

PROLOGO

En cualquier caso, siempre es un honor, y en este caso un placer, que alguien te invite a prologar (del griego πρόλογος *prólogos*, de *pro*: ‘antes y hacia’ -en favor de-, y *lógos*: ‘palabra, discurso’) un trabajo serio y útil a la vez muy oportuno para los tiempos post pandémicos que habremos de enfrentar. Y cumpliendo dicha función, es decir introducir al lector el volumen que tiene entre sus manos, voy a tratar de poner en contexto éste, a fin de resaltar su oportunidad, para luego referirme a la obra y a sus autores.

1. LA SITUACIÓN DEL MUNICIPALISMO EN AMÉRICA LATINA Y LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA ENFRENTAR LOS RETOS

En las últimas décadas los Gobiernos locales, prácticamente en casi todo el mundo, han asumido nuevas funciones y se han enfrentado a la provisión de nuevos servicios. Específicamente, los municipios latinoamericanos, en el marco de los procesos de democratización y descentralización emprendidos en esta región, se han visto obligados a generar toda una serie de dinámicas nuevas, que incluían la gestión de procesos complejos, con el objeto de afrontar los nuevos retos que les planteaba la sociedad y que les demandaban en forma creciente los ciudadanos.

Suplir la carencia de infraestructuras de todo tipo y establecer o extender la prestación de servicios se han convertido en los ejes prioritarios de la gestión política y técnica. Sin embargo, las estructuras administrativas de las que estaban dotados los municipios no eran suficientes para abordar estas nuevas tareas, muchas de las cuales, vinculadas al desarrollo del territorio y la proyección competitiva de éste, requerían un planteamiento que iba más allá del mero ejercicio de potestades administrativas y de la mera administración de derechos propia de etapas anteriores.

En cualquier caso, lo cierto es que dicho proceso se ha realizado, específicamente en América Latina, en medio de una deficiente articulación institucional y financiera de los municipios que se ha manifestado en cuestiones de envergadura como su incapacidad económica e insuficiencia financiera para prestar servicios básicos y atender no a la renovación, sino ni siquiera al mantenimiento de la infraestructura elemental, mucho menos para atender a las tareas vinculadas al desarrollo, añadida a su ausencia en la definición de las grandes políticas del Estado.

La deficiente articulación institucional de la que hablábamos se va a manifestar y va a afectar al manejo cotidiano de la agenda pública en cuestiones tan simples pero tan precisas para dar respuesta a los problemas a los que se enfrentan cómo, entre otros, los siguientes: la difícil y, en ocasiones, onerosa articulación política; las excesivas reglas formales de procedimiento debidas a la desconfianza; controles inútiles de carácter financiero; ausencia de una auténtica justicia administrativa que garantice los derechos de la ciudadanía; falta de profesionalización y debilidad de las burocracias públicas en las que las normas sobre personal basadas en el mérito se eluden con excesiva frecuencia y se detecta una ausencia de memoria institucional por la alta rotación en los ejecutores de las políticas; un importante déficit en la planificación y ejecución presupuestaria; y, por último y sin intención de agotar los temas que podrían ser apuntados, se mantiene una importante informalidad, es decir, subsiste una gran distancia entre las reglas aparentes y las formales. De otro lado, es de destacar la crisis financiera que, con carácter general, han de enfrentar éstos, que se ve agudizada en los momentos actuales, y que se une a los déficits de gestión financiera y recaudatoria ya tradicionales en sus haciendas locales.

En efecto, la crisis económica que se deriva del cambio estructural que se produce en los mercados internacionales, agravada más en estos momentos por el COVID 19, afecta a las empresas y a sus beneficios, lo que unido a la mayor facilidad para la transferencia de capitales y la evasión impositiva con la consiguiente reducción de recaudación en las arcas públicas y, específicamente en lo que nos importa, en las arcas municipales -por ejemplo, una gran empresa puede reducir fácilmente sus obligaciones impositivas declarando a sus sedes como simples filiales y estableciendo nuevas centrales

en países con un sistema impositivo más beneficioso- ha mermado la obtención de recursos.

