

La gerencia pública en el nivel subnacional de desarrollo territorial

Jaime Sergio Ahumada Pacheco

Introducción

En los primeros años de este siglo, el mundo está atravesando por un cambio histórico multidimensional, que se viene desarrollando desde hace dos décadas, y que se caracteriza por las transformaciones que ha experimentado el sistema económico, internacionalizándose y globalizándose; el sistema organizativo que abre sus estructuras a la horizontalidad y a la flexibilización; el sistema cultural que avanza en la construcción de identidad y en los distintos proyectos que impulsan los actores sociales a partir de sus propios valores e intereses; y el sistema institucional que experimenta reformas y modernizaciones principalmente del Estado y de la gestión pública, con una dinámica caracterizada por la emergencia de los estados-región o estados regionales, o también del estado red, tal como lo plantean Omaha (1997) y Castells (2005), respectivamente.

Aún más, si a este mundo que se forma en torno a transformaciones múltiples y conflictos diversos o en el circuito de las interacciones entre globalización, identidades, horizontalidad y nuevos roles de los estados, se articulan las capacidades científicas y tecnológicas, de las redes de intercambio y cursos de acción pública, de procesamiento de información y generación de conocimiento, es incuestionable que estamos en presencia de un formidable salto cualitativo que necesita no sólo de territorios activos, espacios o escenarios polivalentes sino de un nuevo tipo de educación, recursos humanos, instituciones y sociedad.

Sin embargo, estas transformaciones o reestructuraciones que se producen en los centros del sistema-mundo capitalista y que tienen especificidades marcadas en cada cultura, en cada país, en cada región y en las diversas escalas territoriales, no constituyen el cuadro completo en que se desarrollan la sociedad internacional.

No cabe duda que la dialéctica de los cambios desde los centros, de arriba hacia abajo, con sus impactos políticos y nuevas formas de gestión y acumulación, dan origen a transformaciones y reestructuraciones o simplemente se encuentran situacionalmente con tendencias que, con una direccionalidad de abajo hacia arriba, están generándose en los territorios o en las sociedades periféricas, incluyendo a una multiplicidad de actores expresivos de una democracia territorial de compleja definición.

¿De qué se habla?, ¿Se habla de conflicto o de cooperación?

Las preguntas son de difícil pronóstico. Si quisiéramos darle corporeidad a los actores encontrados en las situaciones de poder, las transformaciones o reestructuraciones de signo capitalista que protagonizan, son dinamizadas por las transnacionales globales y todo el circuito de fuerzas que se mueven en los ámbitos del mercado; en cambio, los actores territoriales son disímiles y se expresan, más que nada, en el juego de un expansivo pluralismo y formas democráticas y participativas que se configuran en amplios movimientos sociales, regionales o locales y, también, en las instituciones de la democracia local, comunal o vecinal que, como los gobiernos regionales o comunales, se movilizan en la interfase entre

el Estado y la sociedad.

De todas formas, cualquiera sea la situación de poder en que se encuentran los actores principales, como por ejemplo, en conflicto con dependencia o en cooperación con autonomía, para que estas situaciones se configuren y funcionen en este mundo de las asimetrías, la cuestión central está en cómo legitimar o regular el conflicto o la cooperación mediante la activación democrática, la descentralización política, la participación social, el fortalecimiento de los poderes locales subnacionales o la reforma y modernización de “los estados” y de la gestión pública territorial.

Para desarrollar y profundizar estos planteamientos, seguiremos las siguientes líneas de análisis:

- a) La dinámica de las reformas y de la práctica política;
- b) La reinención de los gobiernos subnacionales y los nuevos estándares del cambio democrático; y,
- c) La gestión pública subnacional en los escenarios de la dialéctica local y global: gobiernos relacionales y estilos descentralizados de dirección, políticas públicas y gerencia pública.

Estas líneas de reflexión apuntarán principalmente a la realidad chilena y latinoamericana, entendiendo que este enfoque, desde la región, lleva implícito las señales de identidad de un pensamiento crítico fundado en nuestros problemas, desarrollos y nuevas síntesis.

