

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

“Balances y Dinámica de la Gobernabilidad Local en América Latina y el Caribe: Aportes para Potenciar Modelos y Enfoques de Gestión y Planificación Territorial”

**Gerardo Berthin
Asesor Global Senior
Sector Gobernabilidad & Democracia
División de Desarrollo Internacional
Tetra Tech Inc.**

27 de Noviembre 2014

Madrid, España

Contenido

1. Una Breve Fotografía del Espacio Local en América Latina y el Caribe

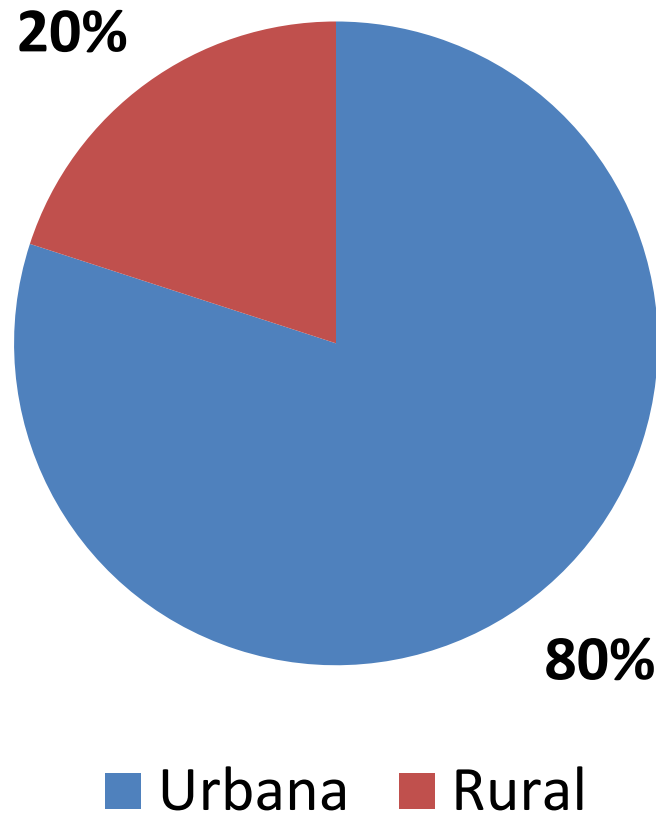
2. Procesos de Descentralización e implicaciones para la Gestión Política y Territorial

3. Algunos Datos e Implicaciones para Enfoques de Gestión y Planificación Territorial

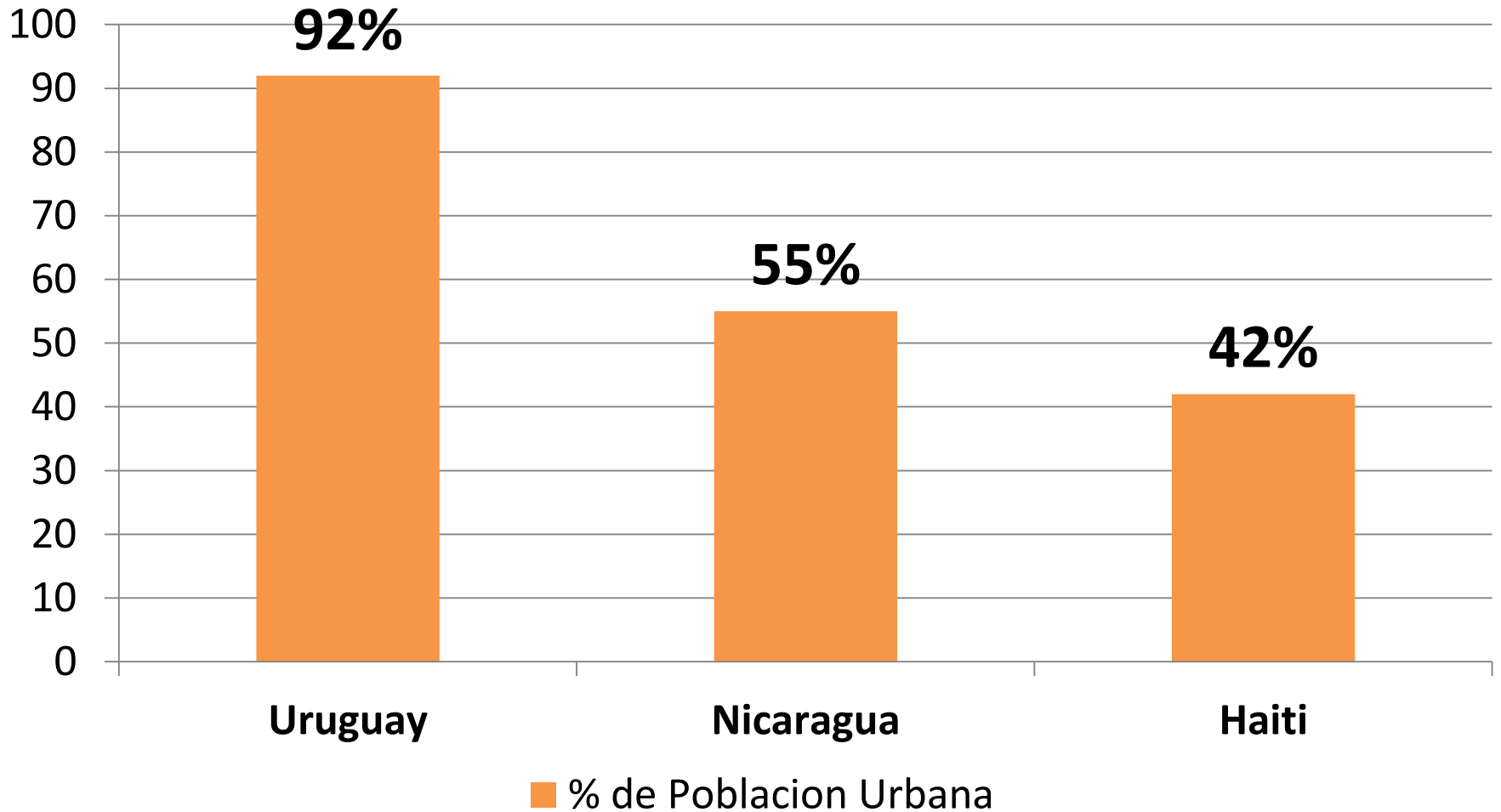
4. Reflexiones Prospectivas: Hacia una Gobernabilidad Multi-Nivel

1. Una Breve Fotografía del Espacio Local en América Latina y el Caribe

Población Urbana en América Latina y el Caribe



Población Urbana en América Latina y el Caribe con Disparidades



Población/Espacios Locales

América Latina con Distintas Dimensiones



Brasil

Población 200,000

5500 Municipios



San Cristóbal y Nevis

Poblacion 50,000

0 Municipios

Una Breve Fotografía de los Procesos de Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina y el Caribe

- 4 Federaciones, 16 Unitarios, + 14 modelos únicos y diversos en el Caribe
- Cerca de 17,000 “gobiernos locales.” 106 estados, 250 regiones o departamentos (intermedios).
- 8 megalópolis (+ de 5 millones) vs. población promedio 40,000
- + de la mitad de la población habita en ciudades con población de más de 1 millón de habitantes.
- + de 250,000,000 personas viven en ciudades de mas de 500,000 habitantes.

