

Descentralización Política y Asociaciones de Municipios en América Latina

Casos de Chile, El Salvador y República Dominicana

Universidad Internacional de La Florida, FIU, Miami.
Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM;
Federación Dominicana de Municipios, FEDOMU; y
Corporación de Municipios de El Salvador, COMURES.

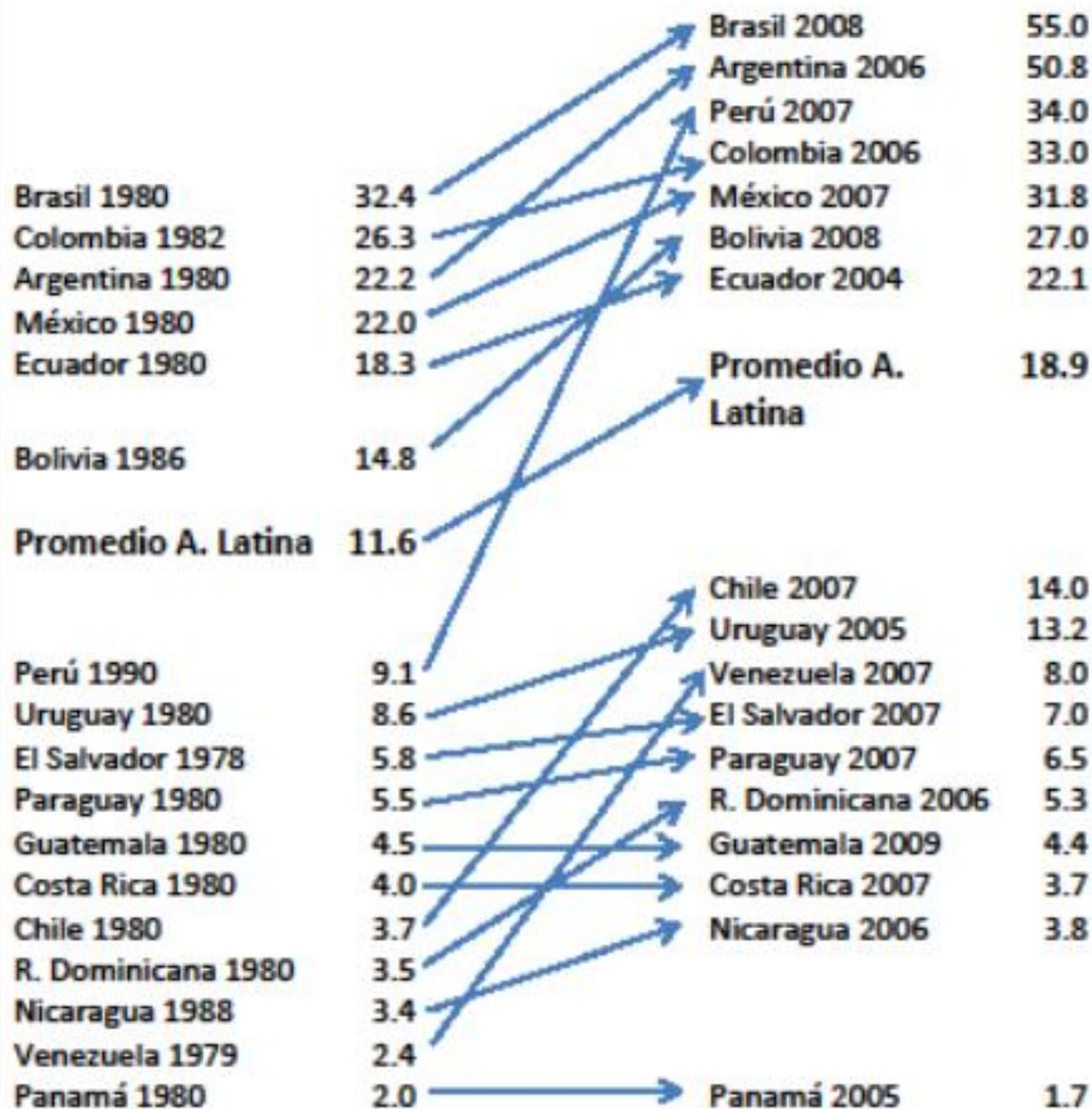
Mario Rosales, Coordinador de Estudio
mariosaleschile@gmail.com

La Descentralización en A. Latina opera durante 80 y los 90, reduce su ritmo desde el 2000, se estanca... y retrocede

- La descentralización se inicia en los 80 para democratizar luego de terminadas las dictaduras (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay) y para mejorar los servicios públicos, en especial en los territorios urbanos pobres y rurales (Colombia, Bolivia);
- Una segunda oleada de procesos de descentralización se inicia en los 90 (Perú, Ecuador, Centroamérica y El Caribe);
- En México y Argentina la descentralización favorece más bien a los gobiernos intermedios (Estados y Provincias). Pero hay países donde casi nada ocurre, como Panamá;
- En la actualidad, los procesos descentralizadores se han estancado y se observan tendencias recentralizadoras.

