PRIMERA REUNION LEGISLATIVA CENTROAMERICANA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL
Ciudad de Panamá, 23 de febrero de 1995

LAS IDEAS CENTRALES
Municipio, Pobreza y Descentralización

Gabriel Aghón
Especialista Municipal
CEPAL

Este tema fue abordado por su autor, en cuatro líneas principales que son:

> El contexto internacional y su influencia en las estrategias sociales. Material inesperado en los trabajos de CEPAL que resumen la posición del subcontinente latinoamericano ante la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague.
>
> Consideraciones generales sobre la orientación y contenido de las políticas de combate a la pobreza y al marco institucional en que se han venido desarrollando.
>
> La parte central dedicada al papel de las municipalidades frente a estos programas dentro de un contexto de fortalecimiento del proceso de descentralización que reivindica al gobierno local en el discurso latinoamericano que se asienta en la democratización y reforma del Estado.
>
> Finalmente, se esbozan algunas líneas de acción a partir de las lecciones que diferentes experiencias nos ofrecen en este tema.

1. La Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social: Reflexión General y Visión de la CEPAL

Entre los propósitos de la Cumbre Social destaca, en primer lugar, la búsqueda de un compromiso compartido a escala mundial, que haga las necesidades de los pueblos al centro del desarrollo y de las cooperación internacional, y le confiera la más alta prioridad de las relaciones internacionales; y en segundo lugar persigue, fortalecer la conciencia internacional en el sentido de lograr equilibrio entre eficiencia económica y justicia social en las estrategias de desarrollo de los gobiernos para alcanzar un crecimiento económico equitativo y sustentable, lo que entraña, la necesidad de poner de relieve la movilización de recursos para el desarrollo social en los ámbitos local, nacional, y regional.

Los temas a discutir en la Cumbre (fomento de la integración social, reducción de la pobreza y aumento de empleo productivo), la CEPAL los aborda desde su enfoque de **Transformación Productiva con Equidad,** fundado en la experiencia regional latinoamericana, cuyo núcleo central consiste en incorporar progreso técnico en la producción, y elevar el nivel de productividad por este medio, no se generaran suficientes puestos de trabajo ni se establecerán las condiciones para repartir los beneficios del desarrollo entre todos los estratos de la población. Asimismo, se enfatiza en la complementariedad de las políticas económicas y sociales, para propiciar y reforzar los objetivos de crecimiento y equilidad, evitando las contradicciones que se presentan entre ambas.

Entre las tareas más importantes que este enfoque involucra, está la difusión tecnológica en el agro, la pequeña y mediana empresa; aumentar el gasto social a niveles internacionalmente aceptados como mínimos, lo que supone modificar el gasto público a favor de los sectores y objetivos sociales; asegurar el uso eficiente de los recursos, y su eficaz orientación hacia los sectores más pobres de la población.

2. Orientaciones Generales de las Políticas de Combate a la Pobreza: estado actual y principales tendencias

La lucha en contra de la pobreza es una meta que se asienta claramente en razones de orden ético, y en la búsqueda de estabilidad económica, política y social en los países. Existe poca claridad, sin embargo, en

los requisitos, contenidos y las características de una estrategia de combate a la pobreza el marco institucional y organizacional favorable a una implementación exitosa.

En la actualidad se están sustituyendo las políticas redistribuidas basadas en el control de precios y en los subsidios generales, por otras de carácter directo que privilegian la eliminación de distorsiones en el mercado y plantean la focalización de la política social sectorial (educación, salud, vivienda, otros) y la creación de programas sociales compensatorios para las situaciones más extremas de pobreza (subsidios en alimentación, planes de emergencia de empleo, distribución de pensiones asistenciales y similares).

Las prioridades de estas políticas se basan, por un lado, en la magnitud de la pobreza, su localización geográfica, sectores más afectados, factores que le den origen, y por el otro, por la relación que visualiza el gobierno de la política económica y social.

La situación en América Latina en la década de los 80, sobrecargó las políticas sociales como producto de un incremento sustancial en los niveles de la pobreza y restó recursos destinados a la atención de estos programas. En este sentido, impulsó la implementación de programas sociales compensatorios y aceleró los esfuerzos por focalizar el gasto social. En los años noventa se ha reconocido la necesidad de estos instrumentos para atender situaciones extremas, pero también hay evidencias de que aportan poco al combate a la pobreza estructural, pues esto requiere de programas que entreguen "herramientas" a los sectores pobres para que ellos, con su propio esfuerzo, salgan de la pobreza, así como de programas que contribuyan a la creación de oportunidades efectivas de integración social.

(La idea es crear un espacio virtual para que los nuevos actores (la comunidad organizada, organismos no gubernamentales de diferente tipo, sector privado, grupos de mujeres, jóvenes etc,) gestionen desde su especifidad sus propias demandas, aportando a la labor del gobierno local y potenciándose mutuamente.)

