



SEMINARIO DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS LOCALES
LA HABANA, CUBA
27 de junio de 2019

INFORME PRELIMINAR

Preparado por Rodrigo Egaña Baraona y Felipe Torralbo Seguel

ANTECEDENTES.

La Secretaría General del CLAD, en virtud del acuerdo tomado en el Consejo General realizado en Guadalajara, México en noviembre de 2018, ha organizado el Seminario sobre Políticas Locales y de Ciudades en Iberoamérica, que se ha programado para realizarse en la ciudad de La Habana, Cuba el 27 de junio de 2019.

Para la preparación de la discusión a ser sostenida en dicho seminario, se solicitó a todos los gobiernos de los países miembros disponer de información que sirviera de insumo para determinar “el estado del arte” de la problemática por discutir, con la finalidad de disponer de un Informe Final que brindara resultados para beneficio de las diversas administraciones públicas.

Con tal finalidad se envió un cuestionario que proponía un conjunto de materias que a juicio de la Secretaría General del CLAD podrían entregar antecedentes con la finalidad ya mencionada. Este cuestionario versó sobre los siguientes asuntos:

- Estructura formal de ordenamiento territorial.
- Descentralización política.
- Descentralización administrativa.
- Descentralización fiscal.
- Descentralización y participación ciudadana.
- Talento para el desarrollo territorial.
- Gobiernos locales y municipales.

Lamentablemente en la fecha señalada para ser recibidos por la Secretaría General los aportes de los diversos gobiernos, fueron recibidos sólo ocho respuestas. Con posterioridad se recibió otro aporte. Por lo tanto, en la preparación de este informe preliminar no se ha podido contar con la información amplia que podría haberse recibido. En la preparación del



Informe Final del Seminario se espera disponer de mayor cantidad de contribuciones, lo que permitiría completar el análisis que se propone para la discusión.

El Informe seguirá el orden temático propuesto en el cuestionario, con la finalidad de facilitar su lectura.

NOTA METODOLÓGICA.

En el presente documento se presenta una síntesis que integra los aportes de ocho países que respondieron el cuestionario cuyos tópicos se presentan en el apartado anterior.

El cuestionario está basado en un enfoque analítico de los procesos locales y regionales que se construye a partir de las categorías clásicas de descentralización política”, administrativa y fiscal complementadas con nuevos enfoques temáticos que les complementan como lo son la participación ciudadana, talento humano y gestión local. Esta propuesta de enfoque analítico se presenta como una primera aproximación para dar cuenta del “estado del arte” de la temática en los países que integran el CLAD, del cual luego se podrán desprender reflexiones específicas sobre políticas locales y sectoriales con enfoque territorial.

Es importante destacar que tanto el cuestionario, como el tenor de las respuestas pone el foco en la organización del estado, las competencias jurisdiccionales y sus desarrollos, entre otros asuntos ligados a la gestión pública; es decir, sobre la institucionalidad pública. Otros enfoques analíticos tan necesarios como la evaluación de políticas públicas o fenómenos sociopolíticos en clave territorial deberán ser el resultado de futuros trabajos.

Finalmente, cabe señalar que la síntesis y análisis presentado a continuación se basó exclusivamente en las ocho respuestas recibidas al cuestionario de veintiuna preguntas agrupadas en siete temas, enviado a principios de junio y con fecha de cierre el 15 de julio. Esto quiere decir que los datos no fueron contrastados con otras fuentes secundarias o con consultas complementarias. Por lo tanto, lo que se presenta es exclusivamente una síntesis integrada de los autoreportes de los países en las materias consultadas.



1. ESTRUCTURA FORMAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

En este primer acápite se intenta caracterizar las estructuras estatales de ordenamiento territorial de los países de la región, identificando los marcos normativos que les rigen, la cantidad y tipo de niveles administrativos vigentes, las funciones de cada nivel (nacional, subnacional y local) y los enfoques de política pública en materia de descentralización y desconcentración nacional.

Siendo esta una materia muy amplia, ha sido posible establecer algunas observaciones de carácter general que pueden ayudar a comprender el estado del arte en la materia.

Una primera cuestión tiene que ver con los procesos de formación de los diversos estados en el tiempo, desde que se constituyeron como tales. Diversos países tienen diversas historias en la materia, observándose que algunos se conformaron a partir de la unión de entes regionales preexistentes que con posterioridad se unieron conformando un Estado nación y otros que pusieron el énfasis inicial en construir el Estado y sólo con posterioridad han iniciado la estructuración de una administración subnacional y local.

Por lo general los marcos normativos referidos a la organización territorial están establecidos en las respectivas constituciones políticas o en leyes especiales. El sustento legal es ampliamente reconocido.

