



## FUNCIONES Y ESTRUCTURA DE INGENIERÍA SOCIAL DEL NUEVO GOBIERNO LOCAL

*José Vargas Hernández<sup>1</sup>*

### Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar las funciones y estructura de ingeniería social del nuevo gobierno local para dar respuesta a las demandas sociales, promover el desarrollo y regular los nuevos servicios públicos. A partir de una delimitación de los conceptos de soberanía y autonomía del nuevo gobierno local, se reconfigura una nueva estructura de gobernabilidad de los gobiernos locales que implica una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas, mediante la facilitación de procesos de descentralización de funciones y mecanismos coordinadores de servicios públicos. Finalmente se analizan las implicaciones en la gobernabilidad de la ingeniería social del nuevo gobierno local.

Palabras clave: **Autonomía, descentralización estructura de ingeniería social, nuevo gobierno social, nuevos servicios públicos, soberanía**

### El Nuevo Gobierno Local

La creciente revalorización de lo local redefinen el rol que las instituciones juegan en los gobiernos democráticos locales para dar respuesta al incremento de las demandas sociales. Las instituciones de la economía global necesitan para su legitimación política



*Actividades populares, nuevas y tradicionales, promovidas por gobiernos locales. Carnaval de Río de Janeiro y Capoeira en parque de la ciudad carioca, Brasil.*

\* M.B.A.; Ph.D. Centro Universitario del Sur Universidad de Guadalajara Prol. Colón SN Cd. Guzmán, Jalisco, 49000, México. Telefax: +52 341 575 2222. Correo electrónico: [jvargas@cusur.udg.mx](mailto:jvargas@cusur.udg.mx)

ca y social, solucionar dentro de un sistema democrático los problemas de los efectos distributivos sociales y ambientales perniciosos que provoca, asegurando la primacía de los gobiernos nacionales y locales como los pilares de la gobernabilidad económica global.



*Antiguo edificio de La Habana vieja, elemento patrimonial y económico de atracción turística.*

Las estructuras de gobernabilidad global son factores exógenos en la economía global porque dan sustento a marcos normativos para las instituciones multilaterales, las grandes corporaciones transnacionales y multinacionales, los Estados nacionales, las cuales tienen impactos directos sobre las regiones y las localidades. Estos impactos demuestran las interrelaciones existentes entre los niveles globales, regionales, nacionales y locales y dejan en entredicho el modelo estratificado. Los países desarrollados adoptan una estructura del Estado que facilita una amplia participación del gobierno local. Las estructuras de gobernabilidad local se interrelacionan e interaccionan a través de las redes transnacionales con la gobernabilidad global que se extiende más allá del control intergubernamental y del mercado.

La localización del espacio público de los gobiernos locales permite dentro de su ámbito de autonomía, la incorporación de los ciudadanos mediante mecanismos de reconocimiento que garantizan su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, al desahogo de agendas de trabajo que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social y político, al fortalecimiento interno de las capacidades de

gobierno y su función prestadora de servicios públicos, a propiciar los mecanismos de gobernabilidad de la organización social, etc.

De hecho, las transformaciones en las competencias y funciones del Estado nación ha dado lugar a que también se presenta una nueva formulación de competencias y funciones en los demás niveles de gobierno, sobretudo los locales y municipales. Santa Ana Godoy (2000) argumenta que en el nivel local nos encontramos en un escenario en que el municipio no cuenta, salvo unas pocas excepciones, con los recursos necesarios para cumplir eficientemente con sus funciones. A escala local, las disfuncionalidades institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado y la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias para administrar programas de desarrollo.

Los municipios necesitan de políticas que articulen sus esfuerzos a los esfuerzos de la federación. Los municipios orientan su desarrollo económico en función de las estrategias del mercado, por lo que la satisfacción de los requerimientos y demandas de los agentes económicos tiene como finalidad incrementar la competitividad mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los nacionales, y estos a su vez con los globales.

Entre las principales funciones del gobierno local está la de detectar y crear los espacios de interacción y contacto entre los actores y sus mecanismos de negociación, resolución de conflictos y procesos de toma de decisiones, la selección de opciones de políticas públicas y la implantación de proyectos de desarrollo. El nuevo gobierno local, de acuerdo a la Unión Iberoamericana de Municipalistas (DHIAL, 2001), “reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas”. La redefinición de las funciones de los gobiernos municipales requieren del compromiso de servidores públicos capaces de formular e instrumentar estrategias de desarrollo a largo plazo.

### La promoción del desarrollo local

El gobierno local tradicional no reconoce su responsabilidad como agente promotor del desarrollo en la toma de decisiones relacionadas con la sociedad. En la agenda del gobierno local, su reinención política se expresa en la urgencia por promover las competencias del municipio en materia de promoción del desarrollo mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los esfuerzos nacionales. Reinventar la política del gobierno local implica “superar las dificultades aparecidas con la introducción en algunos gobiernos locales de tendencias orientadas al gerencialismo-tecnocrático que subestiman a la política de la ciudad como factor imprescindible en la resolución de problemas” (DHIAL, 2001).

Es importante que las autoridades actúen a través del espacio público de las estructuras político institucionales del gobierno local democrático de tal forma que se conviertan en fuerzas multiplicadoras de las expectativas y oportunidades de desarrollo equilibrado por las relaciones entre sociedad, estado y mercado. Los gobiernos locales democráticos con una gestión estratégica pueden

alcanzar altos niveles de desarrollo satisfaciendo las expectativas sociales.

Es a partir de la dimensión territorial como la reforma del Estado de concentra en los gobiernos locales y regionales, por ser los espacios donde se dan los máximos contactos entre la sociedad civil y el Estado y en donde por lo tanto, existen las mejores posibilidades para territorializar adaptando y flexibilizando las políticas y estrategias de desarrollo. La construcción espacial de los gobiernos locales debe ser promotiva de un diseño institucional y de políticas públicas que contribuyan a lograr niveles altos de crecimiento económico y desarrollo social. Desafortunadamente, los gobiernos locales no reconocen su responsabilidad como agentes del desarrollo en la toma de decisiones relacionada con la sociedad.

La estrategia de crecimiento se orienta hacia el desarrollo local basado en los proyectos municipales impulsados por los actores locales. Los gobiernos locales constituyen las instancias más próximas a la participación de la ciudadanía y tienen una función importante como agentes del desarrollo económico y social de las localidades en la dinámica de una economía globalizada. Los gobiernos locales tienen una importante función para alentar la participación de la ciudadanía a través de la formación de comités y otras actividades.

