

"Buen gobierno" local y calidad de la democracia

Universidad del Zulia.

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos

Autor: Morelba Brito

16/07/2005

Resumen

Una de las dimensiones que ha tomado relevancia dentro de las recomendaciones acerca de los objetivos y metas, tanto de las estrategias como de la reforma del Estado en América Latina es la creación de entornos favorables para el buen desempeño socioeconómico: democracias de calidad que operen con reglas que minimicen los costos de las transacciones, estimulen el aprendizaje social y la eficiencia adaptativa, promuevan las relaciones de cooperación y garanticen la gobernabilidad. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, el propósito de este ensayo es ubicar el papel que podrían jugar los gobiernos locales para alcanzar objetivos sociopolíticos de esta naturaleza y exponer un inventario de algunos dispositivos que coadyuvarían, a nuestro juicio, a la promoción de ese entorno democrático que hoy es considerado necesario para el desarrollo económico.

Palabras claves: "Buen Gobierno"; eficiencia adaptativa; aprendizaje colectivo; calidad de la democracia; capacidad de gestión estratégica.

1. Introducción

Desde mediados de los 90 del siglo pasado, el tratamiento de temas como las estrategias de desarrollo y la Reforma del Estado en América Latina han adquirido una complejidad que contrasta significativamente con las anteriores experiencias en este sentido. Una de las dimensiones que ha tomado gran relevancia dentro de los planteamientos y recomendaciones acerca de los objetivos y metas, tanto de las estrategias como de la reforma, es la de la creación de entornos favorables para el buen desempeño económico y social: un contexto democrático de calidad que opere con reglas que minimicen los costos de las transacciones sociales, estimulen el aprendizaje social y la eficiencia adaptativa –pública y privada-, promuevan las relaciones de cooperación dentro de la sociedad y garanticen la gobernabilidad. Este contexto estaría caracterizado por elementos como: Estado de Derecho, sociedad civil fortalecida y gobernable -informada y dispuesta a participar en la resolución de problemas públicos- y gobiernos con elevada capacidad de respuesta y habilitados para catalizar el desarrollo y para rediseñarse a sí mismos.

El propósito de este ensayo es, por una parte, ubicar el papel que podrían jugar los gobiernos locales para alcanzar objetivos sociopolíticos de esta naturaleza y, por otra, exponer un inventario muy sintético de algunos dispositivos que han sido implantados por algunos gobiernos locales –no sólo en América Latina- y que coadyuvarían, a nuestro juicio, a la promoción de ese entorno democrático que hoy es considerado necesario para el desarrollo económico. Planteamos que se han ido estableciendo condiciones para ello gracias a los procesos de descentralización –con sus avances, retrocesos y cuestiones pendientes- y a algunas pequeñas innovaciones que han venido apareciendo en los gobiernos locales como respuestas, la mayoría de las veces asistemáticas, puntuales y aisladas, a las presiones y desafíos que les ha planteado el entorno. Como de forma sugerente plantean Aramayo y Thévoz (1999), pequeñas innovaciones pueden romper el desencanto de la comunidad respecto a la democracia, a lo que añadimos que pueden perfeccionarla mejorando su calidad.

2. Replanteando la ruta del desarrollo: desde el desarrollo local

Aprovechar las oportunidades y conjurar las amenazas que han significado fenómenos como los procesos globalizadores, la crisis del Estado asistencialista e interventor y la emergencia y revalorización de lo local –con sus secuelas en cuanto a los mecanismos de integración y cohesión social, nuevas correlaciones de poder y de fuerzas, actores e identidades emergentes y nuevos tipos de conflicto social-, son los retos más significativos que enfrenta hoy América Latina. Estos retos han replanteado tanto las estrategias de desarrollo² como, consecuencialmente, los parámetros y resultados esperados de la reforma del Estado.

En un principio, en los años 80, las respuestas estuvieron centradas, casi de manera exclusiva y desde una perspectiva marcada por el eficientismo económico, en objetivos tales como el crecimiento y la estabilización económica, la apertura y la competitividad en el mercado mundial y el "desgrasamiento"

del Estado, tal como se desprendía de las recomendaciones generalizadas a raíz del Consenso de Washington, y que dejaban en un segundo plano –y en algunos casos omitían por disfuncionales para la economía - las consideraciones sobre el bienestar social y la democracia (Payne, 1999).

A mediados de los 90 del siglo pasado, la revisión del Consenso de Washington y de las reformas de "primera generación", coloca en el tapete un conjunto de reflexiones que, en primer lugar –y en lo que respecta a las estrategias de desarrollo- hacen que se amplíen sus objetivos: al crecimiento económico y la competitividad en el mercado mundial, se le añaden, con el mismo nivel de importancia, el bienestar social y la equidad; el desarrollo humano; la construcción de un tejido social fuerte y de un sólido capital social, como garantías de sostenibilidad de los avances económicos y sociales en el largo plazo, y la preservación ambiental.

También se multiplican los actores que han de involucrarse en su prosecución. Además del Estado y de las organizaciones políticas estatales que operan a nivel nacional, se demanda el compromiso de organizaciones políticas no estatales⁴, organismos empresariales y sindicales, organizaciones no gubernamentales, con variados niveles de actuación; asociaciones civiles con o sin fines de lucro; agentes financieros o de cooperación técnica internacionales; gobiernos subnacionales y comunidades locales.

Igualmente, los focos para estimular el desarrollo se visualizan descentralizados. Los impulsos pueden –y deben- provenir de múltiples espacios –estatales y no estatales- y pueden –incluso- ser promovidos desde cada uno de los espacios locales.

En segundo lugar –en lo que respecta a la reforma del Estado-, el importante papel que se le asignan tanto al Estado y a los gobiernos como a la sociedad civil para cumplir con los requerimientos del desarrollo, hace que el tema de la reforma adquiera unas dimensiones tales que trascienden el ámbito estatal para hacer de ella una reforma societal. El éxito de las estrategias de desarrollo dependerá de su contexto político: de su carácter democrático y descentralizado y de la capacidad de la sociedad de construir un marco institucional sólido y confiable para los agentes económicos y sociales, que minimice los costos de las transacciones⁵, estimule la eficiencia adaptativa⁶ y el aprendizaje colectivo⁷ -tanto del sector público como del privado-; consolide y extienda los derechos de los ciudadanos y fortalezca su capacidad de control sobre los gobernantes, y garantice la responsabilización del sector público.

2. Replanteando la ruta del desarrollo: desde el desarrollo local

Aprovechar las oportunidades y conjurar las amenazas que han significado fenómenos como los procesos globalizadores, la crisis del Estado asistencialista e interventor y la emergencia y revalorización de lo local –con sus secuelas en cuanto a los mecanismos de integración y cohesión social, nuevas correlaciones de poder y de fuerzas, actores e identidades emergentes y nuevos tipos

de conflicto social-, son los retos más significativos que enfrenta hoy América Latina. Estos retos han replanteado tanto las estrategias de desarrollo² como, consecuentemente, los parámetros y resultados esperados de la reforma del Estado.

En un principio, en los años 80, las respuestas estuvieron centradas, casi de manera exclusiva y desde una perspectiva marcada por el eficientismo económico, en objetivos tales como el crecimiento y la estabilización económica, la apertura y la competitividad en el mercado mundial y el "desgrasamiento" del Estado, tal como se desprendía de las recomendaciones generalizadas a raíz del Consenso de Washington, y que dejaban en un segundo plano –y en algunos casos omitían por disfuncionales para la economía - las consideraciones sobre el bienestar social y la democracia (Payne, 1999). A mediados de los 90 del siglo pasado, la revisión del Consenso de Washington y de las reformas de "primera generación", coloca en el tapete un conjunto de reflexiones que, en primer lugar –y en lo que respecta a las estrategias de desarrollo- hacen que se amplíen sus objetivos: al crecimiento económico y la competitividad en el mercado mundial, se le añaden, con el mismo nivel de importancia, el bienestar social y la equidad; el desarrollo humano; la construcción de un tejido social fuerte y de un sólido capital social, como garantías de sostenibilidad de los avances económicos y sociales en el largo plazo, y la preservación ambiental.

También se multiplican los actores que han de involucrarse en su prosecución. Además del Estado y de las organizaciones políticas estatales que operan a nivel nacional, se demanda el compromiso de organizaciones políticas no estatales⁴, organismos empresariales y sindicales, organizaciones no gubernamentales, con variados niveles de actuación; asociaciones civiles con o sin fines de lucro; agentes financieros o de cooperación técnica internacionales; gobiernos subnacionales y comunidades locales.

Igualmente, los focos para estimular el desarrollo se visualizan descentralizados. Los impulsos pueden –y deben- provenir de múltiples espacios –estatales y no estatales- y pueden –incluso- ser promovidos desde cada uno de los espacios locales.