Una Breve Fotografía de los Procesos de Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina y el Caribe 2

- 50 ciudades de 1 millón, y 4 están entre las 10 ciudades más grandes del mundo.
- Gobernabilidad Urbana con desafíos y oportunidades:
 - Ciudad de México, 41 municipios/2 estados
 - Buenos Aires, 32 municipios/una provincia
 - Santiago, 39 municipios
 - Sao Paulo, 39 *Preifeturas*
 - Menos de 10 Gobiernos Metropolitanos, con muy pocos mecanismos de coordinación y con limitado alcance.

Una Breve Fotografía de los Procesos de Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina y el Caribe 3

- De las 50 ciudades más peligrosas, 43 están en América Latina y el Caribe (de acuerdo a Reporte *Insights*).
- De las 50 áreas urbanas con los índices más altos de homicidios, 16 están en Brasil, 9 en México y 5 en Venezuela.
- San Pedro Sula en Honduras fue listada como la ciudad más violenta del mundo por el tercer año consecutivo, seguido por Caracas y por Acapulco.

2. Procesos de Descentralización e implicaciones para la Gestión Política y Territorial

¿Descentralización y Gobernabilidad Local?

Proceso mediante el cual el Estado transfiere responsabilidades administrativas, políticas y financieras a unidades o niveles de gobierno subnacionales (Estados, departamentos, provincias, distritos, municipios, parroquias entre otros).

Es un medio, no un fin, para transformar la estructura del Estado en aras de hacerla más efectiva y eficiente en responder a las necesidades ciudadanas de desarrollo humano (un Estado + Resiliente)

3 Dimensiones de los Procesos de Descentralización y Gobernabilidad Local

Dimensión Política: Distribución del poder entre los niveles de gobierno y la definición de los objetivos, alcances e instrumentos del modelo de Estado descentralizado.

Dimensión Administrativa: Establecer el esquema de distribución de competencias y funciones de, y entre los diferentes niveles de gobierno.

Dimensión Fiscal: Determinar la asignación de recursos económicos para hacer sostenible el modelo político y administrativo de distribución de poder y competencias.

Modelos de Organización Territorial del Estado

Ámbitos	Unitario (<i>Presidencial</i>)	Federal (<i>Parlamentario</i>)
Forma de Constitución	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Construido verticalmente • Relación jerárquica 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociación de unidades (estados) que conservan su individualidad política y administrativa • No se presenta relación jerárquica o de subordinación
Distribución de Competencias	<ul style="list-style-type: none"> • El nivel central se reserva la potestad de distribuir competencias y asignar atribuciones a los niveles sub-nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • El poder político es compartido por los diferentes estados, los cuales transfieren poder a un nivel central para efectos de representación y cohesión
Régimen Jurídico	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado adopta un sólo régimen jurídico que se aplica en todo el territorio nacional (régimen normativo uniforme) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coexisten dos tipos de ordenes jurídicos: uno nacional y otro aplicable a los territorios
Coordinación y Control	<ul style="list-style-type: none"> • El nivel central conserva el poder tutelar sobre otros niveles de gobierno a través del control de legalidad y la coordinación de la acción 	<ul style="list-style-type: none"> • El nivel central dispone de diferentes mecanismos de coordinación o interacción intergubernamental

La “Promesa” de los Procesos de Descentralización

- En las últimas 3 décadas se ha convertido en un **componente integral** del paradigma de la gobernabilidad democrática.
- **Variadas justificaciones**, y distintas tensiones y distintos enfoques, dependiendo del contexto.
- Se considera una “**condición necesaria** para el desarrollo político, económico, y social” [humano] (ONU, 1960/PNUD, 1990).
- Trae al estado y al gobierno **mas cercano a la gente**, mayores niveles de participación, mayores niveles de rendición de cuentas y mayores niveles de resiliencia.

**Estos beneficios no siempre se hacen realidad, y son idealizados.

La Secuencia e Intereses pueden Determinar el Resultado, (en base a evidencia de Falleti, 2013)

1	Administrativa	Fiscal	Política
2	Administrativa	Política	Fiscal
3	Fiscal	Administrativa	Política
4	Fiscal	Política	Administrativa
5	Política	Administrativa	Fiscal
6	Política	Fiscal	Administrativa

****Que intereses prevalecen en cualquiera de las 6 secuencias (el interés nacional, el político, el partidario, el económico, el externo, el local), determina al final el equilibrio de poder de los procesos de descentralización y gobernabilidad local.**

La Secuencia e Intereses Pueden Determinar el Resultado (2) (en base a evidencia de Falleti, 2013)

Secuencia de Procesos en América Latina				Ejemplos
1.	Administrativa	Fiscal	Política	Argentina
2.	Administrativa	Política	Fiscal	México, Uruguay
3.	Fiscal	Administrativa	Política	Bolivia, Ecuador
4.	Fiscal	Política	Administrativa	Bolivia, Ecuador
5.	Política	Administrativa	Fiscal	Chile, Perú, Uruguay
6.	Política	Fiscal	Administrativa	Colombia, Brasil

*En los casos mas promisorios prevalece el interés local, el cual incide en el equilibrio político.

**En la mayoría de los casos, se han dado procesos politizados desde el inicio, no así políticos con pocos resultados para equilibrar el poder.

***En la mayoría de los casos, aun con marcos normativos favorables, no ha habido una estrategia para articular y/o secuenciar los 3 procesos y se ha mantenido el status quo de poder en favor de los actores centrales.

¿Modelos de Descentralización?

- **Devolución:** Forma mas profunda de descentralización (traspaso formal y legal de poderes del gobierno central a unidades de gobierno sub-nacionales) donde la mayoría de las decisiones y recursos salen de dinámicas locales. La rendición de cuentas es un tema local.
- **Desconcentración:** Cuando el gobierno central crea unidades para implementar programas y servicios financiados por recursos asignados centralmente. Las unidades rinden cuentas a autoridades centrales.
- **Delegación:** Una forma intermedia de descentralización, que otorga algunas formas de control administrativa a unidades locales. Una limitada transferencia de rendición de cuentas, aunque gran parte la retiene el gobierno central.