Por lo tanto, el gobierno local desempeña la función catalítica de las fuerzas sociales en una comunidad que le permitan la obtención del consenso en las decisiones sobre políticas de desarrollo local. Sin embargo, en la realidad todos los aspectos de la ciudadanía se supeditan a los programas de crecimiento económico y recaudación fiscal municipales, mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los nacionales.

La capacidad de una comunidad se refleja en su nivel de desarrollo endógeno. Los procesos de cambio estructural de la economía local requieren de cambios profundos en los niveles de confianza y las interrelaciones de cooperación fomentadas por las organizaciones e instituciones en una comunidad. Así el gobierno local debe definir líneas de acción que funcionen como catalizador de los esfuerzos de la comunidad.

Las instituciones del nuevo gobierno local se constituyen en las instancias mediadoras que vinculan las políticas macroeconómicas con los agentes económicos y sociales en el ámbito del desarrollo local que se relaciona con la esfera pública, particularmente en la dotación de bienes y servicios públicos requeridos. Un nuevo papel para muchas autoridades locales emerge donde el público es servido a través de actividades de solución de problemas más que una simple entrega de servicios (Joyce 1998) El municipio tiene el atractivo de la producción y prestación de servicios a la ciudadanía y en materia de desarrollo económico tiene que satisfacer las necesidades y demandas de los agentes económicos.

### Los “nuevos servicios públicos”

La normativa legal y reglamentaria vigente se contrapone abiertamente al nuevo paradigma de democracia con eficiencia, conocido como Democratista y Eficientista del aparato municipal, predomina en cambio el carácter de la desconfianza en el accionar de políticos, gerentes, administradores y proveedores de servicios

municipales” aunque los límites de la legalidad no son los límites de lo legítimo. De acuerdo con Joyce (1998), los «nuevos servicios públicos» implican mejores apoyos entre sí y menos de provisión directa.

La conexión entre los procesos de globalización y la gobernabilidad se relaciona con la presión que la globalización pone sobre las naciones en términos de competitividad, la cual puede ser mejorada por los gobiernos mediante el incremento de la eficiencia de las instituciones de gobierno capaces de trasladar en los mejores servicios sociales a la ciudadanía en retorno de sus aportaciones fiscales. La Nueva Derecha ha inspirado las reformas a los servicios públicos introduciendo los conceptos de apoderamiento de los consumidores o usuarios, quienes toman decisiones con base en elecciones racionales. El consumismo se ha convertido en un ideal poderoso aunque los consumidores todavía tienen poca influencia en el diseño y evaluación de los servicios públicos.

Bajo este modelo neoliberal de globalización económica, la dinámica económica privilegia el sector privado en la competencia por el dominio de los mercados. Los servicios públicos que pueden ser proporcionados localmente a los ciudadanos o consumidores, les proporcionan también oportunidades para involucrarse y para responsabilizarse mediante mecanismos de competencia y colaboración. Esta competencia no solamente es entre las empresas sino también entre los sistemas más eficientes de regulación estatal con ofertas fiscales y de servicios públicos que se ajusta a los factores de producción que bajo una movilidad perfecta y gratuidad, distribuyen las actividades económicas y las ubican en localidades que son más competitivas en el espacio económico global.

Desde la década de los ochenta, los servicios públicos están siendo más orientados al consumidor, impactados por numerosos cambios entre los que se incluyen: la introducción de administradores y de prácticas administrativas, la sujeción de profesionales a la supervisión administrativa, un uso más amplio de contratos para manejar los servicios públicos y el crecimiento de una economía mixta, un mejor manejo de los presupuestos, intentos para otorgar poder a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios públicos, desarrollos en trabajo interagencia y experimentos en sociedades públicas-privadas, incremento del control por el gobierno central en algunas áreas, la emergencia regional unida a la administración central del gobierno, etc. El centralismo favorece el desarrollo de algunas regiones a costa de otras.

Las reformas de la segunda generación, también denominadas reformas institucionales, se orientaron a realizar cambios profundos en las instituciones para adecuarlas al nuevo perfil del modelo de Estado, tratando de comprender todas sus funciones de acuerdo a ciertos patrones establecidos en el “Consenso de Washington”, el cual presupone cambios en las reglas de juego tales como la privatización de la provisión de bienes y servicios públicos. Lamentablemente el modelo teórico está imposibilitado para ser exitoso en su implementación porque no considera como fundamento los mecanismos distributivos de los ingresos. La modernización de la gestión pública propuesta bajo nuevos supuestos explicitados en el paradigma de la Nueva Administración Pública, la cual se instrumenta en la reforma administrativa, ha tenido resultados en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos que no han sido del todo positivos (Ramírez Alujas, 2002).

Los administradores de los servicios públicos reconocen la importancia del logro de estándares de calidad de los servicios, los que evalúan en forma más crítica, considerando que existen sanciones por falta de desempeño. Se puede constatar en la mayoría de los países que los logros en materia de calidad y equidad en la prestación de servicios públicos es deficiente. En el acercamiento tradicional, la falta de una conducta ética que va de la mano con el castigo al oficial público por la falla de cumplir sus obligaciones. Hasta ahora, los servicios públicos han estado fuertemente influidos por los profesionales y luego por las fuerzas del mercado.

Las instituciones del nuevo gobierno local se constituyen en las instancias mediadoras que vinculan las políticas macroeconómicas con los agentes económicos y sociales en el ámbito del desarrollo local que se relaciona con la esfera pública, particularmente en la dotación de bienes y servicios públicos requeridos. La calidad de las instituciones económicas, políticas y sociales se relacionan con las facilidades de acceso a la infraestructura educativa, de salud y servicios públicos.

El cambio institucional de los servicios públicos con una orientación hacia la acción social centrado en los valores de la cultura cívica y en los valores del capital social es muy complejo, debido a la racionalidad instrumental del enfoque de la eficiencia económica. La centralización de la provisión de bienes y servicios públicos limita la eficiencia en la asignación en función de las preferencias colectivas y en el uso de los costos de transacción. La descentralización de las funciones del Estado tiende a reducir los costos de transacción en la producción y entrega de bienes y servicios públicos.

Los servicios públicos han sido cuestionados para responder a las innovaciones del cambio. Importantes cambios se manifiestan en la naturaleza de la experiencia administrativa, los modelos de Estado y provisión de los servicios públicos, temas clave de la innovación de la agenda, y las técnicas y procesos administrativos que ayudan a la innovación de la administración de servicios públicos. En muchas organizaciones de servicios públicos se está dando un pensamiento imaginativo acerca de los nuevos estilos de servicios para el público, así como maneras innovadoras para ayudar a producir soluciones a los problemas de la comunidad, lo cual requiere de un nuevo tipo de administración pública que sustituya a las formas burocráticas.

