

Seguridad Humana y Desarrollo Regional en América Latina y El Caribe

A pesar de que en América Latina la pobreza se redujo de 41 a 36 por ciento entre 1990 y 1997, los efectos de la crisis asiática en 1997 significaron un retroceso en este logro. El número de pobres aumentó en cerca de 20 millones en 1999,^{1/} y las tasas de desempleo alcanzaron niveles entre 15% y 20% en Colombia, Venezuela y Ecuador, y países como Argentina, Chile y Uruguay sobrepasaron el 10%. América Latina es la región en el mundo con las más altas disparidades de ingreso entre ricos y pobres, y donde la exclusión social es evidente.

Muchos gobiernos locales y regionales y agencias de desarrollo regional están enfrentando en sus respectivas regiones un número cada vez mayor de amenazas a la seguridad humana, relacionadas con la pobreza, el desempleo, las consecuencias de la deficiente prestación de servicios básicos (como educación, salud, acueducto y alcantarillado), la degradación de sus recursos naturales (bosques, tierras y los recursos de agua y aire), conflictos civiles, inequidades sociales existentes en la región (de género, entre grupos étnicos, entre otros), y altas disparidades entre regiones. Existen conflictos sociales y de orden público cada vez mayores, y una creciente desestabilización social, económica y política en muchos países de la región.

Construir capacidad organizacional e institucional para ejercer una gestión integral y eficiente en los aspectos de seguridad humana es indudablemente uno de los desafíos más importantes de los gobiernos locales y regionales y de las entidades de desarrollo regional en los países de América Latina, particularmente en el contexto de las políticas de descentralización implementadas en la mayoría de los países de la región en las últimas dos décadas.

El proyecto busca promover una red de cooperación para el fortalecimiento de la capacidad institucional de gobiernos regionales y de instituciones de desarrollo regional responsables del planeamiento y gestión de programas para enfrentar amenazas críticas a la seguridad humana.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Este proyecto capitaliza en la experiencia ganada en el proyecto sobre el Fortalecimiento de la Capacidad y Sostenibilidad Institucional iniciado por el Grupo de Seguridad Humana de UNCRD en la región de Asia, y persigue objetivos similares, pero en el contexto de las condiciones de seguridad humana en América Latina. El objetivo principal del proyecto es fortalecer la capacidad de los gobiernos locales y regionales en América Latina, para abordar estos problemas en sus respectivas regiones. Los objetivos específicos del proyecto son:

- Evaluar las condiciones de seguridad humana en regiones seleccionadas, e identificar las necesidades de capacitación en estas regiones;
- Prestar asistencia a gobiernos de los niveles local y regional en el fortalecimiento de sus capacidades para abordar problemas de seguridad humana, y facilitar la integración de intereses y acciones relacionadas con este tema en sus políticas, planes y programas de desarrollo local;

- Identificar prácticas exitosas y medir el éxito de los programas y/o proyectos;
- Incentivar el trabajo en sociedad entre UNCRD y los equipos de contraparte locales, y entre las diferentes oficinas de UNCRD;
- Difundir las lecciones aprendidas de los hallazgos de la investigación;
- Conducir actividades de capacitación para personal profesional de los gobiernos locales que esté involucrado en el planeamiento y gestión de programas sobre seguridad humana, promoviendo la conformación de asociaciones y el intercambio de información entre las regiones del hemisferio (Asia, África y América Latina).

MARCO CONCEPTUAL DEL PROYECTO

Un sólido desempeño institucional es indudablemente una urgente y expresa necesidad en los gobiernos regionales y las instituciones de desarrollo regional en los países de América Latina.

Sostenibilidad institucional aquí se entiende como el proceso mediante el cual una organización adquiere valor y estabilidad en un medio de constante cambio, ejerciendo presión sobre la capacidad de una organización para producir resultados que sean bien valorados, de manera que se generen insumos suficientes para que ésta pueda continuar con sus actividades de desarrollo.

¿Qué hace que los gobiernos, las instituciones de desarrollo regional y los programas de seguridad humana tengan un buen desempeño y sean exitosos? En cualquier lugar, la gente busca soluciones a sus problemas –ya sean de vivienda, de transporte, de contaminación, de salud y educación, empleo, inseguridad, violencia y crímenes–, y esperan que las instituciones públicas les ayuden a encontrar soluciones.

