

# X Jornadas de federalismo, descentralización y municipio

---

Diciembre, 2004

# Globalización, lugarización y buen gobierno. El papel de lo local\*

---

José Antonio Rivas Leone

Politólogo-Magíster y Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Zulia, Maracaibo-Venezuela. Centro de Investigaciones de Política Comparada (CIPCOM), Postgrado de Ciencia Política. Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela.  
E-mail: joseriv67@hotmail.com

## Resumen

Nos proponemos destacar en el presente artículo, el planteamiento actual expuesto alrededor de la globalización, lugarización y el buen gobierno destacando el papel de lo local en la actualidad. La tesis del buen gobierno como paradigma y propuesta que persigue a partir de una inspiración ética en correspondencia con unas realidades, elevar el desempeño y la calidad de las instituciones, de los liderazgos, gestión y la política misma como condición de gobernabilidad y de alcanzar un buen gobierno. Finalmente, destacamos la relevancia y papel del ámbito local y municipal en el nuevo tejido y arquitectura mundial.

**PALABRAS CLAVES:** Globalización, Lugarización, Buen Gobierno, Gobernabilidad, Democracia, Local.

## Abstract

We set out to emphasize in the present article, the present exposition about globalización, lugarización and good government emphasize the paper of the premises at the present time. The thesis of the good government like paradigm and proposal that persecutes from a ética inspiration in correspondence with realities, to elevate the performance and the quality of the institutions, of the leaderships, management and the same policy like condition of governability and for reaching a good government. Finally, we emphasize the relevance and paper of the local and municipal scope in the new weave and world-wide architecture.

**KEY WORDS:** Globalization, "Lugarización", Good Government, Governability, Democracy, Local.

## A manera de introducción

Difícilmente podemos desconocer que a mediados de los años 90 asistimos a una revalorización en lo referente al abordaje y tratamiento de temas relacionados a las estrategias de desarrollo, descentralización y la reforma del Estado tanto en América Latina, como en el caso particular de Venezuela. De manera que si algo define la década de los años noventa serán indudablemente una serie de transformaciones en los actores, instituciones y procesos sociales, económicos y políticos.

En ese mismo orden de ideas no podemos obviar que se plantea frente al agotamiento o crisis de la democracia en Venezuela, impulsar los procesos de descentralización, transferencia de competencias, elección directa de los gobernadores, alcaldes y concejales entre otras decisiones que sin lugar a dudas daban mayor importancia y protagonismo a lo local, a lo regional, a la ciudad dentro del nuevo esquema y arquitectura del Estado en Venezuela. 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 acuerdo a los planteamientos del neoinstitucionalismo, de entornos favorables para el buen desempeño económico y social. Es decir, en palabras de Morelba Brito serían “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–, y al mismo tiempo promuevan las relaciones de cooperación dentro de la sociedad y garanticen la gobernabilidad”<sup>1</sup>.

Nos encontramos entonces en los noventa con un escenario mayormente definido por la presencia de un Estado de Derecho, una sociedad civil fortalecida y gobernable, además informada y dispuesta a participar en la resolución de problemas públicos, finalmente, nos encontramos con algunos gobiernos con elevada capacidad de respuesta para catalizar el desarrollo y para rediseñarse a sí mismos fundamentalmente desde lo local hacia lo nacional, privilegiando por tanto la esfera local sobre cualquier otro ámbito y nivel.<sup>2</sup>

No podemos desconocer que se han ido estableciendo condiciones para el fortalecimiento de lo local y por tanto hablar de una nueva arquitectura estatal donde lo nacional comienza a ceder espacio, importancia y com-

petencia a lo local. Gracias a los procesos de descentralización –con sus avances, retrocesos y también 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.

## **Globalización, lugarización y buen gobierno**

Siendo así, nuestra propuesta inicial parte de la tesis que la globalización es antes que nada un proceso básicamente de tipo económico y tecnológico, sin embargo involucra otros ámbitos y áreas, en segundo lugar es un proceso que se viene dando ya desde hace algunos años, es decir, la globalización esta marcha desde el momento en que observamos desde hace un par de décadas, el desarrollo de esquemas de integración, la maximización y aumento constante de las relaciones económicas en términos de mercado y de intercambio entre otros aspectos. Y donde la lógica y dinámica económica (mercado) tiende a prevalecer y superponerse sobre la lógica y dinámica política (el Estado).