En la provisión de bienes y servicios públicos, el Estado tiene como responsabilidad lograr que el mercado logre una mayor eficiencia mediante la reducción de los costos de transacción en las negociaciones. Las relaciones inversas o trade offs de la delegación de autoridad a la burocracia central para suministrar servicios públicos en función de los objetivos y la relación costo-eficiencia del gasto público, es uno de los problemas que obstaculizan la gobernabilidad descentralizada en relación con los conflictos distributivos.

Los procesos de democratización y privatización de los servicios públicos constituyen el punto central de la descentralización de funciones de los gobiernos locales, los cuales deben de convertirse en los principales catalizadores de las fuerzas sociales de las comunidades, involucradas en el logro de los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, se presentan problemas que trascienden el espacio territorial de los municipios, cuyas soluciones requieren de esfuerzos conjuntos con otros municipios.

En este sentido, el argumento de Santa-Ana (2000) es certero: "De lo que sí estamos seguros, las instituciones u organizaciones estatales o municipales son de la ciudadanía y, ellas a través del sufragio universal, público y secreto eligen a los gobernantes para que administren los Servicios Públicos o nominen a los Administradores, les representen y lleven a cabo el proyecto de construcción de la sociedad que desean". Entre otras ventajas, las organizaciones gubernamentales están en contacto estrecho con la ciudadanía de una comunidad para ejercitar su acción social y atender sus propias necesidades mediante estrategias la planeación, financiamiento, producción, distribución y consumo de bienes y servicios públicos.

Constituye un reto establecer políticas que conduzcan a la provisión de servicios para asegurar un acceso equitativo y de calidad, de acuerdo a los estándares mínimos basados en las necesidades y demandas de los usuarios. En un futuro, los servicios públicos estarán más influenciados por los políticos y por el público. Consecuentemente, la administración innovadora de los servicios públicos estará asociada con un mayor involucramiento de los usuarios en el establecimiento de direcciones y prioridades. Así como, en la entrega de los servicios mediante el otorgamiento de poder al usuario, en una evaluación del servicio, así como con innovaciones a través de asociaciones con las comunidades locales y otras organizaciones de servicios públicos.

#### **Autonomía y soberanía del nuevo gobierno local**

El Estado concentra el ejercicio del poder político en forma autónoma y soberana "sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados", de acuerdo a Fleury (2003). Sin embargo, las fronteras territoriales tanto de los Estados nación como de los gobiernos locales son derribadas por los inminentes procesos de globalización, haciendo casi imposible mantener su autonomía y soberanía sobre sus propias instituciones. La regulación intergubernamental adquiere la forma de una globalización macropolítica cuando los Estados nacionales delegan competencias, autonomía y soberanía a los organismos multilaterales en los que operan una estructura de gobernabilidad quasi jerárquica y una forma basada en la negociación intergubernamental.

No obstante, el gobierno local está involucrándose cada vez más en un fuerte y persistente apego al concepto de autosuficiencia y autonomía. La tendencia hacia las reformas en los gobiernos municipales y en su autonomía se expresa en las reformas constitucionales en muchos países del mundo. El gobierno municipal puede establecer determinadas reglas del juego en el ejercicio de su autonomía, la cual, de acuerdo a Ruiz Blanco (1993: 120) comprende "la elección de sus propias autoridades (autonomía política); la libre gestión en las materias de su competencia (autonomía normativa); la creación y recaudación de impuestos (autonomía tributaria) y la inversión de sus propios ingresos (autonomía administrativa)".

El concepto de autonomía local entendida como el derecho que tienen los gobiernos locales para gobernarse libremente, es considerado como una amenaza a la integridad nacional. La auto-

nomía local es un mecanismo de rediseño de una esfera pública donde se incluye a los actores que debido a estructuras asimétricas de las redes del poder político han sido marginados de las decisiones que les incumben. La autonomía del gobierno local es siempre relativa, no absoluta, y por lo mismo siempre se encuentra en conflicto con los demás niveles de gobierno.

Los gobiernos locales precisan de cierto grado de autonomía de los niveles supramunicipales que les permitan un determinado margen de maniobras en los procesos de formulación e implantación considerando la diversidad social y política que da respuesta a la pluralidad de las demandas de los diferentes actores. En la autonomía local tiene cabida la elección de sus gobiernos propios con autoridades elegidas libremente que determinan su propia estructura administrativa, con un control sobre los recursos en un territorio delimitado y con procesos de decisiones participativos.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales requieren de una mayor autonomía financiera y administrativa, la participación ciudadana y de la sociedad, el manejo eficiente de sus recursos, proyectos intergubernamentales e interinstitucionales, etc. Las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno forman un entramado estructural que sirve de referencia para los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas.

La autonomía municipal se clasifica en política y administrativa. La autonomía administrativa se refiere a la libre gestión en los asuntos que competen al municipio. La autonomía financiera o fiscales refiere a la potestad que tiene el municipio de dictar sus propias normas de creación, recaudación e inversión de sus ingresos

Es autonomía política la que se refiere directamente al ejercicio del poder de elegir y gobernar y la autonomía administrativa se refiere al funcionamiento de las organizaciones. De acuerdo a



*Imágenes de recuperación de edificios y área de reserva ecológica en Puerto Madero, Buenos Aires, Argentina.*

Cabanellas (1979:423), la autonomía política se refiere a la potestad que tiene el municipio para elegir sus propias autoridades y para dirigir sus asuntos de acuerdo a sus propias leyes.

El Estado de Derecho garantiza la legalidad pública de los gobiernos locales centrada en los derechos humanos en todo el territorio, y por tanto, la soberanía legal. Entre algunos de los factores que influyen negativamente en la implantación de un Estado de Derecho, y que caracterizan a los gobiernos locales del Estado Latinoamericano, Dalton (2002) señala entre otros, en el ámbito político, una soberanía débil debido a la falta de un monopolio efectivo de la fuerza del Estado sobre el territorio, falta de separación entre lo político y lo jurídico que sujeta la práctica jurídica a la lógica política y a las presiones e intereses de los políticos.