1.- La dinámica de las reformas y de la práctica política

Hasta los años setenta del siglo pasado, el dilema de reforma o revolución recorrió sin pausa los escenarios políticos latinoamericanos, y las visiones de la región sobre el Estado, las Administraciones, el Desarrollo y las Sociedades se enmarcaron en esa lógica.

Casos muy significativos de procesos revolucionarios lo constituyen los primeros años del México insurgente, con su Estado revolucionario, el municipio libre y los ejidos campesinos que, posteriormente, en los años de Salinas de Gortari, devienen en el Estado revolucionario-institucional, la “federalización” de los municipios y la reversión de la reforma ejidal; otro tanto ocurre con la Bolivia de Paz Estensoro y Siles Suazo de las nacionalizaciones, la reforma agraria, la Central Obrera Boliviana (COB) y las milicias obreras y campesinas que, en los ochenta, son reemplazadas por los ajustes económicos, las privatizaciones y el encuadramiento político y social; asimismo, pasa con la Cuba fidelista del Ejército rebelde, el Estado de los “barbudos”, las nacionalizaciones, la reforma agraria y el singular poder popular que origina la nueva Asamblea Nacional de los años posteriores a los setenta, que al desplomarse el bloque soviético tiene que empezar a convivir con formas capitalistas de desarrollo.

Existen otros ejemplos interesantes como son los de Perú (1968-1975) y de Chile (1970-1973). La revolución nicaragüense es de alguna forma, una replica retardada de los procesos mexicano, boliviano y especialmente cubano y, su mismo desarrollo, así lo ratifica.

En Perú, y con una suerte de excepcionalidad con respecto a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, el General Juan Velasco Alvarado, apoyado en su círculo de influencia castrense y en parte de la intelectualidad progresista peruana, crea el Sistema Nacional de

Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), como parte de la arquitectura de un nuevo Estado y embrión del partido de la revolución peruana como puede visualizarse en los escritos de Franco (1979) y Ahumada (2003).

En Chile, son los gobiernos constitucionales de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973), los que impulsan, el primero, las políticas de desarrollo comunitario y de promoción popular, las “chilenizaciones” de los recursos naturales, la reforma agraria, las políticas de regionalización y de industrias de punta como la petroquímica, mientras que, el segundo, promueve la participación de los trabajadores en la dirección y gestión de las empresas del área social y en el aparato de producción industrial, las juntas de abastecimientos y precios, los comités de participación campesina, las nacionalizaciones, la reforma agraria y una nueva regionalización del país. Ahumada (2003).

Después de los años setenta, los procesos revolucionarios se desaceleran, y en los escenarios periféricos se hacen sentir las estrategias de contención de los centros que apuntan a revertir el impulso de la ola revolucionaria. Estas estrategias, se inician tempranamente con la Alianza para el Progreso (1961), la Doctrina de Seguridad Nacional (1964), y las reformas administrativas (1960-1970), se continúan con las modernizaciones implícitas en el Consenso de Washington (1989), en el discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas de Bill Clinton, sobre Democracia y Mercado (1993), y las diversas agendas de reforma y modernización del Estado y la gestión pública, que se suceden en estos años.

Un rápido examen de las agendas de reforma y modernización del Estado en desarrollo (por ejemplo, la de Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia), entrega como resultado que las áreas más importantes resultan ser: la profesionalización del servicio civil y la gerencia pública como instrumentos de mayor capacidad de gestión del gobierno; el fortalecimiento de las responsabilidades del Estado en cultura, ciencia y tecnología, defensa, educación, desarrollo económico, políticas sociales, empleo y justicia; mejorar la capacidad de regulación y de producción de resultados; otro tanto, de la eficiencia de los organismo de recaudación de impuesto, y finalmente, desarrollar canales de dialogo y participación de la sociedad civil. De una u otra forma, estas agendas parecieran reflejar la influencia que ejercen los bancos internacionales de financiamiento, los organismos de cooperación y las potencias hegemónicas a nivel del Grupo de los Ocho (G-8) y de los bloques comerciales.

En el documento del CLAD, referido a “Una nueva gestión pública para América Latina” (1998), se sostiene que la reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial ante la crisis del modelo de Estado de Bienestar, más aún cuando la respuesta neoliberal-conversadora de reducir su tamaño, desmantelarlo y establecer el predominio total del mercado, ha resultado insuficiente y desestabilizadora, lo que ha abierto paso a la necesidad de avanzar en su reconstrucción en los nuevos escenarios.

“Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficiente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional” CLAD (1998).

El planteamiento del CLAD apuntaba a superar a los modelos neoliberal y social-burocrático, que para el caso latinoamericano, con sus particularidades y énfasis, se reflejaría en construir un mejor Estado o un Estado estratégico, garante de la equidad social, o un Estado

con capacidad para complementarse en áreas determinadas con el mercado, o, también, para reinventarse en función de las tendencias mundiales de cambio, competencia económica internacional y globalización económica-financiera y política. Ahumada (2005).

Se habla, entonces, de completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional, CLAD (1998), de modificar el paradigma organizacional, articular estos procesos a la reforma gerencial del Estado, o de reinventar el gobierno, Gore (1995), o de la construcción del Estado, Fukuyama (2004), e inclusive de recuperar la calidad estratégica de la planificación planteando el futuro como disciplina académica, Dror (1990), y de la planificación estratégica pública, diferenciada de la planificación económica y la planificación estratégica corporativa, Matus (1998).

Entendiendo que la institucionalidad creada en Bretton Woods, en 1944, ha entrado en crisis a partir de la debacle financiera del sudeste asiático y del propio reconocimiento del fracaso de sus políticas fundamentadas en un liberalismo económico ortodoxo y de programas de "ayuda" a países de los que no sabían casi nada, tanto en el FMI, Banco Mundial o en el BID, están abandonando su carácter agresivamente economicista por una visión más politológica, poniendo el acento en la gobernabilidad de los procesos, la participación ciudadana, la transparencia de las instituciones, el respeto al Estado de Derecho, el desarrollo de la sociedad civil y la importancia de descentralizar, desconcentrar y democratizar niveles político-administrativos y de servicios. De una u otra manera, se toma en cuenta las experiencias de las ONGs, del mismo reformismo actual de los jóvenes revolucionarios de los sesenta, de las consultorías o agencias de investigación y capacitación, y de la crisis totalizante de la educación superior en América Latina.

En resumen, la crisis de 1929, fue una potente luz roja para la economía abierta, el mercado invasivo y un tipo de Estado liberal prescindente, pero benefactor del mundo de los negocios.

En los años treinta, y con mayor fuerza con el Frente Popular, en Chile, el mismo terremoto de 1939 mediante, y el comienzo de la II Guerra Mundial, el país inicia su propia experiencia de Estado de Bienestar, promotor del desarrollo y de la economía mixta y de sostenidos énfasis sociales. La CORFO y sus empresas (1939) y la creación de las escuelas universitarias de Economía (1930), y de Ciencias Políticas y Administrativas (1954), -además de las incursiones en proyectos de reformas administrativas, introducción de la planificación en los procesos de gobierno y las denominadas planificaciones globales de la revolución en libertad (1964-1970) y de la vía chilena al socialismo (1970-1973),- impulsaron el modelo de Estado promotor del desarrollo económico y social, cuyo agotamiento prematuro lo decreta el golpe militar de 1973.

Posteriormente a 1973, el Estado desarrollista es suplantado por el Estado subsidiario neo-conservador, la vuelta a la economía abierta y del mercado como mejor asignador de los recursos y, lógicamente, de una clase empresarial que gobierna y de una clase militar y, después, de una clase política que administran el estatus quo.

El modelo neoliberal ortodoxo domina el escenario del país y la fuerte concentración de las riquezas produce importantes bolsones de pobreza y desigualdades profundas que impulsan a la dictadura gobernante a iniciar políticas correctoras, en parte, de los efectos de los rígidos ajustes y encuadramientos políticos.

Tanto en Chile como en América Latina, se inician en el período estrategias de alcance subnacional que hacen entrar en escena a los gobiernos y administraciones locales, a las regionalizaciones y a formas mediatizadas de participación. Es la época de los ajustes estructurales con estrategias de superación de la pobreza y políticas sociales y locales compensatorias.

A partir de los años noventa, se ponen en evidencia los aspectos concentradores de riqueza y poder del modelo neoliberal y del Estado subsidiario (casos de México, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú..., Chile) y son los procesos democratizadores de los países los que impulsan correcciones en los niveles de equidad social, aperturas económicas y financieras, inserciones internacionales y transformaciones productivas.