Por consiguiente partimos de que la globalización de entrada supone internalización, mundialización y expansión de las economías y principalmente de los mercados. Por otra parte, observamos tanto a nivel de la comunidad académica como de los más diversos sectores, un abuso y si se quiere mal empleo del termino. Se observa comúnmente etiquetar y calificar a cuanto proceso como globalización. Es decir, la globalización se ha hecho un término omnipresente del cual se oye hablar en todas partes encontrándose presente en una diversidad de procesos y situaciones.

Dos grandes tendencias marcan el fin del siglo XX y los inicios del siglo XXI: La globalización y la lugarización. Ambos proceso obedecen a razones de cambios de orden tecnológico y fundamentalmente a las nuevas tecnologías como la microelectrónica, los ordenadores, las telecomunicaciones, los nuevos materiales fabricados por el hombre y la robótica. Todo esto va acompañado de cambios económicos, sociales, políticos y culturales<sup>3</sup>.

La lugarización esta referida ciertamente a la singularidad, a una serie de componentes físicos y humanos que hacen alusión al lugar, este último concebido como un determinado espacio geográfico delimitado por

un territorio relativamente pequeño. Asumiríamos que cada lugar tiene su propio ambiente y su propia cultura. La gran paradoja estriba en que frente a la globalización, que tiende a desdibujar la singularidad de las personas, la puesta en valor de los lugares tiene que ver con la satisfacción de la necesidad de identidad, personal y comunitaria. La gente busca reencontrar su propia singularidad y la de los que con ellos viven<sup>4</sup>.

Por otra parte tendríamos que la globalización se presenta antes que un concepto y una categoría de análisis, como un proceso multiforme y complejo debido a las implicaciones, áreas y actores que involucra, asimismo la globalización quíerase aceptar o no genera consecuencias, efectos y nos impacta de distinta forma según sea nuestra economía, ubicación geográfica, recursos y otros, por otra parte no es un proceso homogéneo y uniforme pues se desarrolla de acuerdo a una diversidad de factores y circunstancias, lo que si es un hecho es que se presenta como una realidad que esta a la ofensiva y en expansión y al mismo tiempo tiene fieles defensores y opositores.

La globalización no es un fenómeno nuevo, sino antes que nada un proceso que reviste la intensificación de las transacciones transversales que hasta ahora se incluían en la llamada internalización. Asimismo, la globalización es un proceso que tiene su núcleo y/o esencia en lo económico –lo tecnológico abarcando áreas de finanzas, comercio, producción, servicios e información entre otros<sup>5</sup>

De acuerdo con Francisco González Cruz tendríamos que “la globalización tiene una serie de impactos locales, donde la tendencia es homogenizar el mundo a través del mercado y de los medios de comunicación, atentando de alguna manera contra las culturas nacionales y locales ... las nuevas formas de producción, la facilidad en las comunicaciones y en el transporte, la apertura de las fronteras nacionales y otros fenómenos asociados, determinan, hoy más que nunca, los patrones de manufactura, distribución y consumo<sup>6</sup>.

Ciertamente, las pequeñas empresas locales o nacionales, de capitales vernáculos, no pueden competir con esos productos, por mil diversas razones, la competitividad para las pequeñas firmas locales es ciertamente difícil, la penetración de los bienes y servicios transnacionales ha sido casi total en todas partes, en fin, la economía local tradicional es golpeada muy fuertemente por la economía globalizada.

Otros autores entre ellos Ulrich Beck señalan que la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios<sup>7</sup>

De manera que globalización y lugarización se presentan como dos procesos y fenómenos en continua contradicción y con enormes consecuencias en lo cultural, lo social, lo económico. La lugarización se asume como una cuestión que va más allá de la localización o del localismo, dado que evoca más que un concepto administrativo de transferencia de competencias, una revalorización de la naturaleza de la localidad. Francisco González Cruz señala que la lugarización esta referida a la contrapartida a esa tendencia homogeizadora, razón por la cual, busca la identidad personal y local y privilegia lo autóctono, lo vernáculo, lo natural y lo singular. Tiende así a la heterogeneidad<sup>8</sup>

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, todos estos procesos en sintonía con 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.

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<sup>9</sup>.