El asunto apunta al tema de **desempeño institucional**. Como explica Robert D. Putman, se espera que las instituciones públicas ofrezcan servicios esenciales, presten servicios de educación y salud, paguen a los pensionados, provean seguridad y mantengan infraestructuras económicas esenciales. Puede existir controversia al definir cuáles son las prioridades o qué estrategias se deben adoptar para abordar políticas complejas. Sin embargo, para lograr un buen desempeño, las instituciones deben ser sensibles y efectivas a la vez: ser susceptibles a las demandas de los usuarios y efectivas en el uso limitado de los recursos para suplir esta demanda.^{2/}

De acuerdo con el Banco Mundial (1994), se necesita más que habilidad técnica para un buen desempeño institucional, ya que “las fallas institucionales en la provisión de servicios no son simplemente el resultado de la falta de conocimiento técnico por parte de los funcionarios de los gobiernos locales, sino también de restricciones e incentivos perversos que enfrentan al personal local y a su liderazgo político. Esto a su vez, es causado por problemas en las relaciones entre gobiernos centrales y locales”. Cualquier aproximación a reformas en esta área no se puede reducir a una simple fórmula; las complejidades del contexto de un país específico y sus retos deben ser evaluadas antes de determinar la dirección que se debe seguir, el ritmo que se va a imprimir al proceso y el tipo de programa de reforma institucional que se requiere implantar.^{3/}

La descentralización gubernamental es uno de los elementos clave en la reforma política en América Latina. Sin embargo, la motivación que conduce hacia la descentralización puede no contener aún los elementos de reforma necesarios para el mejoramiento del desempeño del sector público. Por lo tanto, el desempeño institucional requiere de mayor atención e interés

para alcanzar sostenibilidad institucional, y de valoraciones rigurosas y sistemáticas de las instituciones del sector público y su desempeño.

¿Qué significa desempeño institucional? Según Ephem Shluger, el desempeño institucional se basa en un simple modelo de gobernabilidad:^{4/}

Demanda Social → Interacción Política → Gobierno → Selección de Políticas → Implementación

Las instituciones del gobierno reciben insumos de su entorno social (de los actores interesados) y produce resultados para responder a ese entorno. Para ser efectivos, los gobiernos deben ser suficientemente previsivos con el fin de anticipar demandas que aún no han sido articuladas. El desempeño institucional es importante porque la calidad del gobierno afecta diariamente la vida y la seguridad de las personas. Con un buen gobierno las vías se pavimentan, los niños se vacunan, las pensiones se pagan. Si los gobiernos fallan, esto no sucede.^{5/}

Algunos estados y gobiernos locales en América Latina están siendo reorganizados en el contexto del proceso de descentralización y está emergiendo un nuevo modelo de gobernabilidad con cambios sociales y económicos de gran alcance. Las municipalidades están asumiendo mayor responsabilidad en los programas de inversión, así como también en la prestación de servicios sociales. En el contexto de estos cambios, las estrategias dominantes incluyen una mayor participación de los recursos nacionales por parte de los niveles locales del gobierno, como es el caso de la transferencia de ingresos de gobiernos centrales a gobiernos locales. Sin embargo, a pesar de la significativa transferencia de rentas intergubernamentales, la eficiencia en la provisión de servicios es todavía uno de los más grandes desafíos que enfrentan las autoridades locales. Para mejorar los problemas de desempeño del sector público y la confiabilidad y transparencia de éste en la administración de los recursos públicos, se ha propiciado la adopción de nuevos enfoques de planeación que incluyen entre otros, el compromiso y participación de la sociedad civil. El proceso innovador de revisión participativa en la formulación de presupuestos municipales –para asegurar su adherencia a los principios y objetivos de programas de inversión ya establecidos–, así como la creación de sociedades públicas-privadas efectivas, son parte importante de los cambios en la gobernabilidad que se han encontrado en la región.^{6/}

Dimensiones del Desempeño y Sostenibilidad Institucional

El proyecto aborda dos preguntas relacionadas con los programas de seguridad humana y desarrollo regional: (1) ¿Están estos programas funcionando? y (2) ¿Son sostenibles sus impactos positivos?