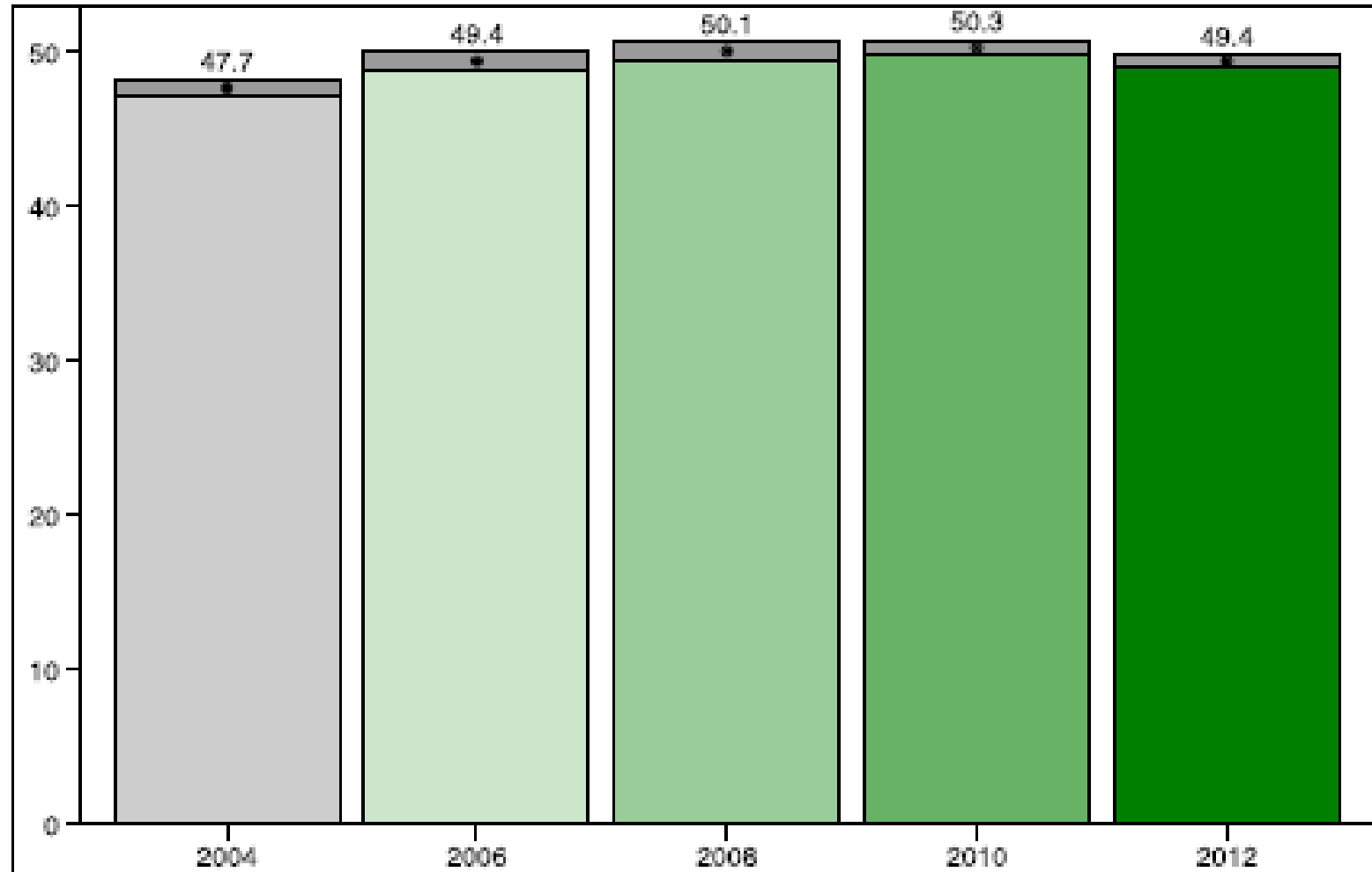
3. Algunos Datos e Implicaciones para Enfoques de Gestión y Planificación Territorial

Principales Tendencias de la Descentralización en América Latina

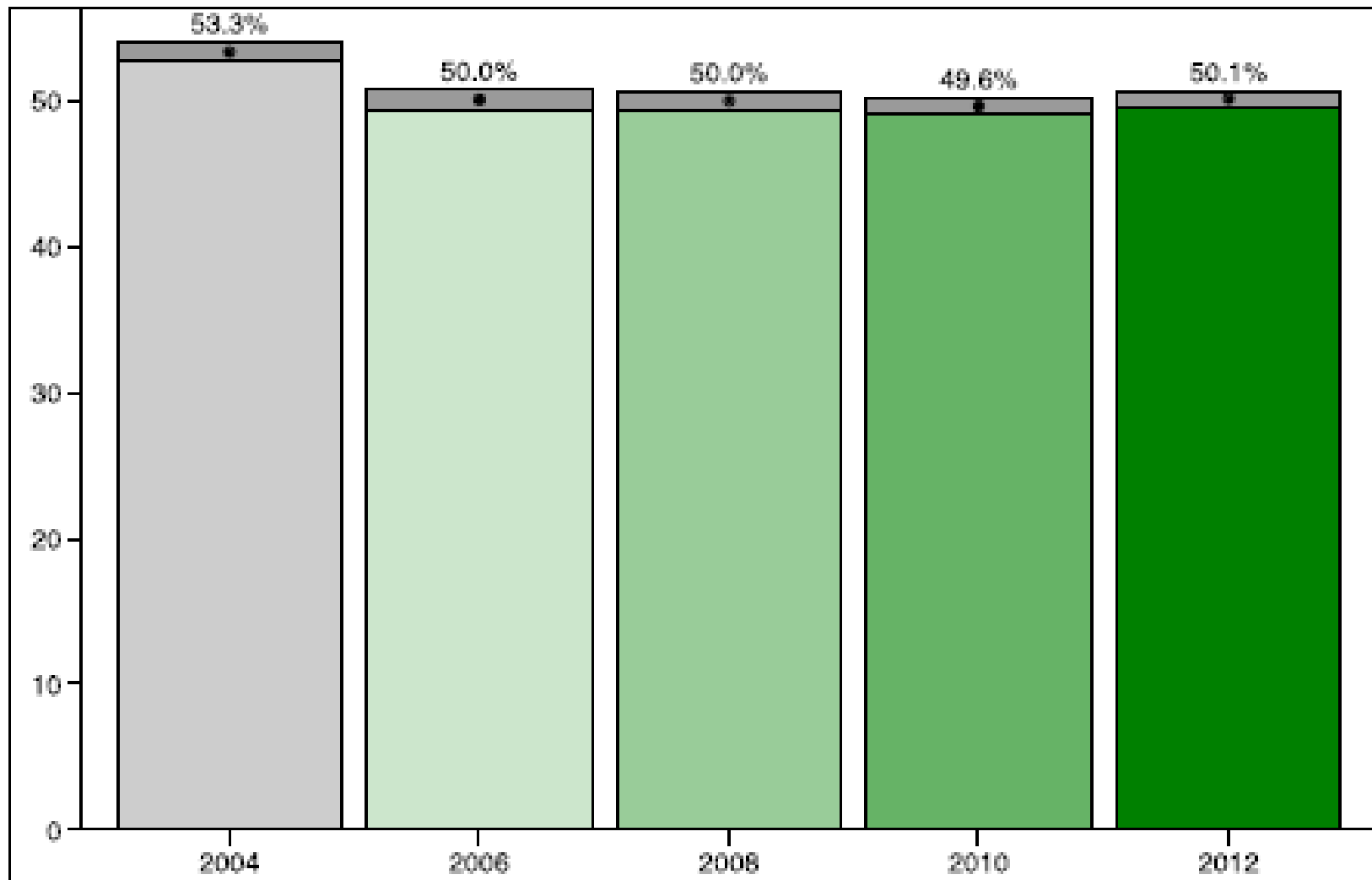
- 1980 punto de partida.
- Cada uno de los países en la región ha experimentado reformas en el ámbito de gobernabilidad local y descentralización, pero a distintos ritmos y grados.
- Mas elecciones sub-nacionales, y más competitivas.