El caso chileno es uno de los más significativos y Castells (2005) habla del modelo chileno democrático de desarrollo y su singular transición de un modelo liberal excluyente a un modelo liberal democrático incluyente, cuyo talón de Aquiles residiría en el considerable retraso de Chile en tecnología, en I+D y en recursos humanos, técnicos, profesionales y científicos que estaría desacelerando su eventual transición hacia el modelo informacional, pero, que pienso, debería ser más un modelo de integración democrática, de una globalización de signo positivo con un Estado pluralista de bienestar, descentralización territorial e inserción externa, y participación movilizadora de políticas, clases y grupos sociales.

Sin dudas que si examinamos el comportamiento de las distintas experiencias señaladas, los déficits de recursos humanos, políticos, técnicos, profesionales y científicos, constituyen “el triángulo de las Bermudas” donde naufragan los programas y proyectos, haciendo inviable el aval tecnopolítico necesario para las reformas de estructura y de sobre estructura.

2.- La reinención de los gobiernos subnacionales y los nuevos estándares del cambio democrático

No vamos a construir la temática señalada basándonos en los libros de David Osborne y Ted Gabler sobre la reinención del gobierno y la influencia del espíritu empresarial en el sector público (1994) o en el de Al Gore, ex Vicepresidente de los Estados Unidos, acerca de los secretos mejor guardados en gobierno (1996), sino que nos adentraremos en algunas cuestiones que surgen de la práctica teórica de Chile, América Latina y El Caribe.

Por las razones, que, de alguna forma, hemos explicitado, desde los años setenta del siglo pasado se ha mantenido una tendencia de creciente revalorización de los gobiernos y administraciones locales, tanto en los marcos de las políticas de ajuste económico y descentralización territorial como en las de reformas constitucionales, democratización de los países y globalización de los escenarios internacionales.

En esta perspectiva, en que los gobiernos locales se transforman en activos actores de las nuevas formas de articulación entre la sociedad y el Estado, se producen al interior de los procesos de gobierno cambios importantes en la distribución del trabajo y tanto el Presidente como el Gabinete nacionales privilegian la inserción externa y sus roles en los escenarios de la globalización, mientras que se les traspasan a los gobiernos subnacionales mayores competencias, atribuciones, capacidades y cuotas de poder para el manejo y la gestión de los asuntos internos.

Asimismo, el modelo centralizador de gobierno, ha hecho crisis y su incapacidad para enfrentar los nuevos desafíos se muestra en las reformas comunales o regionales que siguen insistiendo en la estructuración dual de su sistema político dominado por la figura “presidencialista” de los alcaldes, prefectos, gobernadores o intendentes y una débil capacidad de gestión pública que es reemplazada por agentes externos en la elaboración de planes o programas de desarrollo, presupuestos y proyectos de inversión.

Aparece en este cuadro, de múltiples escenarios, la cuestión de la distribución espacial del poder y una gestión pública que avance más allá de la reforma meramente administrativa, las modernizaciones cuantitativas o del gradualismo de reformas que separan la integralidad del o los procesos globales.

Como se sabe, en los inicios de este siglo, diversos macro-procesos y macro-tendencias, han estado atravesando o se expanden en la realidad mundial.

Se habla de aperturas, autonomías, inserciones, y de una ciudadanía que crece y de la tremenda importancia de estar en el mundo, articularse con el orden internacional vigente y participar en el poder planetario.

A todos los niveles, el mundo se intercomunica y se hace más y más interdependiente.

Existen organizaciones mundiales de municipios, crece la asociatividad de alcaldes, concejales, consejeros regionales, de funcionarios y de administraciones, se reflexiona y se escribe sobre globalización, integración y desarrollo local y regional, sistema de ciudades, regiones, estados, ordenamiento territorial, pacto fiscal, gobierno local y subnacional, participación popular, y de construcción democrática y social de los territorios. De este modo, no se puede separar arbitrariamente las cuestiones de la distribución del poder y de la gestión y ejecución de las políticas de lo que ocurre en el entorno global o mundial.