Se consideraron cuatro dimensiones del desempeño y sostenibilidad institucional en los programas de seguridad humana y desarrollo regional:

(1) Enfoques o reformas de política y sus impactos. Como se mencionó atrás, la descentralización ha sido un elemento clave de la reforma política en América Latina desde comienzos de los ochenta. La reforma política también ha incluido la privatización y desregularización de los controles del gobierno al sector privado, la liberalización de los mercados financieros, la austeridad fiscal y monetaria, y con frecuencia la reducción de la acción del gobierno central en el área de política social.

Los gobiernos locales a los que se les ha pedido que desarrollen funciones descentralizadas previamente ejecutadas por el nivel central del gobierno, han afrontado un gran reto: innumerables agencias locales con responsabilidades débilmente definidas o que se traslapan con las de otras agencias y personal burocrático mal pagado.^{7/} Por otro lado, el

proceso de descentralización ha dado viabilidad legal a ejercicios más democráticos y a la autonomía de las municipalidades. El potencial de desarrollo de la región ha mejorado en los últimos años debido a la participación democrática. Superar las dificultades que presentan las organizaciones y los gobiernos descentralizados en países con tradición de gobiernos centralizados y no participativos se convierte por lo tanto en un reto, y los cambios de actitud son necesarios para asegurar un amplio apoyo político y la aceptación de las responsabilidades que esto implica.^{8/}

En su fase de investigación, el proyecto buscó determinar los efectos positivos y negativos producidos por los enfoques y reformas de política en los programas de desarrollo regional y seguridad humana, y en identificar las áreas que permitan el fortalecimiento de la capacidad de gobernabilidad. El proyecto también buscó examinar las modalidades de reforma institucional y organizativa que han sido adoptadas por los gobiernos regionales/locales o por las agencias de desarrollo regional, y su capacidad para manejar el proceso de cambio y desempeñar de mejor manera el papel que les corresponde.

- (2) **Los factores que tienen impacto en el desempeño de los programas de desarrollo regional y seguridad humana.** Mejorar el desempeño institucional –y su sostenibilidad– no es en sí mismo un aspecto técnico. Es también un tema sociopolítico y económico, un proceso de negociación entre diferentes grupos sociales, grupos interesados y sus líderes de gobierno.^{9/}

Esta dimensión consideró aspectos como: (a) el entorno de actuación (económico, político, sociocultural, histórico, demográfico, y el medio ambiente físico y geográfico en el cual se desempeñan el gobierno local y las agencias de desarrollo regional); (b) el contexto institucional (incluyendo reglas generales, procedimientos y recursos disponibles); (c) las relaciones entre las organizaciones involucradas en programas de desarrollo regional y de seguridad humana; (d) la estructura, los recursos y procedimientos de las administraciones gubernamentales o agencias de desarrollo regional, y (e) el personal que trabaja en programas de desarrollo regional y seguridad humana.

- (3) **Liderazgo.** El liderazgo es un factor fundamental para la iniciación, el eficiente desempeño y la sostenibilidad de programas de desarrollo regional y seguridad humana. Sin embargo, en muchos países de América Latina, la ausencia generalizada de una tradición de acción comunitaria, los deficientes canales y acceso a la información, y la pobre comunicación entre actores interesados, parecen jugar un papel muy importante en el impedimento de la sostenibilidad.^{10/} La gobernabilidad regional requiere de un nuevo tipo de liderazgo para la acción, un líder o equipo de líderes capaces de servir como catalizadores de las necesidades y demandas de los grupos sociales para dirigirlos en la búsqueda de objetivos comunes.

Este liderazgo puede ser evaluado de acuerdo con: (a) la efectividad (en el logro de los resultados previstos/esperados); (b) la eficiencia (el buen uso de los recursos); (c) el alcance (éxito en propiciar la participación y contribución de actores interesados); (d) la capacidad de respuesta (éxito en satisfacer la demanda real y las necesidades de actores interesados); y (e) la sostenibilidad (éxito en asegurar continuidad en la implementación de planes, innovando y adaptándose a circunstancias de cambio, manteniendo el apoyo de los actores interesados, y obteniendo los recursos necesarios para planear y gestionar con el fin de alcanzar la seguridad humana).