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.

Asimismo, 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 transacciones, estimule la eficiencia adaptativa y el aprendizaje colectivo -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<sup>10</sup>.

Finalmente, en lo que respecta lo local, apoyándonos en la propuesta de Morelba Brito asumimos que “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”<sup>11</sup>.

La dinámica modernizadora que demanda la nueva administración pública no sólo esta referida a un nuevo concepto en la manera de disponer, planificar y ejecutar los dineros públicos, sino además se propone un reordenamiento del poder burocrático, buscando que estos no obstaculicen los procesos administrativos, finalmente no puede estar ausente en esta nueva concepción de la gestión de lo público, una optimización y maximización, no solo de los recursos económicos, sino además de los recursos institucionales, tecnológicos y humanos que se disponen para tal tarea.

La búsqueda de un mejor y buen gobierno, debiera ser el ideal de todo gobernante partiendo que un buen gobierno es aquel que, desde el balance intermedio, hasta el final, logra mantener bajos niveles de conflicto e incertidumbre con elevados niveles de poder. Coincidimos con muchos autores al señalar que uno de los dilemas y fallas de nuestros gobernantes

y administraciones públicas, radica en no contar con instituciones, procedimientos y funcionarios adecuados para una eficiente gestión, la inadecuación de estos factores condiciona desde ya el éxito de cualquier gestión, de allí la búsqueda de una armonía y adecuación de las mismas.

Ciertamente las preocupaciones de nuestros gobernantes y gestiones de gobierno actuales, pasan por promover un nuevo pacto social potenciado bajo la forma de lograr coaliciones en torno a propósitos puntuales, tales como el estímulo y libertad de la iniciativa privada, el desarrollo local, la optimización en la gestión de los recursos y las políticas públicas, entre otros.

En América Latina, el rediseño de las formas de gobierno tiene lugar bajo la doble forma de un proceso de reconversión de las formas y modalidades de interlocución entre gobernantes y gobernados, y de un proceso de recomposición de los agentes y agencias responsables del gobierno<sup>12</sup>:

1. En primer lugar, los procesos de descentralización y participación han impuesto el paso de esquemas verticales de interlocución gubernativa hacia esquema más horizontales de interlocución;
2. En segundo lugar, el traslado de unas responsabilidades públicas a los ciudadanos y comunidades locales.

Indudablemente, no podemos desconocer que si por un lado encontramos algunas críticas y distorsiones a los modelos y procesos de descentralización gestados en la región latinoamericana, no es menos cierto por otro lado que el avance de los procesos de descentralización y participación estén propiciando el tránsito hacia un nuevo orden gubernamental en América Latina. Más que un acercamiento del ciudadano al Estado, descentralización y participación están favoreciendo la restauración de los campos de relación entre la sociedad y el Estado. Más que el logro de eficiencia y eficacia pública, descentralización y participación están forzando el rediseño de las formas de gobernar en la región.

En fin, consideramos que la reinención del gobierno se presenta en los actuales momentos de reordenamiento institucional, modernización del Estado y de requerimientos de nuevas y viables propuestas de gestión pública, como una muy pertinente propuesta para ser tomada en cuenta y desarrollarla respectivamente en los diversos ámbitos y niveles gubernamentales de nuestras administraciones públicas y gobiernos.



En la década de 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<sup>13</sup>.

El desarrollo se considera hoy un proceso integral. 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.

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, 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.

Borja y Castells (1997) han precisado acertadamente que es en 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<sup>14</sup>. 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.

## Crisis, reforma del Estado y gobierno local

En estas dos últimas décadas se ha escrito y debatido mucho alrededor del desarrollo, las características y sobre todo la crisis del Estado en América Latina y naturalmente en Venezuela. Sin embargo, se hace necesario precisar una serie de propuestas y de enfoques que nos permitan con rigurosidad determinar que factores, condiciones y actores han incidido para que esa forma institucionalizada de poder que conocemos y definimos con el rotulo de Estado, no sólo asuma algunas transformaciones, sino que además, acuse cierto desgaste y algunos problemas, y comience a hablarse de la presencia de una crisis del Estado como forma hegemónica e institucionalizada del poder político.

