



CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

Consenso de La Habana

La Secretaría General del CLAD, en virtud del acuerdo tomado en su Consejo Directivo reunido en Guadalajara, México en noviembre de 2018, ha organizado en conjunto con el Ministerio de Educación Superior de Cuba, el Seminario sobre “Políticas Locales y de Ciudades en Iberoamérica”, que se ha desarrollado en la ciudad de La Habana, Cuba durante los días 27 y 28 de junio de 2019.

El Seminario fue inaugurado en el Aula Magna de la Universidad de La Habana por la Viceministra de Educación Superior de Cuba y el Presidente del CLAD, contando con la presencia de diversas autoridades del Gobierno Cubano, de los miembros del Consejo Directivo del CLAD, su Secretario General y del Representante Permanente de la Unión Europea, así como de otros representantes diplomáticos, académicos y profesores de la Universidad, como invitados de diversas organizaciones locales e internacionales.

A partir de los antecedentes reunidos por la Secretaría General y proporcionados por los diversos gobiernos, el Consultor Profesor Rodrigo Egaña Baraona dictó una conferencia inaugural sobre el tema “Políticas locales y de ciudades”, que entregó una visión panorámica sobre el estado del arte en materias de descentralización y gobiernos locales en la región. En ella se refirió a las principales características de los procesos de ordenamiento territorial, descentralización política, administrativa y fiscal; a la descentralización y participación ciudadana, los talentos para el desarrollo territorial y los Gobiernos locales y municipales.

Con posterioridad los participantes en el Seminario procedieron a discutir sobre los temas de gestión pública y gobiernos subnacionales, sobre innovación y digitalización en el ámbito local y el acercamiento al ciudadano en la administración local, mediante tres mesas redondas con participación de todos los asistentes.

A partir de una interesante y fructífera discusión, se ha llegado a las siguientes conclusiones que damos a conocer como **Consenso de La Habana**.

1. Se valora ampliamente el acuerdo del Consejo Directivo del CLAD, reunido en Guadalajara, México, por el cual se decidió realizar este seminario, el cual es el inicio de una discusión amplia sobre los temas de gestión pública descentralizada, gestión de políticas locales y de ciudades en Iberoamérica, ya que, siendo una materia de fundamental importancia para el desarrollo de nuestros países, no había recibido la debida atención de nuestra organización.
2. Así mismo, se encontró adecuado el enfoque que, junto a las categorías clásicas de análisis de los procesos de descentralización (política, administrativa y fiscal) se agregarán otros ámbitos de reciente importancia como son la participación ciudadana, los talentos para la descentralización, y la gestión de gobiernos locales, así como los mecanismos de apoyo que existen desde los niveles nacionales a los subnacionales y locales.
3. Se destacó la necesidad de disponer de un diagnóstico lo más completo posible del estado actual de la descentralización en los países miembros del CLAD y que este se fuera actualizando periódicamente, con la finalidad de ir incorporando los progresos que se observen en la materia, así como conocer las dificultades que se presenten, aprender de las buenas prácticas de gestión que sean exitosas, y poder generar programas de cooperación y colaboración entre los gobiernos de la región, que permitan mejorar lo que se esté realizando en esta materia.
4. A pesar de constatar una diversidad en las formas como se han organizado los diversos países en esta materia, los principios de ordenamiento territorial son similares, destacándose la conformación de la estructura del estado en tres niveles (nacional, subnacional y local), la definición legal de las normas que rigen la materia, y la existencia de principios y valores que fundamentan el tener estados que buscan servir de la mejor manera posible a sus habitantes, generando formas organizacionales y una agenda de gestión que privilegien la cercanía de la estructura estatal a los problemas de las personas.

