conflicto.

La segunda premisa de transformación cultural, que fue fomentar una mejor comunicación, hacía eco a un llamado a crear un espacio público, de manera que la comunicación pudiera influir en la relación entre ciudadanos y bienes públicos. Un ejemplo fue la campaña de comunicación para ahorrar agua y evitar restricciones en el suministro por parte de las autoridades oficiales. Gracias a la campaña de comunicación, el consumo de agua per cápita disminuyó de 26 a 20 m³, y la necesidad de nuevas inversiones se pospuso quince años (entrevista personal, Alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, junio 2 de 2002). Una comunicación intensa fue la clave del éxito de la campaña. Todas las semanas el alcalde informaba a los usuarios cuánto habían ahorrado. Al final de la primera semana, sin embargo, el consumo de agua había aumentado 2%. La importancia de una comunicación de doble vía quedó demostrada en la necesidad de averiguar las razones del aumento. Cuando se les preguntó en una encuesta, los usuarios mencionaron que habían estado recogiendo agua en caso de un corte del servicio. La comunicación restauró la confianza y disminuyó el nivel de consumo (gráfico 11.2).

Gráfico 11.2. Ahorro de agua en Bogotá, 1994-99

La cultura ciudadana recibió un nuevo ímpetu con la reelección de Antanas Mockus (2001-03). Su plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” planteaba un mayor compromiso para construir bases comunes para los residentes de Bogotá. La participación ciudadana se mejoró como parte de esta estrategia.

El plan de desarrollo se elaboró con la participación de los habitantes. El proceso comenzó con una consulta en la cual cerca de 400 personas identificaron las prioridades. Un segundo paso significó la conformación de grupos llamados combos; una vez que un combo identificaba su programa, el partido definía una plataforma política. En la tercera etapa, el contenido del plan se sometió a cuatro consultas.

El proceso de identificación de prioridades incluyó una práctica innovadora, llamada asomos, la cual se inspiró en la idea de descubrir algo positivo para demostrar que las utopías son posibles. La idea era introducir en el programa los aspectos de los cuales se enorgullece la gente. Una vez identificados los asomos, el paso siguiente era identificar cómo llevarlos a cabo de manera participativa. En este paso se incluyeron estrategias, programas y actividades con impacto potencial sobre indicadores definidos previamente. Por ejemplo, la construcción de una Bogotá segura incluiría lo siguiente:

- Informar a los ciudadanos y a los infractores.
- Educar a los jóvenes en la vida comunitaria y familiar.
- Ofrecer tratamiento terapéutico para adolescentes en conflicto con el sistema legal.

Una vez elegido, Mockus recomenzó el proceso de consulta con el propósito de alentar el escrutinio de los ciudadanos y, asimismo, tener una idea de sus prioridades; hubo cuatro consultas: una se desarrolló durante un evento público, la Feria Internacional del Libro, visitada por cerca de 300 mil personas. Otra instancia de consulta fue un sondeo en los principales diarios *El Tiempo* y *El Espectador*, respondido por 150 ciudadanos que respondieron los formularios y los devolvieron por correo. El Consejo Intergremial (Concejo Municipal de Asociaciones Económicas), la Asociación de constructores y funcionarios del gobierno también identificaron prioridades para el plan de desarrollo.

Se realizaron otras dos consultas con los jóvenes y los niños: la primera se organizó durante una asamblea denominada Bogotá piensa joven, con 400 jóvenes participantes. El Departamento administrativo realizó el ejercicio con niños, utilizando juegos y un cuaderno especial, en el cual podían expresar sus sueños sobre la ciudad. Según los niños, entre las prioridades estaba que más niños pudieran estar en el sistema escolar, mayor seguridad, respeto por los niños y más alimentos.

La perspectiva de género como una categoría analítica de las actividades a proponer, constituyó uno de los cambios resultantes del proceso de consulta (entrevista personal, Antanas Mockus, julio 22 de 2002). El tema quedó inscrito en el plan general.

Una encuesta reciente mostró logros importantes en la creación de una imagen compartida de la ciudad (Franco & Cía., septiembre 2001). Cuando se le preguntó a la gente cuán orgullosa se sentía de vivir en Bogotá, el puntaje fue de 3,72 en una escala de 1 a 5; es más, 58% de la población se sentía orgullosa o muy orgullosa de vivir en Bogotá. A diferencia de anteriores sentimientos de insatisfacción, 83% pensaba que eran ciudadanos de Bogotá, aun cuando vinieran de otra ciudad y a pesar de las diferencias de clase social. Los resultados de la encuesta indican que 78% de los entrevistados tenía acceso a los parques, en comparación con 70% registrado cuatro años atrás.

Según una encuesta realizada por el Observatorio de Cultura Urbana, 38,9% de los adultos residentes en la ciudad, informa haber escucha-

do algo acerca del plan de desarrollo. Sin embargo, en los estratos más bajos y entre la gente con poca educación, el porcentaje es menor (Observatorio de Cultura Urbana, 2000, p. 10).

Creación de espacios para una democracia deliberativa

El programa de ciudadanía contemplaba la estrategia de la recuperación del espacio público, como condición básica a la construcción de una ciudad amigable. Esta estrategia incluía campañas educativas para aumentar el conocimiento y el respeto de las señales de tráfico, mejorar el sistema de transporte, construir parques y recuperar el espacio público para los peatones.

Cuando fue elegido alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa (1998-2000) continuó con varias de las prioridades del gobierno de Mockus. Peñalosa convirtió el programa de recuperación del espacio público en la prioridad de su gestión. Economista, con un doctorado en gestión y administración pública, su plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, buscaba construir una imagen compartida de la ciudad. A diferencia del énfasis pedagógico de Mockus, Peñalosa era un convencido del poder que tiene el espacio para moldear el comportamiento de la gente y mejorar la democracia (Peñalosa, 2002): “Parques, plazas, calles peatonales, son esenciales para la justicia social. Aceras de calidad son el elemento básico para una ciudad democrática. Es algo frecuente que imágenes de edificios altos y autopistas se utilicen para retratar el progreso de una ciudad. De hecho, en términos urbanos, una ciudad es más civilizada no cuando tiene autopistas, sino cuando un niño en un triciclo puede moverse por donde quiera con facilidad y seguridad. Los parques y el espacio público también son importantes para una sociedad democrática, porque son los únicos lugares donde las personas se encuentran como iguales.” Peñalosa dio preponderancia a una visión del transporte público sobre el privado, una ciudad para los peatones, y de crecimiento organizado, una ciudad donde los barrios ilegales serían incluidos en el espacio legal y público apropiado por los ciudadanos; también hizo un llamado a favor de la cobertura universal de la educación (Fainboim, 2002). Durante su administración, Peñalosa construyó cerca de 1.000 parques públicos, casi 600 mil m² de vías peatonales, y los carriles para

bicicletas se aumentaron en 120 km. Según una encuesta reciente, 42% de la gente que vive en Bogotá ha utilizado los carriles para bicicletas.

Peñalosa ejecutó uno de las obras más importantes concebidas durante la administración de Castro y proyectadas durante la de Mockus: el TransMilenio, un sistema de transporte de gran capacidad, compuesto por buses articulados y con capacidad para transportar a 60.000 pasajeros al día. Con TransMilenio, la ciudad experimentó una revolución en el uso de su espacio público. El transporte público de Bogotá se ha caracterizado por la dispersión de propietarios, contratos laborales informales y extensas jornadas de trabajo (Chaves y Viviesas, 2001); TransMilenio cambió las condiciones para los conductores, disminuyendo a la mitad el tiempo necesario para trasladarse de un lugar a otro. Y controló las paradas de bus, haciéndolas obligatorias.

El sistema funciona permitiendo la capitalización y las reinversiones, para mejorar el servicio. TransMilenio ocupa el primer lugar en la percepción de cualidad y confianza en el sistema de servicio público (Bogotá cómo vamos 2001); una tercera parte de la gente cree que toma menos tiempo para viajar alrededor de la ciudad. TransMilenio y la aplicación de medidas que restringen la circulación de vehículos públicos y privados durante las horas pico, han aumentado de 14 a 26 km/hora la velocidad promedio de los vehículos, mientras el tiempo necesario para trasladarse de un lugar a otro ha disminuido de 57 a 47 minutos (*El Tiempo*, diciembre 6, 2002).

El plan de desarrollo de Peñalosa no olvidó la cultura ciudadana. Su campaña “Bogotá, 2.600 metros más cerca de las estrellas”, estuvo dirigida a hacer que los ciudadanos quieran a su ciudad, como lo señala el pasaje siguiente (periódico *El Mundo*, entrevista con Enrique Peñalosa):

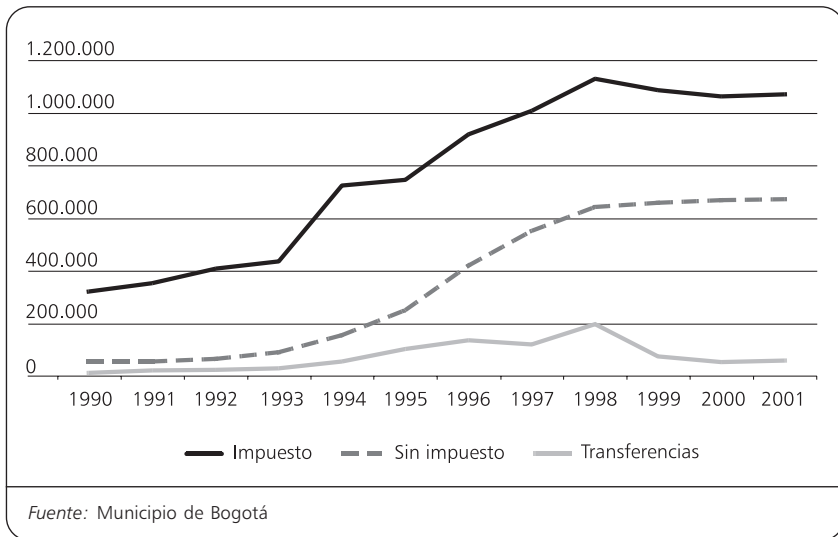
“Creo que el mayor cambio de Bogotá en los últimos tres o cuatro años es la transformación de una ciudad que era odiada por sus propios ciudadanos y de la cual no tenían nada bueno que decir, porque pensaban que todo estaba mal y que en el futuro sería peor; en consecuencia, “2600 metros más cerca de las estrellas” fue una estrategia para hacer que los bogotanos se enamoraran de la ciudad, yo soy un enamorado de la ciudad. Hoy la gente cree que las cosas pueden mejorar y que es posible; que a las personas no se les deja a la deriva y que pueden controlar su destino; que pueden tener un sueño y hacerlo realidad.”

En 2000, Peñalosa institucionalizó el primer día sin carro en Bogotá. La iniciativa fue objeto de fuerte apoyo popular y de un premio internacional, el *Challenge* de Estocolmo; por medio de un referendo, los ciudadanos aprobaron un día al año sin automóvil comenzando en 2001, y 51% de los votantes aprobaron la propuesta de que a ningún vehículo privado, con excepción de taxis, se le permitiría circular durante las horas pico. Esta medida se llevó a cabo, y se cumple durante todo un día, incluso en las horas pico.

Los recursos públicos son recursos sagrados

Uno de los principales logros de la descentralización financiera fue un aumento impresionante de las rentas de la ciudad. El gráfico 11.3 señala que entre 1992 y 2000, las rentas de Bogotá se multiplicaron por 2,3 (en pesos constantes). Este incremento permitió una planeación a largo plazo y fortaleció un sentimiento de autonomía frente al gobierno central.

Gráfico 11.3. Rentas por concepto de agua en Bogotá, 1990-2001
(millones de pesos de 1998)



En la reforma fiscal del Alcalde Jaime Castro, la cual incluía tributación, elaboración de presupuestos, aspectos financieros y administrativos (Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá, 1995-97, p. 61), se encuentran las raíces de estos logros financieros. Una de las medidas más importantes fue la introducción de un sistema de autoevaluación de la propiedad. Además de facilitar la administración de los impuestos prediales, que había quedado rezagada varios años, el sistema de autoevaluación permitía un cambio en la relación entre el contribuyente y el gobierno. Es decir, al contribuyente se le hacía responsable de evaluar el valor de la propiedad, trasladando esta tarea del gobierno a los ciudadanos (entrevista personal con Carmenza Saldías, junio 24, 2002). En consecuencia, los impuestos prediales aumentaron de 24% de las rentas totales en 1992, a 27% en 2000. La reforma incluyó también cambios en los impuestos de industria y comercio, como el período de pago (de anual a bianual), y la creación de un sistema de deducciones y cambios en la base impositiva.

La transformación de la cultura fiscal constituyó parte integral de la educación ciudadana. Según Mockus, “La interiorización de normas trasciende el respeto por la autoridad; comprende igualmente la apropiación del destino de la ciudad y la participación de los ciudadanos en ofrecer soluciones” (Revista *Semana*, 2001). El lema “recursos públicos, recursos sagrados”, fue un criterio importante para mejorar la probidad en el uso de los mismos. El objetivo general fue cambiar la relación entre ciudadanos, impuestos y gastos.

En el plan de desarrollo “Para vivir todos del mismo lado”, uno de los objetivos de la cultura ciudadana (Plan de desarrollo 2001-2004, p. 68) es “contribuir con alegría al sistema tributario”, cuyo objetivo es “Aumentar el conocimiento colectivo e individual del sistema tributario, reducir la evasión de impuestos, renunciar voluntariamente a subsidios no merecidos y aumentar la responsabilidad individual y colectiva, frente a los activos de la ciudad”. Un ejemplo del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales es la campaña “110% con Bogotá”, la cual estimula a los contribuyentes a pagar voluntariamente un 10% adicional del valor de los impuestos. Como resultado de esta campaña, a las rentas de la ciudad se agregaron 500 mil dólares en 2002 (Mockus, 2002a).

No todos los logros se atribuyen a los cambios culturales. Nuevos impuestos y reformas institucionales hicieron su aporte al aumento de las rentas. Tal fue el caso de la sobretasa de 14% al precio de la gasolina,

uno de los impuestos más dinámicos, el cual aumentó de 0,3% de las rentas totales en 1995, a 7,1% en 1996, 9,6% en 1998 y 12% en 2000. En 1998, se aumentó en 20% la tarifa (Saldías, 2002).

Bogotá también logró obtener un aumento de capital a partir de la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá. En 1999 hubo un aumento de 38% de las rentas totales, cuando la ciudad recibió 907 millones de pesos, correspondientes a 79% de las rentas totales. Este aumento se explica por medio de un aumento del ingreso de capital de 530%, modificando la composición del ingreso de la ciudad y, lo que es más importante, las políticas de financiación (Saldías, 2002).

Otro resultado positivo para la financiación de la ciudad fue la disminución de la deuda pública, como porcentaje de los gastos totales: cambió de 15,5% en 1995, a 16,6% en 1998, a 9,6% en 1999 (Contraloría Distrital 1999). Comparado con otros municipios, a finales de 2000 Bogotá tuvo espacio para adquirir más deuda (Fainboim, 2002).

La ciudad ha experimentado cambios positivos en la cultura fiscal. Según la encuesta Cultura Ciudadana en Bogotá (Observatorio de Cultura Urbana, 2002, p. 40), 93,0% de los contribuyentes pagan a tiempo los impuestos prediales. Esto no sucede con los impuestos de industria y comercio, donde la proporción es apenas de 6,9%. Los residentes creen que pagar impuestos es una obligación (93,7%), y solamente 20,3% cree que se roban los impuestos que pagan; tres cuartas partes de los entrevistados creen que en el uso de los recursos públicos existen barreras contra la corrupción.

Participación ciudadana en la elaboración de presupuestos locales

Los planes de desarrollo han contemplado la consulta con los ciudadanos, así como cierto grado de participación en la definición de prioridades. Sin embargo, es en el proceso de planeación local donde los ciudadanos han ejercido su responsabilidad principal en el proceso decisorio y en el debate de las prioridades de inversión pública; es a este nivel donde más han aprendido los funcionarios públicos y las organizaciones locales. A través de su participación en la confección de presupuestos locales, los ciudadanos han podido combinar los objetivos de armonizar las soluciones colectivas, resolver los conflictos, con la capa-

cidad de llegar a acuerdos colectivos y la creación de confianza entre el gobierno y los ciudadanos.

La Ley 11 de 1986 hizo obligatoria la planeación local para todos los municipios de Colombia. Sin embargo, debido a su designación como distrito especial, esta ley no se aplicó en Bogotá. La Ley 1 de 1992 estableció los procedimientos para el funcionamiento de las juntas administradoras locales, cuyas juntas directivas estarían conformadas por cargos de ediles municipales. La ley también creó en cada localidad un fondo de desarrollo para administrar los recursos locales; a las localidades se les permitió contratar servicios con organizaciones de vecinos y organizaciones cívicas.

El Decreto 1421 de 1993 asignó funciones a las juntas administradoras locales, fijando igualmente el proceso para asignar recursos del gobierno central de Bogotá en las localidades.⁵ En opinión de algunos expertos, la nueva legislación favoreció la autoridad del alcalde sobre las autoridades locales, aumentando su poder sobre las juntas y privilegiando al ejecutivo sobre los representantes políticos. Según el concejal Juan Carlos Flores (entrevista personal, junio 27, 2002), “La figura actual es la de un hiper-alcalde que no tiene que rendirle cuentas a los políticos. El cargo está libre de la política. El riesgo consiste en que, hasta ahora, estamos de acuerdo con lo que han hecho los alcaldes, pero, ¿qué pasaría si no nos gusta lo que hacen?”.

La primera elección de juntas locales se realizó en 1992, en la administración de Jaime Castro. Pese a ciertas limitaciones en su funcionamiento, las juntas demostraron ser un paso importante en el ejercicio de la democracia, sobre todo porque organizaciones cívicas, religiosas e independientes presentaron candidatos a las elecciones de ediles municipales (Velásquez, 2001). Antanas Mockus convirtió en un ejercicio pedagógico de responsabilidad fiscal la preparación de los planes locales (Mockus, 2001). Promulgó el Decreto 425 de 1994, invitando a los ciudadanos y a las organizaciones populares y privadas a participar en los planes locales y a presentar proyectos.

En cada una de las 20 localidades se realizó una primera reunión; los participantes recibían una tarjeta y tres monedas de plástico con la leyenda “los recursos públicos son recursos sagrados”. Escribían en la tarjeta lo

⁵ Al tenor del Decreto 1421, 10% de los ingresos corrientes de la administración se asignarían a las localidades.

que consideraban una necesidad para su localidad, y depositaban la tarjeta y las monedas en una urna de votación. Esta estaba hecha con seis tubos transparentes, uno para cada prioridad del plan de desarrollo. Cada participante tenía que poner la tarjeta y/o una moneda en uno de los seis tubos. Si habían identificado una necesidad, pero preferían que los recursos se asignaran a otra, podían insertar la tarjeta sin una moneda. El ejercicio permitió la cuantificación y publicación inmediata de los resultados: una lección de transparencia. Además, la mayoría de las veces, algunos participantes conservaron una moneda. Esta situación brindó la oportunidad de pensar en los recursos públicos, y se animó a los participantes a devolver las monedas, lo que hicieron en la mayoría de los casos. Una vez concluido el ejercicio, un comité técnico de cada localidad estudió los proyectos presentados y se financiaron los proyectos aprobados.

El proceso ofrecía ventajas definitivas; una de ellas fue disminuir las prácticas clientelistas. Las autoridades locales comenzaron a ser más responsables porque los residentes sabían sobre los proyectos y les hacían seguimiento. Velásquez (2001, p. 107) resume los resultados en términos de construcción de una cultura ciudadana:

La gente que participó en el proceso, ya fueran funcionarios públicos o residentes, aprendió algo nuevo sobre la necesidad de fijar prioridades cuando los recursos son escasos, sobre la importancia de pensar en términos estratégicos y sobre las dificultades de gobernar. El proceso ha despertado el interés de los residentes por problemas comunes, y ha creado espacios para negociar sus soluciones. El proceso ha ayudado a los residentes a entender que los proyectos deben ser un trabajo colectivo de planeación y de fijación de prioridades.

Si bien la ejecución del Decreto 425 planteó muchísimos problemas, dos factores han contribuido a su éxito (Velásquez 2001, p. 109):

Uno fue la presencia del Alcalde Mockus en el ejercicio de planeación en las 20 localidades, iniciando el proceso y enseñando a los residentes a fijar prioridades y a planificar. El segundo factor fue el compromiso de las autoridades de cada localidad con el ejercicio de planeación. Los resultados fueron mejores en las localidades donde hubo mayor compromiso.

La capacidad de aprendizaje de la planeación participativa se evidencia en las innovaciones que han ocurrido desde el primer ejercicio

de planeación. Una innovación se llamó “aprender sumando” (Escallón y Sudarsky, 2002). El objetivo consistía en impedir que las ideas de los planes de desarrollo local parecieran un conjunto disperso de proyectos pequeños, no relacionados. Se buscaba permitir coordinación y complementariedades entre actividades y entre las actividades y el gobierno central. La metodología consistía en totalizar elementos financieros y técnicos en grandes proyectos de mayor impacto (Velásquez 2001). Las organizaciones comunales pudieron buscar recursos adicionales. Una vez identificado el proyecto, nombrarían a un gerente. El proyecto Río Fucha una vía de vida” es un ejemplo. Incluyó a diez instituciones públicas de Bogotá, con un presupuesto de seis mil millones de pesos (Escallón y Sudarsky, 2002, p. 7).

Otra innovación fueron las reuniones de rendición de cuentas, en las cuales funcionarios del gobierno central visitaban las localidades para dar información por adelantado sobre proyectos e inversiones y se repartían informes escritos. Existía igualmente un sistema de telegramas, en los cuales los ciudadanos escribían al concejo municipal o a las juntas locales, haciendo preguntas que debían ser resueltas en el término de diez días. Sin embargo, el proyecto no logró su objetivo porque la mayor parte de las preguntas estaban dirigidas al alcalde, confirmando la creencia que todas las soluciones dependían de él (Escallón y Sudarsky, 2002).