Estos marcos normativos establecen en general tres niveles en la organización administrativa de los estados; un nivel nacional, un nivel subnacional que recibe diversos nombres tales como estados, provincias, regiones u otros; y un nivel local que también recibe diversas denominaciones siendo la más común la de “municipio”.

En la normativa existente se distingue la descentralización territorial que cuenta con autonomías explícitas y legales, y que se traducen en transferencias de poder decisional de las autoridades nacionales a las subnacionales. Por otra parte, se observa la existencia de desconcentración funcional de entidades nacionales hacia niveles subnacionales o locales, la que se caracterizan por transferencias de competencias de ejecución a dichas instancias, pero en los marcos de política pública definidos por el nivel nacional-central.

Desde un punto de vista de los modelos organizativos del Estado utilizados en diversos países se pueden distinguir los siguientes:

- Estados unitarios con gestión centralizada.
- Estados unitarios con gestión descentralizada.
- Estados constituidos como federación de provincias.
- Estados de nivel central, con comunidades autónomas y entidades locales.



Además, existen áreas metropolitanas autónomas con regímenes especiales de administración, áreas especiales de protección o de pueblos originarios u otras similares, todas las que tienen sus respectivos estatutos de autonomía.

En términos de la normativa referida a la gestión, la tendencia general observada es que asuntos de nivel local sean gestionados por administración comunal. No existe un listado común de materias, sino que varía de país a país. En el Informe Final se presentará un anexo con los asuntos que son tratados a nivel local. En cambio, en la totalidad de los países existen materias que son atribuciones privativas del nivel nacional, que se traducen en prohibiciones que limitan las atribuciones de entes subnacionales, entre las que se pueden anotar las relaciones exteriores, la defensa nacional y otras similares.

El ordenamiento territorial descentralizado tiene en los diversos países analizados fundamentos que se sostienen en principios explícitos, entre los cuales podríamos a modo de ejemplo destacar algunos de ellos:

- Unidad, autonomía y solidaridad (España)
- Derechos y justicia social, democracia, soberanía, independiente, estado unitario, intercultural, plurinacional y laico (Ecuador)
- De derecho, unitario, indivisible y descentralizado, de democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (Paraguay)

De esta forma, a modo de conclusión sobre este ámbito, se podría señalar que el ordenamiento territorial varía de país a país, encontrándose algunos elementos comunes y otros claramente diferenciados.



2. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

Para el desarrollo de este apartado se buscó disponer de información sobre el sistema de elección de autoridades subnacional y locales en cargos unipersonales y colegiados y sus competencias y potestades; sobre la trayectoria del proceso de descentralización política de cada país identificando dinámicas políticas propias de las elecciones en los niveles subnacionales y locales; y por último conocer las tendencias y proyecciones de los procesos de descentralización política en cada país.

Respecto a los sistemas de elección de autoridades de los niveles subnacionales, la primera constatación que se puede sostener es que, en la gran mayoría de los países, dichas autoridades son elegidas por sufragio popular. Además, se nota una preocupación por que exista una relativa proporcionalidad entre autoridades elegidas y población de cada distrito electoral. Esto quiere decir que paulatinamente se ha ido estableciendo el régimen democrático en la generación de autoridades a todo nivel en los sistemas políticos de la región.

En lo que respecta a las autoridades comunales, estas son en todos los países elegidas por votación popular. Se da también el caso de elección indirecta de algunos consejos municipales o de instancias menores en la organización territorial local.

Por su parte, las autoridades de las entidades metropolitanas autónomas, y las de áreas especiales también son elegidas por sufragio popular. Hay algunos países en los que aún estas autoridades son designadas por el gobierno nacional. Los sistemas electorales utilizados son por lo general proporcionales. La duración de los mandatos es variable, yendo de los 4 a los 6 años, pudiendo a veces ser reelectos.

La trayectoria de los procesos de descentralización muestra diferencias que son interesantes de resaltar.

Un primer asunto dice relación con el empalme entre los diversos procesos electorarios. Las elecciones de autoridades subnacionales son por lo general en tiempos distintos a las que eligen autoridades nacionales. En general no se presentan razones para esta situación, pero se podría especular que esto se da para diferenciar tanto los momentos políticos de cada acto electionario como el hecho que las materias frente a los que los electores deben pronunciarse son diferentes.

El afianzamiento de los gobiernos subnacionales está por lo general ligado a la capacidad que estos tengan de asumir la elaboración y ejecución formal de los planes de desarrollo. En este sentido, la transferencia de competencias del nivel nacional a los niveles subnacionales es un asunto de primordial relevancia si se desea que la descentralización adquiera poder, visibilidad y que sea respetada y deseada por la ciudadanía.