5. Se sostiene que los principios democráticos deben regir las formas como las autoridades regionales y locales son elegidas, existiendo una preocupación compartida en la necesidad de tener gobiernos subnacionales y locales efectivos en la solución de los problemas que deben enfrentar, siendo ésta la medición de la legitimidad de los procesos descentralizadores. Las personas buscan que los gobiernos solucionen sus necesidades y valoran que lo hagan de la manera lo más cercana posible.
6. La definición y asignación de competencias entre los distintos niveles de la organización estatal es de la mayor relevancia. En la mayoría de los países se ha implementado la desconcentración administrativa en las competencias ejecutivas. En los casos en que esta no sea la situación, la descentralización administrativa se podría plantear paulatinamente y, respetando la diversidad de realidades, avanzar hacia formas de descentralización decisional. En todo caso, se destaca el acuerdo que hay ciertas materias que son de competencia de los estados nación, las que deben ser respetadas y debidamente protegidas. Así mismo, se observa que al avanzar en procesos de descentralización se debe asumir la necesaria adecuación de la organización estatal, de sus procedimientos, funciones, competencias del personal y otras similares, que permitan asegurar el éxito de estos procesos.
7. En materias de descentralización fiscal, se constata la necesidad de contar con los recursos adecuados para la implementación de políticas públicas en los niveles subnacionales y locales. Junto a lo anterior preocupa que la existencia de conflictos entre niveles de la administración, generados en muchos casos por razones de tipo político, vayan generando desconfianzas de los ciudadanos hacia todos los niveles de la administración.
8. Los procesos de modernización del estado han operado frecuentemente sobre los niveles centrales de los estados, generándose como consecuencia de esto, que la modernización de los gobiernos locales muestre mayores deficiencias. Dicho lo anterior, es necesario destacar positivos programas en diversos países que han implementado sistemas de apoyo y monitoreo de la gestión municipal, o modelos de atención local a usuarios de servicios

públicos, que demuestran que la modernización de los gobiernos locales es posible y que se expresa en un servicio público de mejor calidad. Estas iniciativas son en algunos casos el resultado de acciones proactivas de gobiernos centrales o subnacionales, que tienen en su agenda la mejora de los servicios del estado por parte de los gobiernos locales dentro del marco de sus competencias específicas. Otras veces, pueden surgir por iniciativa propia de un gobierno local o de un grupo de ellos, que tengan afinidad en su escala y en la agenda de mejoras de servicio prioritarias.

Así mismo, se debe rescatar el aporte que, en ciertos países, realizan organizaciones no gubernamentales, quienes promueven colaboración con y entre gobiernos locales, que comparten desafíos similares.

9. La sostenibilidad económica de los gobiernos subnacionales y locales es materia de gran preocupación. Se observa que, en la mayoría de los casos, las dificultades más relevantes la presentan muchas veces los gobiernos locales, que son altamente dependientes de las transferencias de recursos que realizan los gobiernos nacionales, debiéndose dar, en estos casos, mayor atención a la posibilidad de generación de recursos propios, lo que daría mayor autonomía a los municipios para fijar sus propias prioridades de desarrollo. Esta situación obligaría a alcanzar acuerdos políticos que facilitarían avanzar en el logro de estos objetivos. Esta potencial mayor generación de recursos propios por los gobiernos locales se debería dar, en todo caso, en un marco de armonía fiscal, bajo la dirección y control de los órganos competentes en dichas materias y con mecanismos claros de rendición de cuentas.

Así mismo, aparece como recomendable, como ocurre ya en determinados países, que los gobiernos locales dejen de ser solamente ejecutores de políticas públicas definidas por los niveles centrales, y puedan adquirir mayores niveles de autonomía en la decisión sobre el uso de los recursos recibidos de los gobiernos nacionales, pudiendo de esta manera responder de mejor forma a los problemas y necesidades sentidas de sus poblaciones, lo que debería darse dentro de agendas de desarrollo previamente concordadas.

Junto a lo anterior, se recalca que los procesos de nivel local deben estar enmarcados dentro de las prioridades de desarrollo que sean fijadas a nivel nacional para el conjunto del país. No necesariamente el maximizar soluciones de nivel local es compatible y coherente con las políticas de nivel nacional; en casos en que aparezcan contradicciones entre ambos niveles, deberán buscarse acuerdos que generen el mejor resultado posible para ambas partes, sin descartar que en casos en que esto no sea exitoso, debería primar el criterio nacional por sobre el local.

