

JULIO 2020

LOS RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FRENTE AL





SESIÓN ACADÉMICA



En este documento se recogen las reflexiones de tres especialistas sobre los retos de la descentralización frente al COVID-19. La reflexión se dio en una sesión académica organizada por el proyecto Laboratorio de Ideas Urbanas de la Escuela de Gobierno IDE-Universidad de Los Hemisferios.

Los especialistas hablaron sobre los retos de la descentralización, tomando en cuenta sobre un mismo territorio intervienen cuatro niveles de gobierno y que todos estaban urgidos de responder ante la crisis.

En el modelo ecuatoriano, el gobierno nacional tiene la competencia sobre la salud, la seguridad, la política económica. Los gobiernos provinciales son responsables del fomento productivo, el riego, la vialidad. Los gobiernos municipales son responsables de los servicios básicos, equipamientos y espacio público. Los gobiernos parroquiales son responsables de la organización social y fomento a las actividades productivas.

Durante la fase de aislamiento social, se observó un traslape de competencias.

Por ejemplo, todos los niveles de gobierno entregaron alimentos; los gobiernos provinciales hicieron pruebas diagnóstico de Covid-19; mientras los gobiernos municipales compraron respiradores para los hospitales.

Ante ese panorama, tres especialistas trataron de responder las siguientes preguntas: ¿Es normal que se produzca un traslape de competencias? ¿Cómo deberían coordinarse las acciones para que exista gobernabilidad post-pandemia? ¿Qué oportunidades y desafíos implica el Covid-19 para la gestión de los gobiernos locales?

A continuación, se exponen las reflexiones de los panelistas: Diego Aulestia, jefe de la Unidad de Asentamientos Humanos de Cepal; Alfredo La Rosa del Instituto Ciudades del Futuro de Argentina y Lenin Parreño, economista senior de CAF. Al final del documento se incluyen las preguntas del público y las conclusiones.

1. Una crisis urbana en la que los municipios tienen un rol fundamental

Esta pandemia se hace presente en un contexto en que América Latina ya tenía problemas significativos: teníamos limitación de políticas públicas; grandes brechas sociales y ambientales; inequidad, por ejemplo, en el acceso a servicios de salud. Ahora tenemos la necesidad de que los estados actúen -a nivel central o local- decididamente para que los impactos a largo plazo sean diferenciados y que afecten de menor manera a los pobladores de escasos recursos.

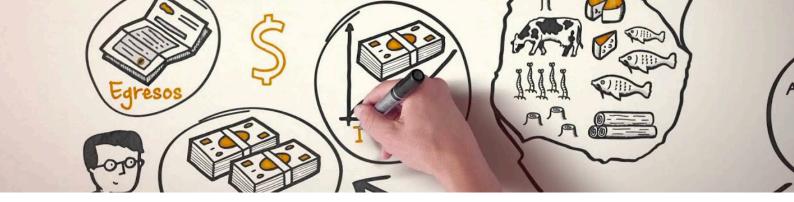
Una característica de esta pandemia es que es un fenómeno primordialmente urbano. En la región que tiene el primer nivel de urbanización en el mundo , el 81% de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades, ciudades que se han visto desbordadas y ello ha implicado que sean los estados los que tengan que asumir un papel central

para asumir el virus. El estado, insisto, tanto a nivel central o local, porque los municipios son un nivel del estado, que actúa de acuerdo a un acuerdo social y a un modelo político.

EL EXPOSITOR



Diego Aulestia es economista graduado en la Universidad Católica del Ecuador, cuenta con dos maestrías: una en Economía, la cual obtuvo en la Universidad de Oregon (Estados Unidos); y otra en Estudios Latinoamericanos con mención en Historia Económica, en la Escuela de Economía de Londres (LSE) de Reino Unido; y concluyó el programa de Maestría en Historia, en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito (Ecuador). Se destaca su trayectoria durante muchos años en el sector privado, público y académico. Anteriormente se desempeñó como Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, además como Ministro de Comercio Exterior.



Los efectos económicos

La pandemia genera la mayor contracción económica de la región en un siglo. Esto es solamente comparable con los impactos de la Primera Guerra Mundial y La Gran Depresión. Cepal ha dicho que estamos a las puertas de una nueva década perdida y que tendremos varios años de afectación negativa.

Tendremos notables incrementos en el desempleo, grandes afectaciones a las micro, pequeñas y medianas empresas y una caída en los ingresos de los hogares que afectará el consumo, el bienestar y que incrementará los niveles de pobreza. Estamos hablando de 30 millones más de pobres en la región.