La soberanía que debe residir en el pueblo ahora recae solo en los legisladores quienes una vez elegidos no mantienen vínculos de comunicación con sus electores. La crisis de los partidos políticos se manifiesta en la crisis de la democracia representativa formal como expresión de la soberanía popular ejercida por un pueblo que no es consciente de que la soberanía le pertenece y debe ejercerla a través de sus representantes.

El Estado nación ha sido el principal agente globalizador mediante procesos de cesión de soberanía política que son la causa principal de conflictos entre el Estado y la nación y entre los ciudadanos y el Estado. La crisis de identidad del Estado nación que se manifiesta en su pérdida de soberanía que trasmite a los gobiernos locales y da lugar a la expresión de una sociedad multicultural, es también producto de la crisis de las instituciones que no tienen la capacidad para la resolución de los conflictos. Los gobiernos locales son limitados en su soberanía política y se convierten en socios comerciales que limitan sus facultades de gobierno que solo administran e impulsan decisiones en la lógica de los intereses capitalistas transnacionales y la sustituyen por la soberanía consumidora que deja al mercado las principales decisiones en materia de oportunidades de desarrollo para los ciudadanos.

La reconfiguración política transnacional queda en función de ciertas limitaciones al ejercicio de la democracia liberal postnacional que entra en contradicción con los requerimientos institucionales de soberanía de los gobiernos locales y nacionales, autonomía, procesos de representación y participación ciudadana, debilitan los lazos de solidaridad e identidad social, y por lo tanto se erosionan los procesos de legitimación y responsabilidad democráticas, como en el dilema de las mayorías múltiples. Los nuevos movimientos civiles defienden la soberanía, los derechos de los pueblos y el control de las políticas domésticas para sobrevivir con dignidad.

### **Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas**

Tanto una mayor participación ciudadana y una mayor autonomía de los gobiernos locales son elementos imprescindibles para consolidar la gobernabilidad democrática entendida como una cualidad de la sociedad que establece el conjunto de normas que estructuran las interrelaciones entre los diferentes actores estratégicos sociales y políticos y sus representantes, para regular los proce-

sos de toma de decisiones así como los mecanismos para la resolución pacífica de conflictos.

Algunas partes del gobierno, como los gobiernos locales responden bien a la obligación de representar a las personas en temas relacionados con las preferencias y el interés colectivo. Esta participación ciudadana reclama de la apertura de nuevos espacios que incluya a todos los actores sociales y políticos en los procesos de tomas de decisiones y de formulación e implantación de políticas públicas. La creación de estos espacios públicos facilita la transmisión de las demandas de los actores afectados y en general de la ciudadanía a los dirigentes del gobierno.

Los gobiernos locales constituyen la jurisdicción más cercana a las personas, quienes frente a oportunidades significativas pueden proporcionar el liderazgo para involucrar a la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas y decisiones. Así, las políticas públicas se centran en la administración de lo público. Lo público se refiere inseparablemente a la actividad y acción públicas.

La administración de lo público en el ámbito del gobierno local se apoya estratégicamente en las redes de políticas públicas. La inviabilidad e incapacidad de los gobiernos municipales para alcanzar y mantener la gobernabilidad puede ser alcanzada mediante el desarrollo de redes voluntarias e informales de solidaridad en programas de participación local, de tal forma que se mantenga un equilibrio entre gobernantes y gobernados. Se requiere la formación de redes horizontales de coordinación y cooperación entre municipalidades tanto en programas generales como sectoriales.

La participación de los grupos heterogéneos de la sociedad o de sus representantes involucrados en estos procesos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para la defensa de sus propios intereses, precisa del ejercicio político, administrativo y económico de carácter autónomo del gobierno local, de tal forma que su cercanía con la ciudadanía facilite las oportunidades para la transmisión de las demandas y las respuestas.

La participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debe reducirse exclusivamente a la elección de representantes. Los elementos de la participación política que garantizan su existencia son, de acuerdo a Orozco (2001), la inclusión social y política, la cultura política, la educación y opinión informada del ciudadano, el contacto con ideas y disfrute de libertad, la calidad de vida, el buen gobierno y una sociedad activa y organizada.

### **Descentralización del nuevo gobierno local**

La descentralización de los gobiernos del Estado-nación es una tendencia central que se proyecta en el desarrollo global del siglo XXI. Así, "la fragmentación y descentralización global del proceso de producción redefine la acumulación del capital y las clases en relación con el Estado-nación" (Robinson, 2000). Los crecientes procesos de descentralización son paralelos a los procesos de globalización. Efectivamente, los procesos de descentralización impulsados por el sistema capitalista son inherentes a su propio desarrollo en las circunstancias actuales de transnacionalización de la economía y los mercados en donde el Estado nación, que una vez fue funcional para su expansionismo, ahora es el principal estorbo.



*Programa de reforestación en México, gestión de gobierno local.*

La descentralización es un instrumento de la reforma del Estado para reducir el tamaño y funciones del Estado y mejorar su desempeño. López Valladares (2001) argumenta que el proceso de descentralización responde a una “propuesta de reforma impulsada por organismos multilaterales y fue respaldada con argumentos formales, tales como el logro de la eficiencia, la participación ciudadana, la prevención, la corrupción, entre otros; su ejecución se hace posible en la medida en que las condiciones del contexto político, económico y social lo permiten y, presionan en su favor.”

Con las reformas al aparato burocrático del Estado nacional se queda con menos instancias de relación directa con la ciudadanía, las cuales se transfieren a los niveles de gobiernos locales mediante procesos de descentralización que tienen en común denominador el fortalecimiento de instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control. La descentralización del aparato del Estado puede dar origen a una reforma administrativa que regrese los poderes y los recursos a los gobiernos locales y regionales.

Un aspecto importante a considerar son los verdaderos alcances de la descentralización. Entre estos alcances, la descentralización promueve el crecimiento económico y el desarrollo social de las localidades, aumentar la participación ciudadana y democratizar los procesos políticos y sociales. El problema se reduce a delimitar hasta que grado el contenido político de la descentralización tiene que estar estrechamente vinculado a la reforma adminis-



*Participación ciudadana en defensa de viviendas frente al Municipio de Aranjuez, España.*

trativa para establecer los cambios en las relaciones políticas del poder y socioeconómicas de la sociedad. Aspectos que las elites político-económicas difícilmente pueden conceder.

Los procesos de descentralización considerados como reforma del Estado o como reforma política, no puede incluir todas las decisiones. Es en este sentido, la descentralización política un instrumento que estimula la eficiencia y la participación ciudadana en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, pero que desafortunadamente incrementa las disparidades sociales y territoriales.