10. Especial atención debiera de recibir en la asignación de recursos públicos, la formación de las personas que trabajan para el estado, especialmente los que lo hacen en los niveles subnacionales y locales. No se tendrá adecuada descentralización ni progresará la gestión de los gobiernos locales, si la acción pública no incide en la calidad y la dimensión de los recursos humanos que trabajan en dichos niveles. Esto requerirá de un esfuerzo concertado entre los diversos niveles de la administración. Junto a los temas de formación, aparece como necesaria la estabilidad laboral y profesional de quienes trabajan para el estado, en sus diversos niveles administrativos, siendo ésta una condición necesaria para mantener servicios de calidad.

Lo anterior debería ser parte de una agenda general de profesionalización a todo nivel en los estados (no sólo de los gobiernos locales) que permitiera que en forma permanente y para cualquier nivel de gobierno, se cuente con los talentos necesarios y capacitados para hacer frente a los requerimientos de la gestión.

11. Los procesos de descentralización y de modernización de la gestión de gobiernos locales son procesos altamente complejos, que deben tomar en consideración la herencia cultural de cada país, tanto en los aspectos normativos, sus tradiciones y la información disponible en cada nivel de la organización pública.

12. La participación ciudadana en la gestión pública es una piedra angular en los procesos de descentralización, entendiéndose como una práctica que es complementaria a la democracia representativa. La participación ciudadana

adquiere diversas formas en los países de la región, desde mecanismos de información, pasando por procesos de consulta y llegando a tener el carácter de vinculante en ciertos niveles y sobre ciertas materias.

Los recursos tecnológicos son actualmente una poderosa herramienta en la promoción de la participación ciudadana, al facilitar por una parte el acceso a la información pública como por otra al ser un instrumento potenciador del control ciudadano sobre las instituciones y sus directivos, disminuyendo la posibilidad de que se tengan malas prácticas que atenten contra la probidad y el buen uso de los recursos públicos.

13. Los ciudadanos son cada día más conscientes de sus derechos y están más empoderados para exigir su cumplimiento. Esto lo ejercen ya sea en forma individual o en forma colectiva, debiendo las instancias gubernamentales arbitrar las medidas para que ambos mecanismos sean igualmente recepcionados y atendidos, todo con la finalidad de solucionar las justas demandas y evitar nuevas frustraciones.

No es posible determinar comunes denominadores entre países, dadas las diferencias culturales e históricas entre ellos. Lo que no significa que todas las administraciones deberán intentar crear espacios para recepcionar inquietudes, ponderar las demandas y en la medida de lo posible, disminuir la desconfianza que afecta a sectores de la población. De esta manera se estaría rescatando como común a todos los países la situación de cercanía que existe en los gobiernos locales con sus ciudadanos, lo que pudiera fortalecerse por medio de, entre otras formas, consultas públicas y ponderación de las contribuciones que ellos entreguen.

14. Los gobiernos locales son un campo fecundo para la innovación en la gestión pública y en la digitalización de procesos. Si bien los progresos tecnológicos están llegando a todos los ámbitos de la vida económica y social, se constata una desigual posibilidad de progreso, ya que donde se tienen menores desarrollos es donde sería necesario incrementar más la inversión vía mayores recursos disponibles para estos fines.

Innovación y digitalización son útiles en el desarrollo de la participación ciudadana, en facilitar la realización de trámites públicos, en el acceso a la

información, en el ejercicio del control social, en la generación de transparencia sobre el actuar público y en la promoción de la concertación entre actores.

En el desarrollo de estas tareas pueden tener un relevante rol las universidades, tanto en la formación de nuevos profesionales como en la acción de estas en el medio social en el cual realizan sus actividades académicas, de investigación y de vinculación con el medio.

Las iniciativas que pudieran emprender los gobiernos locales deberían estar vinculadas a iniciativas de los gobiernos nacionales o subnacionales que pudieran estar fuera del alcance de las competencias de los gobiernos locales, pero que pudieran estar afectando las posibilidades de éxito de estas. Igual atención debería darse a iniciativas que vayan en beneficio de localidades más apartadas, que por su misma situación deberían requerir de acciones de apoyo de políticas nacionales. Así mismo, debería darse atención en las políticas de alfabetización digital de los ciudadanos, sus muy distintos grados de desarrollo por antecedentes culturales, etarios, y otros.