“Obras con balance pedagógico” fue otra iniciativa emprendida con el fin de aumentar la experiencia de aprendizaje por parte de las comunidades. Este programa comprendía líderes comunitarios pertenecientes al Comité de Acción Comunitaria, quienes recibieron capacitación y, junto con la comunidad, construyeron 190 proyectos. A través de la Fundación Corona, una organización privada, se realizó un concurso para seleccionar y premiar las mejores prácticas. El Alcalde Enrique Peñalosa, quien desconfiaba de los gobiernos locales, introdujo algunas medidas para mejorar la eficiencia del sistema, como oficinas centrales, pero algunas de estas medidas fueron perjudiciales para la participación local. Velásquez (2001, p. 221) aduce que los sistemas especiales de oficina central “han obstaculizado un proceso de construcción de autoridades más legítimas, más responsables y más cercanas”. Sin embargo, Peñalosa introdujo una modificación importante al proceso de planeación participativa, llamada Encuentros ciudadanos, cuyo objetivo era incluir a los residentes locales en los planes locales y aun más allá de los planes locales, por medio de su participación en la elaboración del presupuesto anual

(Velásquez, 2001). En 1998 y 2000, cerca de 127.000 residentes participaron en 1.249 encuentros ciudadanos (Escallón y Sudarsky, 2002, p. 8).

Los encuentros ciudadanos ni se desmantelaron ni se modificaron con la reelección de Antanas Mockus; por el contrario, la nueva administración decidió “adoptar el Acuerdo y posponer su modificación hasta que fuera posible aprender de él, una vez que hubiera logrado su aplicación plena” (Escallón y Sudarsky, 2002, p. 14). La nueva administración conformó un comité interinstitucional, invitando a la Fundación Corona a vigilar el proceso y a opinar sobre su ejecución.

Los encuentros ciudadanos se realizan según los principios del plan de desarrollo “Para vivir todos del mismo lado”, el cual establece que existe la necesidad de mejorar los debates públicos y utilizar procedimientos democráticos para celebrar acuerdos y cambiar las reglas. Por tanto, uno de los objetivos de la planeación local es mejorar en las comunidades el sentido de la escasez de recursos, y la necesidad de fijar prioridades.

Para facilitar la planeación local, para cada objetivo del plan, cada localidad conformó una comisión de trabajo; éstas se agruparon en comités ampliados. Una ventaja consistió en que los participantes se especializaran en temas y después asignaran recursos a cada objetivo. Para cada comité ampliado, una labor importante consistió en tomar decisiones acerca de cuáles proyectos recibirían financiación, y cuáles deberían ser descartados o postergados. Se realizó un ejercicio de suma cero en cada comité, con el objetivo de trazar una línea entre los proyectos que se iban a financiar y los proyectos no factibles. El objetivo principal era asumir la responsabilidad y no delegarla en un nivel superior. La dificultad de esta tarea se hizo evidente en la renuencia de varios miembros a asumir esta responsabilidad, en razón de los posibles costos (Escallón y Sudarsky, 2002).

A pesar del esfuerzo de planeación participativa, aún existe la idea de que el clientelismo continúa siendo predominante. Según una encuesta sobre cultura urbana de Bogotá (Observatorio de Cultura Urbana, 2002, p. 45), 60% de los entrevistados cree que “la única forma de conseguir un cargo público es por medio de palancas (influencias políticas)”. Y 64,5% cree que “la gente no participa porque no gana nada”. Esta actitud se ve reforzada en la creencia de que “la única manera de influir en la política es si uno es amigo de un concejal”, opinión compartida por 45,6% de los entrevistados.

En términos generales, el grado de participación ciudadana en las juntas locales supera el promedio. Por ejemplo, 24% de las personas que respondieron una encuesta dijeron haber asistido a una reunión pública de la junta de su localidad o de la junta escolar; 17% ha participado en una organización local; 4,6 % ha participado en un grupo que ha buscado influir en política pública, y 2,2% ha hecho donaciones a un partido político o a una organización (Observatorio de Cultura Urbana 2000, p. 49). Los encuentros ciudadanos y las reuniones de acción comunitaria son los mecanismos de participación más comunes, así como los más valiosos como medio para influir en las políticas de la ciudad (Observatorio de Cultura Urbana, 2002).

Coexistencia pacífica

Hacer un aporte a la paz, en un país desgarrado por la violencia, fue una motivación fundamental que sustenta la transformación de la cultura cívica. Una premisa importante es que si los individuos están mejor preparados para llegar a acuerdos sostenibles y cumplir las leyes, estarán mejor preparados para construir una sociedad más pacífica (Mockus 2001). Según lo plantea Mockus, la base teórica del programa es la necesidad de vincular la ley, la moralidad y la cultura.

El énfasis en las sanciones o en la gratificación mejora el cumplimiento de las leyes. Por ejemplo, las personas pueden acatar la ley porque temen las sanciones legales (una multa por violar una norma de tránsito), porque se sienten moralmente culpables (por ejemplo, cuando roban) o por sentimientos de vergüenza o de sanción social (si sienten que son observados por sus pares). Una actividad que incluya varias sanciones y gratificaciones (admiración por la ley, satisfacción moral o reconocimiento) tiene mayor efecto que una acción que incluya una solamente. De esta manera, el programa combinaba una pedagogía que introdujo sanciones morales y culturales para aumentar el buen comportamiento. En consecuencia, una estrategia centrada en las tres gratificaciones (legal, moral y cultural) tiene mayor probabilidad de éxito que una estrategia centrada únicamente en el castigo legal (Mockus 2002a).

Después de diez años de ejecución del programa de cultura ciudadana, los resultados son sorprendentes en términos de reducción de la tasa de mortalidad causada por homicidios y accidentes. En 1993, la tasa

de homicidios de Bogotá llegó a 81 (por 100.000), un poco más alta que el promedio nacional. Lo anterior significó que hubo 4.452 casos de homicidios reportados (véase gráfico 11.4). En 2002, la tasa de homicidios de Bogotá fue de 30, la mitad del promedio nacional (véase gráfico 11.5). En 2000, los homicidios reportados disminuyeron a 2.238. En comparación con Medellín y Cali, los resultados fueron todavía más sorprendentes: en Medellín, la tasa de homicidios fue de 200 y 80 la de Cali. Según esta medida, Bogotá es menos violenta que otras ciudades de la región, como Washington DC., Río de Janeiro y Caracas. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para llegar a la tasa de ciudades como Santiago y Buenos Aires.

En Bogotá, la seguridad de las vías también ayudó a salvar vidas. En 1995, las muertes por causa de accidentes de automotores llegaron al punto más alto, cuando murieron 1.387 personas (véase gráfico 11.6); en 2001, el número se redujo casi a la mitad (745 muertes). Varias prácticas han ayudado al éxito de la ciudad en salvar la vida de la gente. Una de las más populares es la así llamada “Ley de los cuadrados”, la cual consiste en el cierre de bares (y sitios nocturnos) a la 1:00am. La medida estuvo motivada por la relación entre consumo de alcohol y el número de homicidios y accidentes en las vías (Mockus, 2001). Una sanción legal para los bares que cerraban después de esta hora, estuvo acompañada de medidas para fomentar el autocontrol del comportamiento, como en las campañas “Entregue la llave de su vehículo”, y “Escoja a su conductor”, así como campañas morales, como el programa educativo “Antes de beber, conozca el uso responsable del alcohol”.

El plan de desarrollo Para vivir todos del mismo lado institucionalizó el programa La vida es sagrada, el cual comprende proyectos como el desarme voluntario, la protección de la vida y de la propiedad, por medio de mecanismos policivos, mediaciones en grupos y sectores de población en alto riesgo y el fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos. La campaña de desarme voluntario fue un programa innovador que hacía un llamado a los residentes a entregar sus armas voluntariamente. El sector privado y varias embajadas colaboraron en una campaña denominada “Dejemos que las armas descansen en paz durante la navidad”, según la cual las armas se intercambiaban por bonos para adquirir regalos. Como resultado de esta campaña, los residentes entregaron 2.500 armas, las cuales se fundieron y se convirtieron en cucharillas con la leyenda “Yo fui un arma”.

Gráfico 11.4. Homicidios en Bogotá, 1991-2001

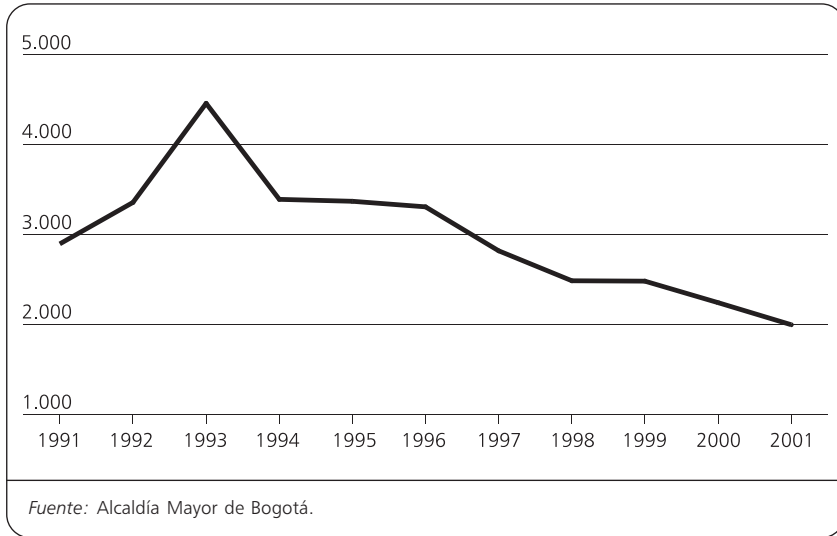


Gráfico 11.5 .Tasa de homicidios de las principales ciudades; ciudades seleccionadas de América Latina y Estados Unidos, 2002
(Homicidios por 100.000 personas)

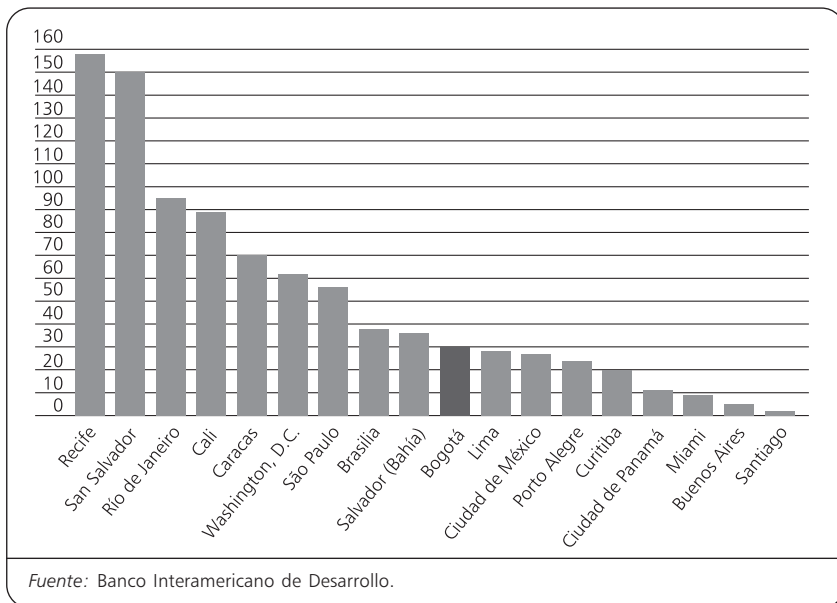
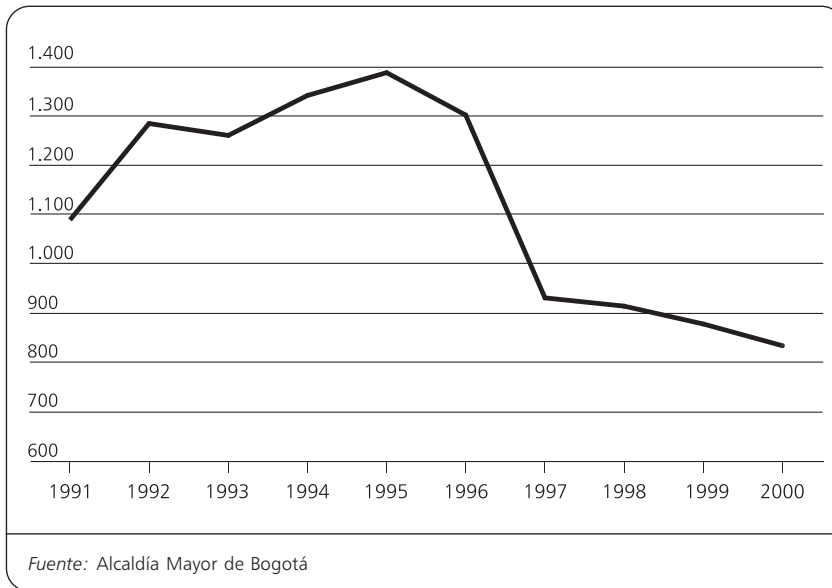


Gráfico 11.6. muertes en accidentes de automotores en Bogotá, 1991-2000



La violencia contra los niños es otra forma frecuente de crimen. Quizás la sociedad no perciba esta clase de violencia como un problema, mientras sean escasas las ocasiones en que este hecho se denuncie ante las autoridades. Con el objetivo de crear sensibilidad hacia este problema y aumentar los servicios institucionales para atender a las víctimas, la ciudad organizó dos “campañas de vacunación” contra la violencia, en las cuales participaron cerca de 45.000 personas.

Ciertos factores institucionales han cumplido una función en disminuir la violencia y mejorar la seguridad. Entre ellos se cuenta la profesionalización de la policía, la creación de unidades de atención y de puestos de seguridad en los vecindarios (Acero, 2002b). La comparación con Medellín y Cali es ilustrativa, porque ambas ciudades fueron pioneras en el establecimiento de programas de seguridad. Medellín inauguró la primera oficina de asesoría encaminada a reducir la violencia en las zonas más expuestas de la ciudad a través de programas sociales. Por medio del programa *Desepaz*, Cali, bajo el liderazgo del alcalde Rodrigo Guerrero, fue pionera en aplicar un enfoque epidemiológico a la violencia. Bogotá aprendió de las dos experiencias. Una diferencia importante

radica en que Bogotá institucionalizó el proyecto, en un comienzo con un departamento de asesoría, compuesto por 20 expertos en el tema, el cual fue fortalecido durante la administración de Peñalosa. Un elemento de continuidad ha sido que, durante las tres últimas administraciones, la misma persona ha estado al frente de esta oficina.

Fue igualmente importante cambiar el concepto de seguridad. Por una parte, se amplió para incluir la seguridad ciudadana centrada en las personas y no exclusivamente en las instituciones de policía. Según Ace-ro (2002a, p. 20), director del programa, “La evidencia demostró que, con el fin de enfrentar los fenómenos de inseguridad, no fue suficiente con la trilogía policía-justicia-prisión. Fue necesario desarrollar políticas congruentes de seguridad y vida de carácter integral que contemplan la acción preventiva”.

Esta transformación del concepto de seguridad se resume en Mockus (*n. d.*, p. 6): “La idea básica consistió en transformar los problemas de seguridad en un problema de coexistencia. Y fomentar una visión de coexistencia como una relación entre la ley, las costumbres y la cultura. Esta visión, antes que estigmatizar por medio de la exclusión al delincuente o al individuo violento, construye un enfoque incluyente con grados diversos de tolerancia, moral y cultura, a las ilegalidades”.

Como ejemplo de continuidad de las políticas entre las dos administraciones más recientes, vale la pena mencionar el caso del programa Misión Bogotá, emprendido por Peñalosa en 1998, todavía vigente. El programa hace énfasis en la inclusión de jóvenes en situación de alto riesgo, en particular los jóvenes marginados, en servicios sociales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002). En esta población se incluye a los jóvenes miembros de bandas, pandillas, desplazados, los que ejercen la prostitución y los recicladores de basura. Según se describe en el programa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002, p. 3), “El objetivo es transformar a un delincuente potencial en un buen ciudadano, responsable del ejercicio de sus derechos y obligaciones, e igualmente capaz de transmitir esta responsabilidad a otros ciudadanos que están en contacto con él o con ella”.

La formación de guías cívicos, es una actividad destinada a lograr esta meta. Estos guías se forman como agentes sociales, y el programa los contrata durante un período de seis meses. Por ejemplo, en TransMilenio alientan a los usuarios a hacer un uso adecuado del servicio; también se localizan en lugares con altas tasas de accidentes, para dar instrucciones a los peatones sobre el uso de puentes peatonales, cruce de calles por las

zonas demarcadas y respeto de las leyes que reglamentan el tránsito de vehículos. También trabajan en eventos públicos, donde suministran información y crean una sensación de seguridad; y trabajan como guías en bibliotecas públicas y edificios patrimonio de la nación.

Una paradoja planteada a las autoridades del gobierno es la razón de por qué, pese a la disminución de las tasas de homicidio, los ciudadanos no se sienten más seguros en los lugares donde viven. Menos de la tercera parte de los residentes cree que Bogotá es un lugar seguro (Observatorio de Cultura Urbana, 2002, p. 32; véase también Bogotá cómo vamos, febrero, 2002). El elevado porcentaje de delincuencia común y alto desempleo explica la anterior percepción.

La recesión y las altas tasas de desempleo exacerbaban la percepción de inseguridad. A lo largo y ancho de la ciudad, sus residentes se muestran pesimistas; cuando se les preguntó cómo creían que iban las cosas, 63% respondió que van en la dirección equivocada (Bogotá cómo vamos 2002). Esta proporción aumenta a 72% cuando la pregunta se hace a la gente más pobre que vive en el sector suroriental de la ciudad. Más de la mitad dieron como razón que alguien de su familia se había quedado sin trabajo y que había aumentado el costo de los servicios.

Ciudadanía social

El tema de justicia social no ha estado ausente de los planes de desarrollo de las tres últimas administraciones. Comparando las dos alcaldías de Mockus, en los planes más recientes la justicia social ha sido más predominante (Plan de Desarrollo 2001). El alcalde Peñalosa convirtió el programa para mejorar los vecindarios marginados en piedras angulares de su gestión. Durante su mandato, se crearon 200.000 cupos adicionales en el sistema escolar y se conectaron con Internet las escuelas públicas. Construyó tres bibliotecas públicas grandes en sectores marginados de la capital, visitadas por más de millón y medio de residentes. Puso en marcha un sistema innovador para mejorar la calidad de las escuelas públicas denominado Escuelas en concesión, el cual creó una alianza entre escuelas públicas y privadas (Revista *Semana*, edición 994, mayo 18). Bajo la administración Mockus continuó esta práctica, agregando 68.000 cupos nuevos en las escuelas y proyectando la creación de 57.000 cupos adicionales en 2002 (Mockus, 2002b).

Una evaluación del Departamento Nacional de Planeación asigna a Bogotá una tasa de aprobación en términos de las necesidades básicas de la población (DNP, 2002). La tasa de analfabetismo de Bogotá es de 3%, la más baja del país; el promedio nacional es 11,2%. En Bogotá, el promedio de años de escolaridad (8,1 años) es superior al promedio nacional (6,1 años). La proporción de la población que vive en la pobreza disminuyó de 15,1% en 1998 a 13,4% en 2001 (cuadro 11.1).

Cuadro 11.1. Población pobre e indigente de Bogotá, medida de necesidades básicas, 1981-2001
(porcentaje)

Indicador	1998	1999	2000	2001
Necesidades básicas insatisfechas	15,1	14,5	14,0	13,4
Indigentes	3,0	2,8	2,6	2,4

Fuente: Fresneda (1998).

La situación se ha deteriorado si se mide con base en el ingreso. En 1997, 32,4% de la población vivía en la pobreza y en 2000, 49,6% vivía bajo el umbral de la pobreza (cuadro 11.2). En 2000, 14,9% era pobre en extremo, en comparación con 6,1% en 1997. En Bogotá, 3,2 millones de habitantes son pobres y casi 900.000 son pobres en extremo.

Cuadro 11.2. Población pobre e indigente de Bogotá, Medida de umbral de la pobreza, 1997-2000
(porcentaje)

Indicador	1997	1998	1999	2000
Por debajo del umbral de la pobreza	32,4	36,6	46,3	49,6
Por debajo del umbral de la indigencia	6,1	7,8	13,2	14,9

Fuente: Datos del Departamento Nacional de Planeación.

Un factor importante que aumenta el creciente nivel de pobreza, se relaciona con el carácter de las políticas públicas. La evaluación de la descentralización del sector de la educación de Bogotá es desalentado-

ra, según se mide en la gradualidad del sistema educativo (DNP, 2002, p. 34 y *passim*). Bogotá no aumentó el número de cupos de las escuelas de primaria y secundaria en 1993-97; el aumento de cupos se registró en el sector privado principalmente. Y el sistema educativo es regresivo, lo que significa que la oferta de educación no se ha centrado en los estudiantes de bajos ingresos. A pesar del esfuerzo por aumentar la cobertura, 17,6% de la población en el 20% de ingreso más bajo de la población, no tiene acceso a la educación.

Si bien se hace necesario tener en cuenta otros factores, como el conflicto en Colombia, resulta difícil aislar sus efectos en Bogotá. El creciente número de personas en situación de desplazamiento interno que llegan a la capital, representa un factor importante. Se calcula que todos los días llega una persona desplazada, convirtiendo a Bogotá en el tercer destino más importante (*El Tiempo*, octubre 13, 2002). El desempleo dentro de la población desplazada llegó a 60%; 42% de las personas desplazadas son menores de 18 años; 44% son mujeres; 9% son analfabetas; y 56% tienen menos de cinco años de escolaridad.

Una conclusión más definitiva en términos de la sostenibilidad del modelo de desarrollo de Bogotá, requeriría una investigación más detallada. Los datos disponibles indican que habrá problemas graves si continúan las tendencias actuales de pobreza y desempleo. En este sentido, los problemas sociales podrían socavar los avances logrados en la construcción de una cultura ciudadana.