Cepal ha propuesto realizar transferencias monetarias temporales en función de las realidades de cada país, esto representaría el 2% del PIB de la región, es algo que pueden hacer los países en función de sus prioridades nacionales.

Estamos viviendo una crisis urbana y los gobiernos locales tienen una responsabilidad mayúscula, no solo en gestión pública, sino en la planificación del desarrollo. Los sectores más afectados son aquellos que realizan sus activi-

dades en las ciudades: comercio, hoteles, servicios en general, turismo. La afectación al turismo será significativa. Tendremos una nueva geografía económica en la medida en la que se reconfiguran las cadenas globales de distribución.

La pandemia es un mal público global y generará la mayor contracción de actividad económica en la historia de la región. Se estima que se tendrán varios tipos de afectaciones, por ejemplo:

- El PIB caería en -5,3%
- Habría reducción del comercio internacional, empeoramiento de condiciones financieras mundiales, menor demanda de servicios turísticos y reducción de las remesas.
- Incremento del desempleo (3,4%) e impacto en PYMES
- Caída en ingreso de los hogares e incremento de 29 millones de personas bajo línea de pobreza y de 16 millones en pobreza extrema. Ellos necesitarían transferencias monetarias temporales
 - No hay vuelta a la normalidad

El rol de los gobiernos de las ciudades

La ilustración No. 1 muestra la evolución de la población urbana por ciudad en América Latina. La barra azul claro es la proporción de la población que corresponde a las ciudades más grandes, a las que tienen más de 10 millones de habitantes, es algo que se mantiene relativamente estable en las últimas décadas. Las ciudades de 1 a 5 millones incrementan su importancia relativa al albergar la población de la región.

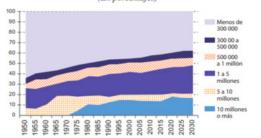
Este crecimiento de las ciudades secundarias (la primacía urbana está en las capitales) estas ciudades de 1 a 5 millones de habitantes son las que cada vez tienen más responsabilidad en la recuperación post-pandemia como resultado de la presión de sus mismos ciudadanos.

La maravilla o la complicación de los gobiernos locales, de los alcaldes es que tienen directamente a sus ciudadanos demandando acciones de una manera más directa. Por eso hemos visto conflictos entre el nivel central y el local. El nivel de gobierno más cercano es el municipio y los ciudadanos demandan algunas respuestas que no pueden esperar.

Antes de la pandemia ya existía una discusión sobre el rol de las ciudades.

ilustración No. 1

América Latina y el Caribe: población urbana por tipo de ciudad, 1950-2030 (En porcentajes)



Fuente: Informe Regional América Latina y el Caribe Ciudades Sostenibles con Igualdad, CEPAL, 2017.

Existían posiciones que decían que, los estados nacionales estaban debilitados y caducos como consecuencia de la globalización. A la vez, la globalización ha traído problemas que solo pueden ser resueltos a través de una coordinación de los estados nacionales y que no pueden resolver las ciudades.

Las ciudades están al frente de la lucha contra el cambio climático. En sus espacios es donde más energía se consume, donde se emiten la mayor cantidad de gases de efecto invernadero, donde se producen los grandes hacinamientos humanos en condiciones precarias, etc.



El ROL DE LOS GOBIERNOS DE LAS CIUDADES

En ese contexto, ante la necesidad de actuar en una emergencia, por supuesto que se van a generar conflictos. Esos conflictos entre autoridades locales y nacionales no son patrimonio de ninguno de los países de la región.

Esto ha sucedido desde Estados Unidos hasta Chile en donde hay disputas de acciones sanitarias, cuarentana más larga, menos largas, reactivación, confinamiento, etc. Es probable que veamos esas tensiones también en las etapas de reactivación post pandemia pues tanto los gobiernos locales como los nacionales son tienen responsabilidad sobre ese tema.

Por otro lado, hemos visto que también existían fuertes tensiones a nivel de la gobernanza global. Esto no es nuevo, es desde hace décadas. El multilateralismo estaba en cuestionamiento, es pública la controversia de las acciones de la OMS, cuestionamientos de grandes potencias.