En los países en los que la organización del estado nación se ha dado con posterioridad a la creación de entes subnacionales, se puede observar que en ciertas materias se han generado procesos centralizadores, es decir, el estado nacional ha ido tomando funciones, atribuciones, capacidades y competencias que estaban en manos de los entes subnacionales, para pasar a ser gestionados por los gobiernos centrales.

Así mismo, en varios países los procesos de descentralización están aún estar abiertos a nuevas medidas descentralizadoras, intentando que se alcancen competencias similares entre entidades del mismo nivel.

Desde el punto de vista de la valoración ciudadana de estos procesos, la experiencia que se puede observar es disímil. Estas valoraciones se expresan, entre otras formas, en la tasa de participación de los electores en los procesos de elección de autoridades, variando dicha participación política, ya sea en procesos para elegir representantes directos de regiones o comunidades. En general se observa una mayor participación en las elecciones de autoridades de nivel local. En la mayoría de los países, los procesos de descentralización política han estado acompañados del perfeccionamiento de los sistemas electorales.

La información recogida en relación con las tendencias y proyecciones de los procesos de descentralización política puede llevar a presentar algunas conclusiones preliminares.

- En algunos países se evidencian avances significativos en la transferencia de poder, en el sentido que se han ido consolidando los gobiernos locales a través de la ejecución de sus facultades, atribuciones y competencias, reflejado en su rol protagónico en el desarrollo territorial y el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública. En otros casos la descentralización se proyecta por medio del diseño de un Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, como guía del proceso futuro, dentro del cual se deben enmarcar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regionales.
- Al mismo tiempo se constata que en ciertos países existe una mayor demanda por autonomía política, tanto para los niveles subnacionales como los poderes locales, siendo en este segundo caso la demanda de menor potencia y variable, lo que podría indicar que es en dichos niveles locales donde se debería concentrar las prioridades en esta materia en el futuro.
- Por último, también se constata en otros países la existencia de un relativo acuerdo sobre las actuales formas alcanzadas en la descentralización, sin que por lo tanto haya necesidad de reformular los modelos existentes, ya que se evalúa que existe suficiente descentralización política.



3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

En este ámbito fue de interés conocer los mecanismos utilizados para la de definición y asignación de competencias y responsabilidades de los distintos niveles del Estado. Así mismo interesaba conocer las competencias privativas y conjuntas de los niveles del Estado y los mecanismos de control cruzado entre ellos para la correcta ejecución de los planes públicos. Por último, se solicitaba información sobre los mecanismos de resolución de conflictos competenciales entre los distintos niveles del Estado.

En lo relativo a la definición y asignación de competencias y responsabilidades, se constatan una variedad de situaciones. Hay países en los cuales las definiciones competenciales están claras y otros en que aún es materia de debate legislativo. En los países en que la situación de transferencias está consolidada, las competencias de cada nivel han sido definidas en la constitución y en leyes específicas. En ciertos casos se aplica el principio de la subsidiaridad; lo que no está asignado al nivel nacional se subentiende que queda asignado al nivel subnacional y de igual forma se aplica al nivel comunal. En los países en los que los procesos no están aún consolidados, se ha empezado por la desconcentración administrativa.

Por lo general la complejidad de las tareas de gobierno, en las cuales no es siempre posible establecer con precisión qué le corresponde a cada nivel de la administración, se observa que la constitución de comisiones plurijuridiccionales es un mecanismo comúnmente utilizado. Esto se da con mayor frecuencia en el tratamiento de temas de interés nacional, pero de aplicación simultánea en diversos niveles subnacionales.

Para la asignación de competencias se han definido en algunos casos criterios explícitos, que permiten visualizar por qué alguna competencia es asignada a un nivel y no a otro. Por lo general juega un rol en la asignación de competencias la vinculación de la competencia a asignar a los objetivos principales e intereses predominante del ente público que deba desprenderse de la competencia y del que deba asumir la competencia transferida.

En todos los países existen materias que expresamente han sido definidas como no transferibles, y que son desarrolladas por el nivel nacional. Pero al mismo tiempo, existe el principio que las materias que no estén destinadas a ser competencia nacional, pueden pasar a competencia de niveles subnacionales.

La transferencia de competencia ha sido hecha siguiendo diversos principios como el de subsidiaridad (el nivel central no reemplaza lo que puede hacer el local), de reforzamiento de las autoridades subnacionales y locales, de asegurar la más eficiente prestación de servicios a la población, la cercanía a los ciudadanos.

Es necesario recalcar que los procesos de transferencia de competencias no sólo se deben diseñar a partir de las definiciones basadas en los principios de descentralización que



puedan regir en cada país, sino que estarán directamente vinculadas y serán dependientes de las capacidades que existan en los niveles subnacionales para implementar las competencias transferidas. En un par de informes de países se explicita el que estas transferencias llevan aparejados cambios en los esquemas organizativos, en las funciones del personal público, y otros que son de alta complejidad, y que deben tratarse de forma simultánea con las definiciones sobre que competencias transferir.