Los procesos de descentralización transfieren el poder de decisión de las instancias del gobierno central a los gobiernos locales. La descentralización ha sido definida como la delegación del poder del control a los niveles inferiores en las organizaciones. Para el Banco Mundial (2000), la descentralización significa “el creciente deseo de la gente por un mayor decir de sub gobierno, el cual se manifiesta en la aserción de las identidades regionales y empuja a los gobiernos nacionales a alcanzar abajo a las regiones y ciudades como la mejor manera para administrar cambios que afectan la política doméstica y los patrones de crecimiento.” Un concepto más estrecho de descentralización la reduce a la sola transferencia de competencias a órganos electos (Palma y Rufián, 1989).

La descentralización tiene como objetivos aumentar el poder, la autonomía de la decisión y el control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento del poder del poder de los órganos del gobierno central (Mattos, 1990:165-167).

La estrategia de crecimiento económico se orienta hacia la descentralización de funciones del Estado, la participación y democratización. El énfasis en el control local que promueve la descentralización, se centra en la toma de decisiones por los mismos individuos que tienen el derecho putativo para definir su propio proyecto de desarrollo.

Es cuestionable que la descentralización crea las condiciones para una mayor igualdad en las oportunidades de desarrollo entre las regiones, así como al apoderamiento de las clases sociales excluidas. La centralización del desarrollo favorece a ciertas áreas o regiones a costa de otras. Esto les permitiría promover el crecimiento económico y el desarrollo social de las localidades, aumentar la participación ciudadana y democratizar los procesos políticos y sociales.



*El caso de Montevideo, Uruguay, como ciudad sede del poder político en un país centralizado.*

Algunas regiones ganan con la descentralización mientras que otras pierden, así que la descentralización no siempre es un fenómeno unánime. Es decir, la centralización de las funciones del desarrollo favorecen a ciertas regiones o zonas a costa del subdesarrollo de otras. Por tanto, la descentralización del aparato del Estado debe crear las condiciones para una mejor equidad en distribución de los beneficios entre las regiones y otorgar mayor apoderamiento (empowerment) a los grupos sociales considerados como excluidos.

Esta elección entre centralización y descentralización toma un acercamiento de economía política a la modelación del comportamiento del gobierno. La centralización de las funciones del desarrollo, tales como la financiera y la industrial, favorecen ciertas regiones mientras que son las responsables del atraso de otras. La descentralización económica transfiere las asignaciones de recursos e insumos de criterios y asignaciones político-administrativos hacia el empleo de mecanismos de mercado y externalidades (Finot, 2000).

El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en un Estado de Derecho y un sistema democrático, constituyen la base de los procesos de descentralización y el control social. Desde la perspectiva política de la descentralización (Schönwälder, 1997) del aparato del Estado, ésta tiene que abrir el camino a una y a la apertura de nuevos canales para la participación popular local dentro del sistema político, y para la institucionalización de la participación ciudadana como base de los procesos de democratización que transforman la sociedad civil y el gobierno desde acciones concretas, mediante la legalización de prácticas que refuerzan la gobernabilidad democrática.

La lógica de la descentralización es la territorialización de la política pública. La delimitación de los espacios territoriales que son considerados como regiones en las cuales se formulan e implementan las políticas públicas o policies. No existe información com-

parativa sólida sobre el diseño de políticas efectivas de descentralización.

La tendencia a la descentralización política y administrativa es fuerte en un mundo en constante proceso de globalización. Los enfoques de descentralización político administrativa son el neoliberal orientada a privilegiar el mercado con la reducción de las funciones del Estado que resulta en la eliminación de la política social, y el socialdemócrata que fortalece las funciones esenciales del Estado para garantizar la aplicación de la política social. Hasta ahora, las prácticas de las políticas sociales han sido manejadas por las reformas de las políticas macroeconómicas para cambiar la administración de los servicios sociales a través de la descentralización y la privatización. Se considera que la tendencia descentralizadora promovida por la ideología neoliberal es de naturaleza destructiva porque tiene como finalidad reducir o eliminar las responsabilidades y funciones tradicionales del Estado.

Finot (2000) hace una revisión de las formas de descentralización: privatización, delegación, devolución y desconcentración de acuerdo a Rondinelly et al (1989); funcional, territorial y política (Boisier, 1987); administrativa, política y económica (Von Haldenwang (1990).

La descentralización política de los Estado-nación constituye una fuerza que tiene su origen en el interior mismo y que cuestiona la viabilidad de su gobernabilidad. La descentralización política ha sido consecuente con la descentralización administrativa y se ha orientado a la persecución de la gobernabilidad democrática, a la reducción de la brecha existente de desigualdades, a promover la participación de la ciudadanía y a combatir la corrupción, entre otras políticas (Finot, 2000). La democratización de los procesos de descentralización política contribuirá a la formación de una gobernabilidad más democrática que las formas centralizadas.

La descentralización política con base en territorios transfiere el poder a las organizaciones del gobierno y de la sociedad civil de las comunidades locales mediante mecanismos de empoderamiento para la provisión de bienes y servicios públicos. No obstante, la descentralización política encuentra obstáculos con la existente división geográfico-política porque no corresponden a la demanda diferenciada territorializada de bienes y servicios públicos.

Por otra parte, el gobierno local puede beneficiarse de la popularidad emergente de la descentralización política y puede ser el vehículo ideal para tal proyecto político debido a su proximidad con la población y a la función percibida de ser el puente entre el Estado y la sociedad civil. La capacidad de demanda de algunos grupos de interés sobre el Estado limita el pretendido universalismo del bien público, para adoptar estrategias basadas en tendencias focalistas, contingentes, descentralizadas y de terciarización del sector privado y la sociedad civil. La descentralización política puede llegar a las organizaciones de la sociedad civil a través de las diferentes instancias en los niveles regionales y locales. La descentralización política de la infraestructura social debe de ser concurrente con una descentralización de los recursos.. Vista desde este ángulo, la descentralización es por lo tanto un tema eminentemente político que establece retos a la distribución de poder y recursos y al control centralizado del aparato del estado por una elite enquistada (Schönwälder, 1997)

La delegación o devolution (descentralización política) como formas de descentralización son impulsados por los procesos de

democratización y empoderamiento con el fin de transferir funciones, recursos y poder a los niveles inferiores, como en el caso específico de los servicios públicos, aunque los problemas de la macroeconomía difícilmente pueden ser resueltos en el ámbito local. Por eso, los procesos de transición democrática incrementan las formas de participación ciudadana, contribuyen a ampliar el debate público y a establecer la contraloría social, las que a su vez son reforzadas en los procesos de descentralización y devolution.

Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la nueva gestión pública con orientación neoliberal adapta la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de accountability o rendición de cuentas. La nueva gestión pública incluye los procesos de descentralización y de devolution en todos los niveles de gobierno, aunque en su implementación no siempre consideró las complejidades locales.

La tendencia de la nueva gestión pública, según Echabarría (2000) se orienta a fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados), descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión), crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios), proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas), mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo), y optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión). El e-government o gobierno electrónico incorpora tecnologías de información y comunicación en sus procesos de gestión pública para obtener una mayor eficacia y calidad.

Los procesos de democratización y privatización de los servicios públicos constituyen el punto central de la descentralización de funciones de los gobiernos locales, los cuales deben de convertirse en los principales catalizadores de las fuerzas sociales de las comunidades, involucradas en el logro de los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Además, la descentralización otorga el "empoderamiento" de las comunidades. Bajo la descentralización política, las comunidades locales reciben competencias para tomar decisiones relacionadas con su presupuesto para racionalizar democráticamente los rubros de ingresos y de gasto público, bajo determinados procesos y mecanismos democráticos para la asignación de recursos. Mediante la descentralización política se transfieren procesos de asignación a mecanismos democráticos locales con transferencia conjunta de fuentes de ingresos. La tendencia predominante de descentralización política es la del gasto y vincularlo con las aportaciones locales para infraestructura básica, educación y salud principalmente. La descentralización de funciones para la provisión de estos servicios también requiere la descentralización administrativa de la gestión social.

Una descentralización administrativa que estimule la eficiencia, la participación ciudadana y la factibilidad financiera pue-

den serlo las transferencias subsidiarias a las aportaciones efectivas e iniciativas locales.

Los procesos de democratización son promovidos a través de los diferentes canales de participación y expresión que abre la descentralización de la administración pública del Estado. Los procesos de descentralización considerados como reforma del Estado o como reforma política, no puede incluir todas las decisiones. Es en este sentido, la descentralización política un instrumento que estimula la eficiencia y la participación ciudadana en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, pero que desafortunadamente incrementa las disparidades sociales y territoriales.

En sí mismos, los procesos de descentralización son expresiones propias de la democracia representativa. a pesar de que no todas las decisiones pueden ser descentralizadas a las instancias de poder local. En esta nueva estructura, la organización comunitaria está tomando un papel importante como expresión de cambios de una democracia representativa a un sistema más descentralizado, como el de democracia participativa. La participación ciudadana en los procesos de descentralización política son muy limitados. La descentralización política permite a los gobiernos locales estimular la participación ciudadana para un mejor sistema redistributivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Los diferentes niveles de gobierno en los sistemas democráticos contribuyen a balancear los intereses y demandas de una sociedad plural con los centros de poder e influencia, lo cual requiere como requisito, la descentralización de las decisiones políticas en los gobiernos locales para ejercer control sobre la política pública local. El gobierno local ha sido relegado a una política de descentralización que limita la reforma del Estado y a ser los ejecutores de políticas y decisiones que se toman en otros niveles del centro del Estado.

Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos a la autonomía de los procesos de descentralización que no permite a los gobiernos locales que avancen en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los cuales se orientan a la gestión de proyectos y construcción de obras sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos.

En la descentralización administrativa, la gestión administrativa de decisiones políticas territoriales implican su adopción en los niveles locales inferiores. La descentralización administrativa comprende la desconcentración territorial y funcional, así como la delegación a agencias semiestatales (Von Haldenwang, 1990). Los procesos de descentralización se orientan a transferir recursos del sector público central a los gobiernos locales y de conformidad con sus características propias debe permitírseles administrarse sus recursos con mayor flexibilidad en sus mecanismos financieros. Fauguet (1999) sugiere que la descentralización es un nexo entre las decisiones de inversión pública con las necesidades locales, de tal forma que los procesos de descentralización fiscal se identifican como procesos de descentralización administrativa que permite a los gobiernos locales definir sus propias políticas de ingreso y gasto mediante la innovación. El problema de la deuda fiscal de los gobiernos locales ha sido identificado como uno de los más espinosos temas de la descentralización que no tiene respuestas económicas o políticas fáciles. (Schwarcz, 2002).

Oates (1991, p. 22) sostiene que "...para el economista el término federalismo no debe ser entendido en un estrecho sentido constitucional. En términos económicos, todos los sistemas de gobierno son más o menos federales; aún en un sistema formalmente unitario, por ejemplo, hay un considerable grado de discreción fiscal de facto en los niveles descentralizados." Los procesos de descentralización intensifican el desarrollo local como parte de la reforma neoliberal del Estado, bajo un enfoque en los gobiernos y el poder locales traslada presupuestos y responsabilidades del nivel nacional y estatal a los municipios.

Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la administración de la provisión de los servicios públicos como atención a las necesidades de las localidades. Por lo tanto, para que los ciudadanos tengan garantizado el acceso igualitario al financiamiento de los servicios públicos, la asignación de recursos debe estar centralizada, mientras que se descentralizan en forma administrativa los recursos para la producción y operación de los servicios para garantizar su eficiencia.

Las relaciones inversas o trade offs de la delegación de autoridad a la burocracia central para suministrar servicios públicos en función de los objetivos y la relación costo-eficiencia del gasto público, es uno de los problemas que obstaculizan la gobernabilidad descentralizada en relación con los conflictos distributivos. Los conflictos distributivos obstaculizan la descentralización de la gobernabilidad. Además, es preciso establecer límites formales e informales a los compromisos económicos de quienes ejercen el poder, tales como mecanismos de descentralización económica y política, establecimiento de organismos independientes de regulación y la creación de los arreglos institucionales para la accountability vertical y horizontal de los poderes públicos.

La transferencia de responsabilidades del sector público al sector privado para la producción de bienes públicos bajo mecanismos políticos que se convierten en bienes privados bajo mecanismos de competencia, ha dado lugar a un nuevo tipo de descentralización, la descentralización económica, la cual desde luego persigue fines de lucro más que de caridad. En la descentralización económica se introducen la operación de externalidades y de mecanismos de mercado en la asignación de los factores e insumos de los procesos de producción, así como en la distribución de los bienes y servicios públicos.