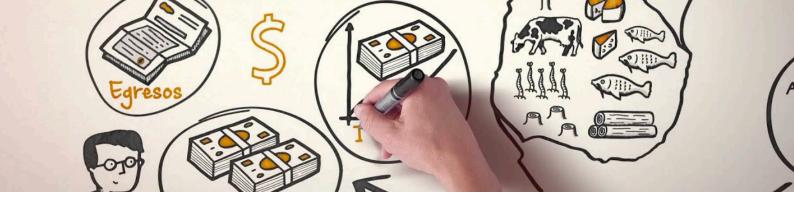
Hemos visto que en muchos países existe reacción hacia activar políticas que impliquen autonomía en el orden industrial. La política industrial implica una muy fuerte intervención del gobierno central, basada en medidas defensivas a nivel de comercio internacional, y vemos que esos mecanismos se están volviendo a implementar.

Vamos a ver que se va a seguir incrementando medidas de proteccionismo, política industrial autónoma, son medidas que ya existían y que se van a aplicar a nivel de gobierno centrales.

"

Tenemos que mirar atrás para pretender construir escenarios a futuro. La historia está allí, hay elementos que condicionan, no son determinantes, pero están presentes. Hay que reflexionar sobre el pasado para construir futuro.

"



2. Gestionar la información para tomar decisiones descentralizadas

Desde 1860 Argentina es un país federal en donde hay autonomías provinciales. Desde mediados del siglo pasado, varias provincias iniciaron el reconocimiento de autonomías municipales a través de sus constituciones. Eso quedó establecido en la reforma de la Constitución de 1994 en la que quedó ratificada la autonomía municipal. Desde entonces, tenemos municipios y provincias que tienen descentralizados servicios públicos básicos como salud y educación.

Sin embargo, con la llegada de la pandemia, el estado nacional se vio en la obligación de tomar medidas urgentes y críticas. El dictado del confinamiento obligatorio fue a través de un decreto nacional, en acuerdo con todas las provincias, incluso el acuerdo fue pronunciado en conjunto con las 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires. En casos de urgencia y criticidad, hay medidas que son más eficientes si se toman en forma centralizada. Más allá de tener un federalismo.

En términos de resultados, en nuestro país se actuó de manera rápida, hemos logrado aplanar la curva de contagios. Ahora se empieza a notar la necesidad de que las provincias y los municipios empiecen a flexibilizar el confinamiento por cuestiones básicas que tienen que ver con salud psicológica y mental, ya que incluso ha aumentado la violencia de género.

EL EXPOSITOR



Gonzalo La Rosa es Es Director Ejecutivo del Instituto Ciudades del Futuro de Argentina, Secretario Técnico de la Red Argentina de Destinos Turísticos Inteligentes. Acompañando a las comunidades locales de Argentina en el diseño y la implementación de iniciativas innovadoras para un desarrollo humano sostenible e inclusivo que, a través del uso de nuevas tecnologías y modelos de gestión inteligentes y participativos, mejore la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

Promueve la transformación social y productiva, valorizando y respetando el patrimonio natural y cultural de los gobiernos locales.

GESTIONAR LA INFORMACIÓN PARA TOMAR DECISIONES DESCENTRALIZADAS

Se entraron en distintas fases en distintos territorios y eso evidenció el uso de información centralizada para actuar localmente. Tienen relevancia contar con información que es generada desde el núcleo más atomizado que puede ser un centro de salud, pero de manera centralizada para tomar decisiones.

Hay territorios que no han tenido coronavirus, hay casos en 280 municipios, pero hay más de 2.200 en toda Argentina. Los casos no estuvieron en todas las ciudades, el 80% de ellos se centraron en la provincia de Buenos Aires.

Fortalecimiento de las capacidades locales

Muchos expertos coinciden que la urbanización provoca grandes problemas como la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto hace pensar en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en cómo los gestores públicos pueden estar más en sintonía con las necesidades de los ciudadanos. Recordemos que el funcionario público del gobierno local se encuentra con los vecinos, es un vecino más, tiene la percepción de lo que pasa y tiene la posibilidad de resolver los problemas de manera más concreta.

Yo creo fervientemente en los gobiernos locales y creo que una descentralización operativa debe venir de la mano con la descentralización de recursos y de capacidades. Desde el Instituto Ciudades del Futuro pensamos que la gestión basada en la evidencia científica acompañada por datos e información es lo que puede llegar a mejorar la gestión pública basada en resultados.

Las políticas públicas basadas en resultados implican tener metas cuantificables y medibles. No por nada tenemos el ODS 17 que busca fortalecer las entidades responsables de generar datos, porque es en función de ello que podemos optimizar la gestión local.