Pasando al tema de las competencias privativas y conjuntas entre diversos niveles y los mecanismos de control que existen, se puede señalar lo siguiente.

Las competencias están en general establecidas ya sea en la constitución o en leyes especiales. Se refieren a diversas materias como salud, educación, transporte, medio ambiente y otros. La información señala que se distinguen competencias que pueden tener el carácter de exclusivas (se aplican sólo por un nivel) o competencias concurrentes (pueden ser aplicadas en conjunto por varios niveles).

En la mayoría de los países, la relación formal entre diversos niveles se establece por medio de contratos. Para la gestión de temas interregionales (ej. manejo de cuencas) se pueden establecer acuerdos pluri-institucionales que se definen a partir del tema concordado. Junto a lo anterior se dan diversos modelos de coordinación para tratar temas de interés común o de tratamiento compartido.

La realización de competencias transferidas a entes subnacionales no tiene la misma calidad de implementación por estar éstas, dependiente de las características y capacidades de cada ente; esto genera que los resultados esperados de la acción pública transferida a un ente subnacional o local no siempre son los esperados por la autoridad nacional o por la ciudadanía. Esto lleva a que estas desigualdades se intente suplirlas por medio de políticas públicas correctivas, que por lo general son definidas y realizadas desde los niveles nacionales.

Se da también el caso que la realización de competencias transferidas no es obligatoria, pudiendo entes subnacionales no asumir ciertas competencias, en cuyo caso quedan en el nivel superior.

Por lo general se respeta el principio de prevalencia del derecho estatal sobre el de las entidades subnacionales, salvo en casos de competencia exclusiva. En ciertos países se explicita una tipología de competencias que puede ser útil de recoger, a saber, las privativas, las exclusivas, las concurrentes y las compartidas.



Por último, en este capítulo interesaba conocer los mecanismos de resolución de conflictos competenciales que existen, dado que la transferencia de competencias puede generar que diversas autoridades tengan criterios diferentes sobre cómo enfrentar un mismo problema.

La principal forma de resolución de conflictos entre administraciones es la vía judicial, según se haya especificado en cada legislación. También existe el sistema de arbitraje o que la resolución de conflictos esté en manos del Presidente de la República, sin intervención de los órganos judiciales. En casos en que existen autonomías constitucionales, los conflictos de competencia son resueltos por los tribunales constitucionales.

En ciertos casos la primera etapa en la resolución de conflictos se da en sede administrativa. Sólo cuando esta vía de solución fracasa, se va a la sede judicial.

Por lo general se observa que la normativa legal señala que se preserva primero las competencias del órgano superior y de ahí van al subnacional, según se haya establecido en la norma legal sobre la materia. Cuando se sobrepase la norma establecida, puede darse la suspensión de una facultad del órgano subnacional, hasta que el caso sea solucionado.

También se ha creado la figura de la mediación y solución amigable, para la búsqueda de acuerdos sobre el asunto materia de conflicto; si esta falla se puede pasar a la resolución administrativa o judicial. En adición a lo señalado, existen mecanismos de consulta obligatoria entre niveles en forma previa a la toma de decisiones, con la finalidad de prevenir generación de posibles conflictos de competencias.



4. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

El presente apartado expone las características generales de las estructuras de recaudación y gasto de los recursos fiscales. Para ello, se analizan las potestades que las normativas nacionales entregan a los distintos niveles del estado para implementar diversos tipos de impuestos, así como los niveles de autonomía en la decisión sobre la ejecución de los recursos recaudados y de otras fuentes, como las transferencias desde los niveles centrales. Si bien las fórmulas de cálculo que utilizan los países para reportar su gasto subnacional autónomo¹ se puede observar que, en términos generales, los países de composición federal o con altos niveles de autonomía de sus espacios territoriales intermedios, tienen una alta capacidad de decisión sobre el destino de los recursos públicos disponibles. Lo que tienen en común, tanto este tipo de países como los unitarios, son los limitados recursos cuyo destino se decide en el espacio local-municipal.

Los países que respondieron la encuesta informan que el principal ente recaudador de impuestos es el Estado central. La composición de la estructura tributaria de la mayoría de los países considera la potestad normativa para recaudar impuestos e incluso, en algunos casos, crear nuevos tributos en el nivel meso regional, siempre con apego a los ámbitos que la ley estipula. Estas potestades se observan tanto en estados unitarios como federados.