En definitiva, la insuficiente capacidad institucional en el nivel subnacional es uno de los obstáculos más importantes al pleno aprovechamiento de los beneficios que ofrece la descentralización. Este problema adquiere particular gravedad en los gobiernos subnacionales pequeños y pobres, pero afecta también a los más grandes de la región, que tienen que hacer frente a la creciente pobreza en las zonas urbanas. La gran rotación de personal y la contratación y promoción de funcionarios por razones políticas más que por el mérito, agravan los problemas provocados por estructuras orgánicas y operacionales inadecuadas. Se requieren también cambios simultáneos y coordinados en otros ámbitos de la administración pública, entre otros la formulación de políticas y la planificación estratégica, la gestión y la supervisión fiscal, y los sistemas de evaluación. Para que los organismos públicos sean eficientes, los sistemas de administración deben ofrecer incentivos para que los funcionarios trabajen en forma armónica en la consecución de los objetivos y con un grado razonable de competencia y dedicación.

Que los logros municipales sean sostenibles en el tiempo, que se aplique un sistema de responsabilidad formal por el uso eficiente y efectivo de los recursos y que la gestión local mantenga una memoria institucional, son retos ineludibles.

Pero además dicha dinámica de cambio se ha desarrollado en un doble sentido que discurría de manera paralela. Por un lado, los municipios veían en la correcta gestión de los servicios un mecanismo de legitimación, y por el otro, la ciudadanía era cada vez más exigente y más consciente de su condición de ciudadano. Probablemente por este motivo, estas últimas décadas, los esfuerzos municipalistas se han concentrado, de un lado, en la aspiración de consolidar las competencias que debían desplegar y, de otro, en buscar nuevas formas de gestionarlas correctamente.

En la actualidad, y tras este proceso, en la mayoría de los países de América Latina, con más dificultades que ventajas como decimos, los municipios han asumido por completo su rol de administraciones locales, de organizaciones prestadoras de servicios públicos, pero en ciertos casos han perdido buena parte del conte-

nido político que deberían desplegar como nivel de gobierno y han descuidado el ejercicio de expresión democrática que debe plantear todo poder público. En definitiva, en demasiados casos los entes locales se han convertido esencialmente en entes gestores, difuminándose su discurso político y perdiendo peso, en consecuencia, en la estructura institucional de distribución de competencias y toma de decisiones en la que, salvo excepciones, las Asociaciones de éstos no han asumido un papel suficientemente activo. A menudo parece haberse olvidado que tan importante como la correcta gestión de lo local, lo es el posicionamiento político e ideológico de los entes locales, como parte de la estructura del Estado, ante cualquier problemática o debate público. Ciertamente, y aun cuando la centralidad del Estado ha venido relegado a los gobiernos locales a meros ejecutores de políticas adoptadas en otros niveles de decisión y ha condenado a los municipios a dedicar sus mejores recursos a superar los problemas más acuciantes, es preciso retomar un nuevo impulso del Gobierno local. Hasta este momento, el corto plazo ha impedido visiones de más largo alcance cuya formulación en estrategias operativas puedan elevar al gobierno local a la altura de los desafíos provocados por la globalización.

La formación de los recursos humanos, el civismo de la población, la seguridad ciudadana, la seguridad jurídica y la transparencia en el manejo de los fondos públicos, entre otros, son los factores que incentivan la llegada de inversiones y el desarrollo real y ello ha de integrar la agenda pública prioritaria en la actividad municipal. Todos estos aspectos del desarrollo son, al menos parcialmente, competencia de los gobiernos locales porque si bien el capital no tiene fronteras, el trabajo se ubica en lugares geográficamente delimitados y su desenvolvimiento abarca aspectos que exceden con mucho de la simple actividad laboral.