Nuestra América Latina a lo largo de su evolución histórica durante el siglo XX ha transitado por una serie de hechos y de situaciones que no podemos nunca obviar en nuestros análisis. América Latina ha visto la sucesión de gobiernos militares, dictaduras de diverso cuño, interrupciones diversas, instauraciones, regresiones, transiciones, resurgimientos de populismo por un lado, asimismo, el Estado ha sumido una serie de facetas, en momentos ha sido más fuerte, más débil, empresario, hotelero, prestamista, principal promotor del desarrollo y de la industria.

Norbert Lechner en un trabajo de hace unos cuantos años señala que “la historia latinoamericana es una larga y rica historia de caudillos, déspotas ilustrados y tiranos sin más, que configuraron una cultura del autoritarismo frente a la cual la democracia ha sido relegada al rol secundario de una ideología subversiva o, en el mejor de los casos, de una legitimación ficticia”<sup>15</sup>.

Lo cierto del caso es que nuestra región ha experimentado los más diversos procesos sociales, políticos, económicos y culturales. Ciertamente “El papel central del Estado, su intervención y autonomización respecto de la economía y la sociedad, han sido y son una constante histórica de América Latina ... El Estado preexiste a la Nación, y como tal ha creado las principales condiciones para la integración internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo”<sup>16</sup>.

Por otra parte merece destacarse que el debate alrededor de la crisis del Estado se plantea y coincide con la crisis de la deuda externa en toda la

región, ciertamente se producen situaciones en la que queda demostrada cierta vulnerabilidad y debilidad del Estado y no sólo comienza a hablarse de la crisis de esta forma de poder institucionalizada, sino que se plantean algunas propuestas y alternativas como salida a la crisis que asume este último.

De manera que algunos planteos asumen la crisis del Estado, como agotamiento institucional y principalmente, como crisis de gobernabilidad. Siendo así, tendríamos que cuando el Estado comienza a registrar un incremento substancial y desmesurado de demandas, e igualmente no cuenta con los suficientes recursos económicos e institucionales para dar respuesta eficiente, se producen situaciones de ingobernabilidad que aunado a problemas de gestiones, declive de los proyectos y partidos, relevo generacional no calificado, junto a la presencia de ciertas distorsiones y vicios, terminan produciendo un cuadro ciertamente crítico del Estado como institución y principal actor del juego político y del entramado institucional.

Unos cuantos autores dedicados a la temática del Estado (desde Marcos Kaplan, pasando Norbert Lechner Y Pablo González Casanova hasta Juan Carlos Portantiero y Atilio Boron) dejan claro los rasgos y competencias (muchas atípicas) que el Estado en América latina asumió en estas últimas décadas. De allí que se hable de un Estado intervencionista-proteccionista y benefactor<sup>17</sup> que tendió a incrementarse como conjunto de respuestas a los retos y reajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva, la hiper-urbanización, los cambios en la estratificación y las movilizaciones sociales, los conflictos ideológicos y políticos, los ciclos de autoritarismo y democratización entre otros.

El Estado asume pues una serie amplia de funciones de represión, control social y político, como arbitro en la solución de los diversos conflictos entre clases y grupos. Además, su papel de mediador y regulador se incrementa substancialmente. Sin embargo, los reajustes y medidas no solventan los problemas de gestión, de rendimientos de las políticas públicas y de lograr que el Estado pueda cumplir eficientemente con sus compromisos y particularmente con las demandas que tiene de parte de la sociedad civil.

Durante toda la década de los años ochenta, se observa procesos de reordenamiento y de graves problemas en cuanto al desenvolvimiento del

Estado, en buena medida producto de continuo y permanente proceso de endeudamiento externo que explota en toda la región a partir de 1982 y se manifiesta como una crisis de la deuda externa.

A partir del estallido de la deuda externa comienzan a aplicarse (en gran medida por imposición externa de los grandes centros económicos y financieros) una serie de programas y de planes económicos que persiguen no sólo detener el proceso constante de caída y crisis de nuestras economías, además, se plantean la promoción y aplicación de medidas de recuperación, estabilización y naturalmente de ajuste, finalmente se plantea como salida a la crisis que asume el Estado, una amplia variedad de reformas del Estado, buscando reducir la capacidad y los términos de intervención de este último en la industria, la economía y lo social.