El salto de la ciudadanía cultural a la ciudadanía política

Se requieren investigaciones adicionales sobre la ampliación de los espacios democráticos, más allá de la participación ciudadana, en planes locales de desarrollo. Lo anterior se refiere a avanzar de la participación directa, hacia una democracia más representativa. Como lo explica Paul Bromberg, ex alcalde de Bogotá (Bromberg y Medellín, 2001), “la gobernabilidad de la ciudad está en juego”. En su opinión, los centros más importantes de toma de decisiones continúan desconectados de las localidades. Según Bromberg, un problema de gobernabilidad diferente se relaciona con la crisis de los partidos políticos y las normas que rigen el juego electoral. Como resultado, la proliferación de listas unipersonales

para cargos electorales de concejales municipales, hace que puedan ganar la curul con 1.200 votos. El juego electoral se da en el ámbito del vecindario.

El bajo nivel de vínculos entre el vecindario y niveles más elevados de toma de decisiones, representa también un problema (entrevista personal con John Sudarsky, junio 24, 2002). Más allá de los vecindarios, no existen niveles intermedios que vinculen a los ciudadanos con sus representantes. La gente no sabe quiénes son sus representantes ante el Concejo Municipal, las juntas locales, el Senado y la Cámara (Sudarsky 2002b). Los resultados de una encuesta sobre cultura ciudadana confirman el escepticismo sobre la democracia. La tercera parte de los entrevistados considera que algunas personas nacen para dar órdenes y el resto nace para obedecerles, y que esta situación no se puede cambiar (Observatorio de Cultura Urbana 2002, p. 9). En 2001, apenas 18% de los residentes creía que en la ciudad había solidaridad (Franco, Proyecto Bogotá cómo vamos); si bien el porcentaje aumentó en comparación con 12% que, en 1998, tenía la misma opinión, continúa siendo una proporción baja. Las principales razones del bajo reconocimiento de la solidaridad eran: la falta de conocimiento sobre la necesidad de ayudar a los demás, 52%; egoísmo, 41%; temor, 30%; y desconfianza, 25%.

Supervisar el avance de la ciudad de Bogotá

La participación de organizaciones de la sociedad civil en la supervisión del avance de la ciudad, representa un factor significativo para la construcción de una cultura ciudadana. La fundación privada Corona, el diario más importante de Colombia *El Tiempo*, y la Cámara de Comercio de Bogotá, crearon una alianza para supervisar la ejecución de los planes de desarrollo. El programa “Bogotá cómo vamos” se creó con el objetivo de fomentar un gobierno más transparente y eficaz; una ciudadanía mejor informada, participativa y responsable, y alianzas centradas en la calidad de vida. Una de las prioridades del programa es desarrollar indicadores y realizar encuestas ciudadanas.

A cada encuesta le sigue un proceso de difusión de los resultados a los ciudadanos. El seguimiento hace énfasis en los siguientes campos: educación, salud, seguridad, transporte, desarrollo económico, medio ambiente, servicios públicos, renovación urbana, gestión pública, res-

ponsabilidad ciudadana e infancia. Los indicadores desarrollados para cada área se miden según una línea base (año 2000) y en relación con las metas establecidas en cada plan de desarrollo, e informes de expertos sobre cada tema, complementan la información cuantitativa. En tanto la encuesta no se modifique con un cambio de gobierno, este mecanismo de supervisión externa contribuye a la transparencia y a la continuidad; igualmente es un mecanismo de reflexión personal, al pedirle a la gente evaluar su propia conducta, por ejemplo, si pagan los impuestos a tiempo o si siguen las normas del tránsito.

Conclusiones

La descentralización ha marcado el rumbo del cambio de la capital colombiana. La capacidad para elegir al alcalde aumentó la capacidad de los residentes para expresar su visión sobre lo que consideran sus intereses más importantes. Gracias a la Constitución de 1991, Bogotá pudo promulgar su propia legislación fiscal y administrativa, lo cual demostró ser crucial para mejorar las finanzas de la ciudad. Como lo estipula la Constitución, y en tanto sus mandatos estén bajo la supervisión de los ciudadanos, los alcaldes son más responsables ante sus ciudadanos.

La descentralización no es suficiente para explicar la transformación que ha tenido lugar en la capital; sus logros son el resultado del accionar humano y de consecuencias no intencionales que, juntos, tienen el poder de transformar la cultura ciudadana. La transformación de una cultura ciudadana es un plan deliberado por parte del gobierno de la ciudad. A este plan se le conoce comúnmente como el “factor Mockus” (entrevista personal, Juan Carlos Flores, junio 27, 2002). Lo que hace valiosa esta experiencia es que en la base de esta transformación ocurrió un cambio de regímenes de representación, que facilitó una nueva forma de interacción entre los ciudadanos y entre los ciudadanos y los funcionarios de la ciudad; una cultura ciudadana creada a partir del intercambio constante entre los ciudadanos y el gobierno.

El caso de Bogotá pone de manifiesto la importancia de ofrecer un espacio colectivo para la representación; en este espacio, se entretienen lo simbólico y lo material. Un puente, un sistema de buses, un carril para bicicletas o una biblioteca pública, pueden producir efectos beneficiosos múltiples.

La experiencia de Bogotá demuestra que las transformaciones no son únicamente el resultado de personas resueltas. Además, una vez se inicia, un cambio de representación avanza con independencia de la persona que lo inventó. La continuidad entre la administración de Mockus y la de Peñalosa, demuestra el poder duradero de los cambios de Bogotá.

La comunicación ha jugado un papel importante, mejorando la relación entre la ciudad y sus residentes. Durante el proceso de planeación local y de consultas ciudadanas, la comunicación fue frente a frente. Los medios de comunicación y el uso de símbolos con la capacidad de captar la atención del público, hicieron parte del proceso, centrando la atención en problemas y soluciones comunes. Estos símbolos se han multiplicado y se utilizan con mayor frecuencia en campañas educativas y en la resistencia civil contra la violencia.

Por último, las normas y las instituciones han cumplido una función importante en la construcción de una cultura ciudadana. La institucionalización de un programa de seguridad ciudadana y la contratación de personal calificado para este programa, garantiza una continuidad y una capacidad de aprendizaje. La legislación sobre recaudación de impuestos y cambios en las bases de datos y sistemas de recaudo, han mejorado las finanzas de la ciudad. Estos cambios estuvieron acompañados de campañas educativas y cambios en las responsabilidades de los contribuyentes y los funcionarios de la ciudad. El esfuerzo por disminuir la brecha entre cultura, ley y moralidad, garantizó que los diversos mecanismos se apoyaran entre sí y, lo más importante, como mecanismo de control ciudadano, se prefirió la cultura a la coerción.

Bogotá brinda igualmente valiosas lecciones a la comunidad internacional: en octubre de 2002, la Organización Mundial de la Salud reconoció los esfuerzos de Bogotá para reducir la violencia; las Naciones Unidas hicieron mención especial de Bogotá por sus esfuerzos en desarrollo sostenible; según las Asociaciones de Estocolmo, la ciudad es un modelo de sistemas alternativos de transporte; la institucionalización de un día sin automóvil fue objeto de un premio internacional, el *Challenge* de Estocolmo; en América Latina, Bogotá fue la primera ciudad en firmar un empréstito con el Banco Mundial. Según JP Morgan e ING Baring, Bogotá recibió la clasificación del empréstito más innovador de 1996, en la categoría de nuevo tipo de cliente (entrevista personal, Carmen Saldías, junio 24, 2002).

Referencias

- Acero, H. 2002a. "The City and Public Policies on Safety and Congruous Living: How Can We Reduce the Violence and Delinquency in Bogotá, Colombia, 1995-2001?" Documento inédito. Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno.
- _____. 2002b. "Sector de seguridad y convivencia". Discurso pronunciado en abril 25, 2002 en la Secretaría de Gobierno, Bogotá.
- Almond, G. y S. Verba. 1963. *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- AMB (Alcaldía Mayor de Bogotá). 1998. *Plan de Desarrollo Formar ciudad 1995-1997*. Santa Fe de Bogotá.
- _____. 2001. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá D.C. 2001-2004*. Bogotá para vivir todos del mismo lado. Santa Fe de Bogotá.
- _____. 2002. *Bogotá para vivir todos del mismo lado: Memorias de un plan de desarrollo*. Serie Memorias de cultura democrática en Bogotá. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Observatorio de Cultura Urbana.
- Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Gobierno. 2002. Proyecto Misión Bogotá. Inédito.
- Angell, Alan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp. 2001. *Decentralizing Development. The Political Economy of Institutional Change in Colombia*. Oxford University Press.
- Arendt, H. 1958. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bogotá cómo vamos. 2001". Transmilenio la estrella de la encuesta". *Boletín* No. 6 y 7 (dic). Bogotá.
- Bromberg, P. y P. Medellín. 2001. "Descentralización y gobierno: La Gobernabilidad de la ciudad en cuestión". *Revista de Estudios Sociales* 10 (octubre): 91-95.
- Chaves, A. y F. Viviescas. 2001. "Las instituciones del transporte colectivo y la generación del conflicto en Bogotá". *Revista de Estudios Sociales* 10 (octubre): 77-82.
- Contraloría Distrital. 1999. "Informe de la situación de las finanzas de Santa Fe de Bogotá". Unidad de finanzas públicas.
- Dávila León de Guevara, A. 2001. "La metamorfosis de Bogotá". *Revista de Estudios Sociales* 10 (octubre).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2002. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*. Vols. 1 y 2. Bogotá:

- DNP, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, FONADE.
- El Mundo*. Entrevista con Enrique Peñalosa, http://www.viernesgigante.com/reportaje_1.htm
- Elias, Norbert. 1994. *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell.
- El Tiempo*. 2002. "Casi cien personas llegan a Bogotá diariamente desplazadas por el conflicto", octubre 13.
- Escallón, C. y J. Sudarsky. 2002. "La formulación de los planes de desarrollo local por medio de los encuentros ciudadanos en Bogotá". Primer ciclo de aplicación del Acuerdo 13 de 2000. Bogotá, junio 27. Inédito.
- Fainboim, Ariel. 2002. "Balance 1998-2000 en materia de fortalecimiento institucional". *Bogotá cómo vamos*, <http://eltiempo.terra.com.co/proyectos/bogotacomovamos/gestionpublica/informeexperto.html>. Julio 17, 2002 (extractado).
- Fresneda, Óscar. 1998. "Proyecciones de población con necesidades básicas insatisfechas y en miseria para Bogotá 1998-2001". Departamento Administrativo de Bienestar Social.
- Hoyos, H. 2002. "Observaciones para una poética de la literatura urbana bogotana". *Revista de Estudios Sociales* 11 (febrero): 72-79.
- Mockus, Antanas. n.d. "Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997". Inédito.
- . 2001. "Cultura ciudadana, Programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997". *Estudio técnico*, Washington, julio. SOC-120, 1.
- . 2002a. "Divorcio entre ley, moral y cultura". *Aula urbana* 33 (marzo).
- . 2002b. "La ciudad pasa, yo me rajo". *El Tiempo* (julio 12), http://eltiempo.terra.com.co/bogo/2002-07-12/articulo-web-nota_interior-78129.html.
- Observatorio de Cultura Urbana, comisión de Cultura Urbana. 2002. *La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición*, Alcaldía Mayor de Bogotá (abril).
- Peñalosa, Enrique. 2002. "Urban Transport and Urban Development". <http://www.worldbank.org/urban/forum2002/docs/penalosa-pres.pdf>. julio 14, 2002 (extractado).
- Putnam, R. D. 1995. "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America". *PS: Political Science and Politics* 28 (diciembre): 664-83.

- Revista Semana*. 2001. "Además de cambiar la cara de Bogotá, la administración de Enrique Peñalosa sembró un proyecto de ciudad a largo plazo". www.semana.terra.com.co/archivo/articulo_view, 16/2/2001. 981 (extraído en febrero 16, 2001).
- Saldías, Carmenza. 2002. "Las finanzas de Bogotá en el año 2000. Balances y perspectivas". Inédito.
- Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá. 1995/97. *Memorias 95/97*.
- Sudarsky, John. 2002a. *El capital social en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- _____. 2002b. "Los distritos electorales unipersonales". Inédito.
- Tarrow, S. 1996. "Making Social Science Work across Space and Time: A Critical Reflection of Robert Putnam's *Making Democracy Work*". *American Political Science Review* 90 (2, junio): 389-97.
- Velásquez, Raúl. 2001. "Agency, Institutional Constraints and Law in the Creation of Bogotá's New Local Governments, and in the Evolution of Local Government Policies, 1991-1997". Tesis doctoral. Oxford University, Oxford, Reino Unido.
- Villela, Luiz. 2001. "Fiscal Decentralization in Latin America". Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Washington, DC.

CAPÍTULO 12



PARTICIPACIÓN EN PLANEACIÓN Y ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO EN VILLA EL SALVADOR, PERÚ

Mario Zolezzi

En los municipios de toda América Latina, la participación ciudadana en la planeación y en la elaboración del presupuesto se ha convertido en indicador de buena gobernabilidad. Los resultados alcanzados y la difusión inicial de información pertinente han despertado el interés de otras ciudades de la región y en el mundo entero. La planeación y la elaboración participativa del presupuesto forman parte del proceso más amplio de descentralización. Este proceso llevado a cabo en Perú, aunque complejo y frustrante, ha generado algunos casos interesantes, como el distrito de Villa El Salvador.

El presente capítulo analiza este caso y las lecciones derivadas del proceso de descentralización más amplio del Perú. A lo largo de este proceso, la participación y la democracia surgen como pilares importantes de gobernabilidad con menor exclusión social, mayor acumulación y mejoras de las condiciones de calidad de vida. Con su compromiso con formas más autónomas de gobierno local, Villa El Salvador representa un buen ejemplo de descentralización y de gobiernos locales fortalecidos.

Municipios y descentralización en Perú

Desde comienzos de los años ochenta, cuando se estableció el sistema de elección de gobiernos por medio de sufragios universales, hasta los albores del siglo XXI, en Perú existieron dos períodos. Uno fue de democratización y descentralización (acompañado de un serio conflicto ar-

mado y de una grave crisis económica que estalló en hiperinflación) y el segundo fue un período de centralización y de políticas autoritarias vinculadas con la estabilidad económica.

En abril de 1992, el gobierno decretó la disolución de las asambleas regionales, de los consejos regionales y de las presidencias regionales, que habían sido todos elegidos por voto popular. Después, se restauró parcialmente el orden constitucional mediante elecciones para la Asamblea Constituyente. Los gobiernos regionales continuaron siendo regidos y administrados por consejos administrativos regionales, que aún funcionan hasta hoy. El repentino fin de las autoridades regionales significó un paso atrás, definitivo en el proceso de participación ciudadana y gobierno democrático. El gobierno nacional asumió la autonomía, las funciones y los recursos del gobierno local. La administración pública nacional está compuesta por 16 ministerios, 63 departamentos descentralizados, 24 consejos administrativos regionales, 11 oficinas reglamentarias, 120 empresas públicas y numerosos programas especiales.

El aspecto de la recuperación del control municipal, acompañado de los recursos correspondientes, es de importancia capital. En opinión del autor, uno de los requisitos de un mundo globalizado es que la gobernabilidad municipal esté fuertemente descentralizada. Por tanto, es esencial reestablecer la autoridad y los recursos, en el ámbito del gobierno municipal.

La descentralización consiste en delegar, del gobierno nacional al municipal, el poder, las responsabilidades legales y formales y los recursos políticos y financieros, de tres maneras posibles. La primera es un proceso intergubernamental de transferencia de personal y de responsabilidades a los gobiernos regional y municipal. La segunda es la descentralización de cualquier nivel de gobierno al mercado y a la empresa privada. La tercera es la transferencia de responsabilidades y funciones a las organizaciones sociales, las cuales podrían ser organizaciones empresariales, académicas, comunitarias o de vecindario. Por tanto, la descentralización se puede dar en tres dimensiones: otros niveles de gobierno, el mercado y la sociedad.

Sin embargo, por sí sola, la descentralización no puede propiciar o lograr el desarrollo individual, social o comunitario. Descentralización y desarrollo implican, en primer lugar, una referencia a la desconcentración administrativa y una delegación de funciones en gobiernos regionales y municipales. La delegación de funciones es la expresión más importan-

te porque, en su ausencia, ni la descentralización ni la desconcentración administrativas pueden funcionar de manera eficaz.

La descentralización administrativa significa crear divisiones dotadas de recursos humanos, materiales y financieros para su funcionamiento, y no es eficaz a menos que esté dotada de atribuciones plenas mediante la delegación de funciones. La descentralización debe ser integral, sin perjudicar las atribuciones legalmente no asignables del ejecutivo. Es decir, esas funciones deben estar plenamente dotadas. Se requiere control adecuado, vigilancia y supervisión para detectar la ineficacia o las anomalías, aunque sin perjudicar el funcionamiento normal de la gestión local.

La distribución eficaz de funciones, mediante la delegación efectiva a los gobiernos regionales y municipales, produciría resultados positivos para alcanzar la meta o las metas fijadas en el menor tiempo posible y con el mejor uso de los recursos. El reto que plantea este proceso radica en generar las condiciones institucionales para resolver los problemas en el ámbito local en la medida de lo posible, y fomentar la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos, hacia los gobiernos regionales y municipales. Esto requerirá un mayor grado de descentralización, la disminución de las cadenas burocráticas y elevados niveles de verticalidad.

La descentralización y la desconcentración separan al personal del centro y diversifican las actividades del gobierno central, con el fin de lograr mayores y mejores resultados. Aunque Perú tiene más de dos mil gobiernos municipales, se trata de todo un reto, porque constituye uno de los países más centralizados del mundo. En 2000, 97% del ingreso público después de las transferencias, se concentraba en el nivel del gobierno central. El promedio de países de tamaño medio y grande de la región es 65% y el de países industrializados es de 54%. En 2000, en Perú, 12% del gasto público se asignaba a gobiernos subnacionales; el promedio para América Latina era de 34 %, y para países industrializados de 43%.

La descentralización espacial, de mercado y administrativa, también es importante. La descentralización espacial es el proceso de dispersar las actividades y la población urbana, hacia regiones geográficamente apartadas de la gran aglomeración moderna de ciudades. Comúnmente a este proceso se le conoce como políticas regionales, pero, por décadas, estas han sido inexistentes en Perú. Sin embargo, Perú tiene cierta experiencia con la descentralización de mercado, o liberalismo económico,

en el cual las actividades económicas, en lugar de realizarse por medio de la planeación estatal, se llevan a cabo mediante estructuras de mercado. Perú enfrenta hoy el reto de la descentralización administrativa, la cual consiste en la transferencia de las responsabilidades de planeación, administración, tributación y gastos del gobierno central y sus departamentos a las divisiones subordinadas de los departamentos del gobierno regional o local, al gobierno desconcentrado, o a las organizaciones no gubernamentales.

Una mayor participación y consolidación de las capacidades de gobernabilidad local fomentaría nuevas formas de planeación regional para el desarrollo sostenible. De especial importancia estratégica sería el fortalecimiento municipal, por medio de mayores recursos mejor orientados, mayor apoyo y mejor comprensión de los problemas locales. Una cultura municipal fortalecida llevaría a la descentralización y a un nuevo concepto de desarrollo regional y humano. Eso demostraría ser de beneficio para las comunidades rurales y para la reforma social basada en formas representativas, democráticas y ágiles de organización de la sociedad.

El centralismo exacerba la desigualdad, obstaculiza la democracia e imposibilita la armonía del desarrollo entre regiones del país. Con el fin de fortalecer la democracia, se requiere una distribución equilibrada del poder público entre los diversos órganos y alcances del gobierno, así como una relación fuerte, basada en la descentralización, entre el gobierno regional y los municipios, de modo que los consejos puedan cumplir de manera adecuada con sus responsabilidades.

Según el discurso oficial, la descentralización actualmente en marcha busca fortalecer a los municipios y luchar contra el centralismo. Fortalecer a los municipios significa expandir sus capacidades para responder a formas nuevas de participación social; a los movimientos sociales que tratan de satisfacer sus peticiones de bienes y servicios en vecindarios, barrios bajos, aldeas y comunidades; y a las organizaciones sociales, sin ánimo de lucro, no gubernamentales y voluntarias que reivindican asuntos de interés colectivo. La idea de la descentralización como una condición inevitable para democratizar el manejo del gobierno central, se ha establecido de manera notable en el discurso político sobre reforma institucional en el país. De hecho, todos los partidos en el poder se han puesto de acuerdo con unanimidad inusual. Puede decirse, entonces, que la descentralización ha quedado incorporada en el nuevo sentido

común de los peruanos. Este proceso ha recibido aportes de la experiencia de Villa El Salvador.

La situación actual de la descentralización

Entre 1985 y 1990, el gobierno peruano llevó a cabo un proceso de descentralización aquejado por varios problemas de diseño. Primero, involucraba la creación de doce regiones, en las cuales quedaron localizados los 24 departamentos históricamente existentes, generando fricciones entre ellos por influencia política y asignaciones presupuestarias dentro de los gobiernos regionales. Segundo, la transferencia de un número importante de competencias a las regiones fue demasiado rápida y sin preparación, generando desorden administrativo, tanto en los ministerios del gobierno nacional como en los gobiernos locales. Tercero, los presidentes regionales elegidos por las asambleas regionales tenían pocos incentivos de responsabilidad directa ante los ciudadanos. Cuarto, el régimen fiscal desordenado no fue consistente con las responsabilidades reasignadas.

La Constitución de Perú define tres niveles de gobierno. Sin embargo, en 1992 el gobierno suspendió, las administraciones municipales, reemplazándolas por consejos administrativos regionales. Los consejos dependían del Ministerio de la Presidencia y funcionaban como entidades desconcentradas del nivel central. Produjeron cierta desconcentración del Estado, pero no generaron descentralización.

En Perú, el centralismo trasciende aspectos institucionales. En Lima, con 86% de la recaudación tributaria del país, 57% de industria, 62% del comercio, 46% de la población económicamente activa y 53% del PNB, se concentra la mayor parte de actividades productivas. Políticos, académicos y miembros de la sociedad civil en particular, son claramente conscientes de esta situación y han exigido la descentralización urgente del país.