En segundo lugar –en lo que respecta a la reforma del Estado-, el importante papel que se le asignan tanto al Estado y a los gobiernos como a la sociedad civil para cumplir con los requerimientos del desarrollo, hace que el tema de la reforma adquiera unas dimensiones tales que trascienden el ámbito estatal para hacer de ella una reforma societal. El éxito de las estrategias de desarrollo dependerá de su contexto político: de su carácter democrático y descentralizado y de la capacidad de la sociedad de construir un marco institucional sólido y confiable para los agentes económicos y sociales, que minimice los costos de las transacciones⁵, estimule la eficiencia adaptativa⁶ y el aprendizaje colectivo⁷ -tanto del sector público como del privado-; consolide y extienda los derechos de los ciudadanos y fortalezca su capacidad de control sobre los gobernantes, y garantice la responsabilización del sector público.

En tercer lugar –y en lo que respecta lo local-, si bien hay aspectos de las estrategias de desarrollo y de la reforma del Estado que difícilmente puedan ser abordadas directamente desde el espacio

municipal -como es el caso de la reforma sistémica del Poder Judicial, la reforma de los partidos políticos y la del sistema electoral y la definición de las políticas macroeconómicas, por dar algunos ejemplos-, pues obviamente entrarían dentro de un ámbito competencial que rebasa a las autoridades a este nivel, se generaliza la opinión acerca de las potencialidades de los gobiernos locales para incorporar acciones significativas y de alto impacto en lo que se refiere a ambos procesos. Hasta los años 70 del S. XX, el énfasis teórico respecto al tema del desarrollo estuvo colocado en su planificación normativa y centralizada; el paradigma organizacional se basó en una estrategia de creación –desde arriba- de polos de crecimiento que debía ser implementada por corporaciones (o regiones) de desarrollo y planificación estatal desconcentradas, carentes de autonomía decisional y controladas desde el ente planificador nacional (Oszlak, 1997; Fleury, 1999). Entre los años 80 y 90, el interés se traslada hacia aspectos como la descentralización, la participación y democratización, culminándose con la incorporación –desde los 90- de propuestas de fortalecimiento de los gobiernos locales como entes encargados de la organización de su territorio y de catalizar su desarrollo (OIT, 2000). Se privilegian temas como el desarrollo económico local endógeno, sustentable y competitivo; la coordinación y negociación de proyectos municipales acordados y definidos por las propias fuerzas locales, y la capacitación de los gobiernos municipales para viabilizarlos, encargándose de garantizar las condiciones políticas, institucionales y financieras que les sirvan de soporte (Arocena, 1995; Borja y Castells, 1997; González, 1997; Borja, 1998; Finot, 1998; Vásquez, 1999).

El desarrollo planificado normativamente desde un centro irradiador de directrices a ser ejecutadas por medio de una multiplicidad de operaciones encadenadas, que descienden en cataratas desde el gobierno central hasta los gobiernos municipales dejó de ser un paradigma. En este sentido, se indaga acerca de estrategias inversas: el desarrollo como producto de los beneficios resultantes de espacios locales que generan riqueza de manera autónoma y cuya población alcanza niveles satisfactorios de bienestar, quedando reservadas para el nivel central las responsabilidades en áreas como la definición de reglas generales, defensa y relaciones exteriores, política macroeconómica y justicia (Finot, 1998)⁹.

El desarrollo se considera hoy un proceso integral (Sen, 1999; Stiglitz, 2000). Es la capacidad de una sociedad de maximizar sus beneficios, aprovechando las oportunidades que le presentan tanto el marco institucional, como el estado del conocimiento científico y tecnológico en un momento determinado, a los fines de utilizar eficientemente sus recursos humanos, naturales, cognitivos, económicos y políticos, con el objeto de alcanzar el bienestar físico y emocional de la mayoría de sus miembros.

El desarrollo local endógeno es el resultante de la capacidad de una comunidad de utilizar su potencial comprometiéndose en procesos de cambio estructural de la economía local (Vásquez, 1999). Este potencial se aprovecha contactando sinérgicamente los recursos antes señalados y el capital social local – organizaciones, instituciones y el grado de confianza y cooperación en sus redes de relaciones– para ponerlos en función de sus economías de escala no explotadas. Se activa -al máximo que permiten la tecnología y el aprendizaje social- cuando se transfieren recursos de las actividades

tradicionales a las modernas, se utilizan economías externas y se conciertan -entre los interesados- sistemas productivos capaces de generar rendimientos crecientes que garanticen la generación de riquezas y el incremento del bienestar, mediante la introducción de las innovaciones posibles (Vásquez, 1999).

Coincidimos con aquellos que plantean que no es en el nivel mundial -ni en el nacional- en donde se forman las prácticas innovadoras, sino localmente, alrededor de apuestas concretas y cercanas a los interesados o en relaciones interpersonales directas (Touraine, 1998b), y que la escena local es la dimensión, la escala en donde la búsqueda de la superación de las formas tradicionales de desarrollo se articula con una nueva valoración de la iniciativa económica; en el espacio local convergen la necesidad de crear riqueza y la de salvaguardar los recursos naturales; la urgencia de generar empleos y de responder a necesidades esenciales de la población (Arocena, 1995: 31-32).

Como plantean Borja y Castells (1997: 148-149), el ámbito local es donde es posible construir espacios para la concertación ciudadana entre los sectores políticos, económicos, intelectuales, profesionales y organizaciones populares, porque es el territorio que no sólo concentra a un grupo humano y una diversidad de actividades, sino porque también es el espacio simbiótico que integra culturalmente. De ahí que se convierta en el lugar de respuestas posibles a los desafíos económicos, políticos, sociales y culturales de nuestra época. Para ambos autores, es allí donde se facilita la articulación de los múltiples actores que hacen vida en un espacio compartido para acordar acciones colectivas.

3. La reforma del estado y el gobierno local

Dentro de los resultados esperados de la reforma del Estado se incluyen, por una parte, cambios en los patrones culturales y en las reglas del juego social, así como el diseño de instituciones funcionales al crecimiento económico y al buen desempeño social; por otra, el perfeccionamiento del sistema político democrático.

Así, las responsabilidades que se le atribuye al Estado, y sobre todo a los gobiernos en todos sus niveles, dentro de los múltiples objetivos que han de considerarse para la reforma del Estado, consisten en: garantizar el diseño, por parte de la sociedad, y el funcionamiento de un marco de reglas de convivencia social que estimule la producción de riqueza, la cooperación, la confianza social y la eficiencia adaptativa; velar por las oportunidades para la mayoría de los sectores sociales por la transferencia tecnológica y por la sostenibilidad ambiental del desarrollo mismo; modernizar el aparato público, a los fines de habilitarlo tanto para superar sus carencias resolutorias, como para el cumplimiento de nuevos roles socioeconómicos y para operar con estilos alternativos de gestión de lo público. Todo, en un contexto de democracias consolidadas y de calidad que posibiliten el fortalecimiento de la sociedad civil y la gobernabilidad.

De esta manera, la reforma del Estado incorpora aspectos institucionales, políticos y gerenciales que obligan a los gobiernos a adquirir habilidades para:

a) Decodificar enunciados como la coordinación, la flexibilidad, la descentralización, la información, comunicación y la participación, y constituirlos en prácticas rutinarias de interacción dentro de las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil.

b) Abrir paso -con esas prácticas- a la eficiencia adaptativa pública y privada, alentando en la sociedad la disposición a las innovaciones y al pluralismo y dándole cabida en la agenda y en las políticas públicas a los resultados del aprendizaje social y a las múltiples alternativas de solución de problemas que emergen de la sociedad.

c) Mejorar el diseño de sus políticas e incrementar su impacto económico y social a través de un desempeño que garantice eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, credibilidad en las autoridades y gobernabilidad social.

Una reforma de la magnitud resultante de estos requerimientos, que trasciende las exigencias hacia el sector público estatal para plantearle retos a la sociedad, no es posible operativizarla, ni técnica ni políticamente, sólo a través de políticas públicas y ejecutorias controladas exclusivamente desde el nivel central del Estado.

La apuesta en este ensayo es que desde los gobiernos locales es posible impulsar una parte sustancial de los requerimientos de la reforma: su dimensión territorial y la cercanía de sus autoridades políticas a los ciudadanos, les pueden facilitar procesos de intervención expresamente dirigidos hacia propósitos que hoy se incorporan dentro de sus parámetros.