Tendríamos así que en las dos últimas décadas, Latinoamérica ha pasado por un periodo de transición múltiple que ha afectado no solamente a las instituciones económicas, sino también a las instituciones políticas, sociales y culturales, las cuales están internalizando los costos sociales y de beneficencia en términos económicos y de los valores que representan. El poder del Estado contemporáneo –desde la capacidad para exigir impuestos y distribuir rentas hasta la posibilidad de emplear una fuerza militar– sigue siendo, al menos en una gran parte del mundo, tan amplio como el de sus predecesores. Por ello, tiene más sentido hablar de la transformación o reorganización del poder del Estado en el contexto de la globalización, en lugar de analizar lo ocurrido como un simple proceso de decadencia.

En opinión de José Guadalupe Vargas Hernández “El Estado latinoamericano fue benefactor, protector e interventor, diseñado para dar respuesta a los requerimientos cambiantes del entorno capitalista internacional ... el modelo de Estado de los países latinoamericanos se fundamenta en un populismo político, en un mercantilismo económico y en una sociedad dualizada”<sup>18</sup>.

Para finales de la década de los ochenta, este modelo de Estado evidencia su agotamiento y entra en crisis, evidenciando sus debilidades entre ellas:

- Excesiva burocratización;
- Excesiva corrupción;

- Excesiva ineficiencia del aparato administrativo;
- Presupuestos deficitarios;
- Aumento considerable del endeudamiento externo e interno;
- Inestabilidad macroeconómica;
- Etc.

De manera que frente a los procesos de crisis y reordenamiento se implementan una serie de modelos económicos (casi en su mayoría) con una clara orientación de tipo neoliberal, donde se privilegia el libre mercado y donde lo social queda relegado a un segundo plano durante toda la década de los años ochenta y noventa. Parte de los impactos sociales negativos registrados en toda la región están: el aumento del desempleo y los niveles de subempleo, incrementos en los índices de pobreza, erosión de la popularidad y legitimidad de los gobiernos y administraciones entre otros.

La crisis económica y financiera registrada en nuestros países en los años ochenta, ciertamente profundizó los problemas distributivos y retrasó la provisión de bienes y servicios públicos en la mayor parte de los países latinoamericanos. De manera que frente a los problemas de gestión que acusa el Estado a nivel de la región, se le suman como agravantes e indicadores, que profundizan su situación crítica lo referido a la crisis económica interna de cada uno de nuestros países por un lado, acompañado como se sabe de la explosión de la deuda externa. En el caso de Venezuela, tenemos como un factor que nos diferencia del resto de los países, contar con el petróleo como principal fuente de ingreso económico y financiero del país.

Sin embargo, el que tengamos como recurso al petróleo, no implica que no registráramos serios problemas de gestión, orden y gobernabilidad democrática. A partir de la introducción de los programas económicos de tipo reformista en la década de los ochenta, que no logran controlar la crisis y estabilizar nuestra economía y funcionamiento, se plantea reformas que muchos autores las definen como de segunda generación, para diferenciarlas precisamente de las aplicadas anteriormente, las reformas de segunda generación son básicamente proceso de "reforma institucional" buscando rediseñar el tamaño del Estado, sus competencias, sus instituciones, con lo cual se plantea al mismo tiempo un nuevo modelo de desarrollo mucho más eficiente tanto del sector público como del sector privado.

Por esta razón comenzaremos a registrar en casi todos nuestros países “el fortalecimiento del mercado, la privatización de parte de las empresas estatales, la aplicación de técnicas y enfoque provenientes en la industria privada y concebidos con criterios de gerencia y excelencia con el fin de optimizar la inversión y el propio funcionamiento del Estado, controlar la corrupción y el despilfarro de los recursos públicos”<sup>19</sup>.

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, además de la cooperación, la confianza social y la eficiencia adaptativa, sin olvidar que también les corresponde velar por las oportunidades para la mayoría de los sectores sociales por la transferencia tecnológica y por la sostenibilidad ambiental del desarrollo mismo junto a la modernización del aparato público.

## Los desafíos del gobierno local

No cabe duda que los gobiernos locales asumen en los albores del nuevo milenio importantes desafíos, fundamentalmente en el aspecto de las finanzas, el desarrollo y la promoción de mayores estándares de vida. Sin embargo, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico a partir de la nueva arquitectura estatal cuestión que implica proyectar al Municipio y la región a partir de sus atractivos, potencialidades, recursos naturales, etc. El gobierno local le corresponde utilizar su potencial económico, financiero y natural comprometiéndose en procesos de cambio estructural de la economía local.