- 1980 a mediados de los '90 “Primavera Latino Americana de la descentralización.”
- Mediados de los '90 a mediados de los 2000, una variedad de reformas e implementación extrovertida y con altas expectativas.
- Últimos 5-7 años, procesos en la mayoría de los países han entrado a un estado de “suspense” e introversión.
- Ningún país ha logrado una “**descentralización completa,**” sino grados de **desconcentración/delegación**

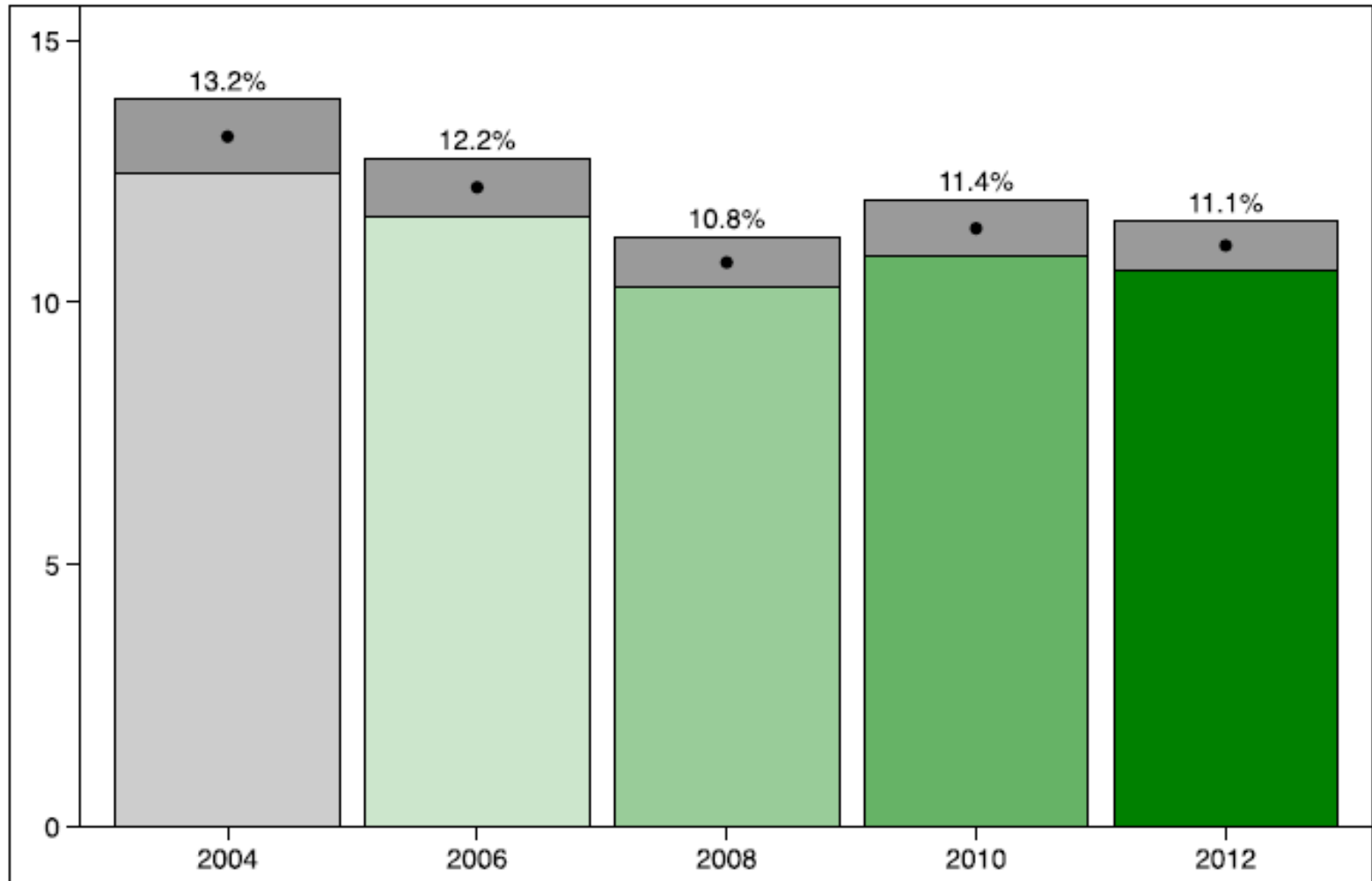
Satisfacción de Ciudadanos con los Servicios Municipales, LAPOP 2012