Esta potestad de recaudación se ve limitada cuando se evalúa el nivel local o municipal. En este caso, la potestad recaudatoria se circunscribe a los tributos específicos que una ley nacional explicita. En general, las regulaciones tributarias no permiten a los gobiernos locales “crear” tributos nuevos. Lo que se presenta como nuevos ingresos son mayoritariamente solicitudes a la administración central de recaudación de tributos que están radicados en los niveles superiores de la administración del Estado. Siempre en el espacio local, existe bastante regularidad en los tipos de tributos que la ley les confiera la potestad de recaudación y decisión del gasto, por ejemplo: alumbrado público, recolección de residuos, licencias para comercio y servicios, impuestos a propiedad predial, permisos asociados al uso de vehículos motorizados, entre otros. En los pocos casos que los gobiernos locales pueden crear impuestos, dicha prerrogativa se encuentra solo a nivel reglamentario y tienen que contar siempre con la aprobación de los niveles superiores de la administración del Estado.

Si bien estas restricciones están fundadas en los principios de la responsabilidad fiscal, es patente, observada la composición de las rentas de los niveles locales reportadas, que estas son altamente dependientes de las transferencias del nivel, de lo cual se podría inferir una

¹ Decisión sobre la ejecución del gasto público que está radicada en niveles jurisdiccionales subnacionales y locales sobre el total del gasto público.



consecuente dependencia, no solo fiscal, sino también política para la implementación de iniciativas de desarrollo e inversión local.

Respecto al endeudamiento, en general las normativas de los países permiten que se realice con relativa autonomía a nivel estadual, provincial o regional; siempre con apego a las leyes y la constitución de cada país. Esta autonomía se ve constreñida nuevamente cuando analizamos el espacio local pues los ámbitos y/o razones para el endeudamiento son más acotadas y deberán contar con la venia del estado nacional. En ambos niveles subnacionales, las normativas nacionales permiten endeudamiento de corto plazo para efectos de liquidez de las administraciones y de largo plazo para inversión pública.

La distribución desigual en los territorios nacionales, la concentración de factores productivos, los desiguales niveles relativos de desarrollo, las migraciones internas y pobreza son algunos de los factores que constituyen el panorama de la desigualdad territorial. La cohesión territorial requiere esfuerzos, normativa y mecanismos que permitan redistribuir la riqueza por medio de mecanismos de solidaridad ínter regional. Estos mecanismos pueden ser verticales, por medio de las transferencias entre los niveles de la administración territorial y horizontales, entre judicaturas del mismo nivel en el ordenamiento jurídico pero desigual nivel de desarrollo y acceso.

La conformación geográfica y productiva de cada país es clave para determinar los mecanismos de redistribución. Países de grandes extensiones territoriales como Argentina y Brasil tienen vastas regiones con rezago, las cuales son las principales receptoras y beneficiarias de las transferencias horizontales y verticales. Por oposición, buena parte de los recursos recaudados en territorios con mejores niveles de desarrollo son aportados a fondos redistributivos de carácter horizontal (entre municipios; entre regiones; entre provincias) que operan por medio del cálculo de factores previamente definidos y que varían notablemente de país en país (esta diferencia de criterios se hace más notoria cuando se comparan países de Europa con Latinoamérica).

Respecto a los mecanismos redistributivos de carácter vertical, es importante destacar que estos comparten con los aspectos tributarios la poca discrecionalidad y autonomía en el nivel local. En general, las transferencias a los niveles locales son fuertemente condicionados por programas específicos o por una asignación sectorial estipulada en los presupuestos nacionales. Esto redundará en una reducción de la discrecionalidad de las autoridades locales, pero también una merma en la pertinencia territorial en la ejecución del gasto público.



5. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La participación ciudadana en la gestión pública se ha constituido ya en las últimas décadas en un componente obligado en las agendas de reforma del estado. Por eso se veía conveniente conocer qué procesos de participación ciudadana en los niveles subnacionales y locales están considerados en su normativa vigente y cómo se caracteriza la participación ciudadana en los distintos niveles del Estado, si es de carácter informativa, consultiva o vinculante.

En relación con la primera preocupación, que procesos de participación ciudadana están considerados, se puede decir lo siguiente.

En todos los países existe el derecho a la participación política en elecciones destinadas a elegir autoridades, para elegir o ser elegido. En algunos países se asimila participación ciudadana con participación política, lo que se basa en la discusión si la democracia representativa no sería suficiente para recoger la visión de la ciudadanía sobre la forma como se debería ejercer la función pública.

La participación ciudadana es considerada en algunos países como parte del proceso de descentralización, estando reconocida en la normativa legal. De esta forma es considerada como un complemento a la democracia representativa que permite a los ciudadanos incidir en forma directa en las materias que afectan a la población y fortalecer la corresponsabilidad entre gobernantes y ciudadanos en los destinos del país.

Existe una enorme variedad de formas de participación entre las que se pueden identificar las siguientes: iniciativa popular, consulta o referéndum, capacidad revocatoria, audiencias públicas, consejos de participación, presupuestos participativos y otros.