La demanda de nuestros ciudadanos estriba y radica en contar con gobiernos locales democráticos, eficientes, transparentes y con una gestión

estratégicamente orientada a crear las condiciones para que eso suceda; de gobiernos que buscan aliados multilaterales, coordinan sus decisiones, interacciones y además negocian con entes del sector público y privado por un lado, sin descuidar lo referido a la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología como pivotes para promover un desarrollo sostenido de sus comunidades.

Indudablemente, 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 directos e indirectos, propios y asignados. 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, Venezuela es un caso emblemático de tal situación.

Dentro de los posibles desafíos planteados a los gobiernos locales estarían:

**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 decisivos 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 legítimos en razón de su eficiencia en la prestación de los servicios públicos que les competen.

Tendríamos en su conjunto en estos últimos años se asume como uno de los mayores retos, la revalorización del territorio, de lo local, asumiendo este último como espacio de integración, como ámbito de desarrollo y progreso donde se integra lo público y lo privado.

## Gobernabilidad y buen gobierno local

En nuestra América Latina, el debate y abordaje 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 de acuerdo a Edilberto Torres-Rivas “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”<sup>20</sup>, 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.

En los recientes abordajes se asume al buen gobierno local como aquel estado y situación definida por aprovechar el aprendizaje social, optimizar el desempeño de las instituciones y estimular en simultáneo la eficiencia adaptativa en su comunidad, al vincularse con ella a través de dispositivos, rutinas y herramientas que perfeccionan la democracia a ese nivel, incrementando por supuesto su calidad e idoneidad.

Morelba Brito precisa acertadamente que 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 institu-



cionales propuestos por la misma sociedad para aprovechar y beneficiarse de las potencialidades territoriales”<sup>21</sup>.

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 como imperativo de una nueva gestión y administración pública con énfasis en lo local. Evidentemente para los gobiernos locales ya no se trata de cumplir y administrar únicamente las directrices de los gobiernos nacionales como hasta hace poco sucedía en buena parte de nuestra experiencia latinoamericana. Hoy a diferencia contamos con nuevas experiencias. Tejidos institucionales y constitucionales, y naturalmente, la revalorización de lo local como ámbito emergente y relevante en los contextos de globalización y en la nueva configuración que asumen los Estados.

## Conclusiones

El debilitamiento del Estado nacional puede ser explicado también por la influencia de procesos de índole económica. Con la globalización de las

finanzas, el poder de los Estados nacionales para controlar los capitales ha disminuido significativamente, por eso es que la capacidad de los gobiernos en materia de política monetaria se ha reducido drásticamente, al punto que muy poco o nada pueden hacer para controlar la cantidad de dinero que crean las instituciones bancarias y financieras. Por su parte, la libertad a los flujos de capitales dificulta a los gobiernos tener certeza de los recursos con los que cuenta para las inversiones dentro de sus fronteras, que favorezcan la cohesión social y el sentido de pertenencia por parte de sus ciudadanos.

La fragilidad del Estado nacional es aún más evidente cuando los mismos presentan dificultades fiscales. Por un lado se ven presionados por las exigencias de sus ciudadanos a la inversión social mientras que de otro, pocas son las políticas o medidas que pueden tomar para evitar cumplir con exigencias de carácter no-nacional, sean éstas producto de convenios en acuerdos multinacionales (como por ejemplo, las resultantes de procesos de integración que establecen los parámetros para el comercio intra-regional), con organismos de carácter supranacional (como por ejemplo las restricciones de emisión que ha establecido el Banco Central Europeo a los países miembros de la Unión Europea) o entes privados (como el repago de capital e intereses a instituciones financieras o individuos tenedores de deuda).

El Estado en América Latina atraviesa durante la década de los años 80 y 90 una serie de situaciones y problemas que dejan ver su fragilidad y situación de crisis. Crisis esta expresada principalmente a través de su incapacidad de dar respuesta eficiente frente a las demandas y obligaciones, problemas de funcionamiento institucional, aunado a constantes depreciaciones, devaluaciones, desempleo, contracción económica y demás indicadores.