Desde el comienzo del gobierno de transición de 2001, se ha desarrollado un consenso amplio entre organizaciones políticas, económicas, profesionales, académicas y otras organizaciones de la sociedad civil, en torno a la necesidad de modernizar y descentralizar el gobierno nacional. Los distintos actores apoyan la idea de fortalecer el carácter democrático de las instituciones públicas y de mejorar la capacidad del gobierno para ofrecer servicios de calidad. El gobierno del presidente

Toledo ha otorgado prioridad a estas políticas, asignando a la Presidencia del Consejo de Ministros la responsabilidad de su coordinación.

Sin embargo, en cerca de 80% de los distritos y provincias, los conflictos territoriales han causado problemas de orden técnico y cartográfico. Se trata de asuntos potencialmente significativos porque la asignación de financiación a gobiernos subnacionales, depende del territorio y, en especial, de la población.

En el cuadro 12.1 aparecen los gastos y el ingreso en los niveles nacional y municipal de gobierno. No existe un nivel intermedio. El sesgo del gasto y de la distribución del ingreso hacia el nivel central indica que el gobierno local tiene escasas posibilidades de aportar a la mejora de la prestación de servicios que se asocia con la descentralización.

Cuadro 12.1. Ingresos y gastos del gobierno central, intermedio y local en Perú y América Latina y países industrializados, 2000
(Porcentaje promedio)

Rubro	Perú	América Latina y el Caribe	Países industrializados
Ingreso (con asignación)	100	100	100
Gobierno central	87,3	64,9	53,5
Gobierno intermedio	0,0	24,6	27,5
Gobierno local	12,7	10,5	19,0
Gasto	100	100	100
Gobierno central	88,4	65,9	56,9
Gobierno intermedio	0,0	24,7	26,4
Gobierno local	11,6	9,3	16,7

Fuente: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2001).

Entre las principales dificultades para una descentralización eficaz del Estado, se destacan las deficiencias administrativas en la organización del sector público. La fuerte discrepancia entre competencias asignadas y el ejercicio eficaz de esas competencias indica con claridad la debilidad de los gobiernos municipales y la omnipresencia del gobierno central en el manejo sectorial del Estado. La delimitación poco precisa de competencias origina un problema adicional en el alcance administrativo de la descentralización: la superposición de funciones entre ni-

veles de gobierno resulta en una asignación ineficiente de recursos destinados al gasto social, perjudicando a beneficiarios potenciales.

A la vez, la limitada capacidad de gestión de los gobiernos locales y la carencia de herramientas adecuadas de prestación de servicios, constituyen obstáculos adicionales a una descentralización eficaz. Entre las áreas necesitadas de mejoras en el ámbito local se cuentan la planeación y la elaboración de presupuestos, la actualización del catastro y de la zonificación, la elaboración de proyectos, la financiación de programas y planes de capacitación de personal.

En el gobierno existe un cierto grado de descentralización. Por ejemplo, hay desagregación del ingreso municipal, con gobiernos locales que, dependiendo de las características socioeconómicas de la población, gozan de autonomía financiera relativa. De igual manera, el gobierno central recauda algunos impuestos que luego traslada a los municipios. Algunos gobiernos locales se financian por medio de recursos de principios tributarios o débitos internos.

Si bien los municipios cuentan con varias fuentes de ingresos, los gobiernos locales se caracterizan por las dificultades que enfrentan en su estructura financiera. Los ingresos municipales provienen de tasas cobradas por servicios prestados y de impuestos municipales. En realidad, la mayor parte de gobiernos locales disponen de escasa capacidad de tributación debido a la pobreza inherente del país y a los elevados niveles de evasión tributaria. Los municipios, los más pobres en especial, dependen en exceso de las transferencias del gobierno central. Y, en muchos casos, el endeudamiento municipal es significativo, creciente, imposible de pagar y explosivo.

Las transferencias provienen de impuestos nacionales particularmente diseñados para financiar los municipios. Esta recaudación tributaria va al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y se distribuye entre las provincias, según sus niveles de población y mortalidad infantil. El programa "Vaso de leche" también constituye una transferencia específica. Como se indica en el cuadro 12.2, los gobiernos locales dependen de los recursos del FONCOMUN. Sin embargo, la importancia de este rubro dentro del presupuesto y la seguridad de recibir los recursos, no ofrecen los incentivos necesarios para que los municipios aumenten sus esfuerzos fiscales o mejoren los niveles de pobreza.

Cuadro 12.2. Transferencias de las rentas tributarias nacionales

(porcentaje de presupuesto de distrito)

Total	Total excluyendo a Lima	Lima
41,61	59,26	11,66
<i>Fuente:</i> Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2001).		

El Banco de la Nación, por medio de avances de las transferencias, es la fuente principal de financiación para los municipios. Los municipios tienen importantes obligaciones futuras, las cuales corresponden a pensiones, fondos provisionales e incluso fallos judiciales de los tribunales.

Según un estudio del Banco Mundial, la deuda a corto plazo de los municipios asciende a 1.500 millones de soles, representando 12% del PNB, y crece a una tasa de 13%.¹ Por tanto, es probable que a corto plazo, los municipios se vean en dificultades para cubrir sus gastos actuales, con la creciente probabilidad de que tendrán que entrar en cesación de pagos. En este contexto, el reto de la descentralización aparece como una oportunidad para reconstruir las finanzas.

Villa El Salvador

Villa El Salvador es uno de los pocos distritos de Perú creado como un modelo de autogobierno basado en planeación local. Su historia es la de la población de los barrios pobres que han saturado a Lima desde los años cuarenta.² El distrito surgió en 1971, en una zona de arenales, con personas provenientes de todas las regiones de Perú, inmigrantes, como también sectores de la población pobre de Lima que habitaba en viviendas arrendadas de baja calidad. En otras palabras, los residentes son

¹ Peru: Public Expenditure Tracking Study, (Perú: estudio de seguimiento del gasto público) junio 2002, www.worldbank.org/tools/Peru.

² La población de Lima es de cerca de 7,5 millones de habitantes, la mayor parte de los cuales viven en barrios bajos. Los barrios bajos son vecindarios pobres, construidos por sus mismos habitantes, que constituyen el lugar de residencia de 60% de los residentes urbanos del país.

gente de bajos ingresos, cuyas únicas opciones reales eran los tugurios o los barrios bajos. Pero Villa El Salvador reúne ciertas características distintas.

En razón de su historia y del sistema de asentamiento de la gente que vive allí, Villa El Salvador representa un caso interesante. El pueblo joven se ha convertido en una ciudad dentro de una ciudad, y a partir de 1983 se institucionalizó como distrito. Ha contando con la valiosa experiencia de tener un plan de desarrollo y un presupuesto participativo, los cuales hacen un aporte al debate sobre la descentralización del Estado en el Perú.

Durante los primeros años, Villa El Salvador fue un asentamiento privilegiado del gobierno militar reformista del general Juan Velasco. Fue el primer barrio bajo planificado de Perú, emprendiendo desde el principio una ocupación organizada del espacio y de la inversión en servicios públicos y equipo, con participación ciudadana organizada.³ El gobierno militar convirtió lo que había sido tan solo una invasión a un desierto, en una vitrina de la reforma. No se trató apenas de un asentamiento más, sino de la aplicación de las políticas urbanas para la población de bajos ingresos. La fuerza motora inicial tuvo un impacto que todavía tiene repercusiones.

Cuando se creó Villa El Salvador, los temas de justicia social, gobernabilidad propia, comunidad y participación popular, formaban parte del discurso diario; en este contexto, los primeros moradores se fijaron como objetivo convertirse en una comunidad autogobernada. Junto a este propósito existía una ideología comunitaria arraigada, basada en la idea de la sobrevivencia a través de la solidaridad y la cooperación. La Iglesia Católica conserva una presencia importante por medio de comunidades cristianas. Por ejemplo, la Iglesia movilizó a más de un millón de personas en Villa El Salvador y en los tugurios de Lima, cuando el Papa Juan Pablo II visitó el país en febrero de 1985. En sincronía con este espíritu, han surgido diversas formas organizativas junto con asociaciones vecinales, como bibliotecas, grupos de jóvenes, clubes de madres, cocinas comunitarias y asociaciones de microempresarios. Todos ellos están unidos en su identidad única de ser vecinos de Villa El Salvador.

³ La estructura urbana de gran parte de Villa El Salvador está constituida por grupos residenciales que se repiten, cada uno de los cuales tiene 16 bloques divididos en 24 partes que rodean una plaza central. Cada bloque tiene delegados a la directiva del grupo residencial.

Villa El Salvador es una ciudad consolidada, con más de 300.000 habitantes. Posee un parque industrial, una zona de empresas pequeñas y medianas que alberga a 1.200 empresarios micro, pequeños y medianos y agiliza el comercio de productos de miles de otros productores domésticos pequeños que trabajan y producen en la zona residencial.⁴ El parque industrial está bien organizado y presta servicios a sus asociados, organiza ferias y campañas de ventas a lo largo del año y tiene un mercado nacional, además de negocios de exportaciones. Las principales líneas de producción son carpintería, cuero y calzado, y artesanías y vestuario, las cuales generan cerca de 15.000 empleos.

Organización

Las organizaciones de vecindario de Villa El Salvador se han mostrado activas desde un comienzo para satisfacer las necesidades de las familias, negociar con el gobierno y consultar con los vecinos. De este impresionante proceso organizativo masivo –del cual participan más de 4.200 organizaciones– incluye organizaciones geográficas, funcionales (vinculadas con las necesidades diarias de la población) y municipales.

Durante los primeros quince años, se organizaron cocinas comunitarias, clubes de madres, trabajadores informarles, pequeños empresarios y otros grupos para fortalecer la Comunidad Urbana Autosuficiente de Villa El Salvador (CUAVES), como órgano centralizado y representativo de todas las organizaciones. Sin embargo, durante la última década este tejido organizativo y social ha decaído significativamente debido a la lucha contra el terrorismo, la cual ha atacado sistemáticamente a los líderes democráticos populares, y al modelo económico neoliberal, lo cual ha afectado de manera importante las propuestas comunitarias democráticas.

No obstante, Villa El Salvador todavía cuenta con muchos líderes vecinales, entre ellos una federación de pequeños empresarios y una federación distrital de mujeres (compuesta por clubes de madres, cocinas comunitarias, organizaciones Vaso de leche –grupos de madres organizados para suministrar alimentos a sus hijos pequeños– y asociaciones de

⁴ Según la Dirección de fomento de la empresa, del municipio de Villa El Salvador, en 2001 había cerca de 12.000 empresas micro y pequeñas. Muchas de estas empresas venden sus productos en ferias comerciales y en almacenes de la zona industrial.

mujeres microempresarias). Y también existen organizaciones escolares de padres y docenas de asociaciones de jóvenes que representan los intereses culturales, artísticos y deportivos de los jóvenes.

La opción de planeación

Pocos meses después de establecerse en Villa El Salvador, los mismos pobladores realizaron un censo, buscando saber quiénes eran y conocer sus necesidades y capacidades. (En 1982, de cara a la necesidad de actualizar la información sobre la población del distrito, CUAVES realizó un segundo censo). De manera que, desde un comienzo, los residentes buscaban contar con herramientas de planeación participativa para el desarrollo.⁵

Durante sus primeros años y con apoyo del gobierno, la comunidad urbana de Villa El Salvador formuló varios proyectos empresariales con el fin de crear empleo y ofrecer servicios a la población; se reservó una extensión importante de tierra para una futura zona industrial. En consecuencia, una característica distintiva de Villa El Salvador fue su capacidad para combinar la vivienda con la producción, reservando 420 hectáreas, una parte importante de la superficie inicial (3.144 hectáreas). La zona industrial proporcionaría empleo a sus habitantes, y otra zona se reservó para producción agropecuaria.

Posteriormente, los residentes establecieron al distrito como un municipio nuevo en el Cono Sur de Lima, el cual, a partir de 1984, ha dirigido su propio desarrollo.⁶ A partir de entonces, el consenso ha sido la base de la organización social y política del municipio. Resulta significativo que, durante la administración del alcalde, la Alcaldía aceptó a CUAVES según el principio que “la ley de la comunidad es ley municipal”. Poco a poco, el gobierno local asumió mayores responsabilidades encargándose del liderazgo organizativo de Villa El Salvador, aunque

⁵ A lo largo de toda su historia, Villa El Salvador ha contado con el Plan de desarrollo global de Villa El Salvador, el Plan de mejoramiento urbano VES, el Proyecto popular de desarrollo integral y el Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador; y en la actualidad en preparación y, por tercer año, el presupuesto participativo.

⁶ El Cono Sur de Lima, con más de 800.000 habitantes, es una zona conformada por cuatro distritos. Villa El Salvador es uno de ellos, con una población de 300.000 habitantes, según estimaciones hechas en el 2002.

siempre con base en la lógica del autogobierno. Con este propósito en mente, el gobierno municipal y los ciudadanos diseñaron un plan popular de desarrollo, que definía zonas del distrito como zonas residenciales, agrícolas o industriales. Se trataba del marco de consenso y planeación del desarrollo local.

Si bien el anterior proceso significó un esfuerzo para incorporar a las organizaciones de autogobierno y a sus líderes en el proceso de planeación y de gestión del desarrollo, dio origen a nuevas tensiones entre los líderes elegidos por la comunidad y las autoridades municipales encasilladas en las normas del Estado constitucional. Las autoridades municipales comenzaron a manejar los recursos humanos, el presupuesto y las obligaciones de prestación de servicios del municipio. Ocurrió así un cambio gradual en el desempeño del liderazgo y en las funciones de los dirigentes de CUAVES y quienes, además de ser líderes populares, asumieron funciones como funcionarios y administradores públicos.

En 1999 se formuló un plan de desarrollo según el nuevo proceso participativo. La meta y los principales objetivos del plan se decidieron de manera directa por votación de los residentes mayores de 16 años de Villa El Salvador. El tercer plan participativo buscaba ser un plan para la ciudad y no solamente para el municipio. Con este propósito, la estrategia había sido confeccionar un presupuesto participativo para el manejo del plan.

En realidad, Villa El Salvador no es el único lugar con una experiencia como ésta. De un total cercano a 2.000 municipios en el país, existen aproximadamente 350 planes locales de desarrollo. Algunos de los otros municipios han desarrollado exitosos procesos de elaboración participativa del presupuesto, como Huamachuco (provincia andina del norte), Canchis (provincia de Cuzco), Independencia (Huaraz), Picota (provincia del Amazonas) e Ilo (provincia costera del sur).

Problemas y retos

Varios problemas aquejan a Villa El Salvador: desempleo, pandillas juveniles, falta de servicios y escasez de vivienda. El distrito necesita urgentemente resolver, en un contexto de democracia y participación, los retos de la globalización y de la competitividad.

70% de los habitantes son menores de 25 años, y 25% están entre los 15 y los 25 años. La mayor parte de los jóvenes bachilleres no tienen

opciones de empleo ni de formación técnica. Menos de 15% tiene acceso a la educación superior y, debido a la falta de recursos, el porcentaje de quienes han logrado terminar su educación es todavía más bajo.

Aproximadamente 30% de la población del distrito está desempleada de manera permanente, mientras el ingreso familiar de 54% de los habitantes está por debajo del nivel necesario para cubrir las necesidades básicas. El grave problema del desempleo, sin ninguna clase de seguridad o de protección social, fomenta la vagancia y el surgimiento de pandillas juveniles (conformadas principalmente por jóvenes de 16 a 25 años de edad).⁷ Estos grupos dedican gran parte de su tiempo a planear y llevar a cabo actividades ilegales, organizar peleas y perturbar el orden público y la paz.

El crecimiento de Villa El Salvador ha superado con creces el proyecto urbano que lo creó. Son varias las razones por las que el distrito enfrenta una crisis y la distorsión del modelo original; la eliminación de basuras y el saneamiento público son problemas sin resolver, mientras el agua potable se raciona y es escasa durante los meses de verano. La carencia de zonas verdes recreativas se hace más evidente que nunca debido al aumento de la población, al igual que la mala distribución de zonas de mercados y comerciales, lo que dificulta todavía más la vida urbana.

Han surgido zonas residenciales que no cumplen con el diseño característico del distrito, mientras las zonas industriales y agropecuarias se han ido reduciendo para dar paso a otras comerciales y de vivienda. Por último, el flujo de nuevos habitantes de Villa El Salvador plantea la necesidad de retomar el control del crecimiento del distrito. Es decir, el distrito debe crear espacios para construir nuevas viviendas de mayor densidad para los recién llegados y para los hijos de los habitantes actuales.

Problemas y desafíos de la globalización

Ahora más que nunca, una perspectiva local es estratégicamente importante para los residentes de Villa El Salvador. La globalización ha creado un nuevo determinismo social; el tema local está de regreso. Captando de nuevo la importancia fundamental del avance de la ciudadanía y la

⁷ La mayoría de los habitantes de Villa El Salvador trabajan en el sector informal de la economía, razón por la cual no tienen salarios fijos y regulares. Apenas 48% de la población económicamente activa gana un salario, con un nivel promedio de ingreso [mensual] equivalente a 125 dólares, o sea, la cuarta parte de la canasta familiar básica para Lima.

mejora de la calidad de vida. Villa El Salvador no es ninguna excepción a esta regla.

La globalización representa un reto que Villa El Salvador enfrenta con pragmatismo, en particular en las dimensiones de las comunicaciones y de la economía global. Durante muchos años, el distrito ha contado con un canal de televisión y radiodifusoras. Hace poco se abrieron cafés Internet, los cuales permanecen llenos de jóvenes navegando por el ciberespacio. Cuando se trata del desarrollo de negocios y del comercio, el potencial de gestión y la visión de Villa El Salvador son comparables a las de los pueblos urbanos más desarrollados. Villa El Salvador ha forjado a muchos líderes del mundo urbano y continuará haciéndolo.

Con frecuencia, a Villa El Salvador se la pone como ejemplo para otros pueblos y distritos menos organizados, que aspiran a ser como ella. Los sectores de bajos ingresos de las ciudades peruanas miran a Villa El Salvador con esperanza, mientras luchan por lograr una calidad de vida mejor y un lugar apropiado y valioso donde vivir. Villa El Salvador sirve de barómetro para otros distritos y vecindarios de ingreso bajo.

Historia local de Perú

Los concejos municipales, conocidos antes con el nombre de cabildos, han cumplido una función importante en la descentralización de Perú. Antes las ciudades no eran importantes para las transacciones de mercado o para el desarrollo de la sociedad civil. Más bien eran centros de control de la estructura vertical, lo que era inconsistente con la participación civil. Durante los años anteriores a la civilización Inca, existía un control religioso y militar, y durante los años de Tawantinsuyo, hubo control político. Durante los años de la Colonia, dentro del dominio del gobierno de España, las ciudades continuaron siendo centros de poder, en un sistema dual de una república de españoles y otra de pueblos indígenas.

Durante la Conquista se estableció la urbanización de Perú: la producción era rural, agricultura o minería, pero el control y la autoridad siempre fueron urbanos y centralizados. En el siglo XVI, la minería y la producción de alimentos dependían del trabajo indígena en las minas. Si bien estas actividades se llevaban a cabo en el campo, el control era urbano en su carácter, porque la economía en la cual se establecía este sistema tenía el propósito de ayudar a otras zonas bajo un rígido control

metropolitano. A esto se debe que las ciudades peruanas tengan carácter administrativo, el cual ha perdurado hasta el día de hoy.

Durante el siglo XIX, los municipios de Perú carecieron de representación. Durante más de un siglo, el presidente de la República eligió a los alcaldes distritales y municipales. Antes que como centros productivos o democráticos, las ciudades y los centros urbanos se han distinguido por su carácter administrativo. A la vez, con base en factores sociales y económicos, las ciudades han crecido cada vez más segregadas.

Durante los años sesenta, se estipuló el sufragio obligatorio para todos los ciudadanos inscritos en el registro electoral. Con el voto, surgieron las elecciones democráticas para alcaldes y miembros de los concejos municipales.

Perú ha experimentado una tensión histórica de integración entre el gobierno local basado en leyes coloniales (el cabildo y sus niveles subregionales) y el gobierno basado en leyes indígenas. Esta integración fue impuesta por la responsabilidad de tributación y los limitados recursos financieros y de fuerza laboral. Ninguna de las instituciones indígenas se creó para servir de árbitro de conflictos entre comunidades; por tanto, el Repartimiento (el sistema colonial de distribución de la riqueza) y las parroquias impusieron una integración débil. De igual manera, los símbolos religiosos de España crearon mayor lealtad que el estrato étnico y social, consolidando la sociedad. La recuperación de los valores indígenas y locales constituye un asunto importante, con el fin de abrir un diálogo en un mundo pluriétnico y multicultural. Un tema de carácter urgente es el de la identidad nacional contemporánea. Muchos factores se involucran en el fomento del desarrollo comunitario. Por ejemplo, exige un estándar mínimo de educación para todos los ciudadanos, personas que puedan tomar decisiones, asumir nuevas responsabilidades y tener una visión compartida del futuro.

La Ley municipal estatutaria 23853, promulgada en mayo de 1984, estipula el marco de referencia de los gobiernos locales de Perú. Aunque se trató de una adaptación moderna de la ley municipal anterior (en vigencia desde finales del siglo XIX), no facilitó el proceso nacional de descentralización, debido a la carencia de recursos fiscales que habrían permitido la conclusión apropiada de las diversas funciones asignadas a cada municipio. Por el contrario, la ley produjo una confrontación entre los municipios y el gobierno nacional o, más bien, una adaptación de ciertos esquemas paternalistas en el contexto de afinidades partidistas

entre los municipios pobres y el poder ejecutivo. En los años noventa, se recortó el poco ingreso que tenían los municipios.

Mecanismos legales y dispositivos relacionados con las finanzas han afectado a los municipios de manera poco usual. En algunos casos, el gobierno nacional transfirió impuestos y aportes del gobierno local al gobierno nacional. Peor todavía, en algunos casos, el gobierno nacional cesó la autoridad del gobierno local sobre su propio territorio. Durante los años noventa, la experiencia peruana fue de reveses constantes en competencias y medidas municipales, en particular en el ámbito provincial. A los gobiernos locales no se les permitía aportar al desarrollo de sus comunidades o de la nación en general.