Compartimos con Castells (1997: 173) el planteamiento de que la constitución de alianzas sociales con base territorial en torno a objetivos de desarrollo económico e integración social puede constituir la base más sólida de reconstrucción del Estado desde su periferia. Para el autor, este proceso de recomposición del Estado es posible en las zonas de máximo contacto entre el Estado y la sociedad civil, es decir, en los gobiernos locales y regionales. La razón reseñada: su flexibilidad, su potencial adaptabilidad a las condiciones locales de las sociedades que representan, su necesidad de territorializar las estrategias de desarrollo económico, su inevitable contacto testimonial ante al deterioro de la vida cotidiana en sus comunidades, favorece un interés objetivo en encontrar una nueva ecuación de acción pública capaz de combinar productividad económica y equilibrio social.

4. Retos y desafíos del gobierno local

La competitividad, el desarrollo social y la reforma del Estado pueden impulsarse desde el ámbito municipal; pero se necesita para ello de gobiernos locales democráticos, eficientes, transparentes y con una gestión estratégicamente orientada a crear las condiciones para que eso suceda; de gobiernos que buscan aliados, coordinan sus interacciones y negocian; que apoyan la participación del

sector privado; que informan y educan a la sociedad, sensibles a sus demandas y que responden ante ellas con políticas pertinentes.

Tres elementos confluyen y se retroalimentan para hacer que las expectativas ante los gobiernos locales se multipliquen, al igual que las oportunidades de sus autoridades de jugar un rol de primer orden dentro del universo de las autoridades políticas: por una parte, los procesos de descentralización y transferencia de competencias que se inician en toda América Latina en la década de los 80; por otra, los requerimientos de desarrollo político-institucional que aparecen en un ambiente de presión por cambios en la relación entre gobernantes y gobernados, entre sociedad civil, Estado y mercado y de cambios en los conceptos de espacio público y en los de bienes y servicios públicos¹¹; y, por otra, las presiones de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tienden a condicionar la ayuda técnica y financiera a la ejecución de programas y proyectos de reforma de la gestión pública en distintos niveles, poniendo un énfasis significativo en el nivel local.

Respecto al primero, con el proceso de descentralización, la incorporación de la figura de la autoridad local dentro del sistema de autoridades políticas y su elección democrática se activan algunas tendencias en las municipalidades, positivas unas, problemáticas otras. El compromiso de los gobiernos locales con los cercanos electores los hace esforzarse por responder a sus demandas. Esto desde un principio, tuvo un impacto significativo sobre las sociedades locales pues ante la situación inercial de servicios colapsados por la sobrecarga y la crisis fiscal de los gobiernos centrales, las mejoras observadas por los ciudadanos, incrementaron las expectativas acerca de las potencialidades de los gobiernos locales para, no sólo mejorar los servicios que son de su competencia directa, sino también de aquellos que se encontraban fuera del ámbito de sus responsabilidades (Buller, 1992; Subirats, 1996).

Respecto al segundo, trascendiendo el aspecto cuantitativo del número de problemas que la comunidad local aspira que se les resuelva, aparece un componente cualitativo: la incorporación de nuevos códigos para el relacionamiento entre el gobierno y la sociedad (Cunill, 1997; Bresser, 1997), donde principios como la participación, la institucionalización de espacios de contacto gobierno-comunidad, y las demandas de atención e información al ciudadano, hacen que se incrementen la intensidad y complejidad de las expectativas acerca de lo que debe y puede hacer un gobierno local. Respecto al tercero, por ejemplo, en el Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000, el Banco Mundial plantea que la localización, entendida como el creciente poder económico y político de las ciudades, provincias y otras entidades subnacionales, será una de las tendencias principales de este siglo que se inicia y que puede traer, cuando resulta satisfactoria, una serie de beneficios como el incremento de la participación política, gobiernos locales más sensibles y eficientes, menos espacio para negociaciones comerciales secretas, mayores exigencias de responsabilidad, desplazamiento progresivo del autoritarismo y mejora en la calidad de los servicios. Sin embargo, para este organismo, este proceso puede constituir una carga excesiva para los gobiernos locales que no estén en condiciones de proporcionar la infraestructura y prestar los servicios correspondientes (1999).

Ante este tipo de expectativas, las municipalidades deben encontrar soluciones a problemas económicos, sociales y políticos que antes no se encontraban en las agendas de sus autoridades. En lo económico, además de fortalecerse internamente para aumentar su capacidad de recaudación fiscal y financiera y para poder negociar su autonomía en este y otros aspectos¹² -con el fin de responder a las expectativas sociales-, se ven obligadas a intervenir, tarde o temprano, con políticas económicas a nivel "micro", tales como la promoción del empleo e inversiones, el apoyo a pequeñas y medianas empresas en sus localidades, la creación de condiciones infraestructurales y sociales mínimas para el estímulo de la economía y la generación de espacios para el diseño de estrategias económicas consensuadas entre los principales agentes económicos públicos y privados.

En lo social, se espera de ellos el impulso de políticas pertinentes para revertir o detener la polarización socioeconómica en su territorio y un rol decisivo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través de políticas públicas orientadas al desarrollo humano en sus localidades y la atención de poblaciones en riesgo y de sectores vulnerables. También es hacia este nivel gubernamental hacia donde se dirigen los ciudadanos para que les sea garantizada su seguridad personal y la de sus bienes y para que se respeten e impongan normas de protección y saneamiento ambiental.

En lo político, las sociedades latinoamericanas necesitan gobiernos locales con estilos de gestión que incorporen a los ciudadanos a los procesos decisorios sobre aquellos asuntos que los afectan. Que les reconozcan su ciudadanía y que garanticen la universalidad del acceso a la participación y la organización social; gobiernos que consulten, informen y se dejen informar, y gobiernos legitimables en razón de su eficiencia en la prestación de los servicios públicos que les competen.

5. Gobernabilidad y governance: el rol político-estratégico de los gobiernos locales

En su búsqueda de marcos analíticos cada vez más sofisticados para ubicarse ante fenómenos y procesos como los expuestos, responder a sus secuelas, en cuanto al cambio en la relación Estado-sociedad y el papel de cada una de estas entidades. Y para estudiar la conexión entre democracia y desarrollo (sobre todo a partir de la "ola democratizadora" de las últimas décadas), la ciencia política ha requerido de múltiples precisiones conceptuales. Una de ellas ha sido alrededor de los términos governance -o "Buen Gobierno"- y gobernabilidad (Prats, 2001; Feldman, 2001). Las indagaciones al respecto se han separado en, al menos, dos direcciones: en una se investiga acerca de la posibilidad de que la sociedad sea dirigida, en medio de la crisis de realización del Estado y el desencanto ante la política -governabilidad-. En la otra, se coloca el énfasis en la capacidad de dirección y de coordinación de los gobiernos, en medio de entornos tan turbulentos -governance-; diferenciándose entre aquello que atañe al colectivo sobre el cual se ejerce la acción de gobierno y aquello que atañe a la acción misma de gobernar.

La gobernabilidad es la disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado. Esto es así cuando ese marco refleja los valores y las reglas que la sociedad ha preferido, han sido recogidas por sus líderes y representantes -a través del proceso político- y han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas a través de determinados estilos de gestión y de determinadas rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales.

Presupone que las autoridades públicas están siendo capaces de ejercer la acción sobre los ciudadanos respetando los criterios y principios resultantes de las vivencias y el aprendizaje colectivo - decodificándolos en normas y políticas validadas por la mayoría- y orientando su conducta con mandatos y prohibiciones fundamentadas en su consentimiento. Igualmente, presupone la percepción social de una acción efectiva del gobierno en la administración y distribución social de los recursos y beneficios públicos y en la resolución de problemas que afectan a la comunidad (Arbós y Giner, 1993). Por su parte, la preocupación por el tema del "Buen Gobierno" se ubica dentro del contexto de los interrogantes sobre la operatividad de los sistemas políticos democráticos en momentos en los cuales el mundo y la sociedad han devenido en algo sumamente complejo.

El concepto remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público y el privado (Jessop, 1996; Mayntz, 2000) y tiene como eje transversal la aceptación, por parte de las autoridades políticas, del fenómeno de la "publicación" de lo público¹⁴, que se ha manifestado acompañado de otros, como la crisis del Estado de Bienestar, los procesos globalizadores y la emergencia de nuevas identidades, problemas e intereses sociales (Cunill, 1997; Bresser-Pereira, 1997; 2000).

La gobernabilidad – como atributo de la sociedad- y la governance –como atributo de los gobiernos- son consustanciales al desarrollo socioeconómico. En democracia, la sociedad necesita de buenos gobiernos para dejarse gobernar y para aprovechar todas sus potencialidades.