A partir de la crisis del Estado se plantean en un primer lugar reformas de primera generación, orientadas principalmente a la incorporación de ciertos cambios y adopción de nuevos patrones referidos a la economía, el mercado y demás. Posteriormente a las reformas (económicas) de la *pri-mera generación* y con el mantenimiento todavía de ciertos problemas de tipo económico-social e institucional se plantean *reformas de segunda generación*, orientadas estas principalmente a una transformación y procesos de reordenamiento de tipo institucional que se orientan claramente a replantear y

redimensionar el tamaño del Estado y de sus instituciones respectivamente, y naturalmente de las funciones y competencias tradicionales.

Recientemente se ha incorporado a partir de ciertos problemas y distorsiones que registran algunos Estados nuevas tesis, planteamientos y paradigmas, entre ellos el Buen gobierno, como propuesta innovadora y eficiente frente a las situaciones de ingobernabilidad, desgobierno e ineficiencia institucional y financiera que padecen nuestros gobiernos latinoamericanos. De forma tal que en la actualidad se demanda en el seno de nuestra sociedad gobiernos más eficientes, junto a la imperante necesidad de elevar la calidad de las instituciones, de la democracia y de la gestión pública a partir del imperativo de fortalecer el gobierno y ámbito local, es decir, fortalecer la ciudad, el municipio y/o ayuntamiento con una participación activa de nuestros ciudadanos y de los diversos organismos multilaterales públicos y privados.

## Notas

- \* X Jornadas de Federalismo, Descentralización y Municipio. Globalización, Lugarización y Municipalización. Mérida, 9 y 10 de diciembre de 2004.
- 1 Cf. Morelba Brito 2002. p. 251.
- 2 Cf. Pedro Medellín Torres 1998.
- 3 Ampliamente Francisco González Cruz, 2001. p. 31
- 4 Cf. González Cruz 2001; Borja; Rivas Leone 2002; 2003.
- 5 Klaus Bodemer 1998. Además Fortunato González Cruz 2003.
- 6 González, 2001. p. 35
- 7 Cf. Beck 1998.
- 8 González, 2001. p.31
- 9 Cf. Morelba Brito 2002. p. 253.
- 10 Véase ampliamente Bresser-Pereira 1997; 2000; Stiglitz 1998; 2000; Prats 1998; 1999<sup>a</sup>; 1999<sup>b</sup>; Fleury 1999; Sen 1999; O'Donnell 2001
- 11 Cf. Morelba Brito 2002. p. 254.
- 12 Cf. Ampliamente Rivas Leone 2002; Además Pedro Medellín Torres 1998. Véase la propuesta de Fortunato González Cruz 2003, alrededor de las bases constitucionales de las relaciones intergubernamentales en Venezuela.
- 13 Encontramos muy pertinentes comentarios al respecto en los trabajos y propuestas de Brito 2003; Arocena, 1995; Borja y Castells, 1997; Medellín Torres 1999; Rivas

- Leone 2002; González, 1997; 2001; Borja, 1998; Finot, 1998; Vásquez, 1999
- 14 Cf. Borja y Castells 1997.
- 15 Cf. Norbert Lechner, 1977. p. 390.
- 16 Véase Marcos Kaplan, 1997. p. 13.
- 17 Cf. Marcos Kaplan, 1997. p. 13-14
- 18 Véase José Guadalupe Vargas Hernández 2001. p. 17.
- 19 Cf. José Guadalupe Vargas Hernández 2001. p. 25.
- 20 Cf. Torres-Rivas 1993.
- 21 Cf. Ampliamente Morelba Brito 2002. 2003.