Evolución de la Descentralización en A. Latina: 1980-2009

% Gasto de los Gobiernos Intermedios y Locales en Gasto del Gobierno General



Logros de la Descentralización desde 1980 al 2009

- Descentralización política:** En 1980 se elige a alcaldes y concejales solo en 6 países. Hoy, 16 mil municipios eligen autoridades mediante voto democrático;
- Descentralización administrativa:** Las municipalidades reciben nuevas competencias y tareas, pero la mayor parte son compartidas con otros niveles de gobierno;
- Descentralización fiscal:** El gasto de los gobiernos locales e intermedios sube de un promedio regional del 12% al 19% del gasto gubernamental total;
- Participación e inclusión social:** Se abren espacios de participación ciudadana que integran e incluyen a mujeres, indígenas, grupos pobres y otros sectores;
- Mayor inversión y mejor servicio:** Se incrementa la inversión, mejora la infraestructura, se extiende y mejora calidad de los servicios, pero con gran heterogeneidad;
- Asociativismo municipal:** En todos los países hay asociaciones nacionales y surgen asociaciones subnacionales y territoriales (mancomunidades);
- Modernización y buen gobierno:** Emergen formas nuevas de gestión: al lado de administraciones municipales de operación vertical, surgen estilos más abiertos, horizontales y participativos propios de un buen gobierno local;

Situación de la descentralización en diversos países de América Latina

<i>Inicio descentralización</i>		<i>Situación de la descentralización y temas de la agenda nacional</i>
1. Argentina	1983	Estancada. No es tema prioritario en la agenda política actual.
2. Bolivia	1994	En revisión. Adecuación de las leyes descentralizadoras a nueva Constitución.
3. Brasil	1988	Descentralización estaría realizada y no es prioridad de agenda política actual.
4. Chile	1990	Estancada desde 1997. El tema regional es parte de la agenda política actual.
5. Colombia	1986	Tendencias a la recentralización por crisis fiscal y conflicto armado.
6. Costa Rica	2001	Ley descentralizadora. Dilema: ¿Cómo traspasar las competencias y recursos?
7. Ecuador	1997	En revisión: ajustes de las leyes descentralizadoras a la nueva Constitución.
8. El Salvador	1992	Hay normativa descentralizadora que avanza con lentitud.
9. Guatemala	2002	Estancada. No es tema de la agenda política nacional actual.
10. Haití	1987	Detenida. Crisis general del sistema político e institucional nacional y local.
11. Honduras	1993	Pospuesta por crisis. Debate por municipalización de la educación pública
12. Nicaragua	2003	Recentralización por conflicto político: menos poder y recursos municipales.
13. México	1983	Gobiernos estatales y del Distrito Federal fortalecidos, municipios afuera.
14. Panamá	2004	Detenida. Ley de descentralización ha sido suspendida por el gobierno actual.
15. Paraguay	1992	Mayores transferencias a municipios. ¿Cómo fortalecer la gestión municipal?
16. Perú	2002	En proceso, municipios reclaman por reducción en la entrega de recursos.
17 R. Dominicana	2003	No se cumple ley que asigna 10% del presupuesto nacional a los municipios.
18. Uruguay	1996	Creación de 89 gobiernos municipales como tercer nivel de gobierno.
19. Venezuela	2005	Recentralización y debilidad municipal por el agudo conflicto político.

Fuente: Fichas de países Observatorio Latinoamericano de la Descentralización. Elaboración: M. Rosales

¡Alerta! El planeta no soporta el estilo de crecimiento depredador de la economía global y el compulsivo consumismo actual

Crecimiento depredador

The diagram consists of three main elements arranged horizontally. On the left is a dark grey arrow pointing to the right, containing the text 'Crecimiento depredador'. In the center is a red, multi-pointed starburst shape with a white outline, containing the text 'Crisis ambiental global' in yellow. On the right is a green arrow pointing to the left, containing the text 'Límites ambientales del Planeta' in white. The arrows point towards the central starburst, suggesting a causal relationship between the growth on the left and the crisis in the center, and between the crisis and the limits on the right.