Existen tendencias que cifran todas sus expectativas en la replicabilidad de las experiencias externas y otras que se remiten a la simple copia o imitación. Son contados los casos donde se hacen esfuerzos por crear teoría, pensamiento y acción a partir de las realidades nacionales o regionales.

Si la práctica teórica que hemos desarrollado se consolida como tendencia y proyección, la reinención del gobierno subnacional tendría que avanzar por los carriles de lo que Brugué y Gomá (1998) denominan los ejes de:

- 1) La revalorización de lo local, como escenario emergente y relevante en las complejas condiciones del desarrollo actual y de las aperturas interna (descentralización) y externa (globalización), y,
- 2) La revalorización de la naturaleza política de los gobiernos locales (subnacionales) de cara a los enfoques que situaban el monopolio de lo político en el ámbito estatal y del gobierno central.

También, se podría agregar un tercer eje estratégico que implicaría el posicionamiento de una gestión pública subnacional democrática, descentralizada y participativa.

Así, la reinención del gobierno subnacional se fundamentaría en la dialéctica local-global, sesgada en la dinámica de los relacionamientos intergubernamentales y de las inserciones globales; la naturaleza política de los gobiernos locales y regionales, enfocada hacia una redistribución del trabajo al interior de los gobiernos y a la socialización del poder; y en el posicionamiento de una gestión pública democrática, descentralizada y participativa, con políticas, agendas, roles y nuevos estilos de desarrollo y planificación de carácter estratégicos.

Ahora bien para gobernar este modelo se requiere de una agresiva política de formación y capacitación de cuadros públicos para la alta dirección y gerencia pública subnacional, y de un programa de modernización territorial que no se quede sólo en las elecciones municipales y de consejeros regionales, sino que articule la dirección pública con la planificación estratégica y la planificación política; a la gestión pública subnacional con una política de recursos humanos de excelencia, donde las figuras del gerente público territorial y del administrador municipal o zonal, sean cuadros de línea y asesoría en la dirección político-técnica de esos escenarios; a la gestión de políticas sociales de servicios comunales y regionales, y de promoción local con la creación de sustentabilidad económica y financiera; y a la gestión participativa con las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo socioeconómico y cultural.

3.- La gestión pública subnacional en los escenarios de la dialéctica local y global: gobiernos relacionales y estilos descentralizados de dirección, políticas públicas y gerencia pública

En los enfoques de los gobiernos de América Latina, El Caribe y de Chile, sobre reforma del Estado y modernización de la gestión pública, se ha privilegiado el tratamiento del gobierno y de la administración central y se avanza con lentitud o se relativiza el desarrollo de los niveles subnacionales. Inclusive, en seminarios y documentos sobre la gerencia pública del desaparecido Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile, aparecen excluidos los directivos públicos subnacionales, tanto en los textos como en el universo que abarcan estudios comparativos entre países y en las dimensiones del objeto analizado. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1998)

Sin embargo, por un lado, los nuevos estándares del cambio democrático tales como la redistribución espacial del poder y la cercanía a la población incentivando la movilización y la participación y, por otro, las nuevas competencias y tareas que demandan la descentralización y las inserciones internacionales, posicionan fuertemente la cuestión de mejorar la gestión pública internacional e incorporar mecanismos inclusivos de acción pública. En este sentido, no aparecen fuera de lugar planteamientos que postulan la reconstitución del gobierno y de la dinámica del cambio político desde lo local y, también, que los municipios vayan empujando un nuevo modelo federal promovido de abajo hacia arriba de la pirámide gubernamental, revalorizando así el rol que le puede haber a estados y gobiernos locales en la transición democrática. Medellín Torres (1998) y Cabrero Mendoza (1996). En esta misma dirección, en Chile, hemos sostenido permanentemente que para que funcionen con eficacia los gobiernos locales se hace necesario democratizar los territorios y la sociedad comunal y regional, incentivando la participación popular a todos los niveles de la gestión pública subnacional y creando gobiernos o administraciones vecinales y barriales. Solamente así, con gobiernos territoriales democráticos, territorializados, descentralizados y participativos podrán activarse realmente las regiones y legitimarse un nuevo estilo de

gobierno del país, responsable, transparente, eficaz y proactivo.