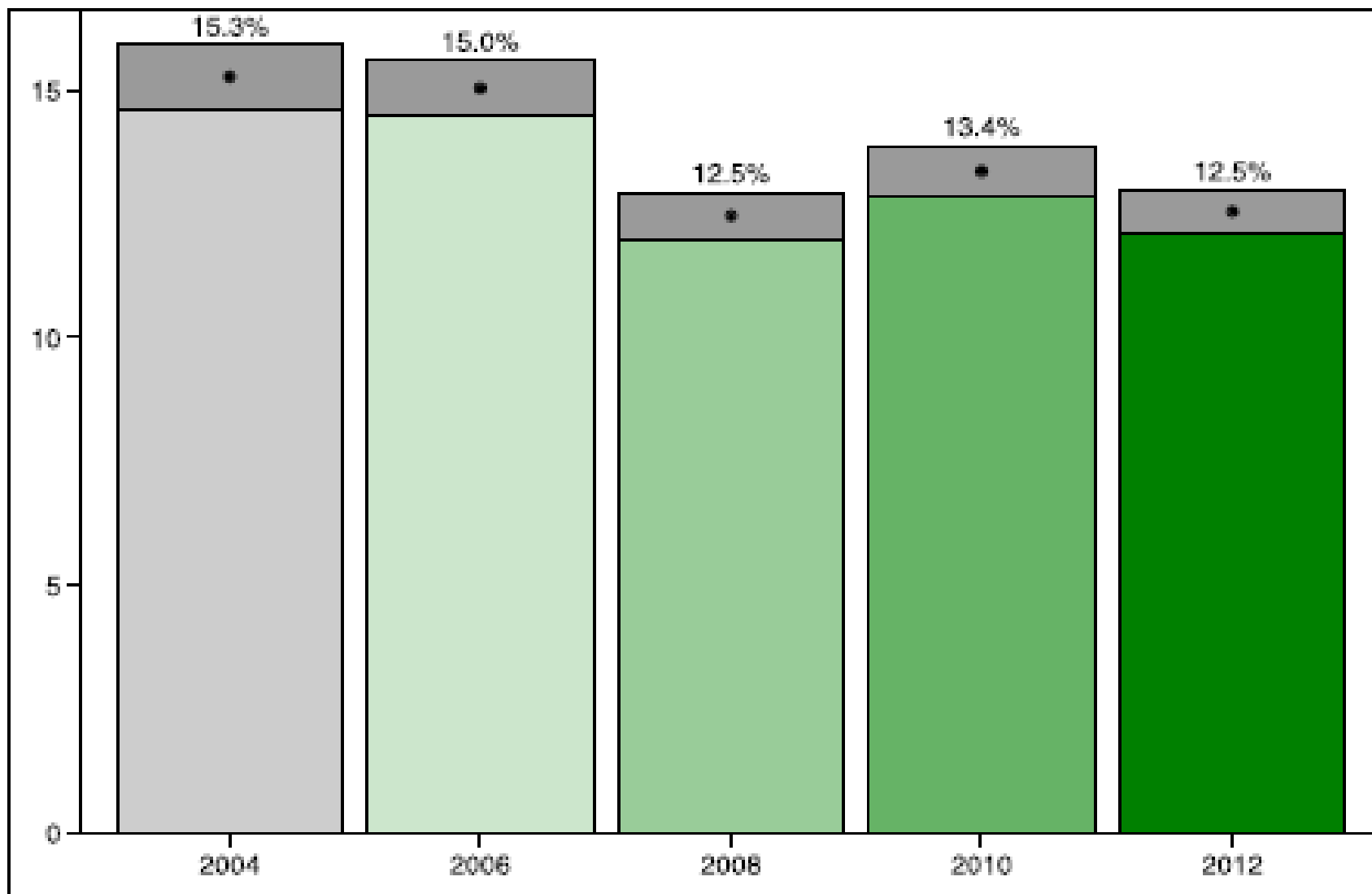
Confianza en Gobiernos Locales a Través del Tiempo, LAPOP 2012



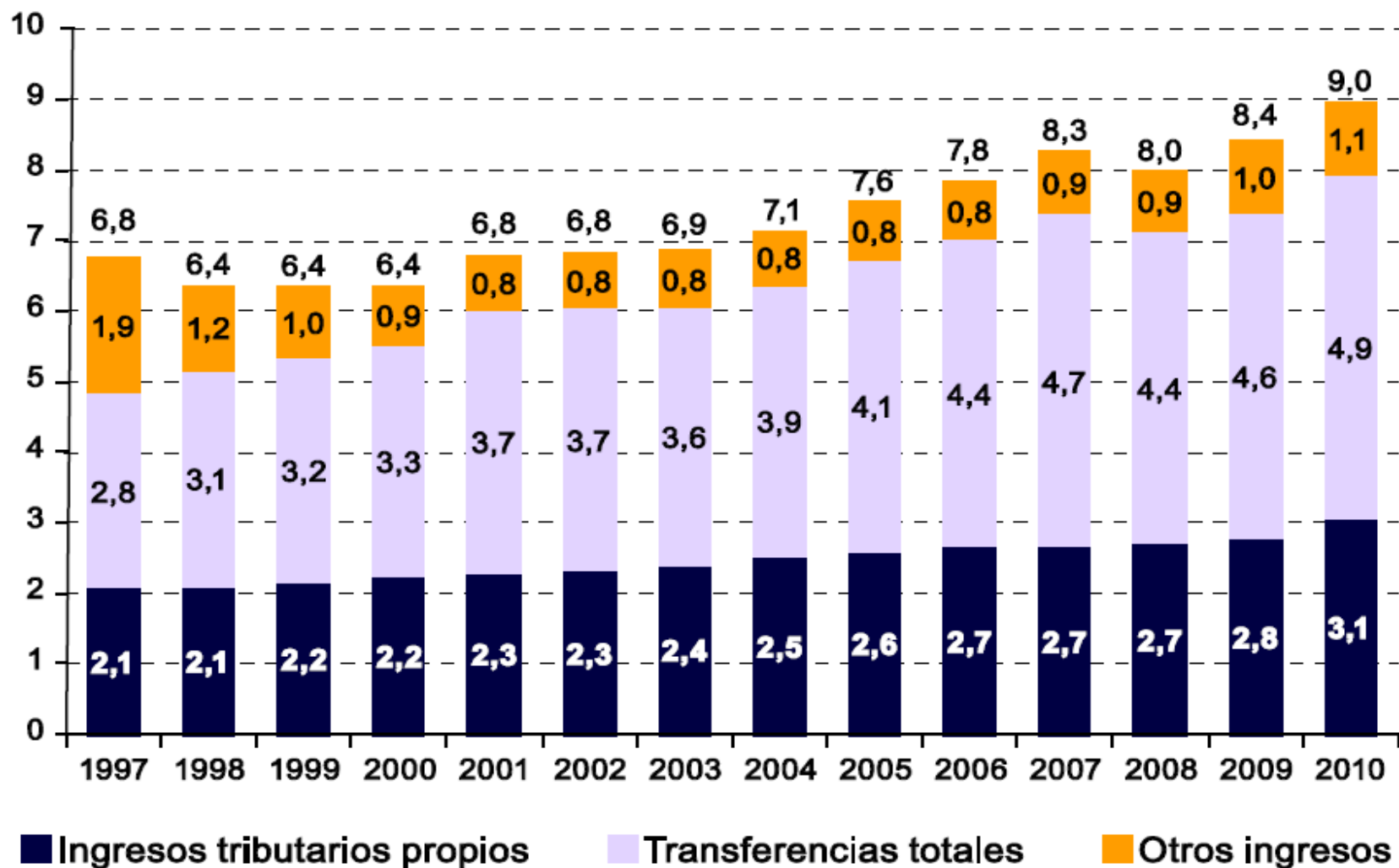
Participación Ciudadana Promedio en Sesiones Municipales, LAPOP 2012