15. Dada la magnitud de los problemas que se enfrentan en la modernización de los gobiernos locales, la cooperación entre entidades y la colaboración entre municipios, regiones y países es una oportunidad que debería ser mejor explorada con la finalidad de aprovechar buenas prácticas, aprender de los errores y potenciar oportunidades. El CLAD debería jugar en este sentido un rol principal en la promoción de la cooperación en estas materias.

Conclusiones

Primera

La discusión sostenida en este Seminario ha mostrado la importancia que tienen los procesos descentralizadores en todos nuestros países, y al mismo tiempo, ha permitido visualizar los diversos ámbitos relevantes para lograr mejoras significativas en la descentralización y en la gestión de los gobiernos locales y de las grandes ciudades.

Segunda

La diversidad constatada entre los diversos países, entre sus soluciones político-administrativas, y sus procedimientos particulares, no impide al mismo tiempo concluir los propósitos comunes que mueven a los diversos gobiernos, los que se expresan en la constante búsqueda de un servicio público de mejor calidad, entregado con los más altos estándares de eficiencia, efectividad, relevancia, transparencia, participación en la gestión, comportamiento ético, uso de modernas tecnologías e innovación constante.

Tercera

Es recomendable que el CLAD continúe con el trabajo iniciado con este Seminario, promoviendo la recopilación de antecedentes sobre la descentralización, las políticas locales y la problemática de las ciudades, como ámbitos muy relevantes en el desarrollo actual y futuro de las administraciones públicas. Así mismo, se recomienda continuar con los análisis que surgen en torno a estas materias, y que se puedan proyectar en futuros encuentros y Congresos del CLAD.

Dado en la ciudad de La Habana, Cuba, en el año de la celebración de los 500 años de su fundación, el 28 de Junio de 2019.

Asistieron al Seminario:

D. ALBERTO RAÚL SCAVARELLI

Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil –
ONSC-

Uruguay

Presidente del Consejo Directivo

Da. WILMARA LUGO MORGADO

Viceministra de Planificación Social e
Institucional. Ministerio del Poder Popular para
la Planificación.

Venezuela

En representación de la Primera Vicepresidencia

D. PABLO MARTIN LEGORBURU

Secretario de Empleo Público de la Secretaría de
Gobierno de Modernización.

Argentina

En representación de la Segunda Vicepresidencia

D. SUSAN SUÁREZ GUTIÉRREZ

Asesora de la Dirección de Participación,
Transparencia y Servicio al Ciudadano del
Departamento de la Función Pública – DAFP

Colombia

En representación de la Tercera Vicepresidencia

Da. JUDITH PALLARÉS CORTÉS

Ministra de Funció Pública i Reforma
Administrativa

Andorra

D. FRANZ QUISBERT

Director General de Gestión Pública del
Ministerio de Economía y Finanzas

En representación de Bolivia

D. CRISTIANO ROCHA HECKERT

Secretario de Gestao. Ministerio de Economía

Brasil

Da. GAUDY CALVO VALERIO

Encargada de Cooperación Internacional de la
Dirección General del Servicio Civil – DGSC

En representación de Costa Rica

Da. MARIELA COLUMBIE SANTANA

Ministerio de Educación Superior - MES

En representación de Cuba

D. JOSE BENEDICTO IRUIÑ

Secretario de Estado de Función Pública del
Ministerio de Política Territorial y Función
Pública.

España

D. RUBÉN DANILO SÁNCHEZ

Subgerente
Instituto Nacional de Administración Pública -
INAP

Guatemala

Da. **MERARY DIAZ MOLINA**

Directora General de Servicio Civil

Honduras

Da. **SARA AROBES ESCOBAR**

Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia
del Consejo de Ministro - PCM

Perú

Da. **SONIA RAMALHINHO**

Diretora-Geral das Autarquias Locais. Secretária
de Estado da Administracao e do Emprego
Público do Ministerio das Financas.

En representación de Portugal

D. RAMÓN VENTURA CAMEJO

Ministro de Administración Pública – MAP

República Dominicana

D. NAZARE DE ALMEIDA

Gestor de Formación para la Administración Local y
Autarquía - ENAPP

En representación de Angola

D. FRANCISCO JAVIER VELÁZQUEZ

Secretario General

CLAD