El fenómeno de la pobreza evidencia nuevas características, en las áreas urbanas se mezcla con problemas de seguridad ciudadana, en las grandes ciudades, particularmente, este puede asociarse a la creciente marginación de los pobres, en los ambientes urbano y rural se fortalece el nexo entre pobreza y deterioro del ambiente; en el otro extremo, también se modificó el tejido social con la multiplicación de los agentes intermedios que operan entre el Estado y la comunidad.

En este contexto, el esquema se plantea en las políticas públicas tiene dos componentes:

De un lado, se impulsan procesos de desconcentración del aparato estatal con traspaso de competencias y recursos desde el nivel central a niveles inferiores del aparato del Estado, hacia el nivel local, a fin de acercar los servicios y programas a la población y facilitar procesos de participación social.

De otro, se impulsa una redefinición del papel del Estado diferenciado entre las funciones normativas y de formulación de políticas generales, las funciones financieras y de asignación de recursos, las funciones de ejecución o implementación de programas y las funciones de seguimiento y evaluación de políticas, con un traspaso de la responsabilidad de ejecución de programas y servicios sociales que cuentan con subsidio fiscal a manos de agentes privados, no gubernamentales y a organizaciones de la misma comunidad. La idea es crear un espacio virtual para que nuevos actores (la comunidad organizada, organismos no gubernamentales de diferente tipo, sector privado, grupos de mujeres, jóvenes etc.) gestionen desde su especialidad sus propias demandas, apartando a la labor del gobierno local y potenciándose mutuamente.

Los temas en este contexto –descentralización del aparato estatal, colaboración público-privado y participación social- se entrecruzan con el debate sobre el papel que corresponde a cada sector (público-privado) y a cada nivel del Estado (nacional, regional, local) y se insertan en el complejo tema de "la modernización del estado".

3. Descentralización, Política Social y Gestión Municipal: el nuevo rol del municipio latinoamericano

En la coyuntura actual del desarrollo de nuestros países, se pone de manifiesto la crisis municipal que se manifiesta en un acelerado proceso de urbanización, con el lógico impacto en la demanda de infraestructura y servicios básicos, con una respuesta rezagada de las instituciones locales. A este fenómeno se adhiere el incremento de la pobreza y el deterioro del ambiente, que plantean nuevo retos a la gestión municipal.

La revalorización de las instituciones municipales, en las nuevas corrientes de descentralización que aportan en la solución de este entorno crecientemente problematizado, pretende desarrollar a las municipalidades como un "facilitador y promotor de las acciones de mejoramiento y desarrollo socioeconómico a nivel local" para lo cual debe concentrar parte de sus recursos y esfuerzos en el logro de la mas efectiva coordinación entre los distintos niveles de administración y entre los distintos actores del escenario local, todo ello, dentro de un contexto de mayor responsabilidad política y de autonomía tanto financiera como en una mayor discrecionalidad en la toma de decisiones, teniendo de esta manera un papel mas activo, dinamizador y promotor del desarrollo local"....

3.1 El Proceso de Descentralización: propósitos generales

Este proceso, que cuenta en general con respaldo político, enfrenta por su propio carácter de transición entre uno y otro modelo de organización del Estado, los desafíos de cambiar la legislación, los sistemas de financiamiento del sector público y la validación por parte de la comunidad, entre otros.

La descentralización apunta a la formación de una sólida institucionalidad que eleve la eficiencia de la administración pública y que reconozca al Gobierno Local como contribuyente al proceso de desarrollo nacional en sus dimensiones económica y social.

Estos grandes propósitos pueden concretarse progresivamente en la medida que se implementa la **descentralización y descentralización administrativa,** y cuando estos impactan en el **desarrollo social** mediante la **movilización social**.

En el primer caso se trata de la deslocalización de las oficinas centrales y el incremento de discrecionalidad de las autoridades locales en cuanto la definición de programas, proyectos y en la definición de sus prioridades, para luego acompañarla de asignación de recursos, supervisión del gasto y evaluación de resultados.

En segundo lugar, y producto de esta reubicación, se permitirá al sector público local contribuir al crecimiento económico y a erradicar la pobreza, insertándose en las políticas nacionales de desarrollo, influyendo significativamente en ellas para adoptarlas a las características locales, aportando información económica y social, coordinando los esfuerzos de entidades nacionales e internacionales, hasta conformar los planes de desarrollo socioeconómico que deben acompañarse de los instrumentos técnicos y legales para su puesta en marcha.

Finalmente, la descentralización persigue estimular la participación social creando y operando cuerpos de consulta, de resolución con atribuciones legales bien definidas, así como la creación de espacios de acción que van desde iniciativas para formular ordenanzas, promoción e incorporación en acciones de mejoramiento, hasta le entrega de espacio públicos o semipúblicos en administración a organizaciones de la comunidad.