- (4) **Sociedades en programas de desarrollo regional y seguridad humana.** Los programas de desarrollo regional y de seguridad humana deben hacer parte de esfuerzos de desarrollo compartidos entre los niveles nacional, regional y local. La presencia de diferentes actores en el proceso de desarrollo regional, con responsabilidades no muy bien definidas que se

duplican con las de otros actores, requiere de cambios en las relaciones intergubernamentales, y una clara definición de las responsabilidades entre las partes implicadas. Durante el proceso de descentralización, los cambios en las relaciones intergubernamentales afectan virtualmente todas las actividades desempeñadas por el sector público –educación primaria, salud pública, transporte, abastecimiento de agua potable, seguridad pública y saneamiento básico. Los cambios en las relaciones entre unidades de gobierno pueden tener implicaciones en la distribución de funciones y responsabilidades, en fortalecer algunos programas con transferencia directa o transferencia en especie, eliminar otros, o proveer algunos servicios a través del sector privado.

En este contexto, se evaluaron las prioridades y esfuerzos de desarrollo de los niveles nacional, regional y local, incluyendo una evaluación del desempeño de los actores involucrados (gobierno, sector privado y sociedad civil), así como del mejoramiento logrado en el entorno en el que se ha actuado.

Aproximación a la Construcción de Capacidad Institucional

El proyecto busca una aproximación a la construcción de capacidad institucional a través del establecimiento de redes de apoyo entre regiones, y de una coalición entre instituciones de capacitación nacionales e internacionales. Las regiones involucradas son quienes deben definir los arreglos de capacitación, insumos y contribuciones, y en gran medida implementar las actividades de capacitación. El papel de UNCRD –cuando y donde sea necesario– será apoyar y complementar los esfuerzos de capacitación a través de material de capacitación y asesoría técnica. El proyecto también promueve la conformación de sociedades con instituciones internacionales de capacitación y agencias donantes para la implementación del proyecto y su expansión a otros países de América Latina.

METODOLOGÍA

La primera fase del proyecto –de investigación aplicada– se concentró en cuatro regiones de América Latina. Incluyó además la documentación y análisis de once experiencias exitosas y lecciones aprendidas en la implementación de programas sostenibles sobre desarrollo regional y seguridad humana, con base en unas guías precisas diseñadas para facilitar su uso como material de capacitación. Se conformaron redes de trabajo e intercambio entre las cuatro regiones.

Regiones de Estudio Propuestas

Las áreas de estudio seleccionadas fueron regiones que contuvieran áreas metropolitanas, donde convergen diversos problemas de seguridad humana, tales como:

- La concentración de altas tasas de población y pobreza, con los resultantes conflictos sociales que esto implica;
- La necesidad de una gestión basada en la cooperación entre diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), el sector privado y la sociedad civil, para resolver problemas existentes de seguridad humana;
- La concentración de una variedad de grupos étnicos y/o socioeconómicos y la gran disparidad que existe entre estos grupos en términos de ingresos, acceso a la tierra, derechos de propiedad, empleo y servicios sociales básicos;

- Amplias disparidades existentes entre las provincias, municipalidades y sectores urbanos y rurales que comprenden la región, en cuanto a ingresos y a la capacidad institucional para enfrentar los problemas de seguridad humana; y
- La urgente necesidad de construir y fortalecer la capacidad institucional de gobiernos locales y regionales para abordar los problemas de seguridad humana en la región.

Las cuatro regiones de estudio seleccionadas son:

- La región Metropolitana de Lima-Callao (Perú), compuesta por 43 distritos del departamento de Lima y seis distritos de la provincia Constitucional del Callao;
- El departamento de Cundinamarca (Colombia) comprende 116 municipios, y su capital es Bogotá Distrito Capital (entidad territorial independiente del departamento);
- La región Metropolitana de Santiago (Chile), constituida por seis provincias subdivididas en 52 comunas, de las cuales 34 corresponden al área metropolitana de Santiago; y
- La región del Bío Bío o VIII región (Chile), constituida por cuatro provincias, subdivididas en 52 comunas.