Precisamente por ello es preciso la definición de un proyecto de ciudad, pero a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica, que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano, aunque se integre necesariamente con éstos, con la intención de crear espacios urbanos de alta calidad. Al respecto, es preciso pasar de los proyectos urbanos, que, en mayor o menor medida, responden a una demanda ciudadana y cuya satisfacción puede ser relevante, a integrar a éstos dentro de una política coherente que responda a una

visión de ciudad y a un proyecto de ésta. Esta idea comporta la necesidad de definir la estrategia de la ciudad. Una estrategia que, abordando aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el Gobierno ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el espacio urbano, unificar sinergias positivas en el conjunto de los proyectos y actuaciones que definirán la ciudad, priorizar actuaciones en el espacio público, generar nuevos proyectos e ideas y articular los objetivos y planes de acción. Más ahora tras la necesaria redefinición que habremos de realizar de la política local tras la crisis pandémica, y sus consecuencias económicas y sociales, que habremos de enfrentar y a la que ahora dedicaremos unas breves reflexiones.

2. LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA CRISIS PANDÉMICA

Los gobiernos locales iberoamericanos están en la primera línea de la lucha para, en medio de esta pandemia de alcance global en que las prioridades marcadas por la agenda de salud pública son lo primero, seguir garantizando los derechos sociales, económicos, culturales, etc. de los habitantes de nuestros territorios. Transciende mediáticamente las decisiones que, a nivel central, se están adoptando por todos los Estados, mucho menos, sin embargo, se hace presente la política de prevención y de cuidados que la mayoría de nuestros gobiernos de proximidad realizan en el día a día y que, todavía hoy en mitad de este desafío sin precedentes en el pasado reciente, se tornan imprescindibles.

En muchos estados de la región se ha reducido la movilidad de los ciudadanos con todo lo que ello implica para la economía informal, se adoptan medidas extraordinarias en los servicios sociales y la sanidad, se establecen servicios esenciales algunos de los cuales son competencia de las autoridades subnacionales, se ha de garantizar la seguridad y la actividad inspectora a fin de asegurar el debido cumplimiento de las medidas adoptadas, etc. Y prácticamente en todas ellas la participación de las autoridades locales se torna en imprescindible. Y lo seguirán siendo a buen seguro en el futuro que habremos de construir colectivamente. Buenos ejemplos, como el caso de Ciudad de México, Montevideo o San Sebastián por referirnos a algunos de ellos, sin duda los hay. Pero estos ejemplos son muy

numerosos, más o menos conocidos, pero alcanzan a la mayoría de los gobiernos locales de la región. Y podemos comprobar que es el espacio territorial, más que el administrativo, el idóneo para la toma de decisiones en este sentido.

Todavía hoy lo urgente, las medidas atinentes a la salud pública, desplazan otras prioridades. Pero desde ya, y sin perder ni un punto de tensión en ese aspecto, los gobiernos locales han de empezar a construir el futuro que se nos viene. Un futuro más incierto y con más incertidumbre que el que hasta hoy hemos conocido, pero un futuro en que el fortalecimiento de los servicios públicos comunitarios, fortalecer una sociedad de cuidados en el que el papel de la mujer ha de ser realzado y potenciar una economía al servicio de la vida y el bien común serán hitos en la construcción de ese futuro que se nos viene y en el que las autoridades locales tienen mucho, más que hasta ahora inclusive, que decir.

Y es que, en efecto, las consecuencias de las medidas adoptadas durante la etapa de confinamiento y prevención de la pandemia tendrán, a buen seguro, relevantes consecuencias en la cohesión social y económica y en el ecosistema de nuestras ciudades y territorios. Es en el territorio donde el impacto económico y social de estas medidas se hará presente. Y si en la etapa donde las prioridades de salud pública han puesto de relieve la necesidad de contar, si se quiere tener éxito, con los gobiernos locales, aún más, y en mayor medida, habrá que hacerlo en la etapa siguiente donde deberemos combinar las prevenciones necesarias para que la pandemia no se reproduzca de forma virulenta con la necesaria reactivación del tejido económico, social y productivo de nuestras sociedades.