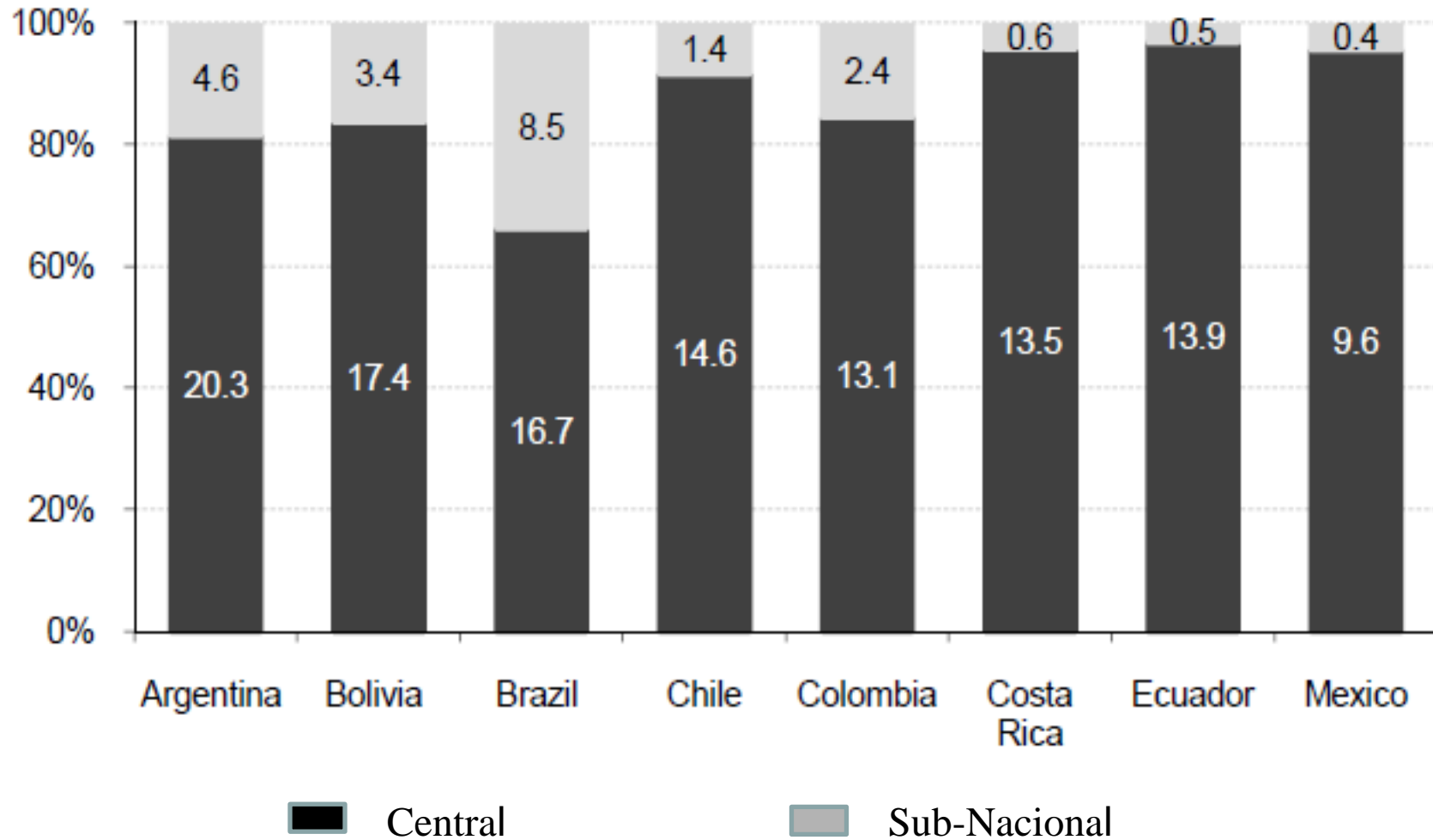
Demanda Hacia Gobiernos Locales a Través del Tiempo, LAPOP 2012



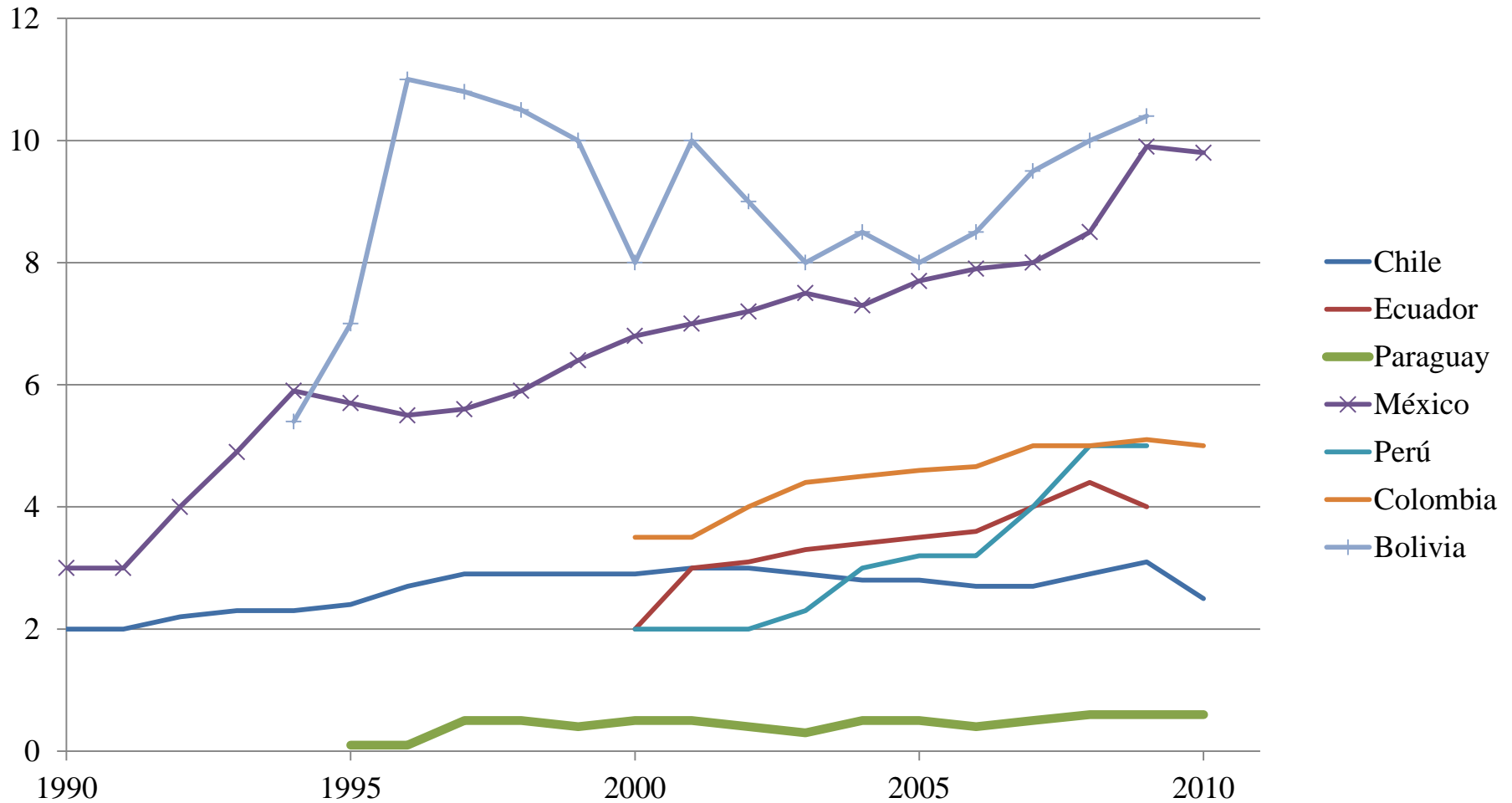
América Latina: Estructura del Ingreso Promedio Sub-Nacional, CEPAL 2013