No siempre la participación está normada como obligatoria; en ciertos países se considera su existencia, pero quedando al arbitrio de la autoridad local convocarla.

Para facilitar la participación en general se ajustan los mecanismos a los tamaños de población, pudiéndose crear subdivisiones territoriales en las cuales se realicen los procesos participativos. También los mecanismos de participación son concebidos como herramientas de concertación social. La participación está por lo general vinculada a la idea de control social.

La participación se basa en ciertos principios como son los de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La estructuración administrativa de los procesos de participación ciudadana puede variar desde situaciones que sólo tienen definiciones muy generales hasta modelos altamente



precisos en sus formas y contenidos (Ecuador). Estos últimos pueden contemplar normas de organización vecinal, consejos locales con diferentes finalidades, participación en discusión de políticas públicas, presupuestos, proyectos de desarrollo y similares.

Especial mención debe darse a la importancia de las tecnologías de información y comunicación TICs en el fomento de la participación ciudadana descentralizada, que colaboran en perfeccionar la información pública, potencian la transparencia posibilitando el control ciudadano, sino que también facilitan la relación entre los ciudadanos y sus estados.

En relación a la caracterización de la participación en los diversos países, esta puede ser *informativa* (se accede a información sobre decisiones de las autoridades pero sin incidir en las mismas), *consultiva* (por medio de la cual se recibe por la autoridad nacional, subnacional o local la evaluación de las comunidades sobre diversas políticas, antes de tomarse las decisiones, pudiendo ponderarla en la decisión a tomar) o *vinculante* (la expresión ciudadana debe ser asumida e implementada por la autoridad).

De la información entregada por los diversos países, en todos se tiene participación informativa y consultiva. En dos casos explícitamente se señala que no se contempla la participación vinculante, existiendo ésta en los otros casos, pero con una variedad de fórmulas. Se puede también concluir que las formas de participación en democracia directa (plebiscitos, referéndums, otros) y democracia indirecta (representación de sociedad civil) tienen un carácter diverso, siendo las directas vinculantes y las indirectas más de tipo consultivas.

Es relevante además de diferenciar entre participación informativa, consultiva o vinculante, las materias sobre las que se participa y sobre las que la ciudadanía se pronuncia. Aquí la diversidad es alta pudiendo darse que sobre una materia en un país es consultiva y en otro es vinculante. Por lo general tienen el carácter de vinculante las participaciones ciudadanas más cercanas al nivel local que los niveles intermedios o nacionales.



6. TALENTO PARA ADMINISTRACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL.

El presente apartado tiene por objetivo dar cuenta de las estrategias y políticas que los distintos niveles de administración del estado despliegan para atraer, retener y formar talento humano en sus espacios locales y subnacionales. Para ello, en primer lugar, se presenta un estado del arte de la conformación y estructuras normativas que rigen las dotaciones de profesionales y funciones de apoyo a las administraciones locales y provinciales, estatales o regionales. Para luego dar cuenta de las estrategias e innovaciones en la gestión pública que los países implementan para la capacitación, contratación y captación de talento en sus niveles subnacionales.

Así como ocurre en muchos de los ámbitos del mundo del trabajo, en la administración pública existe una alta concentración de profesionales y equipos de apoyo en las capitales y metrópolis, en los niveles nacionales de la administración pública o en la administración de grandes ciudades. Si se extrapola la concentración inherente a las grandes ciudades, le siguen los niveles intermedios; estatal, provincial, regional, con una importante distancia de la dotación que se cuenta en el espacio local-municipal. Esta apreciación general deberá ser evaluada caso a caso, pues está determinada principalmente por las competencias privativas de cada nivel de administración del estado y los equipos requeridos para su implementación.

Al respecto, resulta interesante destacar la política de personal de la administración pública de Portugal que considera la posibilidad de movilidad voluntaria de sus trabajadores ente los niveles de administración, ya sea desde el nivel central hacia el regional o local y viceversa. Este tránsito está siendo particularmente intenso en el último periodo, pues está vinculado al proceso de transferencia de competencias en curso desde del nivel central hacia el espacio local.

Algunos países señalan la limitada capacidad institucional y competencias de los niveles locales respecto a los niveles intermedios, para los cuales existen políticas estrategias de formación orientadas a la composición de equipos altamente calificados. Entonces, se agrega a la menor dotación relativa, la limitación de contar con personal técnico especializado para una gestión local de excelencia.

Respecto a las estrategias para atraer, retener y capacitar talento humano, se identifican políticas que varían de acuerdo al nivel de autonomía de los niveles subnacionales respecto a políticas de personal definidas desde los niveles nacionales. Esto quiere decir que en el caso de países con altos niveles de autonomía en sus niveles subnacionales (intermedios y locales) se expresan una diversidad de marcos normativos y políticas o proceso de gestión



de recursos humanos o también, que existen políticas nacionales cuya adscripción es voluntaria. Por otro lado, existe un grupo de países en los que las políticas nacionales que rigen la carrera administrativa, concursos, capacitación están determinadas a nivel nacional por ley.