En general, existen avances en materia de gestión pública subnacional y en formas para mejorarla; especialmente en la experiencia de México, existen casos de municipios-empresas en Guanajuato, de liderazgo como elemento inyector de la innovación municipal y de organización social en Guerrero y San Luis Potosí, y de trabajar con los instrumentos tecno-políticos de la planificación estratégica y el desarrollo organizacional, y articular redes de participación social en León, Toluca y el Distrito Federal. En Colombia, está el caso muy especial de Bogotá, entre 1995-1997, que con el gobierno de los académicos y de la gubernamentalización de las políticas, delineó un nuevo carácter estratégico del territorio, modificó las relaciones intergubernamentales y marcó una visión de “governance” en la conducción de las reformas.

De más está decir que en el desarrollo de la tendencia indicada, existen experiencias con significativas formas de participación ciudadana en Brasil, Uruguay, Perú, Cuba, Venezuela y Bolivia: los presupuestos participativos, los avances en el transporte público, el modelo de buen gobierno con y sin participación, los intentos de construir nuevos estilos políticos en el antes eleccionario y el después ejerciendo el gobierno, de democracia participativa, de creación de asociaciones vecinales, de organizaciones de poder popular, de círculos bolivarianos, de tránsito desde el gobierno por la gente al gobierno con la gente hasta los movimientos sociales contestarios y revolucionarios, que por ejemplo, en Argentina, han desplazado a los gobiernos de turno o en Bolivia, donde han derribado a Presidentes o construido ciudades como El Alto, que se encumbra sobre La Paz, e incluso, se puede mencionar la experiencia peruana de los pueblos jóvenes o de las villas urbanas o suburbanas.

La mayoría de las experiencias anotadas, tienen que ver con los municipios o con movimientos locales o regionales, lo que estaría indicando la importancia que ha adquirido la movilización social y la cercanía en cualquier propuesta de una gestión pública subnacional democrática. Resulta casi lógico que a mayor cercanía y proximidad local se hace más posible construir sociedad o abrir espacios de encuentro entre la población y los gobiernos y asumir capacidad colectiva de dirección, gestión y ejecución dialogando con los múltiples actores e identidades y promoviendo iniciativas territoriales.

En segundo término, la observación nos lleva a precisar que las agendas, más o menos visibles, de los gobernantes locales postulan que la direccionalidad de abajo hacia arriba se ha ido constituyendo en un factor estratégico para reinventar el gobierno y avanzar en la dinámica del cambio político.

En tercer lugar, la democracia local, la descentralización política y la activa participación y movilización social, surgen como garantes para que en el proceso de gobierno y gestión no se pierda la cercanía, la direccionalidad de abajo hacia arriba y los factores de socialización de las políticas, programas o proyectos de desarrollo,

En cuarto lugar, existe la preocupación por la gestión responsable, abierta a la sociedad, participativa, solidaria y eficiente en sus procesos y eficaz y oportuna en sus resultados.

De este modo, en la tarea de gobernar en democracia y de gestionar los espacios subnacionales aparecen como nudo estratégico la articulación dialéctica de las siguientes

Líneas de análisis y acción:

- a) Buscando la activación democrática de los territorios surge la comuna como el lugar donde gobernantes y gobernados tienen una cercanía y proximidad más acentuada y legítima, políticamente viable, con espacios de asociatividad económica y social de mayor cobertura y transparencia y un natural entorno identitario y cultural. El gobierno de este entramado democrático y de fuerte cercanía de actores interactuando, implica, desde la perspectiva político-institucional, tener una propuesta de proyecto de comuna, de un tipo de planificación esencialmente política, mecanismos de participación y gestión, de desarrollo social y económico comunal, y programas culturales intra e inter municipales o locales;
- b) Así como la comuna se constituye en el eje articulador del desarrollo subnacional, la participación popular a todos los niveles es la carta de legitimación social y política de los nuevos roles sustantivos y estratégicos de la multiplicidad de actores regionales, provinciales, comunales, zonales y barriales en acción: iniciativas de desarrollo económico y gestión financiera, de bienestar y servicios sociales comunitarios, de construcción de modelos locales de ordenamiento territorial y sistemas de ciudades, de activación urbana e integración rural;
- c) La cuestión de la democracia local y regional está íntimamente unida a la participación, a la descentralización y a la redistribución espacial y territorial del poder. La direccionalidad de abajo hacia arriba de la política y de las políticas públicas posiciona a los principales niveles subnacionales (comuna y región) en la titularidad democrática y esto nos lleva a proponer que la división del trabajo al interior de la política e institucionalidad nacional contemplan un modelo donde el gobierno central (reformado, redimensionado y democratizado) gestione principalmente las relaciones con los escenarios internacionales y globales, mientras que los gobiernos subnacionales se encargan de hacerlo a nivel territorial y espacial.
- d) La gestión de este modelo requiere de voluntad política real para democratizar al país avanzando hacia una nueva articulación sociedad-Estado, reactivar, en función de esta lógica, el proceso de descentralización y de participación social y, en el nivel subnacional, mejorar sustancialmente la gestión política y de políticas públicas, los ámbitos político-técnico y tecno-políticos, la configuración de estilos de gobiernos descentralizados y relacionales.