En los municipios peruanos existen dos contradicciones fundamentalmente diferentes. La primera, la norma de operaciones institucionales actualmente en vigor, la inspiró la Constitución de 1978, la cual ya no tiene validez debido a que, en 1993, se promulgó una nueva Constitución. La segunda contradicción radica en que los municipios conforman la estructura del Estado y son la única forma territorial de gobierno, en tanto el funcionamiento del gobierno nacional es por sectores estrictamente. Por tanto, existe una contradicción entre sectores y territorios. Además, existen otras contradicciones funcionales; los municipios son las instituciones más complejas y complicadas del país, compuestas por cuatro dimensiones: política, administración pública, desarrollo local y administración territorial (Azcueta Gorostiza, 2001).

La Ley estatutaria tiene en cuenta que los municipios deben contar con un plan de desarrollo. Este plan es una herramienta utilizada para definir las funciones y responsabilidades de los componentes sociales y económicos de un distrito o provincia. El plan es necesario para instituir un consenso esencial entre el sector privado y el público, entre vecinos y negocios y entre intereses locales y globales. En la práctica, los municipios que se gobiernan a sí mismos utilizando esta herramienta para fines de planeación y gestión, son más eficientes. El gobierno que asumió el poder en julio de 2001, enfrenta el reto de restaurar el poder democrático en el ámbito municipal, en un escenario de descentralización extensiva, y de estimular el uso eficiente de los recursos dentro de la administración.

En septiembre de 2001 se promulgó un Decreto supremo (No. 107-2001-PCM), en el cual el actual gobierno creó la Comisión Nacional de Descentralización. Una de sus metas principales es crear una visión estra-

tégica para la descentralización del país a corto y a largo plazo; de igual manera, tiene como propósito crear dispositivos legales pertinentes que estimularían la participación de todos los municipios distritales y provinciales y de la sociedad civil en general. Este decreto demuestra que Perú intenta tomar medidas para fortalecer los gobiernos locales, y facilitar la transferencia de responsabilidades del ministerio de la Presidencia y otros segmentos del gobierno central a gobiernos regionales y locales.

El comienzo de una nueva era

Las medidas participativas impuestas por las últimas administraciones municipales permiten explicar el fortalecimiento reciente del municipio como elemento público en Villa El Salvador. En la última administración del municipio, se dio inicio a un proceso de consenso con el fin de formular un nuevo plan de desarrollo. El plan se basó en tres pilares principales: productividad, comunidad y salud. El objetivo principal del nuevo plan era crear un proceso participativo en el cual las organizaciones, las instituciones locales y la comunidad en general se involucraran, en la elaboración y gestión del mismo.

A la vez, desde un comienzo, el plan de desarrollo de Villa El Salvador para 1990-2010, tuvo la siguiente estrategia de consenso: una fase para preparar el plan y otra para administrarlo. Sería el tercer plan de desarrollo de Villa El Salvador. Las dos fases están bien definidas y conllevan una visión de desarrollo y objetivos estratégicos. El presupuesto no se concibe como un objetivo en sí, sino como una herramienta para hacer sostenible el plan. Esta herramienta ha sido el principal factor de movilización de la gente.

El plan de desarrollo hace parte del proceso de planeación local, presidido por el gobierno local que también está a cargo de su gestión. El consenso es la principal herramienta de este proceso. Por tanto, y para que el plan cumpla su objetivo, el proceso requiere la institucionalización de la participación de la comunidad.

La estrategia

A finales de 1998 se elaboró una estrategia general para el plan sostenible actual, que consistió en dos fases extensas, a saber:

- La *fase de elaboración* que implica un proceso de consenso social, en el cual las expectativas de la población y las instituciones locales se transforman en objetivos tangibles.
- La *fase de ejecución* que constituye un proceso continuo en el cual la comunidad y las instituciones ejecutan proyectos específicos orientados al plan sostenible del distrito.

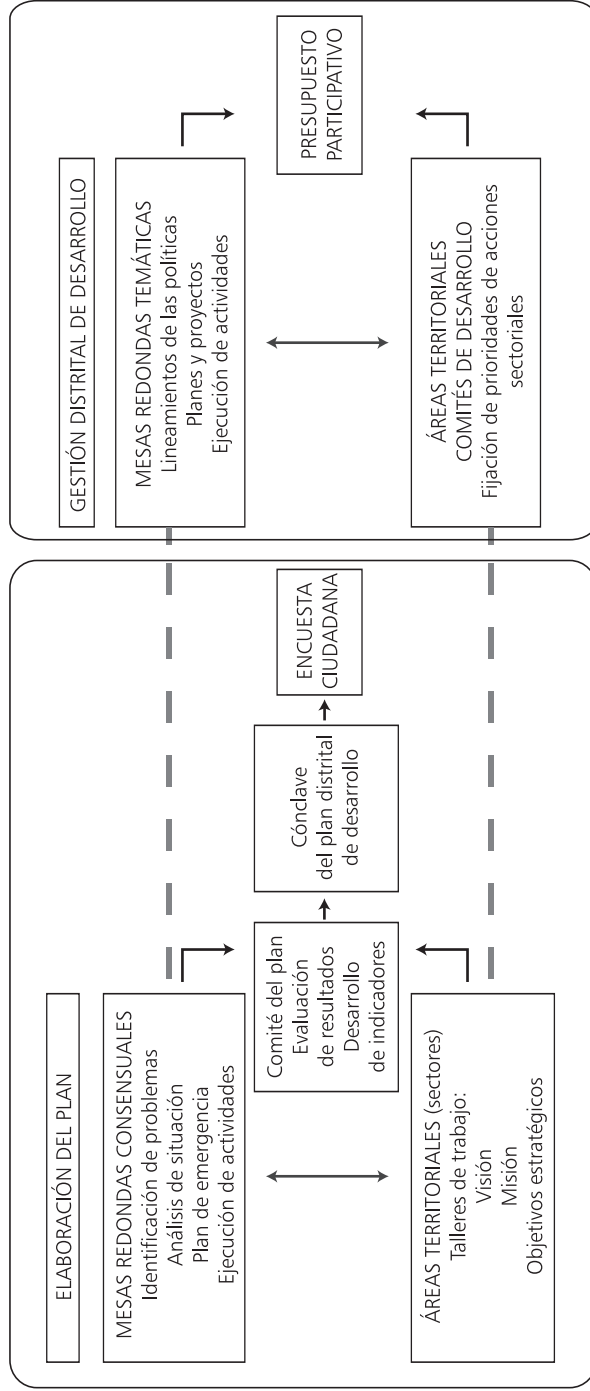
En 1999, el municipio dio comienzo a un proceso de participación, análisis y debate sobre retos y obstáculos. El énfasis de talleres creativos realizados en las zonas urbanas del distrito se puso en temas específicos, analizado el modelo de desarrollo que la población proyectaba para los años siguientes. En los talleres, o mesas redondas temáticas (talleres temáticos), los representantes presentaban propuestas sobre los temas de interés. Con el objeto de determinar las prioridades de sus segmentos del distrito, los comités de gestión o comités de coordinadores geográficos trabajaron en el ámbito local con las organizaciones, instituciones y miembros de las comunidades locales.

El objetivo principal fue deshacer el proceso de formulación del tercer plan sostenible utilizando su voluntad política para llegar a un acuerdo con la población local, organizaciones y líderes. La comunidad determinó los temas prioritarios y presentó propuestas. Asimismo, en las mesas redondas temáticas, apeló al consenso y a herramientas de planeación, para asignar los recursos para la ejecución de iniciativas comunitarias. Los tres beneficios principales de la estrategia son los siguientes:

- Ciudadanos fortalecidos
- Mejor gobernabilidad del distrito
- Acción concertada que multiplica –no solamente suma– los recursos existentes y aumenta la eficiencia y la legitimidad del gobierno municipal.

El plan de desarrollo es el pilar principal que facilita el avance y la ejecución de la creación de objetivos prioritarios para la comunidad, garantizando que el proceso se lleve a cabo. El proceso de presupuesto participativo pone en práctica los procesos de desarrollo (*véase gráfico 12.1*).

Gráfico 12.1. Diseño estratégico para el plan local de desarrollo de Villa El Salvador



El plan de desarrollo

El plan de desarrollo surgió de forma participativa en 1999 –el primer año de la nueva administración municipal. El proceso se inició en febrero con un foro denominado Participación, consenso y desarrollo humano, creado como un proceso de participación y consenso. Fue en este escenario donde surgieron las primeras propuestas y alternativas en torno a un conjunto de temas prioritarios para el distrito.

A mediados de febrero, el municipio convocó a los líderes de organizaciones sociales, autoridades municipales y representantes de instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. El foro se dividió en cuatro diálogos sobre una ciudad saludable, un distrito productivo, una comunidad saludable y la juventud; participaron 100 delegados.

Como resultado de esta actividad, en el mes de marzo se realizaron las mesas redondas temáticas, con el propósito de analizar los problemas del distrito y elaborar los planes respectivos. El enfoque de estos talleres fue: juventud; empleo y producción; renovación urbana; salud y aspectos ambientales; seguridad ciudadana; educación y cultura; y gobernabilidad y participación local. Los talleres se realizaron a manera de reuniones en cada zona territorial de Villa El Salvador. El principal objetivo fue asegurar los aportes de los residentes al plan de desarrollo e identificar metas comunes que servirían como bases de consenso y participación. En el mes de julio, se realizaron cerca de 200 mesas redondas temáticas para analizar propuestas reunidas por el municipio y sus asesores.

El siguiente hito fue la convocatoria a una reunión masiva con los líderes y los representantes de todas las organizaciones e instituciones vinculadas al proceso. Se llamó el Cónclave del Distrito, y se trató de una jornada de trabajo para definir y aprobar la visión compartida y los objetivos de los diez años siguientes.

El paso más significativo para mejorar el proceso en su totalidad fue el llamado a una encuesta ciudadana, realizada en noviembre de 1999. El día cívico programado permitió participar a todos los miembros de la población mayores de 16 años, e identificar prioridades para el desarrollo del distrito. El resultado fue la aprobación de los principales objetivos de Villa El Salvador por una mayoría de 84%, de una participación de 50.000 votantes. Y el distrito ahora cuenta con una lista de prioridades de los votantes hasta el año 2010. Los siguientes objetivos ocuparon

los primeros lugares en el orden de prioridades de la gente: salud (63,1%), educación (40,7%), producción (34,6%), liderazgo y solidaridad de la comunidad (24,6%) y comunidad democrática (20,7%).

Reunión del distrito al final del primer año

El municipio y la comisión a cargo de la ejecución del plan de desarrollo se reunieron una vez se conocieron los resultados de la encuesta y el acuerdo sobre la visión y los objetivos principales, con el fin de evaluar los resultados y planificar la fase siguiente del proceso. A la reunión del distrito se la llamó Gobernabilidad, administración y presupuesto participativo para el plan de desarrollo. La reunión reafirmó la propuesta de crear espacios abiertos para todos los elementos participantes en el desarrollo de Villa El Salvador. Con este propósito en mente, se definieron las siguientes instancias: comité distrital para el desarrollo local, comités locales coordinadores y mesas redondas temáticas.

El comité distrital es el más importante y las autoridades municipales y representantes de instituciones y organizaciones de Villa El Salvador lo conforman. Su función es garantizar la ejecución plena del plan de desarrollo aprobado por la población.

Los comités locales coordinadores son espacios de debate y de toma de decisiones en todos los segmentos del distrito. Organizaciones, entes financieros, instituciones públicas y privadas, organismos municipales y residentes, participan como miembros comprometidos de la comunidad.

Las mesas redondas temáticas son espacios de reflexión y análisis sobre temas específicos, como educación, salud, medio ambiente, la juventud, negocios (pequeños y grandes) y seguridad ciudadana. Todos pueden participar y los principales coordinadores son el municipio y las organizaciones no gubernamentales.

Presupuesto participativo y estructura operativa

El plan de desarrollo sostenible se creó en 1999, con las mesas redondas temáticas como protagonistas principales y con un enfoque en la visión y en los objetivos de la ciudad. En 2000, el presupuesto participativo se centró en zonas locales, una mayor participación por parte de los organismos municipales y fijación de prioridades de obras públicas.

El paso siguiente consistió en poner en práctica el plan de desarrollo que comenzaría en 2000. Lo anterior significó la aprobación del presupuesto participativo municipal en el cual las autoridades locales se comprometieron en un acuerdo sobre las alianzas y los objetivos expresados por los ciudadanos de Villa El Salvador. El año 2001 fue un período de institucionalización normativa y 2002 lo fue de ajustes, para crear una conexión clara entre el plan de desarrollo y el presupuesto.

Para lograrlo, el gobierno promulgó un decreto municipal, puesto en vigor como ley, institucionalizando la validez del presupuesto participativo como herramienta democrática de medidas participativas. La aprobación del decreto llamó la atención de los funcionarios a cargo, quienes, con algunos de los dirigentes, propusieron una ley que mejoraría el decreto, finalmente aprobado por el concejo municipal.

Similar al compromiso municipal, las organizaciones cívicas y las instituciones locales, así como el gobierno nacional, tuvieron que ajustar sus proyectos para que correspondieran con la visión creada para 2010. Sin embargo, no se ha podido llevar a cabo de manera adecuada, debido a la lógica centrista y a las acciones del gobierno nacional, las cuales no se pueden aplicar con éxito a las comunidades locales; no existe participación local en el diseño y evaluación posterior, durante la cual se pueden hacer algunos ajustes al plan y a su presupuesto.

El plan de desarrollo de Villa El Salvador es el plan de todo el distrito, y no simplemente un plan para ser ejecutado por el municipio. Por tanto, el principal reto en este momento es que se puedan expresar de manera participativa las intenciones y los deseos de todos los agentes sociales y económicos participantes de Villa El Salvador. En 2002, los logros alcanzados al respecto en el plano local no fueron muy amplios. Por una parte, sin tener en cuenta las peticiones de la población, en la gestión diaria del municipio existen peticiones legales, burocráticas, económicas y administrativas de la entidad municipal tradicional. Y por otra, existe una voluntad política asociada con un plan de desarrollo que se deriva de la gestión participativa y la manejan los residentes por medio de un presupuesto participativo.

Los recursos limitados del municipio dificultan la capacitación y la renovación del personal y, por tanto, la organización y la administración del presupuesto participativo y del plan de desarrollo dejan mucho que desear. Los funcionarios responsables del presupuesto participativo suelen quejarse en privado sobre el escaso apoyo que reciben y sobre el

hecho de que la administración haya dado prioridad al gasto (a través de canales tradicionales) en obras que no se ajustan a procedimientos participativos.

A pesar de sus limitaciones, la experiencia de Villa El Salvador ha tenido cierto impacto. Por ejemplo, resulta interesante que el Ministerio de Hacienda haya determinado que, a partir de 2002, todos los municipios del país deben contar con un plan sostenible y un presupuesto participativo. Sin embargo, esta medida continúa siendo general y todavía no puede ser objeto de análisis.

La gestión y el seguimiento exitosos del plan de desarrollo y del presupuesto participativo dependen de la participación de vecinos y ciudadanos en general. Esta es la razón de las mesas redondas temáticas. Lamentablemente, el Comité distrital para el desarrollo local sostenible apenas ha sido una aspiración y no un hecho real. Sin embargo, convocar a diferentes líderes locales para evaluar y rendir cuentas del presupuesto participativo de 2000, fortaleció a la organización social. Asimismo existió una relación más estrecha entre el municipio y las diversas organizaciones sociales. Las reuniones y asambleas para decidir las obras y los proyectos para el presupuesto participativo de 2001, crearon mayor credibilidad y confianza en la administración municipal.

El objetivo es lograr la consolidación de presupuestos participativos en Villa El Salvador y en todos los municipios del país. Lo anterior requerirá capacitación y empeño de los residentes. Es necesario entender que las reservas para gastos públicos deben provenir de todas las instituciones públicas que realizan inversiones en el distrito, y de la prioridad que asigne el sector privado a las iniciativas del sector público.

El presupuesto participativo no debe concebirse como un objetivo en sí mismo, sino como una herramienta del plan de desarrollo. A través de los años, esta herramienta ha sido un factor importante en la movilización de las poblaciones. Los principales beneficios de fomentar de manera participativa un plan y un presupuesto son:

- Institucionalización fortalecida y fomento de la ciudadanía a nivel descentralizado.
- Acción concertada que multiplica los recursos existentes, aumentando la eficiencia y la legitimidad del gobierno local.

- Mejora de la capacidad del distrito para gobernar y apuntar al uso más eficiente de recursos escasos, por medio de prácticas participativas democráticas.

Algunas de las labores que se realizan actualmente en Villa El Salvador son:

- Conclusión del documento del plan de desarrollo 2010.
- Redefinición y actualización del modelo de gestión para el plan sostenible y los debates sobre la relación de las mesas redondas temáticas con las zonas locales.
- Desarrollo de la estrategia de comunicaciones.

Durante el proceso, es necesario tener en cuenta cuatro aspectos principales: transparencia, mesas redondas temáticas, información y el comité de gestión del distrito. Lograr la transparencia demandará debates y la actualización anual de las normas en los grupos temáticos y en el ámbito local. Se requiere un proceso normativo para el presupuesto participativo y todos los demás agentes de gestión del plan de desarrollo.

Una prioridad es la explicación de los temas de las mesas redondas temáticas; otra es que los comités de distrito estén a cargo del proceso en las localidades; y que quede claro que el objetivo primordial debe ser favorecer a las organizaciones sociales.

La información necesaria para tomar decisiones constituye un aspecto muy importante. En el momento de decidir las prioridades, es fundamental contar con los elementos necesarios; por medio de sus órganos municipales, el gobierno municipal se ha encargado de proporcionar esta información a las personas responsables de la toma de decisiones en sus localidades; sin embargo, el avance ha sido lento debido a la carencia de recursos (insuficiente personal técnico calificado y otros recursos operativos).

Por último, un asunto de importancia pendiente y gran parte del debate municipal tiene que ver con la función que cumple el comité distrital de desarrollo, y su posición en el plan de desarrollo. Fue innovadora la idea del plan de desarrollo y del presupuesto, como “dos caras de la misma moneda”, y como tal fue necesario seguir la dinámica que se generaba. Si bien definir prioridades y asignar recursos constituyen un reto para las formas sociales tradicionales, estas prácticas mejo-

rarían las capacidades de la población para ejercer ciudadanía y legitimar la gobernabilidad de la ciudad, por petición popular.

Conclusiones

El proceso de participación ciudadana de Villa El Salvador en planeación y elaboración del presupuesto ha tenido varias ventajas y desventajas. Perú no cuenta con un proceso amplio de planeación municipal participativa. Sin embargo, la dinámica de la globalización, y experiencias como las de Villa El Salvador, están produciendo reacciones en el ámbito local y la gente está exigiendo autonomía y participación ciudadana.

La gestión de ciudades, regiones y comunidades pone de relieve las posibilidades efectivas de fortalecer la participación ciudadana con el fin de mejorar la calidad de vida. La participación local fortalecida se percibe como una etapa exitosa de la competencia por intereses locales, en el contexto regional, nacional, subregional y comunitario. Como tal, la descentralización tiene sentido como parte de un proceso de gestión local, con énfasis en participación y democracia.

La interpretación de ciudadanía debería incluir el reconocimiento de los aportes de experiencias históricas, entre ellas los aportes culturales indígenas a la institucionalización, la participación y las prácticas democráticas. Los modelos son catalizadores de procesos, que se resuelven con autonomía y creatividad. El proceso de aprendizaje social y ciudadano se ha convertido en una forma de administrar aprendiendo.

Cuando se ponen en marcha los mecanismos de gestión municipal participativa, es posible lograr su consolidación si están acompañados de imágenes objetivas o visiones del futuro. La suma de estas propuestas es fundamental para consolidar identidades locales, así como la identidad nacional.

Villa El Salvador y su presupuesto participativo ofrecen las lecciones siguientes:

- El consenso de los agentes en torno a una visión compartida del futuro, compartida y construida por todos, fortalece la identidad territorial y las redes sociales.

- La gobernabilidad de un municipio pobre y la optimización del uso de recursos escasos en torno a mecanismos participativos, facilita el proceso de desarrollo sostenible.
- La mejora de la calidad de vida de los habitantes de una ciudad conformada por una población de recursos económicos escasos, involucra a agentes locales y a ciudadanos proactivos, que enfrentan nuevos retos en sus comunidades sociales, económicas y políticas.

Apartándonos de lo local (el grado de identidad de los ciudadanos y su compromiso real), es probable que algunos sistemas descentralizados y participativos se vayan a hacer realidad en algunos municipios donde habrá un proyecto nacional creíble: un horizonte, una visión para el desarrollo. Esta visión comporta un gran reto, en particular en la región de América Latina, donde las democracias tienen que enfrentar, no solamente el desarrollo institucional, sino también procesos económicos de exclusión ciudadana y letargo general de los movimientos sociales.

Referencias

- Azcueta Gorostiza, Michel. 2001. "20 años de democracia municipal en el Perú". *Nuevos Retos*. Escuela Mayor de Gestión Municipal, Lima.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2001. "Estrategia de descentralización y desarrollo de los gobiernos subnacionales en el Perú". Lima.

PARTE IV

DESCENTRALIZACIÓN EN JAPÓN



CAPÍTULO 13



GOBIERNO LOCAL EN JAPÓN

Kiyotaka Yokomichi

Japón, con una superficie de 380.000 km², tiene aproximadamente 120 millones de habitantes. Su sistema de gobierno es de dos niveles, con 47 prefecturas y más de 3.000 municipios. Desde la era Meiji, cuando se convirtió en una nación moderna, Japón no ha variado mucho el número de prefecturas, aunque los municipios han registrado dos fusiones y el número se ha reducido muchísimo de los 70.000 que eran en esa época. La población de una prefectura promedio es de 2,7 millones de habitantes y cubre una superficie de 8.000 km²; la población de un municipio promedio es de 37.000 habitantes, con una superficie cercana a 100 km².