Sin duda, y aquí la reflexión habrá de ser de largo aliento, habremos de replantearnos, sino queremos reproducir las disfunciones que esta pandemia ha puesto de manifiesto en el sistema, nuestras prioridades, los usos sociales sin renunciar a nosotros mismos, la forma de construir el espacio público, la planificación urbana, la forma de afrontar los retos de la Agenda 2030 que, con pandemia o sin ella, siguen siendo desafíos fundamentales de nuestra razón de ser.

La cuestión, sin embargo, será cómo habremos de hacerlo. Qué lecciones aprendidas nos dejará esta crisis de salud pública que nadie puede asegurar que no se repetirá. Por de pronto ya sabemos una.

Allí donde la institucionalidad y la gobernanza del espacio urbano es más fuerte las instituciones locales han podido dar una respuesta más adecuada en la crisis sanitaria. A buen seguro, y en la crisis económico-social que habremos de afrontar tras ésta, pasará igual. Sin fortaleza institucional, con debilidades en el tejido administrativo, sin una adecuada gobernanza del territorio, las municipalidades tendrán menos opciones para enfrentar esos retos y menos credibilidad ante la ciudadanía para afrontarlos. Con pesar estamos descubriendo que lo urgente no era lo importante y que lo importante se vuelve imprescindible para hacer frente a lo verdaderamente urgente.

Sin querer ser apocalíptico sobre la era post Covid19, si que me parece indiscutible que se hará preciso construir o reconstruir una estrategia, urbana y territorial, en la que habrá que contar con todos los sectores sociales y económicos que nos dote de mayor resiliencia y menor vulnerabilidad. La unidad de las fuerzas políticas en este punto se torna imprescindible y el fortalecimiento institucional de nuestros gobiernos locales una tarea inaplazable por más tiempo. No es solo, que también, que la siempre aplazada digitalización de trámites y procesos administrativos, y de planificación y ejecución de políticas públicas, habrá de ser replanteada, sino que, asimismo, habremos de replantearnos cómo y de qué forma enfrentamos la política pública, cómo y de qué forma construimos una política colaborativa entre las distintas esferas de gobierno y cómo y de qué forma implicamos a la ciudadanía en estos retos para evitar, como estamos viendo con más frecuencia de la que nos gustaría, que una crisis en la ciudad se torne en una crisis de ciudad.

Como bien se ha puesto de manifiesto si algo caracterizará a las gestiones locales sería que cada vez, y más marcadamente, habremos de pasar de la “gestión de la estabilidad” a la “gestión de la incertidumbre” y esto requiere menos voluntarismo y mayor fortaleza en el quehacer institucional de éstos.

3. LA OBRA Y LOS AUTORES

El libro que se presenta se inscribe, precisamente, en esta línea de pensamiento. No se trata de un Tratado de Derecho Municipal, sin renunciar específicamente a caracterizar el tejido institucional local de la provincia de Córdoba (Argentina) necesario para enmarcarlo,

pero como los propios autores confiesan se trata de “ayudar a lograr una gestión local de calidad”, derivado sin duda de la experiencia propia pero que, como podrá comprobarse, trasciende a ésta para convertirse en una auténtica guía para cualquiera que se acerque a la vida local y pretenda, en un periodo de gobierno poner en marcha una gestión exitosa.

A partir de ahí su lectura resulta trepidante. El funcionamiento de los órganos de gobierno y el papel de la participación ciudadana, la responsabilidad de funcionarios y electos, el presupuesto como herramienta de gestión, la gestión de los servicios públicos bajo el principio de universalidad y la colaboración leal público-privada, la gestión y ordenación del territorio y el suelo, etc.