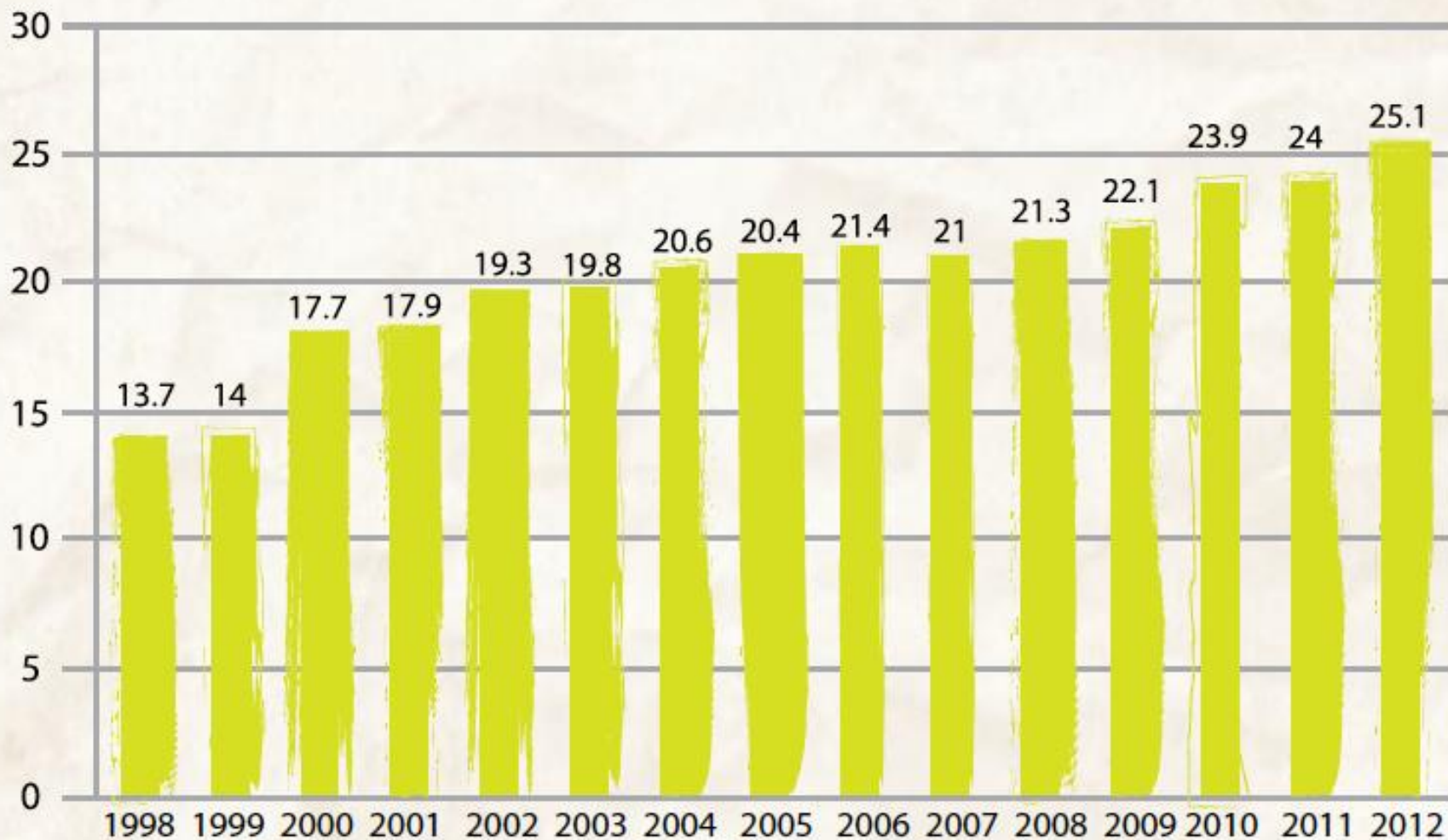
América Latina: Estructura de Ingresos Fiscales (Impuesto) por Nivel de Gobierno, CEPAL 2011



América Latina (Países seleccionados): Ingresos de los Gobiernos Subnacionales (% del PIB), ILPES 2012



% Promedio de Concejales en América Latina, PNUD 2012



Promedio Regional en % de Mujeres en el Poder del Ejecutivo Local, PNUD 2012



**4. Reflexiones Prospectivas:
Hacia una Gobernabilidad Multi-Nivel
que Promueva la Resiliencia Territorial**

Gasto en los Gobiernos Locales, FLACMA 2011

- En promedio del 12% al 19% del gasto gubernamental total.
 - Argentina y Brasil países Federales más del 50%.
 - Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y México entre 22%-32% en promedio.
 - Chile y Uruguay 13%-15%.
 - Venezuela, América Central y el Caribe, en promedio entre el 2% y el 8%.

Espacio de Maniobrabilidad para la Descentralización, FLACMA 2011

- Rendimiento de impuestos de propiedad/bienes y raíces
 - Países de la OECD 2.12%
 - América Latina 0.37%
- La recaudación tributaria subnacional representa entre 1.5% y 6.2% de los ingresos tributarios totales de cada país.