Brugué y Gomá (1998), lo mismo que Gomá y Blanco (2002) al analizar a los gobiernos locales, las políticas públicas y las redes participativas, dicen que no se pueden seguir tratando estas temáticas bajo la lógica de las jerarquías y de la direccionalidad descendente. Hoy se imponen estilos políticos relacionales que priorizan gestionar los gobiernos y administraciones a través de redes de actores interdependientes. De esta manera, la lógica relacional o de proximidad cristaliza, por una parte, impulsando instrumentos renovados de participación personal, comunitaria, social y empresarial y, por otra, a través de la nueva realidad del gobierno multinivel, de políticas a múltiples escalas territoriales, promoviendo esquemas de integración flexible de esta multiplicidad de niveles, como por ejemplo, de políticas de promoción económica y urbanísticas, o acuerdos y convenios interinstitucionales de los programas municipales o regionales de servicios personales, con las redes de educación, salud o cultura de alcance nacional o estatal. La exigencia de calidad

democrática preside la acción de los estilos políticos relacionales y descentralizados.

Este desafío para la gestión pública subnacional, implica, además avanzar hacia programas de formación y capacitación de administradores municipales y gerentes territoriales creando, por lo tanto, institutos regionales para la gestión pública estratégica.

La programación, la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos, su entrenamiento y capacitación en las áreas de gerencias territorial y administración municipal, constituyen una inversión local estratégica sobre todo en los países que están llevando a cabo procesos de descentralización y donde los poderes subnacionales asumen nuevas competencias, atribuciones, capacidades y gestionan recursos.

La Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, entiende que es determinante para el éxito de estos procesos un compromiso decidido de las Universidades, ya que en nuestros países, la descentralización forma parte de una profunda reestructuración del Estado, que impacta a la sociedad y que se despliega en los escenarios territoriales en una doble dinámica de creación de instituciones y de nuevos niveles de gestión y de toma de decisiones, movilizand o millones de personas, iniciativas y acciones colectivas.

El desafío de activar política y socialmente a las regiones y de fortalecer a los municipios y comunidades locales para ser protagonistas de su propio desarrollo e interlocutores válidos de los gobiernos centrales, implica enfrentar con decisión la tareas de crear el capital tecnopolítico indispensable para que la transferencia de competencias, atribuciones, recursos y capacidades desde los centros se transformen en capacidad de gobierno, mayores niveles de gobernabilidad, participación y democracia en los territorios subnacionales.

La necesidad de cooperación y de alianzas en la consecución de este esfuerzo por formar Administradores Municipales y Gerentes Territoriales casi inédito en la región y de crear instituciones de formación y capacitación de cuadros locales y regionales, tiene como escenario territorios donde existen 34 países, 16.500 municipios; cerca de 1.300 unidades territoriales repartidas entre regiones, estados, provincias, departamentos o distritos; alrededor de 30 institutos de capacitación nacionales, 22 asociaciones nacionales de municipios; no más de 16 asociaciones o mecanismos de encuentro de gobernadores, prefectos o consejeros regionales, y 12 millones de personas involucradas directa o indirectamente, entre actores nacionales o locales que se encuentran ubicados en lugares claves de las administraciones y niveles subnacionales, y aquéllos que participan en los espacios comunitarios, sociales y culturales.