3.2 Municipio: centro de la gestión local

La gestión del desarrollo local requiere cambios institucionales importantes. El buen funcionamiento del municipio pasa por el robustecimiento de su autoridad, por mejorados sistemas de control y por modificaciones en la legislación sectorial.

En estas condiciones las municipalidades estarían en condición de cumplir con tres objetivos principales: elevar la productividad del asentamiento, contribuir a reducir la pobreza y velar por un balance ambiental local apropiado.

El incremento de la productividad principia con la optimización de los recursos públicos a disposición del gobierno local -por extensión los del municipio-, y la conformación municipal de soporte a la producción de bienes y servicios, proveyendo infraestructura, equipamiento y servicios eficientes.

La pieza clave para crear esta base de sustentación y promoción económica, descansa en las disponibilidades financieras municipales aspecto en que intervienen, entre otros, los siguientes elementos: determinación de recursos presupuestarios que deben transferirse al control y ejecución local, posibilidades de incrementar sus ingresos mediante nuevas transferencias y otros atributos, capacidad legal de

endeudamiento, atribuciones financieras ampliadas (colocaciones en los mercados de capitales, inversiones financieras, participación en instrumentos de ahorro), actualización de bases tributarias, conciencia pública tributaria y en el pago del costo real de tarifas.

(.....la pobreza, además de constituir un problema de desarrollo y de distribución, constituye un desafío (...) en relación a los altos costos que impone el sistema público local...)
La eficiencia y eficacia de sus funciones de soporte, suponen una alta calidad de gestión que permitan a la autoridad local fijar las prioridades de ejecución y operación en diversos sistemas, así como responder de sus actos ante la comunidad.

La capacidad de movilizar recursos diversos, la habilidad de negociar asignaciones especiales del gobierno central, de negociar prioridades con la comunidad, de manejar distintos escenarios mediante una dinámica y flexible planificación que prevea los eventos más importantes y capaz de ajustarse a circunstancias no programadas, constituyen algunos de los instrumentos y cualidades que tendrá que poseer la moderna administración pública local, la que tiene la posibilidad de modificar el entorno de los pobres como un recurso que reduzca las presiones sobre su aparato administrativo, y finalmente, la pobreza, además de constituir un problema de desarrollo y de distribución, constituye un desafío (...) en relación con los altos costos que impone al sistema público local asumir efectivamente y con los recursos propios la ejecución de programas sociales.

Y en cuanto a la sustentabilidad del ambiente en el desarrollo municipal, la problemática del deterioro del entorno natural se explica en buena medida por el acelerado crecimiento urbano en América Latina.

En estas áreas, corresponde al Gobierno Local, además de su rol tradicional relacionado con el saneamiento ambiental, generar conciencia colectiva frente al ambiente, tanto mediante la organización de la comunidad misma para el manejo ambiental.

4 Consideraciones Finales: algunas reflexiones y lecciones que se extraen de la experiencia latinoamericana

En principio, hay que tener en cuenta que la lucha afectiva contra la pobreza requiere de crecimiento económico con creación de empleo, así como de políticas sociales complementarios que ofrezcan oportunidades productivas a los pobres.

Esto implica priorizar la inversión en capital humano y ejecutar programas que faciliten actividades productivas directamente gestionadas por los pobres (microempresa urbana y rural), así como servicios formales de apoyo técnico y crediticio. Los programas asistenciales de transferencias de ingresos, alimentos y otros bienes indispensables para la subsistencia, son para situaciones límites y por si solos no constituyen incremento de combate a la pobreza.

El financiamiento de estos programas debe respetar el equilibrio macroeconómico lo que implica balancear los ingresos y egresos fiscales, así como los ingresos tributarios en consonancia con el crecimiento económico.

La disponibilidad de recursos fiscales para inversión social y pública en general, no es principalmente un problema técnico sino que uno político. En este plano es importante encauzar procesos de concertación social y política entre los distintos sectores de la sociedad y partidos políticos, y evitar que los sectores medios sean los que financien la estrategia.

Estos programas se adoptan a la situación social prevaleciente. En una primera etapa se masifica la oferta de servicios básicos (salud y educación), y cuando estos han alcanzado una amplia cobertura, la atención se focaliza en los sectores, grupos y áreas geográficas rezagadas. Estas orientaciones obedecen a combatir el primero el problema de la cobertura, y luego, el de calidad de los servicios. Tal es la experiencia en Costa Rica, Chile y Argentina. En esta última fase, las políticas selectivas y diferenciadas, constituyen el único camino para responder a la diversidad, y en ella, la descentralización se hace indispensable.

Entre otros factores, una adecuada estrategia de combate a la pobreza debe considerar una solución negociada del financiamiento y un consenso político, debe disponer de indicadores que permitan medir los avances y resultados, contar con programas dirigidos a las localidades y de sólidos equipos de trabajo en los gobiernos locales así como en entidades ejecutoras, públicas, y privadas.