Espacio de Maniobrabilidad para la Descentralización, FLACMA 2011

- En 27% de los países hay potestad para modificar tasas de imposición.
- En 30% de los países hay potestad para introducir nuevos impuestos en el ámbito local.
- En 60% de los países hay potestad para definir el nivel de impuestos y tasas según límites legales.
- En 100% de los países hay responsabilidad para coleccionar tasas e impuestos.

Algunas Lecciones Estratégicas desde América Latina y el Caribe para la Gobernabilidad Local

- No es una panacea.
- No hay “todavía” evidencia clara que traen más democracia y desarrollo.
- Existe alguna evidencia que a veces generan dinámicas perversas en particular en escenarios con profundas debilidades institucionales.
- Existe alguna evidencia que pueden terminar en la captura del estado por elites locales en desmedro de los bienes públicos locales.
- En algunos casos extremos pueden generar autoritarismos sub-nacionales en el contexto de democracias nacionales.

Algunas Lecciones Estratégicas desde América Latina y el Caribe para la Gobernabilidad Local [2]

- Empezando a promover formas nuevas de gestión, más abiertas, horizontales y participativas.
- Gobiernos “Intermedios” en varios países no solo están profundizando la democracia sino también están empezando a jugar un papel clave en la articulación de políticas públicas.
- Las experiencias en participación ciudadana como componente de los procesos, han superado el “Presupuesto Participativo” y están entrando en una fase de “demanda de desarrollo y producción económica.”
- Emergen como oportunidad temas transversales a los procesos: perspectiva de género, cambio climático, conectividad, desarrollo económico local.

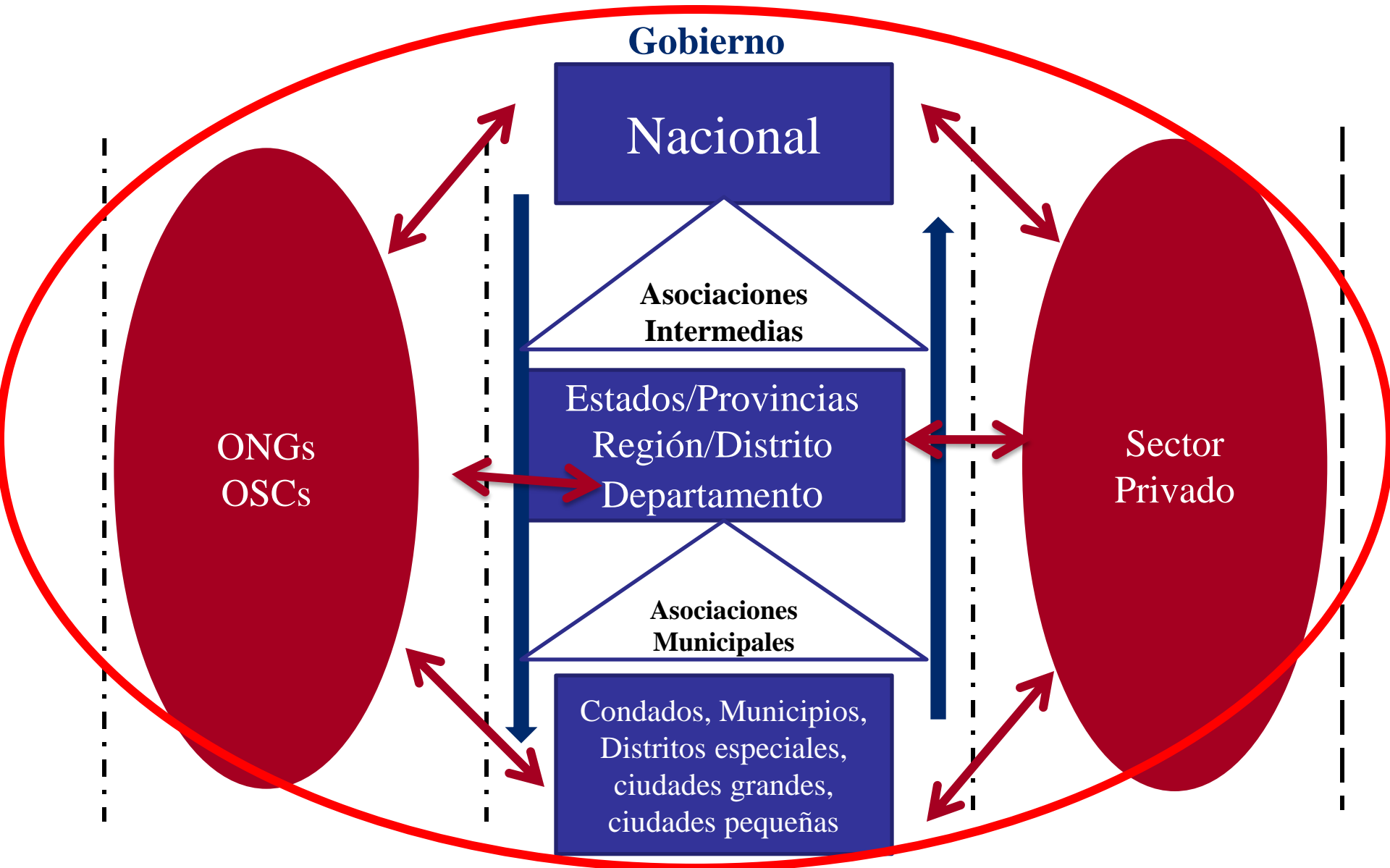
La Transformación del Estado & Sistemas Políticos Hacia Nuevos Espacios para la Institucionalización Política y Gobernabilidad Democrática

El Agranchicamiento del Estado

Instituciones Políticas & Económicas



Enfoque Integrado de Gestión y Planificación Territorial



11 Temas Estratégicos para Potenciar Modelos y Enfoques de Gestión y Planificación Territorial en LAC

Institucionalidad del Estado Central y Políticas Públicas

1. Despolitizar y Despolarizar proceso.
2. Visión Estratégica para políticas de ordenamiento territorial y descentralización.
3. Fortalecer sistema de planificación y monitoreo y evaluación (datos).
4. Mejorar la coordinación de instancias centralizadas (ministerios, secretarías, fondos, institutos), entre sí y respecto a los Gobiernos sub-nacionales.

Articulación del Gobierno Central con Gobiernos Locales

6. Repensar el papel de instancias intermedias (instituciones y actores) y epicentros de políticas a la luz de nuevas realidades *locales*.
7. Mejorar articulación y coordinación entre nivel nacional y sub-nacional de gobierno

Gobiernos sub-nacionales

8. Cerrar profundos desequilibrios territoriales (pobreza y desigualdad).
9. Definir competencias desde un enfoque des-centralista.
10. Gobiernos sub-nacionales han ganado capacidad y credibilidad, pero aun son insuficientes.
11. Financiamiento sub-nacional escaso, no estimula recaudación local y no coordina con el nivel nacional.