Es momento de tomar cartas en el asunto y lograr que se desarrollen competencias y capacidades a nivel local, no solo en los funcionarios públicos sino en la ciudadanía, en las empresas públicas y privadas que proveen servicios.



Es el momento en que la gestión de la información debe ser colaborativa. acompañada de una formación para poder gestionarla. Los gobiernos nacionales y locales deben acompañar ese desarrollo. No podemos desconocer que los proyectos innovadores están centralizados en la mayoría de países de América.

Aún tenemos el desafío de la localización de los ODS, eso implica que cada municipio debe definir sus metas a 2030 y tener una planificación de largo plazo basada en datos y que esos datos puedan ser monitoreados con cierta periodicidad.

Esta pandemia nos obliga a poner el foco en la gobernanza local. La ciudadanía no tiene la posibilidad de moverse dentro de la ciudad ni entre ciudades. Eso nos hace pensar en el desarrollo local, que tiene que estar acompañado de una gestión orientada a resultados y basada en evidencia científica como

Pensando en la importancia del desarrollo local, hace un mes creamos la Red Argentina de Destinos Turísticos Inteligentes. Las proyecciones dicen que el turismo, la recreación, los grandes movimientos de personas para poder desarrollar actividades de esparcimiento no se van a realizar, eso va a cambiar por uno o dos años o no sabemos si a partir de ahora van a ser de diferentes características.

Entonces creamos esta red de turismo local con ciudadanos que colaboren con otros para que, usando las nuevas tecnologías, hagan recomendaciones para fortalecer y mejorar los servicios turísticos.

En Argentina hay muchas redes de colaboración y considero que es el momento de impulsarlas. Es el momento de pensar globalmente, pero actuar localmente. Considero también que el desarrollo económico y político de los gobiernos locales debe fortalecerse a través de esta crisis

3. Repensar la economía local para que responda a las nuevas necesidades

Voy a hablar de cuatro cosas: el ser humano y la historia; análisis del contexto; piscinas, felicidad y bases económicas y reflexiones finales.

No podemos entender esta realidad sin entender la historia. El ser humano siempre ha tenido miedo, es natural que lo tengamos poRque con ese miedo podemos creer e innovar. Así como tenemos miedo, hay alguien pensando cómo vencer y salir del miedo.

Lo hacemos porque somos seres sociales. Por ejemplo, después de la gripe española vinieron los famosos años locos, de la década de los 20, porque la gente estaba desaforada, quería salir, cantar, bailar. Los latinos vamos a tener eso mucho más fuerte cuando salgamos y venzamos ese miedo.

En sus inicios, los seres humanos resolvieron estos problemas, estos miedos, con solidaridad. Ahora, el mundo entero tiene que capturar una oportunidad de volver al equilibrio. La historia nos muestra que somos capaces de adaptarnos, que las civilizaciones caen, pero no desaparecen, se reconstruyen.

EL EXPOSITOR



Lenin Parreño Magister en Macroeconomía Aplicada en la Pontificia Universidad Católica de Chile y un MBA en el Tecnológico de Monterrey. Actualmente es Ejecutivo Senior Economista de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, entidad en la que previamente se desenvolvió por más de una década como Economista Principal para Ecuador, México, Centro América y El Caribe. Es también catedrático de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador – Quito desde 1997.



El contexto

El COVID-19 llega en un momento afortunado porque el mundo vive un avance de tecnología, ciencia y conectividad. Si vemos los desarrollos tecnológicos de las dos últimas décadas no se comparan con lo que el mundo entero pudo desarrollar en más de dos siglos. Este es un tema positivo. La cura va a llegar, tardará meses y a algunas personas esto les parecerá demasiado, porque estamos acostumbrados a respuestas rápidas debido a las nuevas tecnologías.

El virus pone en cuestionamiento a la globalización: los países se cierran, las ciudades se cierran, las personas se encierran, ahora todo el mundo desconfía de todo el mundo. Al mismo tiempo, trae algunos beneficios. Por ejemplo, si las mamás antes batallaban con los niños para que se laven las manos, hoy tenemos una batalla venci da porque hay muchas conciencias. Se ha comprobado que no todas las personas tienen que ir presencialmente al trabajo. El valor de los recursos ha cambiado. Al estar encerrado valora salir, abrazarse, que llegue el sol, un baño de río o playa, eso vale más que las cosas físicas.