En la actualidad, uno de los déficits de los procesos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública, donde la descentralización, la regionalización y las administraciones locales tienen importancia crucial, lo constituye la enorme brecha de gobernación, gestión y ejecución de políticas existentes entre los gobiernos centrales, que cuentan con mayor conocimiento, experiencia y personal capacitado y presupuesto, y los gobiernos y niveles subnacionales deficitarios en el arte y la ciencia de la dirección y gestión, en el "saber cómo" y en la disponibilidad de recursos humanos y capacidad económica y financiera.

Bibliografía

Ahumada, Jaime (2002). “*Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: claves para la profundización y gobernabilidad democrática*”, en LIDER N° 10, Municipios y Desarrollo: Diagnóstico y Desafíos, Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional, Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

Ahumada, Jaime (2003). “*La participación ciudadanas y las identidades locales como componente esencial en el modelo descentralizado*”, en El Futuro de la Descentralización. Algunas visiones académicas, políticas y sociales, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago, Chile.

Blanco, Ismael y Gomá Ricard (2002). “*Gobiernos Locales y Redes Participativas*”, Ariel Social, Barcelona, España.

Cabrero Mendoza, Enrique (1996). “*La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales*”, CIDE, Grupo Editorial Miguel Porrúa, México, D.F., México.

Cassen, Bernard (2000). “*Las instituciones de Bretton Woods en crisis*”; en Le Monde Diplomatique N° 2, Santiago, Chile.

Castells Manuel (2005). “*Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial*”. Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). “*Una nueva gestión pública para América Latina*”, Documento institucional, Caracas, Venezuela.

Dror, Yehezkel (1990). “*Enfrentando el futuro*”, Editorial Fondo de Cultura Económica, Mexico, D.F., México.

Franco, Carlos (1979). “*Perú: Participación popular*”. Ediciones CEDEP, Lima, Perú.

Fukuyama, Francis (2004). “*La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*”, Ediciones B, Grupo Zeta, Barcelona, España.

Gobierno de Chile (2002). “*Los Administradores Públicos que el país necesita*”, LOM ediciones, Santiago, Chile.

Gore, Al (1995). “*Common Sence Government. Works Better and Costs Less*”. Editorial Randon House, New York, USA.

Gore, Al (1996). “*Los secretos mejor guardados en gobierno*”, Editorial Randon House, New York, USA.

Matus, Carlos (1998), “*Adios Señor Presidente*”, LOM ediciones, Santiago, Chile.

Medellín Torres, Pedro (1998). “*El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*”, TM Editores, PNUD, Alcaldía de Bogotá, CIDER, Bogotá, Colombia.

Ohmae, Keniche (1997). “*El fin del estado-nación*”. Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile.

Osborne, David y Gabler, Ted (1994). “*La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*”, Editorial Paidos, Buenos Aires, Argentina.

Reseña biográfica

Jaime Sergio Ahumada Pacheco es Administrador Público y Cientista Político, titulado en la Universidad de Chile, con estudios de Postgrado en Ciencias Políticas, Administración Pública y Relaciones Internacionales y una vasta experiencia académica, directiva y funcionaria en el ámbito nacional de Chile y de consultorías y asesoría internacional en diversos países de América Latina y El Caribe.

Desde 1977 hasta 1994, estuvo ligado a la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, ingresando en 1978 al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en el área de Investigaciones, pasando posteriormente a las de Asesoría, y de Políticas y Programación Social.

Durante el período, participó en todas las acciones y proyectos del ILPES en Planificación Social, Desarrollo Local y Subnacional, Gestión Estratégica del Estado y Descentralización Territorial, cumpliendo exitosas misiones ante los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Asimismo, representó al ILPES y a la CEPAL en seminarios, reuniones y encuentros internacionales sobre los temas de su especialidad.

En la actualidad realiza una activa docencia en las Universidades Academia de Humanismo Cristiano, de Los Lagos y de Chile, siendo profesor en los postgrados de Gerencia Territorial, Procesos Regionales y Locales, y de Urbanismo y Políticas Públicas.

Reside en Santiago de Chile y su dirección personal es: Camino el Alba Nº 12.048, San Carlos de Apoquindo, Las Condes, Chile. Fono: 56-2-214-2034. FAX: 56.2-274-1043. E-mail: jahumadaconsult@chile.com