Las limitaciones de los gobiernos terminan expresándose como desventajas de sus respectivas colectividades, cuando aquellos no están preparados para garantizarles condiciones que les permitan a éstas acceder a las oportunidades que presenta el entorno y cuando las carencias de los primeros inhabilitan a las segundas para disminuir, controlar o evitar sus impactos negativos. En América Latina, el tema del "Buen Gobierno" comienza a desarrollarse a partir de reflexiones sobre, por una parte, los mecanismos que podrían permitir a estas sociedades superar el nudo crítico del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones -y sus consecuencias en cuanto a la descomposición de las formas de integración social estatalmente centralizadas que lo caracterizaban-; por otra, el reconocimiento de las limitaciones sociales y políticas, tanto del modelo del estado centralizado y paternalista como de aquellas propuestas que colocaron al "Estado Mínimo" como solución, en vista de la incapacidad de ambos para lidiar con la complejidad sociopolítica contemporánea.

A lo anterior se añaden interrogantes como la competencia técnica y administrativa para gobernar y la voluntad de los gobernantes para enfrentar problemas como la pobreza y la exclusión social (Torres-Rivas, 1993; Rabotnikof, 2001), y cuestiones tales como la consolidación del sistema político democrático; la capacidad de los gobiernos de conducir los procesos de transformación y de manejar el impacto de los cambios, y las necesidades de restituir la gobernabilidad social y de construir una institucionalidad funcional al crecimiento económico.

A partir de este enfoque se destaca y potencia la responsabilidad gubernamental; se le da mucho peso a favorecer los mecanismos de control social y al fortalecimiento de la sociedad; se advierte sobre la importancia de generar mecanismos de negociación y acuerdos entre actores colectivos y se privilegia la democracia, como el sistema político que, descentralizado, abre más posibilidades de acceso a la información, ampliando así las posibilidades de que emerjan múltiples alternativas para la solución de problemas públicos (North, 1993; Dahrendorf, 1986).

Autores como North (1993), Putnam (1994), Sen (1999) y Pasquino (2000) han detectado una significativa relación entre democracias consolidadas, un entramado social fuerte –capital social-, la confianza en las instituciones y el desarrollo socioeconómico¹⁵. Es posible activar este círculo virtuoso a partir de la acción de "Buenos Gobiernos" locales.

Definiremos el "Buen Gobierno" local como aquel que se caracteriza por aprovechar el aprendizaje social y estimular la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse con ella a través de dispositivos y herramientas que perfeccionan la democracia a ese nivel, incrementando su calidad. Para ello, el "Buen Gobierno" local enriquece su quehacer incorporando, como prácticas regulares, rutinas gubernamentales y estilos de gestión que: privilegian la transmisión y recepción de información entre gobierno y ciudadanos; le permiten establecer una interacción permanente con las comunidades y sus organizaciones sociales; abren cauces para la participación y la concertación entre los agentes locales públicos y privados; favorecen el asociativismo y el arraigo ciudadano a su territorio, fomentando la construcción de un sólido tejido social y de redes de compromiso cívico; y vehiculan los cambios institucionales propuestos por la misma sociedad para aprovechar y beneficiarse de las potencialidades territoriales.

Para Arocena (1995), son dos las condiciones que permiten aplicarle a un espacio el término de sociedad local: un territorio con determinados límites, portador de una identidad compartida expresada en valores y normas internalizadas y generalizadas entre sus miembros, y un sistema de relaciones de poder articulado en torno a procesos de generación de riqueza y bienestar colectivo. Implica la presencia de actores políticos, económicos, sociales y culturales con capacidad de iniciativa y dispuestos a capitalizar y aprovechar los recursos disponibles (Vásquez, 1999).

Una de las funciones del gobierno local es detectar donde están esos actores, movilizarlos y reforzar – o crear de ser necesario- los espacios para su encuentro e interacción, auspiciando la formación de

mecanismos de negociación permanente entre ellos mismos y entre ellos y el gobierno, de manera que se optimizan sus procesos decisores.

En definitiva, las posibilidades de llevar adelante proyectos exitosos de desarrollo en el ámbito local dependen de las habilidades que tengan sus gobernantes para, por una parte fortalecer a la comunidad; por otra, recibir claras señales del entorno (Subirats, 1996), a los fines de determinar la orientación de su gestión seleccionando las opciones de políticas pertinentes; por otra parte, movilizar los recursos que puedan garantizar las condiciones financieras, políticas y sociales necesarias para su implantación exitosa (Fleury, 1999); y, por último, negociar las condiciones del desarrollo con los otros niveles de gobierno a la vez que coordinan internamente las alianzas necesarias para viabilizarlo. Lo anterior implica no sólo la modernización de la estructura administrativa del gobierno local, con la introducción de innovaciones en los métodos de organización, planificación de servicios municipales, selección y capacitación de recursos humanos en este nivel, sino adquirir capacidades para una gestión con sentido estratégico.

Para los gobiernos locales ya no se trata de cumplir y administrar las directrices de los gobiernos nacionales. Las habilidades señaladas son habilidades políticas en su sentido más pleno, por lo que la revalorización de lo local -como ámbito emergente y relevante en los contextos de globalización y nuevas rutas hacia el desarrollo y de crisis y reconfiguración del Estado- conduce a la revalorización de su autonomía y a la revalorización de la naturaleza política y estratégica de sus gobiernos (Vallés, 1998; Brugué y Gomà, 1998: 26).

6. La capacidad de gestión estratégica: dispositivos y herramientas para el "buen gobierno" local

La capacidad de gestión estratégica es el prerrequisito para el "Buen Gobierno". Es la que habilita a los gobiernos locales para jugar el importante rol que de ellos se espera tanto dentro de las estrategias de desarrollo como dentro de los procesos de reconfiguración del Estado. Es, en primer lugar, la capacidad para articular las potencialidades sociales en su territorio a los fines de sostener el desarrollo socioeconómico, aprovechando las ventanas que abren la democracia, la descentralización, el desarrollo tecnológico y las demandas de participación y de comunicación entre gobierno y sociedad. En segundo lugar, es la capacidad para organizar y administrar los recursos públicos que controla, de manera tal que mejoran la calidad y pertinencia de sus repuestas. Dispositivos que vinculen al gobierno local de manera más eficiente con su comunidad, le permitan intercambiar información útil con su entorno, comunicarse de manera rutinaria y eficaz con los agentes económicos, políticos y sociales locales, coordinar sus acciones y aprovechar lo que aprenden resolviendo sus problemas. Y herramientas de gestión que le proporcionen facilidades para procesar demandas, definir pertinentemente prioridades de gestión y seleccionar, de la manera menos contingente posible, cursos alternativos de acción.

Todo ello dotaría a los gobiernos locales de esa capacidad estratégica y soportarían el "Buen Gobierno" a este nivel.

De esta manera, no sólo se puede restablecer la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y la credibilidad en las instituciones democráticas –al perfeccionar la deliberación y mejorar la representación-, sino que se reconoce y permite el ejercicio de los derechos ciudadanos y se apuntala la gobernabilidad social. A la vez, se puede catalizar el desarrollo de la comunidad, porque se generan condiciones que propician la construcción de futuros consensuados.

Una gran cantidad de pequeñas innovaciones han venido apareciendo en los gobiernos locales por toda América Latina, muchas de las cuales podrían considerarse, cuando han sido sistemáticamente adoptadas, dispositivos y herramientas útiles para proporcionarles capacidades estratégicas. Lo que nos proponemos a continuación es inventariar¹⁶ las que percibimos como significativas por su potencial para coadyuvar al "Buen Gobierno" local y para estimular el perfeccionamiento de la democracia desde el espacio local.

Utilizaremos como criterios para ordenarlas los tres ejes que, según nuestro criterio, deben ser sus resultados: Estado de Derecho, fortalecimiento de la sociedad civil y capacidad de respuesta, para asegurar la gobernabilidad.

6.1 Estado de Derecho y gobierno local

Información y comunicación, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, reglas claras, transparencia y rendición de cuentas, son soportes para el ejercicio de los derechos individuales, políticos, sociales y republicanos¹⁷ de una comunidad; le permiten al ciudadano sentirse protegido de la discrecionalidad y arbitrariedad de sus representantes; gozar de horizontes confiables para el ejercicio de sus actividades; aportar soluciones e ideas sobre la administración de lo público y contribuir con la gestión; y fiscalizar el uso que se hace en su nombre del patrimonio colectivo. Tres fuertes tendencias han influido para colocar en el tapete el tema del derecho a la información: la ampliación del espacio público, la creciente necesidad de fortalecer a la ciudadanía para que comparta las responsabilidades del desarrollo y las transformaciones y oportunidades que ha traído consigo la actual revolución tecnológica (Maurizi, 2001).