Sin embargo, la población y la superficie muestran grandes variaciones. La población de Tokio metropolitano es de 12 millones, mientras la prefectura de Tottori tiene 600.000 habitantes solamente. Los municipios son de muchos tipos, desde Yokohama, el municipio con el mayor número de habitantes: 3,5 millones, hasta el más pequeño, con 200, una aldea llamada Aogashima-mura, localizada en Tokio. Los gobiernos locales de Japón son, en realidad, muy diversos.

Autoridad de gobiernos locales

La Constitución de Japón garantiza la autonomía local y los gobiernos locales son entidades constitucionalmente garantizadas. Asimismo, la Constitución estipula la autoridad de los gobiernos locales. Por lo general, los tres poderes se refieren al poder legislativo, al administrativo y al judicial, pero la Constitución (Artículo 94) otorga a los gobiernos locales poderes, tanto administrativos como legislativos. El poder legislativo de estos gobiernos incluye ordenanzas decretadas por la Asamblea y regla-

mentaciones establecidas en el marco de las leyes de Japón, por funcionarios de mayor rango (gobernadores y alcaldes). Estos funcionarios no tienen poder judicial, pero sí autoridad policiva. Por ejemplo, cuando se comete un delito, los gobiernos locales (prefecturas) tienen autoridad policiva para capturar al culpable. Mientras tanto, llevar el caso a la justicia, realizar el juicio y ejecutar una sentencia, está dentro de la esfera de la autoridad del gobierno central.

Autoridad integral

A los gobiernos locales se les ha conferido la autoridad de promulgar ordenanzas y desempeñar funciones administrativas dentro de los límites de la ley. Su autoridad es integral y amplia; no se limita a funciones determinadas únicamente, sino que se aplica ampliamente a todos los asuntos relacionados con la región bajo la jurisdicción de un gobierno local, ya se trate de una prefectura o de un municipio. Los gobiernos locales tienen autoridad amplia y de largo alcance en campos que van desde la educación, los servicios públicos, bienestar social, atención de la salud, servicios de bomberos, el cumplimiento de la ley, hasta las corporaciones públicas. No obstante, esta autoridad se ejerce según un sistema en el cual los municipios abordan primero los asuntos que están en capacidad de atender y las prefecturas procesan cuestiones de mayor alcance y otros asuntos que no pueden manejar los municipios. De hecho, Japón adopta esencialmente un concepto similar al principio de la subvencionalidad.

Asignación de funciones

Al gobierno central, prefecturas y municipios se asignan diversas responsabilidades. En general, el gobierno central tiene a su cargo la diplomacia, la defensa, la justicia, las autopistas y las universidades. A las prefecturas les corresponde el cumplimiento de la ley, las escuelas secundarias, la atención de la salud, la industria y la formación vocacional. Los municipios prestan servicios a los ciudadanos encargándose de temas como registro de ciudadanos, servicios de bomberos, planeación urbana, educación obligatoria, acueducto, tratamiento de desechos, y bienestar social, como bienestar infantil y cuidado de los ancianos.

Entonces, en términos de asuntos domésticos, los gobiernos locales procesan más trabajo que el gobierno central. En términos de presupuesto (gasto anual), en una relación de seis a cuatro, los gobiernos locales gastan más dinero y realizan más trabajos que el gobierno central. Entre prefecturas y municipios, esta proporción, entre los gobiernos locales, es de aproximadamente 50 - 50. Por tanto, desde la perspectiva de la escala presupuestaria, lo anterior significa que el gobierno central, las prefecturas y los municipios trabajan en una relación de 4:3:3.

El trabajo del gobierno se procesa de dos maneras. En la primera, el gobierno central, las prefecturas y los municipios comparten la misma función. Esto se entiende con facilidad si tomamos como ejemplo el caso de la educación obligatoria. El gobierno central fija los lineamientos de la educación obligatoria y paga la mitad de los salarios. Las prefecturas asignan el personal y cubren la otra mitad de sus salarios. Por último, los municipios construyen y administran las escuelas y, en realidad, ofrecen educación a los niños y a los estudiantes. En muchos otros campos se puede observar este sistema de funciones compartidas.

La segunda manera en que se procesa el trabajo del gobierno es por medio de la especialización y la superposición. Esta característica se observa, por ejemplo, respecto de los hospitales. Existen hospitales construidos por el gobierno central y también por prefecturas o municipios. En algunos casos, los hospitales nacionales o de las prefecturas suelen ser más especializados, pero el gobierno central, las prefecturas y los municipios pueden ofrecer los mismos servicios hospitalarios, proveyendo así servicios administrativos superpuestos. Lo mismo ocurre con las vías; existen vías de la nación, de las prefecturas y de los municipios. De hecho, esta característica se aplica a las bibliotecas y también a otros servicios.

Participación del gobierno central en los gobiernos locales

Participación legislativa

En parte debido a las funciones compartidas, el gobierno central participa en varios aspectos de las funciones del gobierno local. El gobierno central promulga leyes y la interpretación de esas leyes se analiza en

última instancia en los juicios que conduce el gobierno central. En tanto las leyes sean promulgadas por el gobierno central, los gobiernos locales las deben acatar. Sin embargo, eso no significa que se pueda promulgar cualquier tipo de ley. La Constitución (Artículo 92) estipula que las leyes deben estar en consonancia con el principio de autonomía local. Es cierto que existen ciertos límites a este respecto, pero si el gobierno central promulga una ley, habitualmente los gobiernos locales deben llevar a cabo sus funciones administrativas al tenor de esa ley, y las normas que establecen los gobiernos locales deben estar dentro de sus límites.

Participación administrativa

La participación administrativa se puede dividir en participación autorizada (permiso, orden, instrucción, etc.) y participación no autorizada (asesoría, recomendación, aviso, etc.). Sin embargo, en ambos aspectos y hasta cierta medida, el gobierno central se involucra con los gobiernos locales. El sistema de delegar funciones administrativas a los gobiernos locales conforma la médula de la participación del gobierno central. En este sistema de funciones delegadas a los funcionarios de mayor rango de los gobiernos locales (gobernadores y alcaldes), se les considera como delegados administrativos del gobierno central. No obstante ser políticos elegidos por los ciudadanos, en ellos se delegan ciertas funciones del gobierno central. En relación con esto, los gobiernos locales se desempeñan como un ente administrativo del gobierno central. Además, como unidades administrativas del gobierno central, los gobiernos locales se encuentran bajo el control y supervisión integrales del gobierno central, sujetos a órdenes y a diversas formas de participación administrativa por parte del gobierno central. Estas funciones delegadas han continuado dominando gran parte del trabajo de los gobiernos locales.

Participación financiera

El gobierno central distribuye a los gobiernos locales recursos financieros como subsidios e impuestos de asignaciones locales. Se trata de un sistema por medio del cual el gobierno central controla las funciones de los gobiernos locales. Aunque los gobiernos locales tienen autoridad para contraer deudas, necesitan permiso del gobierno central para hacerlo

(es necesario tener en cuenta que este sistema se va a reemplazar por uno de consulta). Si bien, en términos de comparación internacional, Japón cuenta con una oferta significativa de impuestos locales, resulta poco en relación con el gran volumen de trabajo que se debe procesar. Como los gobiernos locales no pueden funcionar sin recibir del gobierno central subsidios o impuestos de asignación local, y como no pueden contratar deudas sin permiso del gobierno central, se encuentran sometidos a un fuerte control financiero por parte del gobierno central.

Autonomía local estandarizada

En Japón, la autonomía local se ha estandarizado en extremo con respecto a la organización y a la gestión administrativa. Cada prefectura tiene el mismo tipo de organización y realiza el mismo tipo de trabajo de la misma manera. Si bien pueden variar de tamaño, también en los municipios existen funciones y formas organizativas similares. Sin embargo, no se trata necesariamente de una situación negativa. En particular, después de la conversión del país en un Estado moderno en la era Meiji y después de la posguerra, en los años de recuperación de la Segunda Guerra Mundial, la autonomía local estandarizada ha aumentado la capacidad del país para ofrecer un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos. En otras palabras, por ejemplo, en todo el país se han prestado servicios administrativos estandarizados de educación y salud. Es más, las políticas de un desarrollo nacional equilibrado han permitido a los gobiernos locales invertir en vías y en otros tipos de infraestructura.

Participación ciudadana en el gobierno local

Sistemas electorales y sistema directo de petición

En Japón, un sistema de representación dual constituye una de las principales características de los gobiernos locales. Al tenor de la Constitución (Artículo 93), no solamente los miembros de la Asamblea, sino todos los funcionarios de mayor rango (gobernadores y alcaldes), se eligen por medio de elección directa. La Constitución también reconoce a los ciudadanos el derecho de petición directa. Una vez se recoge un número determinado de firmas, los ciudadanos pueden presentar una peti-

ción para la promulgación de ordenanzas, auditorías, disolución de la Asamblea o la destitución de los funcionarios de mayor rango y de los miembros de la Asamblea. Además, como mecanismos para corregir gastos ilegales o inapropiados por parte de los gobiernos locales, también existen sistemas, como los de peticiones de auditorías por parte de los ciudadanos y demandas judiciales ciudadanas. Por tanto, el sistema de participación ciudadana está considerablemente bien desarrollado y es muy riguroso.

Formas de participación ciudadana

Con el propósito de alentar una mayor participación ciudadana, muchos gobiernos locales han promulgado ordenanzas de divulgación de información e introducido un sistema según el cual se divulga la información a petición de los ciudadanos. Los gobiernos locales también han emprendido esfuerzos para escuchar la voz de los ciudadanos por otros medios distintos de la Asamblea y están creando sistemas de conferencias, comités ciudadanos y audiencias públicas, de manera que los ciudadanos puedan participar en proyectos de planeación y de ley. Además, algunos gobiernos locales han adoptado el sistema de referendo local, según el cual se toman decisiones sobre asuntos puntuales por medio de la votación ciudadana.

Retos de una sociedad descentralizada

Reformas de la descentralización

Como un cambio reciente a gran escala de la autonomía local, en Japón también han logrado grandes avances las reformas de la descentralización. De significativa importancia ha sido la Ley de Descentralización, promulgada en 1999 y puesta en vigor a partir de abril de 2000. El mayor logro de esta ley ha sido la disminución de la participación del gobierno central en las funciones de los gobiernos locales, en particular en los aspectos administrativos. La abolición del sistema de función delegada es simbólica de esta reforma.

Como agencias del gobierno central, hasta ahora los gobiernos locales han desempeñado sus funciones en cumplimiento de la disposición

del gobierno central. Sin embargo, la Ley de Descentralización ha permitido a los gobiernos locales procesar todo el trabajo por su cuenta (aunque todavía persiste cierta participación del gobierno central, por supuesto), y con mayor potestad que antes. Lo anterior significa que la forma estandarizada de gobierno local de Japón que ha prevalecido hasta la fecha, de ahora en adelante va a cambiar seguramente a formas más diversificadas. Asimismo señala la obligación de cada gobierno local de procesar su propio trabajo según los principios de autodeterminación y responsabilidad propia.

Aspectos futuros

En medio de estos cambios, uno de los primeros temas que se debe abordar es el establecimiento de un sistema administrativo local, capaz de responder a las recientes reformas de descentralización. No se trata precisamente de un problema para las prefecturas. Sin embargo, los municipios pequeños que no son compatibles con estas reformas se deben fusionar con otros y expandirse proporcionalmente. En consecuencia, la fusión es nuevamente un aspecto importante entre los municipios.

El segundo aspecto es seguir adelante con las reformas administrativas. Si los gobiernos locales van a funcionar con autodeterminación y responsabilidad propia, deben hacer un esfuerzo para crear un sistema administrativo más eficiente. La situación económica y financiera actual también fomenta esta reforma.

Tercero, es necesario llevar a un nivel superior las reformas de descentralización. En este caso, el enfoque de las reformas de descentralización se puso en la revisión y reforma de la participación administrativa del gobierno central. Todavía falta por reducir la participación del gobierno central en asuntos financieros locales. Por una parte, es necesario disminuir los subsidios del gobierno central y, por la otra, es necesario aumentar las rentas fiscales representadas principalmente en impuestos locales que pueden utilizar con entera libertad los gobiernos locales. Se está haciendo palpable la necesidad de reformas basadas en este tipo de perspectivas y en la actualidad son objeto de análisis.

El último aspecto es un mayor fomento de la participación ciudadana. Hasta ahora, en razón del sistema de función delegada, los municipios y, en particular, las prefecturas, han mostrado sobre todo las características de un órgano estatal local. Sin embargo, con la abolición

de este sistema, cada vez se hace más necesario que el gobierno local actúe como una institución que, antes que al Estado, cuide a sus ciudadanos, considere sus necesidades y preste servicios públicos. Por razones financieras en parte, eso requerirá mayor colaboración de los ciudadanos. Los ciudadanos no deben esperar que la administración haga todo por ellos. Más bien, la administración debe hacer su parte y los ciudadanos también lo que les corresponda y, juntos deben mantener y mejorar el nivel de los servicios públicos; se hace necesario hacer esfuerzos tendientes a hacer realidad este ideal.

En resumen, desde la era Meiji, Japón ha intentado construir una nación moderna y un Estado de bienestar. Con este propósito ha tratado de ofrecer en todo el país el mismo nivel de servicios públicos, involucrando al gobierno central en las funciones de los gobiernos locales. A la vez, ha avanzado con desarrollos encaminados a un crecimiento equilibrado. Ahora que se ha logrado cierto nivel, el gobierno central debe disminuir su participación (administrativa y financiera) y construir una sociedad diversificada y descentralizada, en la cual cada gobierno pueda desempeñar de manera independiente sus funciones administrativas regionales, considerando las necesidades de sus ciudadanos y con su cooperación. En opinión del autor, lo anterior ha significado que Japón está entrando en una nueva era.

CAPÍTULO 14



DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN JAPÓN

Katsuhito Imai

Japón es un Estado unitario, es decir, el gobierno está compuesto por dos niveles: el gobierno central y gobiernos locales. En consecuencia, en Japón, la descentralización fiscal es un asunto concerniente a los dos niveles de gobierno. En comparación, en los estados federales el gobierno es de tres niveles, compuestos por el federal, provincial y local. Se puede decir que, en los estados federales, la descentralización fiscal es un tema relacionado con el gobierno federal y con los gobiernos provinciales. De esta manera, cuando se refiere a la descentralización fiscal, es necesario tener en cuenta que dicho enfoque difiere entre estados unitarios y estado federales.

En Japón, los gobiernos locales incluyen 47 prefecturas y más de 3.000 municipios.¹ Respecto a la división de funciones entre el gran número de gobiernos locales y el gobierno central, la Ley de autonomía local estipula que el gobierno local está a cargo de asuntos administrativos relacionados con:

- La existencia del Estado en la comunidad internacional.
- Normas básicas comunes concernientes a las actividades de los ciudadanos y a la autonomía local, las cuales se consideran bien establecidas de manera uniforme en todo el país.

¹ A las prefecturas y a los municipios se les conoce como autoridades ordinarias locales. Los 23 distritos especiales de Tokio y otras autoridades locales especiales también son gobiernos locales, pero en este documento, por *gobiernos locales* se entienden las prefecturas y los municipios únicamente.

- Los proyectos que deberían emprenderse a escala nacional o desde una perspectiva nacional.
- Otras actividades que, en esencia, debería desempeñar el Estado.

Los gobiernos locales deben asumir ampliamente el papel de realizar de manera integral y autónoma la administración regional, según el principio básico de fomentar el bienestar de los ciudadanos. Las prefecturas deben conducir los asuntos administrativos que, necesariamente, requieren un procesamiento de base amplia, y los municipios o las autoridades locales básicas deben manejar los asuntos administrativos, excepto aquellos manejados por las prefecturas.

Dos tipos de descentralización

En general, existen dos tipos de descentralización, un modelo separatista y uno integracionista; debates recientes parecen indicar un predominio del primer modelo, originado en Inglaterra en el siglo XIX, sobre el segundo. Al predominio del modelo separatista lo sustenta su fuerte consistencia lógica con el modelo de la economía de mercado. En consecuencia, el modelo separatista pone gran énfasis en la competencia entre gobiernos locales con base en la idea de “votar con los pies”.

En comparación, el modelo integracionista otorga importancia a preservar un nivel nacional mínimo de servicios prestados por gobiernos locales, y mantener la igualdad entre gobiernos locales en las cargas tributarias locales. El modelo hace hincapié en la función del gobierno central para determinar estándares nacionales mínimos, mantener el control de los gobiernos locales, de manera que se mantengan los estándares y prestar asistencia fiscal a los gobiernos locales cuando sea necesario.

El autor preferiría el modelo integracionista al separatista, por una razón. Cuando se trata de compañías, en particular corporaciones a gran escala, es muy fácil asumir el modelo de votar con los pies, pero cuando se trata de hogares a título individual, solamente se puede proyectar para un grupo reducido de hogares de ingreso alto. Las relaciones fiscales intergubernamentales de Japón ofrecen un ejemplo común del modelo integracionista.

Relaciones fiscales intergubernamentales de Japón

Asignación de fuentes tributarias

En el cuadro 14.1 aparece la asignación de fuentes tributarias en Japón. El primer punto es que la Ley tributaria local, establecida por el gobierno central, prescribe gran parte de los impuestos locales de prefectura y municipio, entre ellos aspectos básicos como rubros sujetos a impuesto, contribuyentes, base tributaria y tasa impositiva.

Hace poco, además de los impuestos locales estatutarios prescritos por la Ley tributaria local, otros no prescritos por ésta, han reducido la carga de impuestos. El cuadro 14.1 se refiere a éstos como otros impuestos, por ejemplo, los impuestos locales discrecionales que pueden imponer las prefecturas y los municipios de manera independiente. Sin embargo, los impuestos locales discrecionales representan solamente una fracción del total, dado que los impuestos nacionales y los impuestos locales estatutarios constituyen el grueso de la base tributaria principal.

El segundo punto es que la renta tributaria local asciende a 41,5% del total de la renta por concepto de impuestos (cuadro 14.1). Esta participación es bastante alta cuando se la compara, por ejemplo, con el Reino Unido, también un Estado unitario. Sin embargo, no necesariamente todos los gobiernos locales de Japón pueden conducir asuntos administrativos únicamente con impuestos estatutarios, porque la base tributaria para el impuesto local es distinta en todas las regiones. Se hace necesaria la transferencia fiscal del gobierno central a los gobiernos locales.

Relación entre la financiación nacional y local

En Japón, la relación fiscal intergubernamental constituye un ejemplo típico del modelo integracionista. El gobierno central distribuye entre los gobiernos locales un subsidio local de impuesto de asignación con el objeto de ajustar el desequilibrio en las rentas anuales de esos gobiernos, permitirles prestar servicios estándar y hacer inversiones públicas básicas. Su uso no tiene restricciones, buscando preservar el principio de autonomía básica. Los gobiernos locales que reciben un subsidio local de impuesto de asignación pueden aplicarla al fin que quieran. En

Cuadro 14.1. Asignación de fuentes fiscales en Japón, 1999

Fuente tributaria	Central	Local	Total
<i>Miles de millones de yenes</i>			
Impuestos sobre la renta, utilidades e incremento patrimonial			
Total	26.242	15.839	42.081
Personas	15.447	9.311	24.758
Empresas	10.795	6.528	17.323
Impuesto a la propiedad	3.449	11.339	14.788
Impuestos a bienes y servicios			
Total	19.523	7.440	26.963
Impuesto general	10.447	2.479	12.926
Impuestos a bienes y servicios específicos	7.932	3.086	11.018
Otros impuestos a bienes y servicios	1.144	1.875	3.019
Otros impuestos	–	341	341
Total	49.214	34.959	84.173
Porcentaje			
Impuesto a la renta, utilidades e incremento patrimonial			
Total	62,4	37,6	100
Personas	62,4	37,6	100
Empresas	62,3	37,7	100
Impuesto a la propiedad	23,3	76,7	100
Impuestos a bienes y servicios			
Total	72,4	27,6	100
Impuesto general	80,8	19,2	100
Impuesto a bienes y servicios específicos	72,0	28,0	100
Otros impuestos a bienes y servicios	37,9	62,1	100
Otros impuestos	–	100,0	100
Total	58,5	41,5	100
<i>Fuente: OCDE, Estadísticas de rentas 1965–2000.</i>			

esencia, es igual a los impuestos locales cobrados por los gobiernos locales que no tienen restricciones sobre la forma en que los utilizan.

El gobierno central promulgó la Ley de Subsidios Locales, estipulando detalles para el subsidio local de impuesto de asignación. El contexto del subsidio tiene tres partes. Primero, el monto total del subsidio local de impuesto de asignación se determina a partir de un porcentaje fijo de cinco impuestos nacionales (35,8% del impuesto a la empresa, 32% del impuesto sobre la renta, 32% del impuesto a los licores, 29,5% del impuesto al consumo y 25% del impuesto a los cigarrillos), y la renta financiera estándar y la demanda con base con los planes fiscales de los gobiernos locales.

Segundo, el subsidio ordinario local de impuesto de asignación que se va a distribuir a cada gobierno se calcula de la siguiente manera:

- Subsidio ordinario local de impuesto de asignación = demanda financiera estándar – rentas financieras estándar.
- Demanda financiera estándar = costo unitario X valor numérico de la unidad de medición X coeficiente de ajuste.
- Renta financiera estándar = porcentaje fijo de rentas estándar de impuestos locales (80% para prefecturas, 5% para municipios) + rentas de impuesto local de transferencias, etc.

El costo unitario se refiere al costo necesario por una unidad de servicio cuya unidad se establece para servicios estándar prestados por un gobierno estándar local. Por ejemplo, para los costos de la educación obligatoria, una parte importante la determina el número de maestros para un número fijo de estudiantes, de modo que el costo unitario sería el salario estándar por maestro.

Tercero, la necesidad se calcula con base en el índice de capacidad financiera, el cual es una renta financiera estándar dividida por la demanda financiera estándar. Los gobiernos locales con un índice de capacidad financiera de 1 o más, están en capacidad de cumplir sus funciones con los ingresos provenientes de sus impuestos locales únicamente.