El mundo vive una nueva normalidad que implica estar encerrados como personas, ciudades y países y tenemos que pensar qué significa esa nueva normalidad. Cuando hay necesidad de sobrevivir, las reservas son indispensables. Los economistas diferenciamos entre efectos permanentes y transitorios.

Cuando el efecto es transitorio podemos pasar un choque con reservas. En economía esas reservas son el financiamiento, podemos pasar mejor el choque si es que tenemos capacidad de endeudamiento. Pero si no tenemos reservas, por ejemplo, acceso a financiamiento, las cosas se me vuelven más permanentes y entonces tenemos que cambiar de hábitos. Uno de esos hábitos es el comercio y nuestras conductas de consumo nacional y nivel local.

El uso y valor de los recursos naturales en este reequilibrio de la nueva normalidad es muy importante. Hace unos ocho años escribí un libro en donde me preguntaba si nuestra generación podría ver que el petróleo valga cero sin que las reservas se hayan acabado.



EL CONTEXTO

En esta pandemia lo vivimos. Durante horas el valor del petróleo fue cero porque no había demanda: los barcos estaban estacionados, nos aviones no se movían. Este es un tema importante para Ecuador porque la mitad de las exportaciones dependen del petróleo, si esto no se mueve a nivel internacional, vamos a tener que pensar nuevamente la economía.

Los países, las ciudades, las empresas, las familias, las personas tienen que pensar en cuatro variables básicas: el consumo, el ahorro, la inversión, la producción y todo esto con financiamiento. Una familia que tenga brechas de desarrollo y que no esté pensando en financiamiento, entonces la transitoriedad de alcanzar ese desarrollo es todavía más importante.

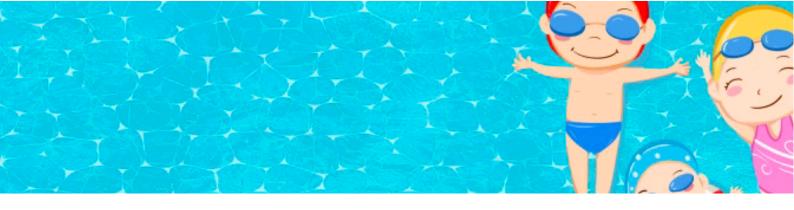
Piscinas, felicidad y bases económicas

La economía es como una piscina: todo el mundo quiere estar dentro de ella, para disfrutar de su ambiente agradable. El punto es que hay diferentes piscinas, unas son muy exclusivas y que muy pocas personas pueden tener; otras son muy pequeñas y no dan cabida a todos.

En esta nueva normalidad, es importante entender cómo funciona nuestra piscina, es decir, el tamaño del estanque, cuántos podemos entrar en ella, la calidad y el nivel del agua. Este último, por ejemplo, depende de las entradas y salidas de agua.

En la economía de Ecuador, que no tiene moneda propia, las entradas dependen de nuestras exportaciones, las remesas, la inversión extranjera directa y del financiamiento. En el contexto actual, muchas de esas llaves están cerradas. En cuanto a las salidas, sale dinero por deuda, por importaciones...

Estas entradas y salidas hacen que caiga el nivel del agua, pero aún así necesitamos que la gente se bañe y que la experiencia sea agradable.



PISCINAS, FELICIDAD Y BASES ECONÓMICAS

Esta reflexión me lleva a las primeras clases de economía, en las que aprendemos que las familias, generaron su primer círculo de economía, intercambiando entre las personas lo que producían. Pero a medidas que las familias fueron creciendo, fueron formado empresas que fueron creciendo también y la economía se fue complicando, entonces se necesitó de gobiernos que regularan los fallos de mercados.

Todos esos actores necesitan financiamiento que vienen de bancos y cooperativas, que vendrían a ser como las bombas de esas piscinas. La piscina de los grandes, de los que se pueden bañar, tienen bombas de agua: proveedores, financiamiento internacional o local. Las piscinas de los pequeños que son el 95% de las empresas del país- necesitan de los bancos y las cooperativas, especialmente las del nivel local.

Los más pobres no tienen acceso a financiamiento, no reciben muchas ayudas del gobierno. Por eso vemos a tantos microempresarios vendiendo comida en sus edificios. Esa es la realidad de la economía local. Esa es la piscina que más atención merece ahora, tenemos que hacer que funcione.

¿Qué pasa a nivel de municipios? Los municipios reciben sus ingresos del gobierno central, que se produce a través de recaudación de impuestos y exportaciones. Las dos cosas han caído y no se van a recuperar en el corto plazo. En la nueva realidad municipal, la piscina cambia, es más chiquita, no hay muchas entradas de agua y no todas las personas podrán entrar a disfrutarla, pero hay que precautelar que los más pobres tengan acceso a la piscina.