Aun teniendo en consideración lo anterior, se pueden identificar algunas regularidades respecto a las estrategias desplegadas por los países.

Es bastante patente la existencia de entidades públicas (institutos, consejos, fundaciones, programas), en todos los niveles del Estado, dedicadas específicamente a la selección y capacitación de personal para la administración pública. En algunos casos, estas entidades se complementan por medio de convenios con universidades ampliar la oferta de formación pertinente a las necesidades de las autonomías locales o provinciales.

Un modelo de atracción que se replica en varios países son los canales de selección preferentes e incentivos especiales para jóvenes profesionales. Las experiencias expuestas están compuestas por instancias formativas en el ejercicio profesional; “formación en tarea” o estadias de formación “contexto real de trabajo en un contexto de administración local” y también por incentivos económicos para la radicación familiar en territorios “interiores” con una brecha de dotación profesional calificada.

Finalmente, es importante destacar la implementación múltiples plataformas digitales para la formación, postulación y transparencia en materia de talento para la gestión pública. Algunas de estas plataformas están enfocadas en la capacitación a distancia (*webinar* o *moocs*), lo que permite compartir experiencias con profesionales de sitios remotos. Otras plataformas están enfocadas en ofrecer de forma transparente y eficaz plazas para empleos públicos u ofertas de formación.



7. GOBIERNOS LOCALES Y MUNICIPALES.

Las dinámicas de aglomeración de la población en el siglo XXI han generado nuevos desafíos para las administraciones locales. Las mega ciudades son una realidad instalada en nuestros países con las ventajas que la aglomeración conlleva en materia de acceso a bienes y servicios, pero también con las externalidades negativas de la extrema concentración, no solo para los habitantes de las metrópolis, sino también para los habitantes de otros espacios locales que se ven desfavorecidos por no tener una escala que les permita acceder a las prestaciones de la gran ciudad.

A nivel estructural podemos señalar que los países federales cuentan con normativas que otorgan autonomía para la definición de las estructuras y facultades del nivel local, lo que redundaría en una alta heterogeneidad entre sus gobiernos locales debido a la definición caso a caso de la organización local que les sea más pertinente a sus realidades territoriales. Por el contrario, los países unitarios adolecen de estructuras jurídicas que permitan dar cuenta de la diversidad de sus territorios, tendiendo a homogeneizar la gestión entre los gobiernos locales. Aun cuando se identifican estructuras de división republicana de poderes en la mayoría de los países de la muestra, se identifican como preponderantes los poderes ejecutivos y legislativos.

A nivel de competencias de los espacios locales, se identifican como los más recurrentes: la administración de espacios públicos y patrimoniales; supervisión y control de actividades comerciales, sobretodo relacionados con actividades comerciales ligas a la manipulación de alimentos; permisos para edificaciones; planificación y uso de suelo.

Respecto a los recursos de los gobiernos locales, en general, tienen autonomía política y disponen de recursos propios provenientes de tres fuentes principales: transferencias del nivel central; provenientes de la administración meso regional (provincial, estadual, regional, según sea el caso) y minoritariamente de impuestos y contribuciones (o donaciones). Solo en países europeos se identifican mecanismos de endeudamiento local, tanto con entidades bancarias y programas estratégicos de la UE (p.ej. eficiencia energética).

El gobierno del espacio local tiene una serie de desafíos. Existe un diagnóstico transversal entre los países participantes sobre los crecientes costos y externalidades negativas de un crecimiento urbano desproporcionado de las áreas metropolitanas. Esto conlleva la concentración de la prestación de servicios públicos en espacios locales más populosos en detrimento en aquellos menos poblados.

Además, se presentan como desafíos para la administración pública local (burocracia local) la modernización de la gestión para políticas públicas locales de calidad; la transparencia y



combate a la corrupción; el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, la sustentabilidad económica de la gestión local y el fomento de la participación ciudadana.

Un desafío importante para los municipios es la sustentabilidad económica y su consiguiente autonomía política. En buena parte de los países de la muestra la gestión local es altamente dependiente de transferencias del nivel central o meso regional y lo presentan como una brecha a cerrar.

Estas entidades deben confrontar por medio de sus gestiones locales: los desafíos ambientales como el manejo de residuos sólidos, la conectividad vial, la integración de la vida rural, la planificación urbana.