El cuadro 14.2 muestra la difusión del índice de capacidad financiera. Solamente una prefectura y 155 municipios cuentan con un índice de capacidad financiera mayor a uno. La mayoría de los gobiernos locales no están en capacidad de desempeñar sus funciones únicamente con las rentas de los impuestos locales. El sistema de subsidio local de impuesto de asignación permite a todos los gobiernos locales prestar servicios estándar y hacer inversiones públicas básicas.

Cuadro 14.2. Índice de capacidad financiera por nivel de gobierno, 2002

Nivel de gobierno	Menos de 0,3		0,3 – 0,5		0,5 – 1,0		Más de 1,0		Total		Valor promedio
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Prefecturas	11	23,4	18	38,3	17	36,2	1	2,1	47	100	0,48
Ciudades, pueblos y aldeas	1.428	44,2	797	24,7	852	26,4	155	4,8	3.232	100	0,42
Ciudades grandes	–	–	–	–	L10	83,3	2	16,7	12	100	0,86
Ciudades núcleo	–	–	–	–	C10	83,3	2	16,7	12	100	0,90
Ciudades	29	4,5	111	17,2	403	62,6	101	15,7	644	100	0,71
Ciudades medianas	–	–	1	0,5	131	66,8	64	32,7	196	100	0,91
Ciudades pequeñas	29	6,5	110	24,6	272	60,7	37	8,3	448	100	0,63
Pueblos y aldeas	1.399	54,6	686	26,8	429	16,7	50	2,0	2.564	100	0,34
Total	1.439	43,9	815	24,9	869	26,5	156	4,8	3.279	100	–

Fuente: Informe oficial sobre financiación pública local, 2002. Ministerio de gestión pública. Asuntos internos, plagas y telecomunicaciones. Gobierno de Japón.

Los desembolsos del Tesoro Nacional asignados a los gobiernos locales son mayores que el subsidio local de impuesto de asignación (expresado como subsidios a los municipios en el gasto anual del gobierno central, y como subsidios del Tesoro Nacional en las rentas anuales de los gobiernos locales). Se trata de un subsidio específico con un uso determinado de antemano. En consecuencia, con respecto al principio de autonomía local, no es un subsidio deseable.

Del gasto anual del gobierno central, 36,5% se asigna a los gobiernos locales, y 38,5% de la renta anual de los gobiernos locales, proviene del gobierno central. A las rentas tributarias locales solamente les corresponde 39,9% de la renta total de los gobiernos locales. La transferencia fiscal a gran escala de Japón es una característica importante de las relaciones fiscales intergubernamentales del país.

En los cuadros 14.3 y 14.4 se indica la forma en que el gobierno central y los locales funcionan con base en estas transferencias fiscales. En el cuadro 14.3, el pago total del Estado a gastos locales menos la financiación local es igual al monto desembolsado por el Tesoro Nacional. Los gastos con financiación local se refieren al subsidio local de impuesto de asignación. En el cuadro 14.4, 64,6% del gasto total del gobierno son gastos de gobierno local. Excluyendo el hecho que ciento por ciento de los gastos de defensa y 93% de los gastos de pensiones están a cargo del gobierno central, el cuadro indica que los gobiernos locales prestan la mayor parte de otros servicios. Tal es el resultado de la transferencia fiscal a gran escala.

Fortalecimiento de los cimientos de la financiación local

Reducir la brecha producida por la participación de los gobiernos locales en el gasto y la renta tributaria total del gobierno, constituye uno de los aspectos que es necesario resolver con el fin de hacer realidad la descentralización fiscal. En el cuadro 14.4, el 35,4% del gasto total del gobierno es nacional, mientras que 64,6% representa gastos locales. Sin embargo, en términos de rentas tributarias totales, el Estado y los gobiernos locales obtienen respectivamente 58,5 y 41,5% (cuadro 14.1).

Se hace necesario reducir los desembolsos del Tesoro Nacional y aumentar los impuestos locales o el subsidio local de impuesto de asig-

Cuadro 14.3. Transferencia de gastos del gobierno central y de gobiernos locales, 2002
(Miles de millones de yenes)

Clasificación de los gastos	Gastos totales				Pago del gobierno central al local (C)	Pago del gobierno local al central (D)
	Gobierno central (excluyendo duplicaciones)			Local (B)		
	Cuenta general	Cuenta especial	Total neto (A)			
Organización	42.235	—	42.235	158.658	2.517	—
Financiación Local	139.690	309.741	193.124	—	188.952	—
Defensa	48.407	—	48.407	—	282	—
Preservación y desarrollo de tierras nacionales	103.889	86.596	133.440	255.697	57.212	12.694
Industrial y económico	33.129	5.389	33.278	75.167	6.633	—
Educación	63.114	—	63.114	187.699	35.136	—
Seguridad social relacionada	172.789	1.803	174.330	216.813	45.937	—
Pensiones	16.522	—	16.522	1.252	—	—
Bonos del Tesoro	160.839	—	160.839	94.911	—	—
Apropiación del presupuesto del año anterior	—	—	—	64	—	—
Otros	7.865	—	7.865	—	—	—
Total	788.479	403.529	873.154	990.261	336.669	12.694

Fuente: Informe oficial sobre financiación pública local, 2002. Ministerio de gestión pública. Asuntos internos, plagas y telecomunicaciones. Gobierno de Japón.

Cuadro 14.4. Gastos netos del gobierno central y local, 2002
(Miles de millones de yenes)

Clasificación de los gastos	Gobierno central ^a		Gobiernos locales ^a		Total ^a	
	A-C	Porcentaje compartido	B-D	Porcentaje compartido	E+F	Porcentaje compartido
Organización	39.718	20,0	158.658	80,0	198.376	100
Financiación local	4.172	100,0	-	-	4.172	100
Defensa	48.125	100,0	-	-	48.125	100
Preservación y desarrollo de tierras nacionales	76.228	23,9	243.003	76,1	319.231	100
Industrial y económico	26.645	26,2	75.167	73,8	101.812	100
Educación	27.978	13,0	187.699	87,0	215.677	100
Seguridad social relacionada	128.393	37,2	216.813	62,8	345.206	100
Pensiones	16.522	93,0	1.252	7,0	17.774	100
Bonos del Tesoro	160.839	62,9	94.911	37,1	255.750	100
Apropiación del presupuesto del año anterior	-	-	64	100,0	64	100
Otros	7.865	100,0	-	-	7.865	100
Total	536.485	35,4	977.567	64,6	1.514.052	100

^a A, B, C, D y E se refieren a las columnas del Cuadro 14.3.

Fuente: *Informe oficial sobre financiación pública local, 2002*. Ministerio de gestión pública. Asuntos internos, plagas y telecomunicaciones. Gobierno de Japón.

nación, para poder cerrar esta brecha. Considerando la importancia de la responsabilidad fiscal, antes que aumentar el subsidio local de impuesto de asignación, tal vez sería mejor aumentar los impuestos que pueden imponer los gobiernos locales.

De todas maneras, hacerlo realidad sería difícil porque todos los ministerios y órganos del gobierno se resistirían a una reducción del desembolso del Tesoro Nacional. Como los ministerios y los órganos del gobierno central ejercen control sobre los gobiernos locales respecto de los asuntos comerciales bajo su jurisdicción a través de la asignación de desembolsos del Tesoro Nacional, de hecho, reducir los desembolsos disminuiría la autoridad de los ministerios y órganos del gobierno.

El Ministerio de Hacienda también se opondría a la transferencia a los gobiernos locales de fuentes tributarias. La dependencia de la financiación central de bonos del Tesoro asciende a 37,9% y, por tanto, el Ministerio de Hacienda busca reducir ese nivel de dependencia y, para poder hacerlo, pretende aumentar la renta tributaria. Considerando la grave situación de las finanzas del gobierno central, resultaría en extremo difícil, simplemente aumentar el porcentaje fijo de los cinco impuestos nacionales que determinan el monto total del subsidio local de impuesto de asignación.

Tal vez existan temores sobre reducir los desembolsos del Tesoro Nacional y el subsidio local de impuesto de asignación, sin tener en cuenta los recursos fiscales de los gobiernos locales. Más bien, como se describe en el presente capítulo, los gobiernos deberían desarrollar métodos para fortalecer las bases de las finanzas locales.

CAPÍTULO 15



EL GOBIERNO DE TOKIO METROPOLITANO

Tomoyuki Kamiyama

En el presente capítulo se analizan las reformas administrativas del gobierno de Tokio metropolitano. En el apéndice 15.1 aparece la localización de la megalópolis y de la metrópolis de Tokio. El gobierno de Tokio metropolitano se refiere a la región que incluye a la metrópolis, a las tres prefecturas de Saitama, Chiba y Kanagawa y a la megalópolis de Tokio. En la actualidad se analizan varias reformas de descentralización para esta última.

El cuadro 15.1 presenta estadísticas generales para Japón, megalópolis y metrópolis de Tokio. La superficie total de Japón es 377.000 km² aproximadamente, de los cuales la metrópolis de Tokio apenas ocupa 1%. Aun la megalópolis de Tokio (Tokio y tres prefecturas) en total representa apenas 4%. Sin embargo, cerca de 10% de toda la población de Japón, la cual supera los 126,9 millones de habitantes, vive en la metrópolis de Tokio. En otras palabras, 10% de la población vive en un área equivalente a 1% de la superficie interna total. Con respecto a la megalópolis de Tokio, la cifra es 26%, lo que quiere decir que uno de cada cuatro ciudadanos japoneses vive en un área muy pequeña, que representa solamente 4% de la totalidad del territorio nacional.

En efecto, un número considerablemente grande de personas se concentra en la megalópolis de Tokio. La densidad de la población es, por consiguiente, demasiado alta, con 5.500 personas por km² en la metrópolis, en comparación con 336 personas por km² en Japón (cuadro 15.1). En relación con el gasto bruto interno de prefectura, el cual corresponde al PIB para todo el país, las actividades económicas desarrolladas en el 1% del país, representan 17% de todas las actividades económicas. La megalópolis de Tokio desarrolla cerca de 31% de todas las actividades

Cuadro 15.1. Japón, Metrópolis de Tokio y Megalópolis de Tokio

Indicador	Japón	Megalópolis de Tokio		Metrópolis de Tokio	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Superficie (km ²)	377.873	13.556	4	2.187	1
Población	126.925.843	33.418.366	26	12.064.101	10
Densidad de población (por km ²)	336	2.465	—	5.516	—
Gastos internos brutos de prefectura (millones de yenes constantes)	473.874.499	144.634.795	31	80.626.763	17
Establecimientos	6.350.146	1.507.810	24	724.770	11
Longitud real total de vías (km)	1.166.340	132.393	11	23.384	2
Tasa de difusión del alcantarillado (Porcentaje)	59	73	—	90	—

Fuente: Datos oficiales.

económicas del país. El número de establecimientos, la longitud real de las vías y las tasas de distribución del alcantarillado muestran una tendencia similar a la de la población. La zona se encuentra bajo la jurisdicción del gobierno de Tokio metropolitano.

Estructura política y administrativa

El gobierno de Tokio metropolitano es una organización enorme. El órgano legislativo es el primer nivel; por debajo de este nivel se encuentra el órgano ejecutivo. Con el gobernador a la cabeza, el gobierno se divide en varios departamentos y oficinas. La Oficina del Gobernador se divide en 16 oficinas, que son las empresas públicas que controlan el transporte urbano, acueducto y alcantarillado, además de unas diez comisiones administrativas.

El cuadro 15.2 presenta datos sobre el gobierno de Tokio metropolitano. En su totalidad, el número regular de empleados era de 175.991 en el año fiscal 2002. De este total, la Oficina del Gobernador comprende 33.496 funcionarios; empresas públicas, 17.731; el cuerpo docente de las escuelas primaria, secundaria básica y secundaria, 62.487; policía, 44.644; y departamento de bomberos, 17.993. Este último forma parte de la ad-

Cuadro 15.2. Gobierno de Tokio Metropolitano, 2002

Indicador	Valor
<i>Funcionarios</i>	
Número de funcionarios regulares (año fiscal 2002)	175.991
Despacho del gobernador	33.496
Empresas públicas	17.371
Instituciones educativas	62.487
Departamento metropolitano de policía	44.644
Departamento de bomberos de Tokio	17.993
<i>Millones de yenes</i>	
Presupuesto bruto ^a	11.973.742
Cuenta general	5.907.800
Cuentas especiales	4.070.498
Cuentas de las empresas públicas	1.995.444
^a El presupuesto bruto incluye superposiciones de 2.938.253 yenes en cada cuenta. Fuente: datos oficiales.	

ministración municipal, pero en el caso de Tokio metropolitano, cae bajo la jurisdicción del gobierno de Tokio metropolitano, por tanto el gobierno de Tokio metropolitano tiene más de 175.000 empleados.

El presupuesto bruto asciende a un total de 11.973,7 millones de millones de yenes, y se divide entre cuentas generales, especiales y de las empresas públicas (cuadro 15.2). La participación de las empresas públicas –acueducto, alcantarillado y transporte– asciende aproximadamente a 2.000 millones de millones de yenes. En estas se incluyen superposiciones de cerca de 2.900 millones de millones de yenes en cada cuenta pero, en su conjunto, un presupuesto de aproximadamente 12.000 millones de millones de yenes cubre las operaciones administrativas. Como tal, el hecho que un número tan enorme de personas desempeñe las operaciones administrativas, constituye una característica distintiva de la organización.

Aunque Japón tiene un sistema de autonomía local, la metrópolis de Tokio tiene características peculiares entre todos los gobiernos locales. En Japón existen dos tipos de gobiernos locales: los ordinarios locales y los especiales. Los primeros a su vez se dividen en prefecturas, que son gobiernos de toda la región, y municipios, que son gobiernos básicos. Todo Japón está dividido y es gobernado por 47 gobiernos de región. Dentro de las regiones hay más de 3.200 municipios, los cuales están compuestos por 663 ciudades generales, 1.981 pueblos, 562 aldeas, y ciudades especiales llamadas ciudades designadas por el gobierno.

El requisito legal para el establecimiento de una ciudad designada es una población de más de 500.000 habitantes. En términos funcionales, hasta ahora las ciudades a gran escala, con poblaciones de un millón aproximadamente, se han designado como tales y en ellas se ha delegado parte de los asuntos administrativos de la prefectura. Las ciudades designadas por el gobierno son 12 y, de hecho, ellas asumen la administración de las prefecturas. Muchas funciones administrativas que normalmente desempeñan las prefecturas, como las relacionadas con bienestar, salud y saneamiento y, en particular, planeación urbana, se han transferido de las prefecturas a las ciudades. Los gobiernos ordinarios son la forma básica, aunque también existen gobiernos especiales locales. Entre estos existen áreas denominadas distritos especiales, que únicamente existen en la metrópolis de Tokio.

En la actualidad, la zona ocupada por los distritos especiales se encuentra dividida en 23 distritos pero, en un principio, pertenecía a una

ciudad llamada Ciudad de Tokio. Ciudad de Tokio y la entonces prefectura del gobierno regional de Tokio, se fusionaron en 1943 para convertirse en el actual gobierno de Tokio metropolitano. En ese entonces, al gobierno de Tokio metropolitano se le confió la administración de la ciudad en la zona actual de los 23 distritos. Aun hoy, en lugar de los distritos especiales, el gobierno de Tokio metropolitano desempeña directamente muchas funciones administrativas. Muchos asuntos administrativos se han transferido del gobierno de Tokio metropolitano a los distritos especiales. Sin embargo, en comparación con los municipios de la metrópolis de Tokio, el gobierno de Tokio metropolitano continúa jugando un papel de importancia en los distritos especiales. Lo anterior se refleja en el hecho de que el gobierno de Tokio metropolitano asume la responsabilidad del acueducto, el alcantarillado y el departamento de bomberos.

Cambios sociales y económicos

El acelerado cambio en la estructura demográfica, debido a la baja tasa de natalidad y al envejecimiento de la población, representa uno de los cambios sociales más importantes. A la gente mayor de 65 años se la conoce como ciudadanos mayores y, para el año 2015 su número aumentará en poco menos de uno por cada cuatro personas de la población total, incluyendo a Tokio metropolitano. Con una población en proceso de envejecimiento y un número de niños en decrecimiento, lo más seguro es que la sociedad registre una tendencia a la despoblación. Lo anterior se aplica a todo Japón, pero en tanto la población total de Japón llegue al nivel máximo en 2006, se estima que la población de Tokio comenzará a disminuir poco después en 2010. En la actualidad se hacen preparativos para la planeación y ejecución de un programa de regeneración de grandes zonas urbanas, sobre todo en las ciudades grandes de Japón, como Tokio y Osaka. Las actividades económicas del país son cada vez más globales, mientras se intensifica la competencia entre ciudades. La economía deflacionaria ha empeorado, con una disminución de la competitividad industrial, en la industria manufacturera y en otras industrias.

Bajo este tipo de cambios sociales y económicos, las autoridades administrativas de Japón enfrentan problemas diversos; se ha registrado una crisis financiera sin precedentes. Debido a la recesión de la econo-

mía japonesa, la recaudación tributaria metropolitana ha sido en extremo baja, de modo que, por cuatro años consecutivos, desde el año fiscal de 1998 hasta el de 2001, el pago de cuentas registró pérdidas. Asimismo se proyectaba que las perspectivas de rentas tributarias metropolitanas para el año fiscal de 2002 serían bastante sombrías. En medio de una fuerte competencia entre ciudades, también se observa un mayor grado de competencia entre gobiernos locales. Una expresión clave apropiada para esta competencia bien podría ser “de la estandarización a la diversificación”. La estandarización era la norma hasta cuando se logró el nivel nacional mínimo de servicios, pero a partir de entonces la tendencia ha cambiado a la diversificación.

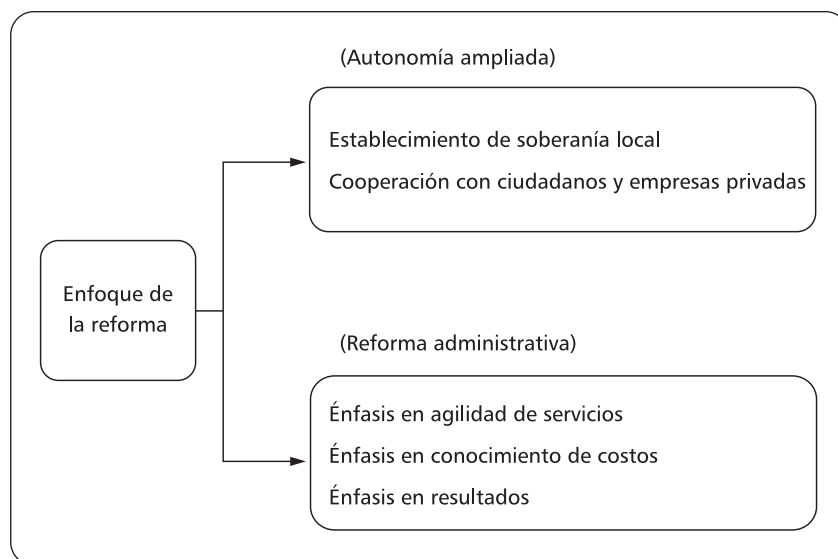
Las necesidades administrativas se han vuelto cada vez más complejas e intrincadas y los ciudadanos muestran mayor interés en la administración. Hasta ahora, el énfasis de la administración se ha puesto con mayor frecuencia que nunca en procedimientos y procesos, pero comienza a desplazarse asignando importancia a los resultados. Además, la grave situación financiera significa que es necesario reducir de manera significativa el número de funcionarios públicos. Este hecho exige una utilización mayor de las capacidades de un número limitado de empleados.

Reformas

Las reformas administrativas del gobierno de Tokio metropolitano tienen que ver con autonomía y manejo de la autonomía. Los pilares de la autonomía son el establecimiento de la soberanía local y la gestión en cooperación con ciudadanos y empresas privadas, es decir, con la participación pública. Los pilares son tres por el lado de la gestión. El primero es el énfasis en la agilidad de los servicios. En una organización con un número sorprendente de personas, los ajustes internos del proceso decisorio son dispendiosos en extremo. Ha habido críticas en el sentido de que la demora está impidiendo que la reforma avance al ritmo de los cambios en el entorno social y económico. El segundo pilar es el conocimiento de los costos. De nuevo, y debido a la grave situación financiera, se espera que el presupuesto se va a ejecutar de la manera más eficiente posible. El tercer pilar es un énfasis en los resultados.

Las responsabilidades se dividen entre la administración y el sector privado. La administración prestaba la mayor parte de los servicios hasta cuando se logró el mínimo nacional. Desde entonces, además de la administración, varios organismos –entre ellos organizaciones sin fines de lucro, voluntarios, empresas privadas, la comunidad local y los ciudadanos– tienen que jugar un papel en la prestación de servicios públicos. La complejidad y diversificación de la función administrativa ha necesitado un cambio de manera que cada ente pueda responder más estrechamente a diversas necesidades administrativas (véase gráfico 15.1).