Especial mención merece la apuesta que hacen los autores para detenerse en los nuevos desafíos de la política local que conectan, como bien señalan, en el gobierno del territorio y en su desarrollo y que, como acertadamente apuntan, implica un nuevo modelo de gestión más gerencial que comienza con un adecuado enfoque de los primeros cien días de gobierno y con la formulación del Plan de Desarrollo Institucional con el establecimiento de indicadores de gestión y la implementación de modernas técnicas de gestión como el cuadro de mando y el tablero de control.

Finaliza el libro, quizás no podría haber sido de otra forma dada la apuesta que realizan por un renovado enfoque de gestión, con la necesaria puesta en marcha de un plan de calidad en la gestión municipal.

Pero, si en algo hay una apuesta personal de los autores es en lo que califican de “ciudad total” para el encaje de las políticas públicas a desarrollar en los diversos sectores de la acción municipal y los consensos precisos para abordar una gestión local: en primer lugar, el consenso relativo al abordaje de la pobreza desde un punto de vista multidimensional; el segundo consenso relativo a la gestión de residuos urbanos; y, por último, el tercer consenso que tiene que ver con la igualdad de oportunidades y, muy particularmente, con las políticas que hacen referencia a la igualdad de género.

En definitiva, y como se ha subrayado con anterioridad, el libro es una verdadera declaración de principios de gobierno, una apuesta por una gestión diferente de lo local en un mundo que,

como se subrayó, es también diferente en los tiempos *VUCA -Volatility (V), Uncertatinty (U), Complexity (C) y Ambiguity (A)-* en que vivimos y que han sido puestos de manifiesto de una manera especialmente clara en esta pandemia. De una guía al fin para todos aquellos que, iniciándose en la política local, tengan vocación de cambiar las cosas y quieran encontrar una hoja de ruta para reorientar las políticas en esa dirección.

Respecto de los autores, el Dr Augusto Pastore, con una sólida formación jurídica, en la Universidad de Córdoba completada con distintos postgrados que no son ajenos al planteamiento que subyace a la obra, ha desarrollado una vida profesional que, aún incursionando en la actividad privada, ha tenido como línea directriz la vocación y el servicio a lo público. Ocupando distintos cargos de gobierno que, sin duda, contribuyen a tener una visión de largo aliento para apuntar soluciones como las que subyacen en el libro es, sin duda, la experiencia que como Intendente de la Municipalidad de Freyre ha vivido la que orienta muchas de las propuestas realizadas que nacen así, no como un canto de sirena, sino mucho más allá como la voluntad expresada y afirmada de apostar porque otro tipo de gestión es posible. Una gestión cercana a las personas y a sus problemas cotidianos.

El Licenciado Nicolás Albrisi, politólogo formado en la Universidad Católica de Córdoba, con un importante complemento académico a partir de distintos postgrados locales e internacionales con vinculación directa e indirecta en la temática que nos ocupa, ha forjado su formación profesional a partir de desempeñar y ocupar desde temprana edad, posiciones de gestión que por su naturaleza, favorecen el análisis sistémico, crítico e integral de la realidad de lo público siendo, a todas luces, las experiencias adquiridas en su condición de miembro consultor del Banco Mundial para el Gobierno de la República del Paraguay en materia presupuestaria así como sus más de 10 años como responsable de la gestión y gerenciamiento del Sector Publico para la entidad financiera oficial del Gobierno de la Provincia de Córdoba, lo más relevante y sustancioso y lo que no solo aporta base y fundamento sólido a las propuestas vertidas en el libro sino que dotan a su aporte, del necesario criterio científico profesional alejado de lo que pueden constituir, meras expresiones de deseos sin bases de conocimiento ni experiencia real.

Termino ya, no sin antes desear a los autores la mejor de las fortunas en su gestión pública y no sin volver a recordar que este libro nace de la experiencia vivida que, como recordó Séneca, es precisa para saber cualquier cosa. Y he aquí el resultado.

Federico A. Castillo Blanco
Secretario General
Unión Iberoamericana de Municipalistas