Lo que sucede en el interior de las organizaciones gubernamentales tiende a dejar de ser considerado secreto y la información y la comunicación pasan a constituirse, cada vez con mayor fuerza, en recursos sociales. La sociedad no sólo requiere ser informada sobre los criterios con los cuales se distribuyen los recursos colectivos, sino que también aspira a que sean usados de manera adecuada y considerando sus expectativas. Dentro de los mecanismos que posibilitan el acceso e intercambio de información y la comunicación, el control social sobre los recursos públicos y la transparencia de los actos administrativos y que apuntan hacia la garantía del Estado de Derecho y la responsabilización

del funcionario público- y que a su vez posee un potencial significativo para reducir los costos de transacción para la sociedad-, vamos a resaltar (Banco Mundial, 2001):

1. Los sistemas de información internos y externos, apoyados en los avances en las tecnologías de la información. Propician la transparencia y la accountability a nivel local, sirviendo a su vez como mecanismos para mejorar el proceso decisor¹⁸. Se clasifican en cuatro tipos: a) para asegurar la comunicación dentro del gobierno; b) para garantizar la base de datos mínima sobre el municipio; c) para transmitir información del gobierno a los usuarios; y d) para recibir información de ciudadanos y usuarios sobre el desempeño de los funcionarios y la calidad de los servicios (COPRE, 1989; Banco Mundial, 2001).

2. Dispositivos y herramientas para el control de la discrecionalidad arbitraria del funcionario:

2.1. Simplificación de trámites con el objetivo de evitar pérdidas de tiempo a ciudadanos, disminuir lapsos, evitar duplicidades de trámites y funciones, eliminar tráfico de influencias, prevenir focos de corrupción e incrementar ingresos por recaudación de impuestos.

2.2. Establecimiento y rutinización de sistemas normativos de carácter general para evitar la interpretación y aplicación discrecional de las reglas.

2.3. Sistemas de toma de decisiones flexibles, descentralizados, delegativos y con intención de transparencia.

3. Sistemas de rendición de cuentas que obligan al funcionario a demostrar manejo correcto de los bienes públicos, a dar explicaciones sobre decisiones tomadas y a responder personalmente por lo actuado. Soportan el derecho de los ciudadanos a informarse y a controlar a sus autoridades. La rendición de cuentas se ha organizado en algunos municipios a cuatro niveles: interno, en la sociedad, en otros niveles de gobierno y en otros organismos cooperantes, acreedores e instituciones financieras en general.

6.2 El fortalecimiento de la sociedad civil: participación y ciudadanía

Para Alexis de Tocqueville (1978), la participación en los asuntos públicos locales es la mejor escuela de democracia y el mejor medio para construir ciudadanía porque, a través de ella el individuo comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas de juego democráticos y cultiva así el respeto a las instituciones que él ha contribuido a crear. El apoyo al desarrollo de ciudadanía se constituye en un desafío de los gobiernos locales. Si bien se

les reconoce a los representantes electos la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos¹⁹, cada vez más los ciudadanos exigen ser tomados en consideración, que se debatan y negocien sus críticas, sus demandas y propuestas (Borja, 1998) y participar en la gestión de lo público.

Por otra parte, casi todos los ámbitos de la gestión local requieren de la participación de la comunidad y ésta ha comenzado a manifestarse de muchas formas: solicitudes de información, debate público y negociación. También ha derivado en formas concretas de cooperación en la ejecución, evaluación y control en la gestión de servicios públicos, por parte de organizaciones de la sociedad. Una multiplicidad de dispositivos y herramientas han permitido ampliar la esfera de lo público durante las últimas décadas, por la vía de la participación; entre ellos podemos resaltar:

1. Referéndum y plebiscito.
2. Revocación y derecho de reclamación de mandato u ordenanzas.
3. Iniciativa legislativa popular.
4. Iniciativas cívicas para influir en los planes municipales.
5. Planes concertados de mejoría de servicios.
6. Comisiones sectoriales de carácter consultivo o colaboradoras, conformadas por representantes de organizaciones de la sociedad. Generalmente se organizan en áreas como vivienda, seguridad pública, salud, educación, urbanismo, ambiente y programas sociales.
7. Recepción de propuestas de nuevos modelos de gestión y de mejoramiento de procesos.

Otros mecanismos aparecen orientados a contrarrestar la baja capacidad de respuesta de los gobiernos y la deficiencia de los servicios, por medio de fórmulas como:

1. Concesión de la gestión de algunos servicios públicos municipales.
2. Privatización o tercerización de servicios.
3. El control de la gestión de algunos servicios, especialmente educativos y sanitarios, por medio de comités de vecinos o usuarios o juntas parroquiales.
4. Trabajo comunitario en supervisión y control de programas sociales.

5. Participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil en la dirección y administración de empresas municipales
6. Participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil en la dirección y administración de programas y servicios sociales.
7. La opinión sobre el desempeño del gobierno, por medio de encuestas de opinión y la transmisión de quejas, reclamos y recomendaciones.
8. Participación en la proyección y gestión de obras de equipamiento colectivo.
9. Talleres barriales para movilizar recursos privados en función de problemas públicos; priorizar proyectos; examinar la sumatoria de recursos disponibles entre los actores participantes y captar recursos humanos, técnicos y económicos para adelantar proyectos y crearles alianzas de soporte.
10. Mecanismos de control ciudadano sobre la gestión de lo público, por medio de la separación entre el financiamiento de los servicios y su ejecución y la transferencia a organizaciones de la sociedad civil del monitoreo y evaluación de servicios públicos.

En cuanto a la planificación y promoción del desarrollo local han ido proliferando:

1. Planes urbanísticos y planes estratégicos concertados.
2. Consejos locales de planificación, planificación comunitaria o popular, microplanificación por problemas, audiencias públicas sobre presupuesto.
3. Contacto institucionalizado con agentes económicos y sociales locales a través de consejos consultivos y asesores y mesas de discusión.
4. Mesas de negociación para obras de equipamiento colectivo.
5. Mecanismos para detectar proyectos con potencial para el desarrollo de actividades productivas, por medio de concursos, y captación de proyectos viables -o exitosos en otras latitudes- por medio de programas de financiación municipales, sobre todo hacia la microempresa.
6. Institutos municipales de crédito.
7. Negociación de líneas de crédito con organismos financieros privados para estimular sectores económicos específicos.

Para la rendición de cuentas y el control del gobierno local se promueven cada vez más:

1. Comisiones mixtas auditoras con representantes del gobierno y de firmas privadas.
2. Contralorías ciudadanas.
3. Encuestas de organizaciones sociales de monitoreo y medición de impacto.
4. Supervisión social del área de licitaciones y contratos.

6.3 Capacidad de respuesta: eficiencia y efectividad

Una de las características de los sistemas políticos democráticos es que la sociedad espera que se le garantice el derecho de hacer peticiones al gobierno para lograr sus metas y que estas sean consideradas. La merma en la capacidad de respuesta es una de las razones que explican la pérdida de credibilidad de las autoridades políticas y las dudas acerca de la operatividad de la democracia.

Sin embargo, los gobiernos locales se encuentran en una posición ventajosa, tanto para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos, como para acceder a las necesidades de los sectores sociales excluidos (BID, 1997; Finot, 1998).

En el caso de los gobiernos locales, la capacidad de respuesta está asociada a tres aspectos: a) la capacidad para formular y poner en funcionamiento políticas públicas que eleven la calidad de su contribución a las actividades económicas y sociales y, por ende, al desarrollo local, b) al impacto de las políticas municipales respecto a demandas locales diferenciadas (BID, 1997; Finot, 1998) y c) a la habilidad de los gobiernos para manejarse dentro de las recurrentes restricciones presupuestarias, el inevitable desfase entre expectativas y recursos públicos y la dependencia financiera –y a veces política- ante el gobierno central. Esto último, caracteriza a la mayoría de los municipios municipales y les resta margen de maniobra, por lo que debe estar constantemente negociando las condiciones para alcanzar sus metas y objetivos. Dentro de los dispositivos y herramientas que han aparecido para mejorar la capacidad de respuesta y la eficiencia y eficacia de un gobierno local están los siguientes:

1. Dispositivos para flexibilizar las estructuras, procedimientos y normas como: rediseño y simplificación de trámites, la horizontalización de la organización, la delegación de tareas, integración de sistemas procesales, la transferencia de competencias a la sociedad civil, privatización y tercerización de servicios, y el diseño de sistemas y trámites "amigables" para atender al ciudadano, con el propósito de agilizar la gestión en cuanto a:

- a. La atención oportuna de reclamos y servicios
- b. Mejoramiento de calidad de servicios
- c. Ubicación de problemas de la comunidad
- d. Funcionalidad de los sistemas administrativos y operativos

2. Dispositivos para organizar los procesos y rutinas internas con el fin de racionalizar el uso del tiempo y de los recursos –financieros, organizacionales, cognitivos y políticos- disponibles en función de las demandas sociales y las expectativas de desarrollo:

- a. Procedimientos internos para ordenar la agenda según oferta programática y demandas del entorno.
- b. Manejo de la correspondencia que permita clasificar su entrada, salida y tipo de demanda y hacer seguimiento a su respuesta.
- c. Sistema de petición y rendición de cuentas internas por productos y resultados en función de la propuesta programática, lineamientos estratégicos, directrices emitidas y operaciones planificadas.
- d. Sistemas de manejo de audiencias que organizan el tiempo, objetivos y procedimientos para evaluar los resultados del contacto con comunidades organizadas, con organizaciones económicas, políticas y sociales, organizaciones sociales no gubernamentales y organizaciones estatales de otros niveles de gobierno.
- e. Organización del tiempo de los funcionarios de alto nivel para atender: medios de comunicación; gabinetes ejecutivos; puntos de cuentas de colaboradores inmediatos; evaluación de la marcha de la gestión; actividades especiales como giras, inspecciones de obras de infraestructura en procesos, inspección de operatividad de políticas, programas y servicios públicos, y actividades de protocolo.
- f. Automatización e informatización de procedimientos internos.