Si bien se menciona solo en un informe, es notorio como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha venido definiendo el marco en el que se proponen e implementan innovaciones públicas de nivel local: ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

El desafío de la simplificación, digitalización y prestación de servicios de manera on-line para facilitar el acceso a gestiones en oficinas públicas se presenta como un campo de amplio potencial de innovación pública local.

Por otra parte, fomentar la participación ciudadana se ha transformado en un imperativo del buen gobierno local. En este marco se instalan en varios países los presupuestos participativos y fondos comunitarios que permiten a la ciudadanía local priorizar ámbitos e iniciativas para el desarrollo de sus territorios. Se presenta también como innovaciones para la gestión pública local la generación de instancias de cooperación entre gobiernos locales, como consorcios, que permitan dar solución de forma conjunta a problemáticas que por escala no pueden resolver por sí solos. El ejemplo más común es la gestión de residuos sólidos urbanos.

Como se señalaba anteriormente, las dinámicas de aglomeración en grandes ciudades es un desafío para la gobernanza local. La definición de políticas específicas para la gobernanza y administración de áreas metropolitanas es bastante heterogénea entre países. En algunos casos la ley establece explícitamente la constitución de un área metropolitana (capitales nacionales generalmente) y en otros casos, la ley permite la constitución de orgánicas de coordinación entre gobiernos locales, lo cual implica la voluntariedad de los espacios locales concurrentes para su constitución, siendo el espíritu de la norma más asociado a las dinámicas cooperativas intermunicipales que soluciones que respondan a una solución de estado a las problemáticas propias de las grandes ciudades.

Las principales tareas de estas instancias de coordinación son la construcción de acuerdos entre los espacios locales, el manejo de residuos sólidos y conectividad y transporte.



ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.

Este ejercicio de comparación, análisis y síntesis de las distintas estructuras y enfoques de política territorial y de reforma del Estado en descentralización y desconcentración de los países que integran el CLAD ha sido un ejercicio relevante no solo desde el punto de vista de la producción de contenidos académicos, sino también para la generación de insumos para sostener un debate entre administraciones respecto a la relevancia de incorporar los enfoques territoriales en el ejercicio de la administración pública.

Este documento tiene por objetivo compartir análisis y experiencias para proyectar iniciativas de cooperación técnica y transferencia de buenas prácticas para avanzar hacia un desarrollo sustentable que otorgue dignidad y calidad de vida en todos los territorios de nuestros países.

La estandarización y homogeneidad en la gestión pública y en la implementación de políticas públicas se ha visto tradicionalmente como un valor de nuestras administraciones fundada en el principio de no discriminación. Sin embargo, este enfoque no ha podido dar respuesta a las particularidades socioculturales, administrativas y políticas de nuestros territorios; los niveles de rezago en el desarrollo de muchos de ellos, la diversidad de culturas e identidades locales, a las diferentes determinantes geográficas y del paisaje, o a la composición específica de sus matrices productivas y económicas.

Propiciar un debate sobre descentralización es propiciar un debate sobre el territorio y sus particularidades. Indagar sobre las estructuras de nuestras administraciones, ya sean unitarias o federales, sobre los mecanismos de representación política en los niveles regionales y locales, sobre las competencias y responsabilidades de cada judicatura, y sobre los niveles de autonomía para la ejecución del gasto público en los niveles subnacionales nos permite, a los integrantes del CLAD, sostener un diálogo que atienda a dicha particularidad y la reconozca para, desde ahí, propiciar modernizaciones e innovaciones en nuestras respectivas administraciones públicas.

Esto se complementa con experiencias específicas que los países que gentilmente respondieron el cuestionario compartieron en materia de participación ciudadana y de gestión del talento para la administración pública. Ambas materias se consolidan como desafíos para la administración pública del siglo XXI. Propiciar espacios de participación que excedan los límites de la representación política para involucrar, sobretodo en el espacio local, a ciudadanos y ciudadanas se ha transformado en un imperativo para fortalecer, dinamizar y enriquecer nuestras democracias. Por otra parte, las dinámicas del mundo del trabajo en general y de la función pública en particular, cambian radicalmente conforme nos adentramos en la “era del conocimiento”; las estrategias para retener talentos en nuestras administraciones, la formación y actualización continua o las estrategias para incentivar la radicación de jóvenes profesionales en las administraciones de regiones y municipios alejados del centro político o con bajos niveles de desarrollo, se constituyen en un desafío para lograr la cohesión social y territorial de nuestros países.



Es de esperar que en el XXIV Congreso Internacional del CLAD "El desafío de la institucionalidad en la administración pública del siglo XXI" a realizarse en Buenos Aires en noviembre del presente año se pueda seguir proyectando esta discusión. Que la gestión descentralizada y las administraciones de los espacios subnacionales se constituyan como uno de estos desafíos relevantes para la gobernabilidad y el un desarrollo sostenible en todos los rincones de nuestras naciones.