La descentralización es superior en beneficencia a la centralización cuando las externalidades son pequeñas y las regiones heterogéneas. Por el contrario, si la externalidad pierde su fuerza y se vuelve grande, la centralización se hace más atractiva. Las condiciones suficientes para que la mayoría de la población prefiera descentralización o centralización, se formulan tomando como referencia la heterogeneidad de los costos más que sus beneficios. Lamentablemente, este tipo de descentralización económica que introduce externalidades y mecanismos de mercado, crea fuertes disparidades debido a las diferenciaciones regionales y sociales en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos.

Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la administración de la provisión de los servicios públicos como atención a las necesidades de las localidades. Algunos mecanismos de contrarrestan la baja capacidad de los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos de calidad, son la concesión y control de gestión de servicios públicos munici-

pales, así como su privatización. El gobierno local debe movilizar a la sociedad civil como una nueva forma de interrelacionar al Estado con la sociedad promoviendo mediante procesos democráticos la descentralización de los servicios, con fundamento en el principio de cercanía que enuncia que las decisiones sean tomadas lo más cercano posible a la población involucrada.

La implementación de políticas de descentralización debe estar acompañada con la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad. La descentralización del aparato del Estado mediante la apertura de nuevos canales para la participación popular, dentro del sistema político, libera el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de sociedad civil. Así la descentralización del aparato del Estado, debe liberar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de sociedad civil a fin de servir como suplemento de oportunidades para la participación popular, incluyendo la participación política - electoral proveídas por una democracia más participativa.

### Los mecanismos coordinadores de servicios públicos y las implicaciones en la gobernabilidad

La ampliación de la participación de los gobiernos locales en la solución de sus propios problemas, requiere de estructuras políticas burocráticas diferentes a las actualmente adoptadas por el Estado nación, por lo que será necesario su transformación para adaptarse a desempeñar un nuevo papel.

Sin embargo, el gobierno local tiene un papel crucial en las negociaciones de un "nuevo contrato social" entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El gobierno local asegura la mediación entre el poder hegemónico del Estado y la sociedad civil, facilita los intercambios e integra las acciones entre los diferentes actores. Las reformas institucionales centradas en el gobierno local requieren de una sociedad civil asentada en un territorio con un conjunto de valores y normas que sustentan la identidad con un sistema político que le proporciona el poder capaz suficiente para la transformación de procesos de generación de bienestar y riqueza.

La administración de lo público en el ámbito del gobierno local se apoya estratégicamente en las redes de políticas públicas y en mecanismos de coordinación. En la lógica territorial, las redes de políticas públicas delimitan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y sus diferentes mecanismos de coordinación.

Forster (1999) lista las razones por las cuales la actual administración y gobernabilidad de la provisión de bienes y servicios públicos es deficiente y no tienen relación. Las instituciones y otros organismos diferentes al gobierno proveen bienes con características de bienes públicos, las características de exclusividad o no exclusividad son limitantes del concepto de bienes y servicios, los análisis deficientes sobre la naturaleza contingente de los bienes y servicios y los problemas teóricos relacionados con la invención y creación de bienes públicos. La coordinación de estos mecanismos de servicios sociales deben reorientarse a fin de evitar la diferenciación regional en cuanto a la calidad y cantidad de los servicios sociales administrados, principal causa de la ampliación de la brecha de desigualdades.

La coordinación de los servicios públicos puede apoyarse en estructuras y procesos (mecanismos) que tienen su fundamento en los esquemas conceptuales de las nuevas teorías organizacionales tales como los modelos de mercado, jerarquías y clanes, los cuales como modelos de mecanismos coordinadores tienen una utilidad descriptiva y también sirven como una herramienta analítica para la predicción de desarrollos futuros.

El acercamiento adoptado en el análisis de Osborne enfatiza las interrelaciones entre los diferentes tipos de contratos, la naturaleza de las relaciones contractuales y los procesos de contratación y los conecta con el más amplio medio ambiente societal dentro de los cuales los servicios públicos deben ser administrados. Cada uno de estos acercamientos para la administración plural de los servicios públicos y de los servicios sociales, tiene diferentes ventajas y desventajas, además de las diversas implicaciones para la gobernabilidad de la sociedad, ya que el problema central para cada uno de estos modelos de coordinación de mecanismos de servicios sociales es como obtener resultados en un ambiente cambiante y de alta incertidumbre.

### Nueva estructura de ingeniería social

La ingeniería social permite establecer sistemas flexibles de alianzas estratégicas y asociacionismo entre los diferentes agentes económicos y los actores políticos y sociales, de tal forma que el empleo eficaz de recursos humanos, financieros y materiales por el gobierno local abra importantes perspectivas para el desarrollo local. La representación de los diferentes agentes económicos y actores políticos y sociales se establece mediante la institucionalización de nuevas formas para la práctica económica y política.

En formas muy diversas de colaboración, cooperación y asociacionismo de recursos y esfuerzos entre los gobiernos locales y otros agentes económicos (empresas, sociedad civil, individuos, etc.) y actores políticos (partidos políticos, gobiernos municipales, etc.), se puede impulsar el desarrollo de las localidades. La descentralización tiende a la desaparición progresiva de las fronteras entre la complejidad e interdependencia de lo público y lo privado.

La descentralización de las responsabilidades del gobierno puede incrementar la entrega de servicios públicos al nivel local con el apoyo de transferencias fiscales, así como la participación mediante asociaciones de los sectores privados y públicos en los procesos de desarrollo que pongan en movimiento y administren los recursos locales y regionales e incorporen prácticas administrativas profesionales.

Un ejemplo es el caso de la provisión de servicios públicos como resultado de las relaciones contractuales entre el gobierno local y las organizaciones voluntarias con fines no lucrativos (OVFNs). Estas organizaciones pueden operar en las diferentes localidades con algunas variaciones tanto en los términos de las formas

contractuales. El desempeño del gobierno local es una función del porcentaje de personas involucradas en asociaciones voluntarias horizontales de acuerdo con la tesis de Putnam (1993) sobre capital social.

En este sentido, comunidad y gobierno local se encuentran en un espacio común y trabajan en un campo compartido en el que a través de la concertación social garantizan la sustentabilidad de los proyectos. Las decisiones en el ámbito comunitario local involucran e incrementan el grado de compromiso de los individuos en tareas colectivas, en el resguardo de recursos no renovables que aseguran la sustentabilidad del medio ambiente mediante su uso más racional, eficiente y estable, y en el cuidado de los bienes y servicios públicos con una orientación de beneficio social que respeta las diversidades biológicas, económicas y culturales.