3. Aprovechamiento de los sistemas de información para: a) adecuar la oferta pública de bienes y servicios a la demanda local; b) manejar los datos en función de las metas y objetivos establecidos dentro de la propuesta programática, así como de aquellas surgidas de las interacciones con el entorno; c) traducir esa información en lineamientos estratégicos y prioridades en el corto plazo; d) asegurar la comunicación dentro del gobierno; e) apoyar la

rendición de cuentas, tanto interna como externa; f) facilitar el proceso de toma de decisiones y trabajar en su pertinencia, impacto y resultados esperados; g) obtener capacidad para informar a los ciudadanos sobre la situación de los servicios prestados por el municipio; h) gestionar los recursos humanos (cantidad, calidad y desempeño) y los físicos y financieros -cuantificación de inversión y fuentes de ingreso-; i) agilizar procesos de gestión interna, incluyendo permisos, licencias y registros, y j) establecer una comunicación fluida entre funcionarios, entre unidades dentro del gobierno y entre el gobierno y la comunidad.

4. Mecanismos de seguimiento y evaluación internas, tanto de las políticas que atañen al funcionamiento interno de la organización, como las que atañen a las políticas públicas destinadas a la producción de bienes y servicios a los ciudadanos.

5. Encuestas de satisfacción a los usuarios para guiar con certeza los esfuerzos y evaluar el desempeño de los funcionarios y el rendimiento de los diversos sectores de la organización. Para finalizar, existe en la actualidad una multiplicidad de técnicas, métodos, modelos y tecnologías de gestión que sirven como herramientas de soporte para la gestión. Dentro de éstas, podemos resaltar metodologías como la planificación estratégica situacional, la planificación popular, la microplanificación por problemas y las encuestas y entrevistas para la evaluación, en particular, y para indagar sobre necesidades e impacto de la acción de la municipalidad. Por su parte, el análisis prospectivo, el método Delphi, y las metodologías basadas en programas computacionales para seleccionar cursos alternativos de acción –como, por ejemplo, el análisis jerárquico-, comienzan a ser útiles para definir prioridades. La planificación participativa o planificación popular, entre otros, están sirviendo para un doble propósito: i) seleccionar demandas y definir prioridades y cursos alternativos de acción para establecer contacto con los ciudadanos para la construcción de apoyos a las políticas públicas y ii) para su diseño e implantación.

7. Consideraciones finales

En términos generales, los resultados esperados –en el corto plazo- con la aplicación de estos dispositivos y herramientas de gestión son: i) el incremento de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante los problemas de los ciudadanos, ii) la orientación al desempeño y el uso de la información como medio para diseñar estrategias y políticas que consideren tanto las demandas diferenciadas de los ciudadanos como el interés general. En el largo plazo, se pueden esperar democracias de calidad y un cambio cultural que le dé un impulso significativo –desde el ámbito municipal- a los procesos políticos necesarios para que se diseñe, aprovechando el aprendizaje colectivo, un marco de reglas que propicie un buen desempeño económico y social, que se pueda medir en términos de generación de riquezas, equidad, bienestar social y sostenibilidad ambiental del desarrollo económico y social, desde el espacio local.

Notas:

1. Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España, 9 al 11 de mayo del 2002.
2. Una estrategia de desarrollo es una propuesta de ordenamiento de las relaciones entre lo económico, lo político y lo social, por medio de la cual una sociedad aspira alcanzar determinados fines y objetivos.
3. Ver: Banco Mundial (1997); Stiglitz (1998); Oszlak (1999); Prats (1998; 1999a; 1999b); Fleury (1999).
4. Hacemos una diferenciación entre organizaciones políticas estatales y organizaciones políticas no estatales. Las primeras son aquellas que actúan dentro de la frontera del estado (por ejemplo, los gobiernos en sus tres niveles y el parlamento) y las segundas como aquellas organizaciones políticas que actúan dentro de las fronteras de la sociedad civil; ambas se encargan de mediar entre el Estado y la sociedad. Las organizaciones políticas no estatales son organizaciones voluntarias que surgen de la sociedad misma para transmitir y representar intereses y las estatales son las creadoras de las leyes y de las decisiones que se imponen en un territorio.
5. Los costos de transacción se reducen en las sociedades que cuentan con reglas de convivencia social que facilitan el intercambio -económico y político- y que sancionan eficientemente el incumplimiento de los acuerdos, haciendo, que por la confianza, éstos se multipliquen, que haya más disposición para la cooperación y se produzca, por ende, más riqueza. Esto sucede cuando los actores se sienten frecuentemente incentivados a contraer compromisos al tener certezas sobre las posibilidades de beneficio mutuo (North, 1993; 1998; Putnam, 1994).
6. La eficiencia adaptativa es la capacidad de una sociedad para aprender e innovar en la medida en que necesita resolver los problemas que se le presentan en su continuo y necesario proceso de adaptación a los cambios del entorno. Para los neoinstitucionalistas, esta capacidad está determinada por las reglas que cada sociedad ha diseñado para regular la convivencia social. La eficiencia adaptativa depende, según North (1993), de si las reglas del juego social incentivan o no la aptitud hacia la innovación y la predisposición natural al aprendizaje que caracteriza al hombre; para este autor, la eficiencia adaptativa es el grado en que la institucionalidad alienta en la sociedad y en la economía los experimentos, los ensayos y las innovaciones, aprovechando el aprendizaje social. A mayor eficiencia adaptativa, una sociedad tiene mayor posibilidad de explorar modos alternativos de solución de problemas y mayor probabilidad de mejorar su desempeño socioeconómico.

7. El tratamiento del tema del aprendizaje colectivo está íntimamente vinculado al de la eficiencia adaptativa (North, 1993). El aprendizaje colectivo es aquel proceso que le permite a la sociedad convertir las soluciones eficientes encontradas a viejos y nuevos problemas sociales, en experiencia acumulada a ser transmitida a otras sociedades o colectivos y a las nuevas generaciones. Es a partir del aprendizaje colectivo que se generan los valores, las rutinas y las reglas de convivencia que regulan las interacciones e intercambios sociales; de él proviene, también, el cambio en las actitudes y en la cultura política y social. Para Behncke, (1996), es un proceso social fundamental al cual ninguna escuela de ciencia política le ha dado la importancia que tiene para la evolución cultural y para la adaptación del sistema social a las perturbaciones ambientales.
8. La literatura sobre este tema abunda. Véanse: Bresser-Pereira (1997, 2000); Stiglitz (1998, 2000); Prats (1998, 1999^a, 1999^b); Fleury (1999); Sen (1999); O'Donnell (2001).
9. Sin embargo, ha habido innovaciones en el ámbito de la justicia, como es el caso de la "Justicia de Paz" que deja en manos de tribunales y jueces locales la resolución de controversias por la vía de la conciliación de las partes, la equidad o el común acuerdo, en aquellos casos relativos a la convivencia vecinal y familiar, menores de edad, tránsito, etc.
10. La mayoría de procesos de descentralización administrativa se iniciaron para paliar la ineficiencia de la gestión centralizada, recuperar el equilibrio fiscal y descongestionar al gobierno nacional, y no con el objeto de devolver o transferir –en aquellos casos que nunca lo tuvieron- el poder de los gobiernos locales. Pero la elección de gobiernos subnacionales implicó la introducción de elementos políticos en la descentralización que dieron otro sentido a la reforma: al objetivo de eficiencia se añadieron otros, igualmente importantes para la gobernabilidad democrática: fortalecer el espacio local, viabilizar la participación ciudadana, reducir la corrupción y contribuir al logro de la equidad (Pineda, 1996; Finot, 1998).
11. La ampliación de la esfera de lo público y el cambio en los conceptos de bienes y servicios públicos están íntimamente relacionados con las dimensiones que han adquirido los procesos de descentralización: administrativa, que comprende tanto la desconcentración territorial y funcional, como la delegación de competencias a agencias semi-estatales; política, que significa la transferencia de competencia a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y económica, que ha consistido en la transferencia de la provisión de bienes públicos a sociedad civil. Hoy, el bien y el servicio público no se define por el hecho de que sea provisto por el Estado, sino porque, siendo provisto por el Estado u organizaciones privadas, satisfacen necesidades colectivas y todos tienen derecho a beneficiarse; cuando es provisto por organizaciones privadas, le corresponde al Estado proveer el marco institucional que asegure el cumplimiento de esa condición. Siendo la descentralización una forma de organizarse para la provisión de bienes públicos,

ella comprende tanto la provisión de bienes públicos por parte del Estado, como aquella otra que realizan o pueden realizar organizaciones de la sociedad civil (Finot, 1998).