Crisis ambiental global

Límites ambientales del Planeta

¿Cuánto Mercado, cuánto Estado, cuánta Sociedad Civil necesitamos?

Mercado globalizado

Genera crecimiento económico, con desigualdad social, territorial y fuerte deterioro ambiental.

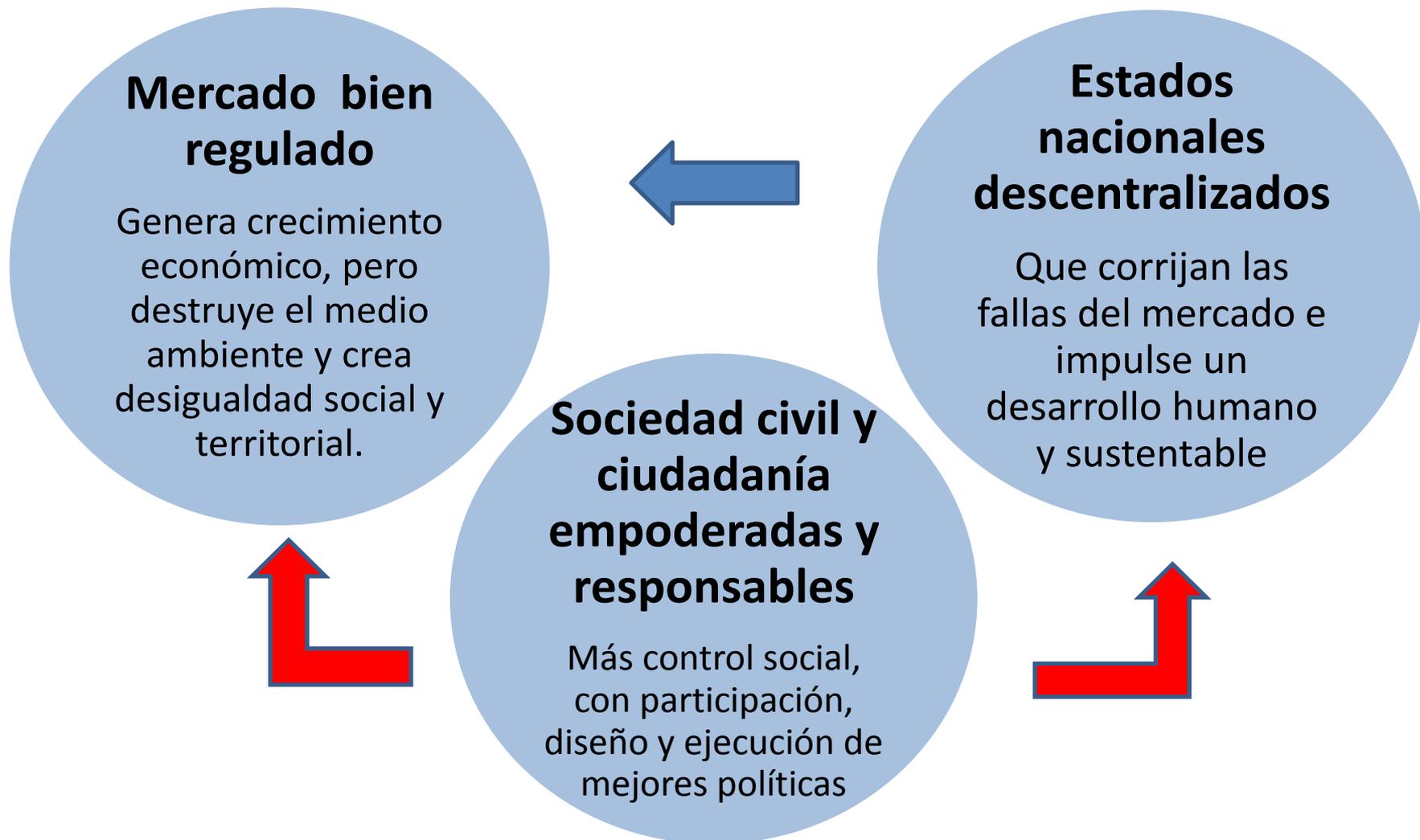
Estado nacional centralizado

No corrige las fallas de los mercados, ni compensa las desigualdades.

Sociedad civil Desea más control, participación, políticas públicas más efectivas



Necesitamos equilibrar la relación entre las empresas, el Estado y la Sociedad Civil para impulsar política públicas colaborativas



Los municipios necesitan más recursos humanos, financieros y autonomía para responder a las demandas ciudadanas.

¿Qué tipo de descentralización necesitamos?