## Bibliografía

- ARBÓS, Xavier. y GINER, Salvador. *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI de España Editorial, S.A, 1993.
- AROCENA, José. *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. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000: En el umbral del siglo XXI*. Washington D.C.: Banco Muncial, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. *La globalización. Consecuencias humanas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona-España, Paidós, 1998.
- BORJA, Jordi. "Ciudadanía y espacio público", *Reforma y Democracia*, No. 12 (1998).
- BORJA, Jordi. "El gobierno del territorio en las ciudades latinoamericanas" *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 8 y 9. IIG-Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España. 2001.
- BORJA, Jordi. y CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.
- BOTELLA, Joan. "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, Luis Carlos. "Prólogo" En: CUNILL, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. "Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos", *Revista Instituciones y Desarrollo*, (2000). N° 8 – 9. IIG - Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España. 2000.
- BRITO, Morelba. "Buen Gobierno Local y Calidad de la Democracia" en *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 12-13. IIG - Instituto Internacional de Gobernabilidad. Catalunya. España. 2002.
- BRITO, Morelba. "Las reformas de segunda generación en América Latina". La reivindicación de la política" en *Ciencias de Gobierno*. N° 13. Enero-Junio 2003. Maracaibo: IZEPES.
- BRUGUÉ, Quim. y GOMÀ Richard.,ed. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998
- CASTELLS, Manuel. "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, Nuria. *Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad, 1997.
- FINOT, Iván. "¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?", *Reforma y Democracia* (1999), No. 15.
- FLEURY, Sonia. "Reforma del Estado En América Latina", *Nueva Sociedad* (1999), No. 160.
- GINER, Salvador. y SARASA, Sebastián., ed. *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997.
- GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. "Bases constitucionales de las relaciones intergubernamentales en Venezuela" en *Provincia*. N° 10 Mérida. CIEPROL – Universidad de Los Andes. 2003.
- GONZÁLEZ CRUZ, Francisco. *Lugarización y Globalización*. La Quebrada. Universidad Valle del Momboy – CIEPROL. 2001.
- GONZÁLEZ CRUZ, Francisco. "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, Meter Et Al ed, *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: Nueva Sociedad, 1999.

- KAPLAN, Marcos. "El Estado Latinoamericano. Entre la crisis y las reformas" en *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 12 Mérida: Postgrado de Ciencia Política-Universidad de Los Andes. 1997.
- KAPLAN, Marcos. *Estado Latinoamericano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 1996.
- LECHNER, Norbert. "La crisis del Estado en América Latina" *Revista Mexicana de Sociología*. 2/77. Abril – Junio. México: UNAM. 1977.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. *El retorno a la política. La gubernamentalización del Gobierno*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – PNUD – CIDER. 1998.
- MÉNDEZ, Ana Irene y Wilmer MORALES . "Globalización en América Latina: Ajustes, desajustes y perspectivas". *Cuestiones Políticas*. N° 24, Maracaibo, Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público -. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – Universidad del Zulia. 2001.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: F.C.E., 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho", *Instituciones y Desarrollo*, (2001), No. 8 y 9.
- OSZLAK, Oscar. "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", *Reforma y Democracia*, (1997), No. 9.
- OSZLAK, Oscar. "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", *Nueva Sociedad*, (1999), No. 160.
- PASQUINO, Gianfranco. "Gobernabilidad y calidad de la democracia". En GINER, S. y SARASA, S., ed. *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1997.
- PAYNE, Mark. "Instituciones políticas e instituciones económicas: Nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado", *Reforma y Democracia*, (1999), No. 13.
- PRATS i CATALÁ, Joan. "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista", *Reforma y Democracia*, (1998), No. 11.
- PRATS i CATALÁ, Joan. "Reforma del Estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina", *Nueva Sociedad*, (1999a), No. 160.
- PRATS i CATALÁ, Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, (2001), N° 10.
- PUTNAM, Robert. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac, 1994.

- RABOTNIKOF, Nora. "La caracterización de la sociedad civil", *Nueva Sociedad*, (2001), No. 171.
- RIVAS LEONE, José Antonio. *El desconcierto de la política. Los desafíos de la política democrática*. Mérida: Ediciones del Vicerrectorado Académico – Universidad de Los Andes, 2003.
- RIVAS LEONE, José Antonio. "Los desafíos de la globalización y la reinención del gobierno" en *Provincia*. N° 8. Mérida. CIEPROL – Universidad de Los Andes. 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 *Revista Instituciones y Desarrollo*. (2000), No. 7.
- TORRES-RIVAS, Edilberto. "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.
- VARGAS HERNÁNDEZ, José Guadalupe. "Los retos del Estado latinoamericano en el nuevo milenio" en *Revista Ciencias de Gobierno*. N° 9. Enero – Junio. Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES). 2001.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. "Sobre las raíces teóricas del desarrollo económico local", *Cuadernos del CENDES: Descentralización y Desarrollo Local: aportes para una discusión*, (1999), No. 40.