Esta elección permitió una comparación directa de la posición relativa de las regiones referida a algunos indicadores de seguridad humana seleccionados, y además facilitar en la segunda fase del proyecto, la implementación de actividades para la construcción y el fortalecimiento de la capacidad institucional basada en el trabajo de cooperación y en red entre las regiones.

Los perfiles regionales y los estudios de caso sobre mejores prácticas e innovaciones en las iniciativas locales, fueron preparados por los gobiernos locales/regionales seleccionados, y ONG en cada región, en asocio con UNCRD. La participación de equipos locales de contraparte buscó ampliar las posibilidades de aplicar los hallazgos y herramientas de los estudios, así como el intercambio y la cooperación en red entre regiones. Los equipos locales de contraparte incluyeron investigadores calificados en los países seleccionados, quienes ayudaron a UNCRD a recoger información estadística y reportes, y a preparar los perfiles regionales.

Cada perfil regional abordó cinco aspectos de seguridad humana en la respectiva región: pobreza y desempleo, acceso a servicios sociales básicos, degradación del medio ambiente, aspectos culturales y otros aspectos sociales (incluyendo conflictos civiles y violencia), y disparidades regionales. Los estudios de caso abordaron los aspectos de desempeño institucional y sostenibilidad en los programas de desarrollo regional y seguridad humana discutidos anteriormente. Este enfoque permitió evaluar los programas de desarrollo regional y seguridad humana, e identificar los hallazgos y lecciones prácticas para mejorar los programas de desarrollo regional y seguridad humana (ver la siguiente sección de este libro).

Como resultado de la Fase 1 se construyó consenso entre las partes interesadas acerca de las prioridades de cada región, los temas que se deben abordar, y las características esenciales de los programas sostenibles. Cada región tiene características únicas en términos de su montaje institucional y de problemas relacionados con la seguridad humana. La Fase 1 incluyó la preparación de un documento con la visión general de las condiciones de seguridad humana en la región; la identificación de equipos de contraparte y el establecimiento de relaciones institucionales en los países seleccionados, teniendo en cuenta el papel de liderazgo que pueden asumir en la construcción de capacidad institucional y en el desarrollo de actividades de capacitación.

Con base en los resultados de la Fase 1, la Fase 2 del proyecto se centra en promover la conformación de redes y de trabajo en cooperación en y con los países de la región, promover el intercambio de experiencias y metodologías, difundir las mejores prácticas, y en dirigir talleres de capacitación para funcionarios gubernamentales responsables del planeamiento y gestión de programas de seguridad humana en América Latina.

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1/ Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), hay 224 millones de pobres en la región en 2002.
- 2/ Robert E. D. Putman, *et al.*, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Haciendo Funcionar la Democracia: Tradiciones Cívicas en la Italia Moderna) (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993).
- 3/ Ephim Shluger, “Institutional Performance During Decentralization” in *Local and Regional Development Planning and Management –In the Context of Decentralization Reforms in Latin America* (“Desempeño Institucional Durante la Descentralización” en Planeamiento y Gestión del Desarrollo Local y Regional– En el Contexto de las Reformas de Descentralización en América Latina) (UNCRD Research Report Series N° 18, 1996).
- 4/ *Ibíd.*
- 5/ Putman, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.
- 6/ Shluger, “Institutional Performance During Decentralization”.
- 7/ William Dillinger, Municipal Development Sector Review – Infrastructure and Urban Development Department (Revista del Sector de Desarrollo Municipal - Departamento de Infraestructura y Desarrollo Urbano) (Washington DC: World Bank, 1994).
- 8/ Claudia Hoshino, “The Challenge Onward” in *Local and Regional Development Planning and Management –In the Context of Decentralization Reforms in Latin America* (“El Desafío de Aquí en Adelante” en Planeamiento y Manejo del Desarrollo Local y Regional– En el Contexto de las Reformas de Descentralización en América Latina) (UNCRD Research Report Series N° 18, 1996).
- 9/ International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), *Governance: The World Bank’s Experience. Report* (Gobernabilidad: La Experiencia del Banco Mundial. Reporte). (Washington DC: World Bank, 1994).
- 10/ Shluger, “Institutional Performance during Decentralization”.