- En la descentralización administrativa domina la lógica de principal-agente: el gobierno central (principal) decide las políticas y servicios a prestar, cofinancia a los municipios (agentes) que ejecutan, miden y rinden cuenta mediante indicadores estrictos;
- En la descentralización política se opta por la determinación local de las políticas y bienes públicos demandados lo que implica financiamiento estable, autonomía de gestión y participación ciudadana.

**Los gobiernos locales exigen
descentralización política,
los gobiernos nacionales aplican
descentralización administrativa**

The diagram consists of two large, stylized arrows pointing towards each other, meeting at a central blue not-equal sign. The left arrow is light gray and contains text about administrative decentralization. The right arrow is yellow and contains text about political decentralization.

**La descentralización
administrativa aplica la
lógica principal-agente
y frena la participación**



**La descentralización
política abre espacios
de participación para
gestar alianzas público
privadas sociedad civil**

Es la descentralización política la que permite construir alianzas entre los actores territoriales e impulsar el desarrollo humano y sustentable

Necesitamos acuerdos entre los principales actores territoriales:

- Actores públicos como los entes desconcentrados del gobierno central y los **gobiernos locales**;
- Las **empresas privadas** y organizaciones económicas;
- Actores de la **sociedad civil** como universidades, ONGs, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones sociales y de ciudadanos;
- Las **asociaciones municipales** que permiten a los municipios activar la descentralización, defender la autonomía local, prestar mejores servicios a sus miembros e impulsar el desarrollo territorial.

Colaboración a través de distintos tipos de asociaciones

- **Gremiales nacionales y subnacionales** para obtener buenas leyes y políticas públicas;
- **Temáticas:** municipios puerto, mineros, ciudades, municipios rurales, ambientales, municipios “mágicos”, ciudades “lentas”;
- **Territoriales** (mancomunidades) que prestan servicios en común a los ciudadanos o que impulsan el desarrollo humano sustentable.

Descentralización y asociaciones municipales en Chile, El Salvador y República Dominicana

- En Chile la descentralización política se inicia en 1992 y el gasto municipal alcanza el 14% del gasto del gobierno general en 1997, para estancarse luego y descender al 12.3 % en 2011 (Llegaremos a menos del 10% con la pérdida de la educación);
- En El Salvador la descentralización ha avanzado lentamente desde 1992 y el gasto municipal se sitúa entre el 6 y 7% del gasto del gobierno general;
- En República Dominicana se establece por ley el traspaso del 10% del presupuesto del gobierno central a los municipios, pero se ha llegado a menos del 5%.
- Los tres países cuentan con asociaciones de municipios institucionalizadas que realizan un buen trabajo de cabildeo y prestación de servicios a sus miembros.

Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM

- Nace en 1993 (22 años de vida), luego de las primeras elecciones municipales democráticas (1992) una vez finalizada la dictadura militar;
- **US\$ 2 millones de presupuesto anual** y 35 profesionales, técnicos y administrativos de apoyo, además, 28 comisiones técnicas especializadas;
- Pluralista y de afiliación voluntaria se financia con los aportes de los municipios miembros. Cuenta con las **Escuelas de Temporada**;
- **El movimiento municipalista comprende a 11 asociaciones municipales regionales; 44 asociaciones territoriales; 9 asociaciones temáticas; y 52 corporaciones municipales de salud y educación municipalizada;**
- La desmunicipalización de la educación básica y media y el desfinanciamiento municipal obligan a concentrar el accionar inmediato para resolver los problemas municipales más urgentes.
- **La ACHM juega un papel importante en el proceso descentralizador, pero la rotación de presidentes y secretarios ejecutivos genera discontinuidad de sus políticas y debilidad institucional;**
- Durante los últimos años las asociaciones obtienen personalidad jurídica propia y el secretario ejecutivo y el personal profesional se estabilizan;

Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES

- COMURES es creada el 29 de agosto de 1941 (74 años de vida);
- Es una asociación gremial de derecho privado y utilidad pública, no lucrativa, no partidaria y de afiliación voluntaria;
- Se financia básicamente con aportes de sus miembros, además cuenta con proyectos y apoyo internacional. **Presupuesto anual de US\$ 2 millones y 30 profesionales, técnicos y administrativos;**
- **Posee una estructura desconcentrada con 14 Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA's). Operan, además, asociaciones territoriales autónomas;**
- El Congreso Nacional elige un Consejo Directivo de 28 alcaldes. Funcionan 5 Comisiones de apoyo: Asuntos Gremiales, Legales, Políticos, Medio Ambiente y Ecología, Asuntos Financieros y Cooperación;
- **Su continuidad institucional y estabilidad del personal le permiten mantener una agenda política estable para incidir en las políticas del gobierno nacional y parlamento y presionar por una mayor descentralización fiscal;**
- COMURES ha superado varias crisis políticas por marginación temporal de grupos de sus miembros, pero su espíritu municipalista ha prevalecido;