12. El complemento ineludible de la descentralización político-administrativa es la descentralización fiscal que dote de autonomía a los gobiernos locales para no sólo dirigir el gasto, sino para innovar en relación con la obtención de ingresos. Este sigue siendo, en la mayoría de los países latinoamericanos, una reforma pendiente. La transferencia de recursos sigue siendo una poderosa arma de los gobiernos nacionales para vulnerar la autonomía decisional de los gobiernos locales.
13. Para Finot (1999), la tarea de transformar la estructura productiva para competir le atañe tanto al sector privado como al público. Al privado le corresponde, principalmente, la responsabilidad de asignar factores para producir. Para que sea socialmente beneficiosa, no obstante, haciendo más eficiente la inversión en general, es indispensable la acción gubernamental para la concertación entre intereses generales y particulares. La descentralización política de la gestión del desarrollo es funcional a estos objetivos porque favorece la descentralización de la producción y la cooperación entre productores en escenarios locales, la concertación de los intereses particulares con los generales dentro de un ámbito territorial y la eficiencia de las decisiones políticas. Además, la función pública se adecuaría mejor a las diferencias geográficas. Por otro lado, transferir decisiones sobre producción desde el sector estatal al no estatal –descentralización económica- resultaría también conveniente ya que viabilizaría una mejor asignación de los recursos a través de la competencia y flexibilizaría la producción. La redistribución del ingreso seguiría correspondiendo al gobierno central.
14. Extensión de la esfera de lo público más allá del Estado (Cunill, 1997; 1999; Bresser-Pereira, 1997; 2000).
15. Una opinión, si no al contrario, quizá más cautelosa, es la que sostienen Schmitter y Karl (1999), para quienes no se pueden colocar demasiadas expectativas sobre los sistemas políticos democráticos. Para ellos no necesariamente son económica y administrativamente más eficientes que otras formas de gobierno.
16. Para este inventario se han tomado los aportes de: Buller (1992); Arbós y Giner (1993); Carucci (1995); Matus (1996); Pineda (1996); Subirats (1996); Tobío (1996); Botella (1997); Charbel (1997); Giner y Sarasa (1997); Chumbita (1997); Borja y Castells (1998); Borja (1998); Brugé y Gomà (1998); Caldero (1998); Meneguzzo (1998); Mouchet (1998); Pirez (1998); Aramayo y Thévoz (1999); Arellano y Rivera (1999); Daher (1999); Fhur (1999); Méndez (1999); Von Haldenwang (1999); Bresser-Pereira (2000); Victory (2000); Gargarella (2001); Maurizi (2001); Ovejero (2001).

17.

17 Bresser-Pereira (2000) habla de la aparición, durante los últimos 25 años, de una "cuarta generación" de derechos ciudadanos -los "derechos republicanos"- . Los define como los derechos colectivos o pluri-individuales a la res pública o al patrimonio público en sus dimensiones histórico-cultural, medioambiental y económica. En su dimensión económica, constituyen el derecho de todos los ciudadanos a que los recursos económicos que controlan las organizaciones públicas estatales y las no estatales, por una parte, no sean utilizados como patrimonio individual o corporativo y sean protegidos de la codicia de individuos y grupos de personas o "buscadores de renta"; por otra, a que sean constantemente usados de manera eficiente y, por último, que las estrategias de gestión administrativa garanticen su uso eficaz, incrementando así la capacidad de respuesta del sector público y garantizando su pertinencia.

18. En un primer momento, aparecen para garantizar el mayor ahorro posible en el gasto público dentro de una visión eficientista y casi exclusivamente economicista de la reforma del Estado. Una vez que se conectan reforma del Estado-descentralización e irrupción de la sociedad en el ámbito de lo público, la preocupación por la eficiencia pública se ubica en el contexto que hemos venido trabajando.

19. Ver: Manin (1998); Sartori (1999).

20. Referéndum y plebiscito sin información, comunicación y libertad de expresión y de opinión pueden presentar más bien amenazas a la democracia y no democracia de calidad. Partiendo de la teoría de los juegos, Sartori (1999: 59-60) también hace una advertencia sobre este tipo de mecanismos decisionales. Observa que las técnicas decisionales pueden producir resultados de suma positiva, de suma cero y suma negativa. Las elecciones, no siendo finales en el mismo sentido del referéndum o el plebiscito, eligen o no eligen a un representante (suma cero), pero a partir del momento electoral se origina un proceso, que prosigue en el parlamento y en el gobierno que, por lo general, ya no es suma cero. Las elecciones deciden quién decidirá en nombre del colectivo, pero los electos –cuando establecen contacto- debaten, negocian y, con frecuencia, llegan a decisiones de compromiso (suma positiva: nadie pierde todo, y todos, aunque en diferente medida, obtienen algo). En este sentido las elecciones ponen en marcha un mecanismo representativo continuo. No es este el caso ni del referéndum ni del plebiscito. Con ambos, el voto decide ipso facto, es concluyente y necesariamente se suma cero. La mayoría gana todo y quien queda en minoría, lo pierde todo. Para Sartori, en los casos de sociedades segmentadas o complejas –como son la mayoría en la actualidad-, o cuando se trata de temas ante los cuales hay mucha sensibilidad social, este tipo de mecanismos en lugar de acabar con los conflictos, los agrava.

Referencias Bibliográficas

ARAMAYO, R. y THÉVOZ, L. "Dificultades y condiciones para programas de fortalecimiento municipal sostenible: un enfoque sistémico. Caso Bolivia" En: CENDES (1999) Descentralización y Desarrollo Local: aportes para una discusión. Cuadernos del CENDES, No. 40, Caracas: CENDES, 1999

ARBÓS, X. y GINER, S. La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial. Madrid: Siglo XXI de España Editorial, S.A, 1993.

ARELLANO, D. y RIVERA L. Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social. Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones y Docencia Económica No. 67. México, 1999.

AROCENA, J. El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo. Caracas: CLAEH-Universidad católica de Uruguay-Nueva Sociedad, 1995.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. América Latina tras una década de reformas. Informe Anual. Washington D.C.: BID, 1997

BANCO MUNDIAL. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C.: Banco Mundial, 1997

BANCO MUNDIAL. Más allá del Consenso de Washington. La hora de las Instituciones. [en línea] Washington D.C.: Banco Muncial, 1998. <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/bibl0021.htm> [Consulta: 14 enero 2001].

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2.000: En el umbral del siglo XXI. [en línea] Washington D.C.: Banco Muncial, 1999. <http://www.worldbank.org/wdr> [Consulta: 14 enero 2001].

BANCO MUNDIAL. Material de apoyo elaborado para el Programa de Gobierno Abierto y Participativo. Washington D.C.: Banco Muncial, 2001.

BEHNCKE, R. "Al pie del árbol". En: MATURANA, H. y VALERO, F. El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1996.

BORJA, J. "Ciudadanía y espacio público", Reforma y Democracia, No. 12 (1998).

BORJA, J. "El gobierno del territorio en las ciudades latinoamericanas" [en línea], Instituciones y Desarrollo, (2001), Nos. 8 y 9.

http://www.iigov.org/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docsrevis8_03.htm [Consulta: 5 julio 2001].

BORJA, J. y CASTELLS, M. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

BOTELLA, J. "La opinión pública ante el 'Welfare State': ¿oferta o demanda?". En: GINER, S. y SARASA, S., ed. Buen gobierno y política social. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997.

BRESSER-PEREIRA, L.C. "Prólogo" En: CUNILL, N. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L.C. "Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos", Revista Instituciones y Desarrollo, (2000). Nº 8 y 9.

http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_01.htm [Consulta: 5 julio 2001].