Ahora se habla mucho de la economía circular, que no es más que hacer que la piscina que no dependa de fuentes externas, sino que tenga sus propias bombas, que tengamos filtros y que el agua fluya. A través de la economía hacemos intercambio de bienes y servicios para que las personas satisfagan sus necesidades.

También necesitamos filtros porque no todo vale, las actividades ilícitas no valen, en la informalidad hay innovación, pero en esa informalidad hay cosas que cuidar y para eso se necesita al estado para que regule esos mercados.



4. Reflexiones finales

- La capacidad institucional del municipio es importante, especialmente tres aspectos: el talento humano, los procesos y la tecnología. Eso sirve para pensar en una economía local, que responda a las nuevas necesidades. Por ejemplo, los destinos turísticos, ahora deben garantizar la salubridad, seguridad en el traslado al destino guardando el distanciamiento social; la provisión de alimentos, debe garantizar que no va a infectar a sus clientes.
- Los municipios tienen ahora menos recursos, entonces tienen que priorizar mejor sus inversiones porque están en un contexto de escasez. Ellos municipios invierten muy poco en capturar información y la información es posiblemente la política pública más importante. Nunca es mal momento par invertir en tecnologías de información como el catastro.
- Con el aislamiento, cobra importancia trabajar en proyectos integrales que mejoren la convivencia, recuperar la autoestima, estos proyectos están vinculados con el uso del espacio público: parques, caminerías, ciclorutas. No son proyectos complicados, no cuestan mucho y pueden ser muy importantes.

- ¿Qué va a hacer el estado central, el local? El estado debe proveer servicios básicos y regular. ¿Qué van a hacer las empresas? Ellas deben hacer que la economía funcione, con innovación y creación de valor. En las crisis se necesitan líderes que procuren tres cosas: dirección, protección y orden. La dirección la da el alcalde, o alcaldesa, marcando el rumbo hacia donde ir; la protección debe orientarse especialmente a la población más vulnerable; el orden es la explicación de qué se va a hacer, asegurando transparencia.
- Las ciudades tienen que trabajar la solidaridad en democracia, se necesita conciencia y educación. La conciencia es más potente si la gente es disciplinada sobre la dirección que da el líder. El acceso a la comunicación habla mucho de la inequidad. ¿Quién puede conectarse quién no está conectado, quien necesito que se conecte? Los servicios básicos ya no son solo salud, educación y agua, ahora es también internet y tener la capacidad de conectarse.



REFLEXIONES FINALES

Vamos a regenerarnos, vamos a salir adelante, estamos usando a la solidaridad como medio de supervivencia, estamos valorando más la naturaleza y la salud. Esto es factible con mente, actitud y cambio. Tenemos que comunicar el tamaño de la piscina, cuántos se pueden bañar, tengo que cuidar la calidad y el nivel del agua. Los alcaldes tienen que preguntar más que antes, tienen que focalizar, mostrar un objetivo, luego medir, medir y aprender.

SISTEMATIZACIÓN REALIZADA POR



Vanessa Rodríguez es Directora del Laboratorio de Ideas Urbanas de la Escuela de Gobierno - IDE de la Universidad de Los Hemisferios. Especialista en diseño, implementación y seguimiento de proyectos de desarrollo territorial; descentralización, gestión y financiamiento urbano. Además, comunicación para el desarrollo, gestión del conocimiento y fortalecimiento de capacidades locales. Amplio conocimiento del sector público, academia y entidades de cooperación.





La Escuela de Gobierno - IDE, Universidad de los Hemisferios, es un espacio académico que aporta con la formación y el fortalecimiento de capacidades en líderes públicos y políticos con herramienstas de liderazgo y estrategia en gestión pública para que, desde su ámbito de acción, se conviertan en gestores de un cambio sostenible para el país, con principios sólidos en ética, bien común y compromiso con la sociedad.

Las opiniones vertidas en este documento del sector público o privado son exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición de la institución.

Para más información: Sitio web: www.ide.edu.ec

E-mail:escueladegobiernoide@ide.edu.ec

COORDINACIÓN GENERAL

GISELA MONTALVO CHEDRAUI

SISTEMATIZACIÓN

VANESSA RODRÍGUEZ E

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

ISABELLA LÓPEZ BARRETO