Federación Dominicana de Municipios, FEDOMU

- **Asociación joven**, creada el 28 de noviembre de 2000 (15 años de vida);
- Su misión es **“Defender la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, contribuyendo a que (éstos)... gestionen sus territorios procurando alcanzar el desarrollo municipal, humano y sostenible”**;
- Todos los municipios del país son miembros y se financia con el 1% de las transferencias del gobierno central a los municipios;
- Posee un **presupuesto de US\$ 3,7 millones anuales y 113 funcionarios, entre directivos, técnicos y administrativos**;
- Estructura: Asamblea General Ordinaria anual. Consejo Directivo (41 autoridades) con comisiones de trabajo especializadas. Junta Directiva: (25 autoridades). Dirección Ejecutiva operativa nombrada por el Consejo Directivo. Decisiones se toman por acuerdo político o votación mayoritaria.
- **Operación desconcentrada mediante 10 Asociaciones Regionales y sus oficinas técnicas. Hay otras asociaciones menores y mancomunidades**;
- Cuenta con un Plan Estratégico que operacionaliza mediante un Plan Operativo Anual;

Logros de las asociaciones

- Conformación estable de un espacio gremial nacional que posibilita el mutuo aprendizaje y relaciones intermunicipales y la construcción de estrategias e iniciativas para incidir políticamente en el poder central;
- Afianzan el proceso descentralizador logrando nuevas leyes afines, mayores recursos financieros –que a veces solo compensan los mayores costos de los servicios- y defienden la autonomía local;
- Representan a los municipios y defienden su labor y el ideario del desarrollo local ante la comunidad nacional;
- Prestan servicios de formación, legales y de asistencia técnica a los municipios miembros;
- Actúan como paraguas del creciente movimiento municipalista que es a la vez gremial, de servicios a los asociados y de gestión territorial común de los bienes públicos y de impulso al desarrollo local;
- Mantienen la relaciones con el municipalismo internacional municipalista y la red de organizaciones internacionales de cooperación con el desarrollo.

Debilidades de las asociaciones

- El proceso descentralizador es débil y las asociaciones no logran avances claros de sus agendas de política nacional;
- La política nacional y la “partidización” limitan la efectividad de las asociaciones;
- Los cambios políticos “partidizados” generan inestabilidad institucional y del personal técnico de apoyo de las asociaciones (cuoteo);
- El ideario municipalista no es suficientemente conocido y compartido; a menudo “se compran” sin criticidad las propuestas centralistas ocultas de los gobiernos centrales y algunas organizaciones internacionales;
- Las asociaciones no siempre tienen claridad programática y continuidad de su discurso y propuestas político-técnicas;
- El movimiento asociativo aún no se ha desarrollado suficientemente en los niveles intermedios y en los territorios menores (mancomunidades y asociaciones de desarrollo territorial).

¿Que hacer para fortalecer el movimiento asociativo municipal?

- **Difundir el ideario municipalista descentralizador** en los municipios y en cada país mediante acciones decididas de información y formación política, profesional y técnica;
- **Ganar aliados nacionales para sus propuestas mediante acuerdos público-privados-sociedad civil** (con empresarios, universidades, ONGs, gremios, sindicatos, organizaciones vecinales);
- **Multiplicar los liderazgos municipales colaborativos**, que deben priorizar la acción concertada sacando del aislamiento a los municipios;
- **Mejorar el funcionamiento municipal y asociativo superando la “partidización”** (el municipalismo debe ser fuerte) dando estabilidad de los equipos directivos y técnicos de las asociaciones y municipios;
- **Desarrollar propuestas programáticas de desarrollo territorial endógeno** (no excluyente de la inversión externa) que refuerce las identidades culturales y defienda el medio ambiente de ciudades y localidades;
- **Utilizar formas de acción política democráticas, transparentes y participativas que “conecten” a los gobiernos locales con los actores privados y sociales** para mejorar el funcionamiento municipal y las políticas públicas.

Temas clave

- Estilos de liderazgos municipales horizontales y colaborativos;
- Fortalecimiento institucional de las asociaciones municipales (y de las municipalidades);
- Trabajo colaborativo y de equipos profesionales;
- Participación ciudadana responsable (no solo derechos, también deberes);
- Difusión de la filosofía y valores municipalistas (ética cívica de cooperación).