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ R., ed. Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998

BULLER, E. "El Desarrollo Institucional Municipal (DIM) como estrategia d intervención para el cambio y como estrategia de desarrollo local". En: Cuadernos de Desarrollo Local. Modernización Municipal: la planificación participativa, la organización social y la movilización comunitaria, (1992), Nº 11.

CALDERO CABRE, A. "Modelos de Gobierno Municipal" En: CASTILLO BLANCO, F. , ed. Estudios sobre los Gobiernos Locales. Granada: CEMCI, 1998.

CARUCCI, F. Elementos de gerencia local. Manual para Gerentes Municipales.

Caracas: Banco Mundial-ILDIS-Fundación Escuela de Gerencia Social, 1995.

CASTELLS, M. "El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad de la información". En: GINER, S. y SARASA, S., (ed). Buen gobierno y política social. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997.

CUNILL, N. Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad, 1997.

CHARBEL, E. "Programas de desarrollo administrativo y calidad del gobierno del Estado de Puebla, México", Anales. Hacia Nuevos Enfoques de gestión Pública. (1997), No. 3.

CHUMBITA, H. "Innovaciones en la Gestión Pública. Acerca de algunos modelos, experiencias e interrogantes en Argentina", Anales. Hacia Nuevos Enfoques de gestión Pública (1997) ,No. 3.

DAHER, A. "Liderazgo Municipal: modernidad para el país", Revista Interamericana de Planificación. SIAP, (1999), No. 105.

DAHRENDORF, R. Las oportunidades de la crisis. Madrid: Unión Editorial, 1983.

DE TOCQUEVILLE, A. La democracia en América. México: F.C.E, 1978.

FELDMAN, E. "La evolución de la reflexión politológica sobre democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad" [en línea], *Instituciones y Desarrollo* (2001), No. 8-9. http://www.iigov.org/revista/re8_11.htm [Consulta 19 marzo 2002].

FINOT, I. Elementos para una orientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. Trabajo presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública. 1998. Madrid.

FINOT, I. "¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?", *Reforma y Democracia* (1999), No. 15.

FLEURY, S. "Reforma del Estado En América Latina", *Nueva Sociedad* (1999), No. 160.

FUHR, H. "Reforma del Estado y modernización administrativa: acerca del nuevo papel del Estado en América latina" En: HENGSTENBERG, P.; KOHUT, K; MAIHOLD, G., ed, *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.

GARGARELLA, R. "Representación plena, deliberación e imparcialidad".

En: ELSTER, J., ed. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

GINER, S. y SARASA, S., ed. *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997.

GONZÁLEZ CRUZ, F. "Nuevas formas de desarrollo institucional, de organización social y de representación política: realidades, experiencias y desafíos", *Anales. Hacia Nuevos Enfoques de gestión Pública* (1997), No. 5.

HENGSTENBERG, P.; KOHUT, K; MAIHOLD, G., ed, *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.

JESSOP, B. El ascenso del 'Buen Gobierno' y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico [en línea]. Ponencia presentada en el Coloquio Les enjeux des débats sur la governance. Universidad de Lausana, 1996.

<http://www.UNESCO.org/155j/rics115/jessopspa.html> [Consulta: 18 marzo 2001].

MANIN, B. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

MATUS, C. *La Oficina del Gobernante*. Trabajo presentado en el Taller del IESA-Zulia, 1996.

MAURIZI, M. R. "El acceso a la información pública: un derecho de los ciudadanos y una obligación del Estado. El caso chileno" [en línea]. *Magazine Dhial*, (2001), No. 21.

http://www.iigov.org/oogov/pnud/bibliote/dhial21/dhial21_01.htm [Consulta: 16 sep. 2001].

MAYNTZ, R. "Nuevos desafíos de la teoría de la Governance" [en línea] ,Instituciones y Desarrollo, (2000) No. 7. <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/rev/dpcs/mayntz.htm> [Consulta: 6 dic. 2000].

MÉNDEZ, J. L. (1999). "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", Reforma y Democracia, (1999), No. 13.

MENEGUZZO, M. "Repensar la modernización administrativa y el New Public Management. La experiencia italiana: innovación desde la base y desarrollo de la capacidad de gobierno local", Reforma y Democracia, (1998), No. 11.

MOUCHET, A. El control social de la gestión local. La participación ciudadana en acción. Caracas: FUNDACOMUN, 1998.

NORTH, D. C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México: F.C.E., 1993.

NORTH, D. C. Conferencia del profesor Douglas North en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires [en línea]. Conferencia presentada en el evento Desarrollo Institucional y Modernización en Argentina, PNUD-Argentina y Asociados para el Desarrollo. 1998. Buenos Aires. <http://www.undp.org.ar/d-notrh.htm> [Consulta: 6 dic. 2000].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000) Enfoques del Desarrollo Local en América latina desde la década de los setenta [en línea]. 2000. <http://www.cintefor.org.uy/publics.htm> [Consulta: 1 marzo 2001].

O'DONNELL, G. "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho", Instituciones y Desarrollo, (2001), No. 8 y 9. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revistas8_9/docs/revis8_02.htm [Consulta: 5 julio 2001].

OSZLAK, O. "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", Reforma y Democracia, (1997), No. 9.

OSZLAK, O. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado" , Nueva Sociedad, (1999), No. 160.

OVEJERO, F. "Democracia liberal y democracias republicanas. Para una crítica del elitismo democrático", Claves de la razón práctica, (2001), No. 111.

PASQUINO, G. "Gobernabilidad y calidad de la democracia". En:GINER, S. y SARASA, S., ed. Buen gobierno y política social. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997.

PASQUINO, G. La democracia exigente. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

PAYNE, M. "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado", Reforma y Democracia,(1999), No. 13.

PINEDA PABLOS, N. (1996). "El papel de los gobiernos locales en América Latina", Gestión y políticas públicas Vol. 5 (1996), No 2.

PIREZ, P. (1998) Descentralización y Gobierno Local. Conferencia presentada en el IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas, sobre Gobernabilidad, Descentralización y Concertación en los Gobiernos Locales. 1998, Córdoba [Argentina].

PRATS i CATALÁ, J. "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", Reforma y Democracia,(1998), No. 11.

PRATS i CATALÁ, J. "Reforma del Estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina", Nueva Sociedad, (1999a), No. 160.

PRATS i CATALÁ, J. La rehabilitación del Estado en la teoría y en la práctica del desarrollo. Planteamientos neo-institucionales [en línea]. Ponencia presentada en el Taller ¡Ahora las Instituciones! Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano de América Latina. PNUD-Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.. 1999b. México.

<http://www.iigov.org/PNUD/taller/ptaller.htm> [Consulta: 22 oct. 1999].

PRATS i CATALÁ, J. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico" [en línea], Instituciones y Desarrollo, (2001), Nº 10.

http://www.iigov.org/revista/re10_04.htm [Consulta: 19 marzo 2002].

PUTNAM, R. Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa. Caracas: Galac, 1994.

RABOTNIKOF, N. "La caracterización de la sociedad civil", Nueva Sociedad, (2001), No. 171.

SARTORI, G. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

SCHMITTER, P y KARL, T. "Qué es y qué no es la democracia", Sistema, (1993), No. 116.

SEN, A. La democracia como valor universal [en línea]. Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia. 1999. Nueva Delhi. Disponible en:

<http://www.analitica.com/va/economia/opinion/5192428.asp> [Consulta 15 mayo 2002].

STIGLITZ, J. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post-Washington", Reforma y Democracia, (1998), No. 12.

STIGLITZ, J. "Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo" [en línea], Instituciones y Desarrollo. (2000), No. 7.

Disponible en: <http://www.iigov/pnud/revista/rev/docs/participacion.htm> [Consulta: 30 oct. 2000].

SUBIRATS i HUMET, J. "Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los 90", Revista valenciana d'Estudis Autònòmics, (1996), No. 15.

TOBÍO MARTELL, A. Gerencia y Planificación Municipal en Venezuela. Caracas: Publicaciones del CENDES, 1996.

TOURAINÉ, A. ¿Qué es la Democracia?, Buenos Aires: F.C.E, 1998.

TORRES-RIVAS, E. "América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", Nueva Sociedad, (1993), No. 128.

VALLÉS, J. "Presentación", En: BRUGUÉ, Q. y GOMA, R., Coord. Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. "Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local", Cuadernos del CENDES: Descentralización y Desarrollo Local: aportes para una discusión, (1999), No. 40.

VICTORY M. C. "Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica", Serie Síntesis, (2000), No. 6.

VON HALDENWANG, C. "Descentralización y Democracia Local". En: HENGSTENBERG, P.; KOHUT, K; MAIHOLD, G., ed, Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.