Gráfico 15.1. El enfoque de la reforma administrativa del gobierno de Tokio metropolitano



Relación entre gobierno central y gobierno local

La tendencia actual es hacia la descentralización. Debido a la Ley de Delegación de Poderes, promulgada en 1999 y en vigor a partir de abril de 2000, la relación entre gobierno nacional y gobierno local ha cambiado de una estructura vertical a una relación horizontal y cooperativa; el gobierno central se había involucrado en aspectos legislativos, administrativos y financieros de los gobiernos locales. Esa ley restringió el papel

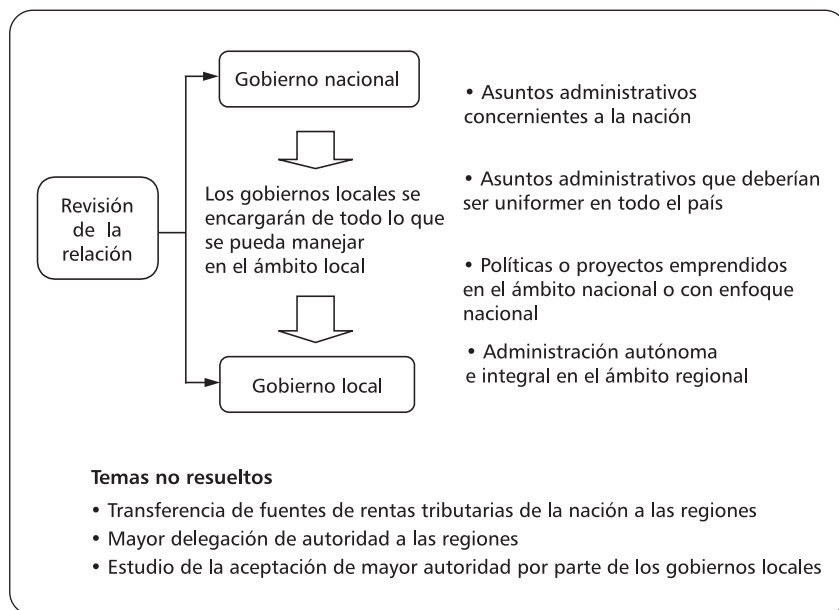
del gobierno nacional a asuntos administrativos relacionados con la existencia de la nación y otros que preferiblemente deberían ser uniformes para todo el país, y políticas y proyectos emprendidos en el ámbito nacional con un enfoque local. La Ley exigió que los gobiernos locales realizaran una administración autónoma e integral en el ámbito local. Según el concepto de que los gobiernos locales asuman todo lo que puedan manejar en el ámbito local, la tendencia se está desplazando del gobierno nacional a los gobiernos locales.

No obstante, todavía quedan cuestiones por resolver, una de las cuales tiene que ver con los impuestos. La proporción de impuestos nacionales recaudados por el gobierno nacional y el impuesto local recaudado por los gobiernos locales, es aproximadamente de seis a cuatro. Una estimación aproximada de la relación de gastos del gobierno nacional y de los gobiernos locales es exactamente lo contrario: de cuatro a seis. Esta reversión de la relación ocurre en razón de las transferencias de impuestos locales de asignación y de desembolsos del Tesoro Público del gobierno nacional a los gobiernos locales. Algunos están exigiendo la transferencia de las fuentes de rentas tributarias, de la nación a las localidades. Otros aspectos incluyen la mayor delegación de autoridad y la aceptación de la misma por parte de los gobiernos locales más avanzados en el proceso de descentralización. De nuevo, en la actualidad los municipios se están fusionando en esos aspectos.

División de responsabilidades entre Tokio y los municipios

Existen dos aspectos importantes en la división de responsabilidades entre el gobierno de Tokio metropolitano y los municipios de Tokio: la delegación adicional de autoridad del gobierno de Tokio metropolitano a los municipios, la revisión de asuntos administrativos y el apoyo a los municipios. La delegación de autoridad se está realizando respecto de los municipios, según lo establecido por ley específica u ordenanza como un caso especial de gestión administrativa, por ejemplo, para el establecimiento de un centro de salud pública. En la revisión de asuntos administrativos, por ejemplo, se está transfiriendo parte del manejo de vías a los municipios, como resultado de la revisión de asuntos administrativos conjuntos o no estatutarios (*véase* gráfico 15.2).

Gráfico 15.2 División de responsabilidades entre el gobierno nacional y el local



Poder ejecutivo

Como parte de las reformas administrativas, se está revisando el sistema ejecutivo. Esta revisión comprende una revisión organizativa del gobierno de Tokio metropolitano, la reforma de organizaciones supervisadas y la revisión de sistemas de manejo de personal y de salarios. Se está revisando la enorme organización del gobierno de Tokio metropolitano con el objeto de simplificarla y modernizarla, trasladando el énfasis de la ejecución de proyectos a una función de formulación de las políticas en el contexto de la descentralización. Las organizaciones supervisadas se refieren a entes financiados por el gobierno de Tokio metropolitano o adscritas al mismo, y que reciben directrices de él; corresponden a lo que las corporaciones adscritas al gobierno son para el Estado. Entre las reformas en el área de estas organizaciones se cuentan la consolidación, modernización de actividades y revisión de sistemas de evaluación de gestión, etc. En todo Japón se están revisando de muchas maneras los sistemas de manejo de personal y de salarios, todo

esto con el fin de transformar un sistema basado en antigüedad en otro que además fomente la capacidad y el desempeño.

Participación ciudadana

Entre otras, la Ley de autonomía local estipula la participación ciudadana. Sin embargo, el gobierno de Tokio metropolitano ha tomado medidas adicionales para fomentarla. Existen tres políticas fundamentales: compartir información con los ciudadanos, abrir la administración de Tokio y reflejar las opiniones de los ciudadanos en las políticas públicas.

Compartir información con los ciudadanos involucra el perfeccionamiento de la oferta tipo propuesta de información pública. El gobierno de Tokio metropolitano está aplicando un sistema según el cual provee a los ciudadanos con propuestas intermedias relacionadas con planes, informes oficiales, etc., para recibir luego opiniones diversas de los ciudadanos. Este sistema tiene mayor alcance que el sistema público de comentarios, puesto en práctica desde 1999. Compartir información también requiere un sistema de oferta de información, el cual se está organizando con la creación de sitios de Internet para cada una de las oficinas del gobierno de Tokio metropolitano.

Ese gobierno ha adoptado un sistema de divulgación de información y un sistema de auditoría externa. Y con el fin de que las opiniones de los ciudadanos queden reflejadas en las políticas públicas, el gobierno ha introducido sistemas de apertura de los consejos (cuerpos colegiados), solicitando públicamente evaluaciones integrales a los miembros de consejos y comisiones. El sistema integral de evaluación, que se inició en julio de 2002 es sobre impacto ambiental, en el cual se arman propuestas múltiples de planes en la etapa inicial de la planeación, para luego presentarlas a los ciudadanos; el plan final reflejará las opiniones de los ciudadanos.

El gobierno de Tokio metropolitano está recurriendo a audiencias públicas para incluir en las políticas públicas las opiniones de los ciudadanos. Dos o tres veces al año se realizan consultas con el gobernador, varias veces al año se hacen sondeos de opinión pública, existe un sistema para recibir anualmente opiniones de 500 ciudadanos sobre el gobierno, quienes hacen de monitores, y los ciudadanos pueden presentar propuestas al gobernador directamente a través de Internet.

Proceso administrativo

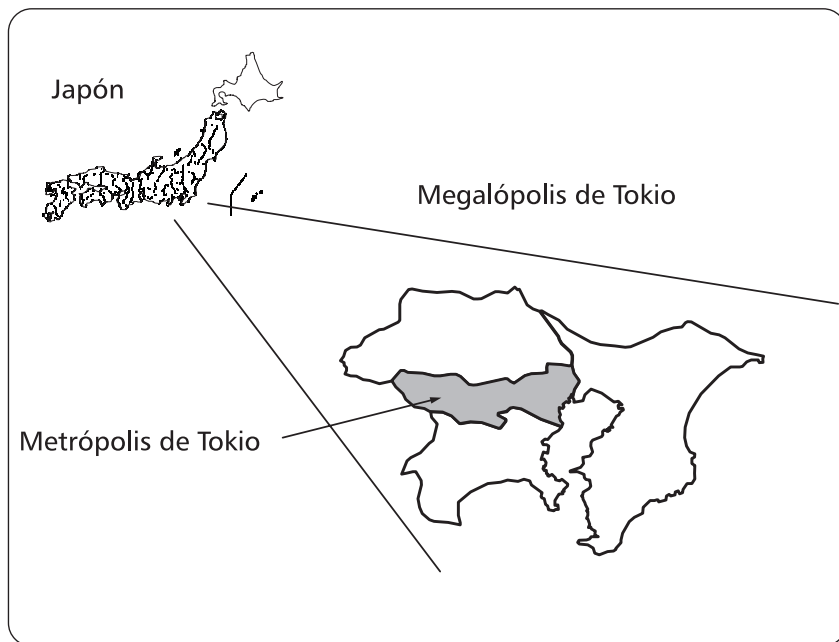
El proceso administrativo tiene dos pilares: fomento de las tecnologías de la información y obligatoriedad de la gestión de costos. Para el fomento de las tecnologías de la información, el Estado pone en marcha lo que denomina gobierno electrónico. El gobierno de Tokio metropolitano también busca crear un gobierno electrónico que pueda prestar varios servicios administrativos por medio de Internet. Junto con esta meta, proyecta revisar sus procesos administrativos.

Con el fin de llevar a cabo medidas más eficaces al menor costo posible en respuesta a la grave crisis financiera, el gobierno de Tokio metropolitano trabaja para hacer realidad su plan de reconstrucción fiscal como parte de su obligatoriedad de la gestión de costos; también está revisando la elaboración de presupuestos y las relaciones públicas. La administración ha utilizado la contabilidad gubernamental, pero está ejecutando el tipo de balance general y el sistema de estado de ganancias y pérdidas utilizado por las empresas privadas, para hacer obligatoria la gestión de costos.

Burocracia

El proceso decisorio del gobierno de Tokio metropolitano involucra varios niveles dentro de su enorme organización. En consecuencia, la responsabilidad de todos y cada uno de los miembros del personal, tiene que ser difundida por necesidad. El gobierno está trabajando con sus empleados para mejorar los servicios administrativos. Sobre todo, en razón de sus antecedentes de administración directa en las zonas de distritos especiales, el gobierno valora las ideas del campo según la filosofía de estar donde debe. El gobierno se esfuerza por prestar servicios con conciencia de la velocidad y costo bajo, y está decidido a dedicarse con un sentido constante de crisis, a percibir cuidadosamente varios cambios en el entorno social y económico. Por último, su objetivo es ponerse a la altura de los retos abordando la reforma de la burocracia, con miras a cultivar el espíritu de servicio y un agudo sentido de gestión, y transformando el gobierno de Tokio metropolitano.

Apéndice 15.1. Metrópolis de Tokio y Megalópolis de Tokio



CAPÍTULO 16



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE JAPÓN

Toshihiro Menju¹

Introducción

La participación ciudadana en el gobierno local se ha convertido en un asunto crítico en años recientes. El rol dominante de los gobiernos en la esfera pública, tanto a nivel nacional como local, ha sido críticamente cuestionado hoy, junto con el fortalecimiento de la sociedad civil en Japón.

Japón está actualmente atravesando por un cambio no solamente económico, sino también sociocultural, y es ampliamente reconocido que el gobierno tiene limitaciones en su capacidad para enfrentar los nuevos retos, por lo cual Japón está haciendo un esfuerzo para examinar cuidadosamente la relación gobierno-ciudadano.

Es posible que el milagro económico japonés y la prosperidad después de la Segunda Guerra Mundial hayan sido producto de un vigoroso sector económico dirigido por un gobierno nacional competente. Los burócratas a nivel del gobierno nacional fueron los mejores y los más brillantes, y fueron ellos quienes guiaron diplomáticamente al sector empresarial.

A nivel local, los gobiernos locales también han tenido excelentes recursos humanos debido a que el pueblo japonés históricamente ha

¹ Investigador asociado, Tokyo Foundation. Oficial superior de programa, Japan Center for International Exchange.

sentido gran respeto por el trabajo gubernamental, y los gobiernos han garantizado a sus trabajadores, modestos pero estables, salarios durante la vida del sistema de empleo. En el tiempo de expansión económica desde los años sesenta hasta los ochenta, los gobiernos locales también tuvieron recursos financieros para construir caminos, puentes, edificios públicos, etc. Así, con recursos bien gestionados distribuidos por el gobierno nacional a los gobiernos locales, disminuyó la brecha entre pobres y ricos, y la pobreza rural fue virtualmente erradicada por tales esfuerzos del gobierno.

Desde años noventa, el clima ha cambiado dramáticamente. Con la economía estancada, tanto el gobierno nacional como el local se han encontrado en severos apuros financieros. Al mismo tiempo, el bienestar social se ha convertido en una preocupación nacional, debido al rápido envejecimiento de la población. El núcleo familiar se ha convertido en la norma, y asuntos tales como el cuidado de los ancianos y los niños, que fueron incluidos en el clan familiar en el pasado, repentinamente han aparecido como concernientes al ámbito público, que se espera aborde el gobierno. Sin embargo, regulaciones e incentivos económicos que en el pasado habían sido herramientas poderosas para el gobierno, ya no funcionan efectivamente para esos nuevos asuntos. Se ha vuelto cada vez más claro que la asociación entre el gobierno y la sociedad civil es indispensable para enfrentar los siempre complejos y cambiantes temas de la agenda pública.

Punto de vista histórico acerca de los movimientos ciudadanos

El desarrollo económico en la época de la posguerra ciertamente contribuyó al bienestar de los ciudadanos japoneses. Sin embargo, en los años sesenta cuando Japón empezó su ciclo de crecimiento económico, las protestas públicas fueron un problema serio. Durante ese período, la contaminación del aire y del agua, y la expansión urbana fueron tan serias, que las manifestaciones de protesta de los ciudadanos organizados contra el desarrollo fueron sumamente fuertes.

La Ley de Prevención de la Contaminación del Medio Ambiente (EPPA, por sus siglas en inglés) fue promulgada en 1967 a nivel nacional. Sin embargo, en varias regiones, los gobiernos locales habían tenido

iniciativas para prevenir la contaminación, estableciendo sus propios reglamentos para controlarla antes de que se estableciera la ley nacional. De hecho, las iniciativas locales de medidas de prevención significaron la fase preparatoria para la promulgación nacional de la EPPA. Incluso después de promulgada, algunos gobiernos locales tomaron medidas más severas contra la contaminación en sus respectivas regiones.

Con los temas locales en auge, incluyendo los problemas de contaminación y la expansión urbana, alcaldes y gobernadores socialistas y comunistas, se volvieron muy populares entre la segunda mitad de los años sesenta y setenta.

Mientras que los políticos del Partido Liberal Democrático (LDP) tendieron a ser pro-desarrollistas, los políticos del ala izquierda fueron, en general, orientados a los subsidios estatales y opuestos al desarrollismo. En 1975, 19 de 47 gobernadores y 400 alcaldes pertenecían a los denominados “partidos reformistas”.

En los años setenta y ochenta, respondiendo a los cambios de la sociedad, los gobiernos locales promovieron organizaciones entre los ciudadanos. Debido a la migración de la población de las áreas rurales a las urbanas, las comunidades del pasado se volvieron disfuncionales cuando crear nuevas comunidades –especialmente en zonas urbanas– era materia de preocupación. Fue fomentada la reinstauración o surgimiento de asociaciones de residentes de épocas anteriores a la preguerra. Hoy, el número de tales organizaciones totaliza alrededor de 300.000. Los festivales de baile de verano en las comunidades han sido ampliamente realizados en todo Japón, incluso en la mayoría de las zonas urbanas y suburbanas.

El marco legal para participación ciudadana y el movimiento de regulaciones para la libertad de información

Desde la introducción de la Ley de Gobierno Local en 1946, después de la Segunda Guerra Mundial, se incluyeron en la ley ciertos artículos referidos al sistema de remoción de altos funcionarios del Ejecutivo y parlamentarios, así como al pedido popular para crear nuevos reglamentos. En adición, se garantizaron los reclamos populares para la realización de auditoría de actos financieros ilegales de funcionarios de gobiernos

locales, por parte del comité de auditoría. En el caso de remoción, es necesario más de un tercio de firmas de electores con derecho a voto, para que un referéndum se realice. La remoción es ejecutada, si la mayoría del voto popular está a favor de la remoción. En el caso de un pedido para promulgar un reglamento, se necesitan las firmas de una quincuagésima parte de los electores con derecho a voto, para que ese pedido sea debatido en el parlamento local.

Entre otros, la demanda popular demostró ser la herramienta más poderosa de los ciudadanos para corregir el comportamiento inapropiado de los gobiernos locales. Cualquier residente puede interponer una demanda si no está satisfecho con el resultado del comité de auditores. De hecho, las demandas populares al inicio de los años noventa abrieron la puerta a movimientos de libertad de información a nivel local.

En 1989, una malversación de recursos públicos fue revelada en la ciudad de Osaka. El grupo de ciudadanos locales que estaba indignado por el mal comportamiento de los oficiales del gobierno de la ciudad, hizo un reclamo masivo para solicitar una auditoría financiera para aclarar este caso. Como su reclamo fue rechazado por el comité de auditores, el grupo interpuso una demanda. En el proceso se encontró que el gobierno de la ciudad había gastado diariamente tres millones de yenes (US\$ 250.000) en actividades lúdicas, principalmente para funcionarios públicos.

Inspirado por estos hallazgos y por los movimientos ciudadanos en Osaka, surge otro grupo local de ciudadanos de alcance nacional, el cual se autodenominó "defensor de los ciudadanos". En 1994 creó una red nacional, y más de 200 organizaciones locales están activas actualmente. Mientras que el despilfarro de recursos públicos fue revelado en muchas áreas por las dinámicas actividades del defensor de los ciudadanos, los gobiernos locales empezaron a responder con la promulgación de reglamentos de libertad de información. El primer reglamento fue promulgado en 1982 por Kanayama-cho, Prefectura de Yamagata. No obstante, los incidentes de Osaka aceleraron la expansión de los reglamentos en los años noventa, tanto así que en abril de 2000, todas las 47 prefecturas y 1.379 municipalidades los establecieron. Siguiendo los movimientos locales, el gobierno nacional promulgó la Ley de Libertad de Información en 1999.

Tendencias recientes

Actualmente se cree que la participación ciudadana es esencial para la administración pública, en el plano local. Una de las razones es el amplio reconocimiento del mal funcionamiento deficitario del parlamento local. Un ex parlamentario local señaló críticamente seis problemas: 1) El parlamento no representa el interés agregado de los ciudadanos; 2) el presupuesto es usualmente mal usado en el parlamento, en rubros como reuniones, comida y costos de viaje; 3) el parlamento funciona como un auxiliar del cuerpo administrativo; 4) muchos parlamentarios no son activos en discutir, es decir, no fomentan las discusiones; 5) los parlamentarios raramente someten proyectos de reglamento; y 6) el parlamento es cerrado por naturaleza a la participación del público en general.

Los candidatos al parlamento tienden a ser empresarios locales, vinculados con negocios relacionados con el sector de la construcción y el comercio, que pueden manejar su tiempo para trabajar simultáneamente en sus propios negocios. Los trabajadores asalariados comunes y corrientes –que constituyen la mayoría de residentes– encuentran muy difícil postularse para el parlamento. Ellos tendrían que renunciar a sus trabajos, pues las sesiones se realizan de día y durante los días laborables. Las mujeres también están sub-representadas. En las elecciones generales locales de 1998 (tanto para prefecturas como para municipalidades), el número registrado de parlamentarias mujeres fue el más alto de todos los tiempos. Sin embargo, el número total de elegidos fue de 3.764 y las mujeres representaron sólo el 6%. En tres prefecturas, las mujeres políticas alcanzaron sólo el 2% del total.

Otra razón para sostener que la participación ciudadana es necesaria, es porque los procesos convencionales de participación, tales como sostener una audiencia pública y/o someter al escrutinio público los planes administrativos, no aseguran la plena participación de la población. En muchos casos, las opiniones expresadas en las audiencias no se tienen en cuenta, y los ciudadanos critican que estas oportunidades sirven solamente como una señal de formalidad por parte del gobierno.

En los últimos cinco años, han adoptado nuevos enfoques los gobiernos locales de carácter progresista. Uno de ellos es el sistema de observación pública. Siempre que el gobierno toma una importante decisión, el borrador es publicado en un sitio web. Los ciudadanos pueden expresar

sus puntos de vista o preocupaciones acerca de la materia. Esta iniciativa ha sido adoptada tanto a nivel local como nacional. Aunque la idea es sensata, son usualmente muy pocas las personas que hacen comentarios, ya que los documentos o planes son muy densos o no están escritos en términos sencillos.

Otra iniciativa es el establecimiento de reglamentos para participación ciudadana. La ciudad de Minoo en la prefectura de Osaka –con una población de 120,000 habitantes– promulgó el reglamento conocido como el Reglamento de Participación Ciudadana de Minoo, el cual establece que la participación ciudadana es el proceso a través del cual los deseos de los ciudadanos se ven reflejados en las decisiones administrativas; y a través del cual los ciudadanos y el gobierno de la ciudad trabajan juntos en la elaboración de las mismas. Este reglamento incluso estipula que la ciudad está obligada a publicar la información administrativa y a proveer oportunidades para la participación de los ciudadanos. Adicionalmente, establece que cuando la ciudad conforma un comité en un tema específico, ésta invitará a ciudadanos comunes a ser miembros del mismo. En dicho marco, muchas reuniones sostenidas por el gobierno de la ciudad serán, por regla, abiertas al público. En adición, en el caso de decidir asuntos importantes, será utilizado un referéndum como un mecanismo valioso para conocer las opiniones del público. La utilización del sistema de referéndum en ciertos asuntos no está instituida en la Ley de Gobierno Local, pero algunos gobiernos locales establecieron tales medidas. Es pequeña la cantidad de municipalidades que tienen reglamentos idénticos, pero la participación ciudadana es considerada cada vez más como un elemento invaluable en la administración pública local.

Como se vio en el Reglamento de Minoo, los ciudadanos y la sociedad civil son vistos crecientemente como actores indispensables en la comunidad cuando prestan servicios públicos. La aprobación de la Ley de Organización sin Fines de Lucro en 1998, fue un hito en el reconocimiento de la sociedad civil en Japón. La Ley fue promulgada debido al enérgico pedido de voluntarios y grupos de ciudadanos que estuvieron en el centro de la atención pública, en la época del terremoto de Kobe Awaji en 1995. La Ley permite a organizaciones de voluntarios obtener rango legal, cosa que no podían conseguir previamente. La cantidad de organizaciones sin fines de lucro que recibieron rango legal a lo largo de los últimos cuatro años es de 8.000 aproximadamente, y la mayoría de

ellas opera a nivel de comunidades. Con las necesidades diversificadas y cambiantes de los ciudadanos, los gobiernos locales han llegado a considerarlos no solamente como receptores de servicios, sino también como socios en el proceso de toma de decisiones y en el suministro de servicios.