El asociacionismo de los municipios es un mecanismo que incrementa las capacidades de inversión pública y crea economías de escala para compartir costos en atención en servicios mediante la formación de alianzas estratégicas e inversiones conjuntas para integrar recursos, criterios técnicos y políticos e intereses. Estas nuevas formas de asociacionismo de municipios para la producción y entrega de servicios públicos, trascienden la división política misma para encontrar soluciones conjuntas a problemas similares en forma más efectiva y mediante la generación de economías de escala, dadas las limitaciones espaciales, de capacidades y de recursos. La utilización de economías de escala y externas en los sistemas de producción generan rendimientos crecientes.

Los gobiernos locales deben administrar los esfuerzos de las diferentes agencias que concentran sus estructuras a efecto de establecer e implantar un sistema de planeación e información coherente con el desarrollo local. La autoridad elegida por la ciudadanía tiene la capacidad para coordinar las relaciones inter-agencia. Para lograr una mejor racionalización de los recursos para el desarrollo económico y social local, se requiere un sistema de información



*Sector de La Boca, Buenos Aires, Argentina. Sustentación de un proyecto urbano entre comunidad y gobierno local.*

que despliegue el potencial. Los gobiernos locales democrático con una gestión estratégica pueden alcanzar las expectativas de altos niveles de desarrollo satisfaciendo las expectativas. La capacidad de respuesta de los gobiernos locales está asociada a las capacidades de formulación e implantación de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico mediante el incremento de las contribuciones de las actividades económicas, políticas y sociales.

Para superar parte de estos problemas, una nueva territorialización es conveniente a efecto de que mediante el la formación de asociaciones que mancomunen los recursos y esfuerzos de varios municipios, se formalicen propuestas concretas de desarrollo mediante la creación de instrumentos de apoyo a la gestión municipal acorde al desarrollo regional mediante la promoción de un nuevo paradigma centrado en el desarrollo científico y tecnológico, la impulsión empresarial, el cuidado del medio ambiente y la profundización de los procesos de descentralización gubernamental.

La administración de sistemas de gobiernos locales deben ser capaces de conducir a una mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo y entrega de servicios sociales. La idea de un gobierno del pueblo remite al precepto de la rendición de cuentas de los actores del gobierno. La rendición de cuentas del gobierno local se realiza en los niveles interno, en niveles externos, estatales y nacionales, en la sociedad y en otros organismos cooperantes, instituciones financieras y acreedoras, etc. La rendición de cuentas es hacia arriba, a los miembros de la organización, hacia abajo en un sistema de democracia participativa y a los grupos de interés y consumidores.

La gestión pública local es un factor importante en la toma de decisiones que fortalecen o debilitan las acciones gubernamentales. La gestión pública se orienta al cambio de las estructuras institucionales en transición de normas y valores que difiere del cambio de estrategias de los actores individuales. La gestión pública se refiere al cambio estructural orientado hacia la transición a un nuevo marco institucional. La calidad y eficacia de la gestión, depende de la acción del gobierno y de las redes de actores..

## Conclusiones

La reconstrucción territorial que privilegia al gobierno local en la determinación autónoma de espacios de decisión pública de abajo hacia arriba, tiene que promover la corresponsabilidad de las competencias en la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno y en la concertación de proyectos conjuntos de desarrollo entre los sectores público y privado.

Lo anterior presupone una revalorización de lo local como ámbito que emerge y que requiere de habilidades políticas para equilibrar la capacidad de gestión estratégica para articular las potencialidades sociales que determinen al "buen gobierno". En la complejidad de las interacciones entre el sistema político y la sociedad se delimita el "Buen Gobierno". El "Buen Gobierno" local aprovecha y estimula la eficiencia adaptativa de su comunidad, enriquece su capacidad a través de la incorporación de estilos de gestión que privilegian la participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (2000). Los indicadores del desarrollo mundial año 2000. Washington, D.C.
- Boisier, S. (1987). "Decentralization and regional development in Latin America Today", CEPAL Review (31): 133-44.
- Cabanellas, Guillermo (1979). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta. 12ª. Edición. Buenos Aires.
- Dalton, Russell J. (2002) "Democracy and its citizens: Patterns of political change" Mimeo.
- DHIAL (2001). "Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas", Instituto Internacional de Gobernabilidad. [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20\\_2.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20_2.htm).
- Echabarria Ariznabarreta, Koldo (2000). "Reivindicaciones de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No 18, Octubre del 2000.
- Finot, Ivan (2000). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y Participación en América Latina", Documento del CLAD. [\\_http://www.clad.org.ve/rev15/Finot.html](http://www.clad.org.ve/rev15/Finot.html).
- Fleury, Sonia (1999). "Reforma del Estado en América Latina. Hacia dónde? En: Nueva Sociedad. Caracas: No. 160, marzo-abril, pp. 58-80.
- Joyce, Paul (1998). "Management and innovation in the public services", Strategy Change 7,19-30.
- López Valladares, Mirtha (2001). "Potencialidades del municipio para el desarrollo local en Venezuela", Revista Venezolana de Gerencia, Año 6, No. 15, 2001, 446-461.
- Mattos, Carlos de (1990). "La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" Rev. Economía y Sociedad. No. 3, Santiago de Chile, pp. 165-178.
- Osborne, Stephen P. (1997). "Managing the coordination of social services in the mixed economy of welfare: competition, cooperation or common cause?", British Journal of Management, Vol. 8, 317-328.
- Orozco, Manuel (2001). "Democracia y participación ciudadana", Instituto Internacional de Gobernabilidad. Magazine no. 23, 6 de noviembre del 2001.
- Palma, Eduardo; Rufián, Dolores (1989). Las nociones de centralización y descentralización. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente (2002). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de septiembre.
- Robinson, William I. (2000). "La globalización capitalista y la transnacionalización del estado", Revista Globalización. 2000. <http://www.rcci.net/globalización/2000/fg138.htm>
- Rondinelli, Dennis A.; McCulloch, James S.; Johnson, Donald W. (1989) "Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities", The Journal of Social, Political and economic Studies, Vol. 14. No. 1.
- Ruiz Blanco, Eliécer (1993). Derecho tributario municipal. Ediciones Libra, C.A. Caracas, pp. 7-46.
- Santa-Ana Godoy, Gustavo (2000). "La participación ciudadana y el poder real", Cuadernos de Análisis No. 3 Estado, Política y Sociedad", Agosto.
- Schönwälder, Gerd (1997). "New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American local governments", Development and change Vol.28, pp. 753-770.
- Schwartz, Steven L. (2002). "Globalization, decentralization, and the subnational debt problem", Duke Law Journal, February 2002.