



notas y traducciones



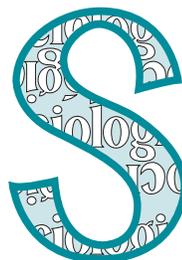
Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional

*José Guadalupe Vargas Hernández**

LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO REGIONAL

LADESCENTRALIZACIÓN de las funciones del Estado nacional es una tendencia vinculada a los cambios en “el modo de acumulación, a la revolución científica y tecnológica, a la reestructuración del Estado y a las demandas por espacios de autonomía planteadas por la sociedad civil” (Marsiglia y Pintos, 2001). Por lo tanto, la reforma del Estado implica una reingeniería de las instituciones orientada al logro de una mayor eficiencia, y una participación más equitativa en los procesos de desarrollo regional, de tal forma que los resultados contribuyan a lograr mayor igualdad.

Sin embargo, la participación popular legalizada e institucionalizada, que refuerza la gobernabilidad democrática y la descentralización política, es relativamente nueva en el contexto de los gobiernos locales en Latinoamérica. La introducción de la descentralización política orientó su contraparte administrativa hacia la gobernabilidad demo-



* Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara. Prol. Colón s/n, Cd. Guzmán, Jalisco, 49000, México. Correo electrónico: jvargas@cusur.udg.mx

crática, el combate a la corrupción en las instituciones, la reducción de la brecha de las iniquidades, así como la mayor participación ciudadana, etcétera. Por lo tanto, el aliento a esta última, mediante procesos de descentralización política y de reordenamiento territorial pueden crear las condiciones para impulsar el desarrollo regional.

Lamentablemente, este tipo de descentralización económica, que introduce externalidades y mecanismos de mercado, crea fuertes disparidades debido a las diferenciaciones regionales y sociales en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos. Para abatir estos contrastes, se requiere la transferencia de recursos desde el centro, mediante mecanismos de compensación a las regiones; una mejor redistribución territorial puede lograrse con la utilización de fondos financieros no condicionados a aportaciones específicas y de libre disponibilidad, y con transferencias que sí están condicionadas.

Las políticas de descentralización deben ir acompañadas de la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad, esto es, liberar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan en la sociedad civil, a fin de servir como suplemento de oportunidades para la participación popular, incluyendo la que atañe a los asuntos político-electorales que corresponden a una democracia más participativa.

Los movimientos sociales que operen en la sociedad civil necesitan estar respaldados por la voluntad política de una eficiente administración, y para que sus acciones sean efectivas, se requiere que tengan un modelo de participación popular —la cual es inherente a su propio voluntarismo—. Pero esta participación, de acuerdo con Castells y Borja (1988: 47), se restringe a la consulta, información y cooperación con la administración local y no a los procesos de toma de decisiones, los cuales siguen siendo prerrogativas de los representantes electos. Con todo, si mediante procesos de descentralización se libera a las administraciones locales de las actividades productivas de bienes y servicios públicos, habrá que determinar las repercusiones en términos de beneficios para el desarrollo regional.

DESARROLLO LOCAL

En vez de ajustar el desarrollo local y nacional a las tendencias y patrones globales, la base para una más articulada integración en los

procesos de globalización deben ser las propias necesidades, sus particularidades y potencialidades, sus ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. En el caso del desarrollo nacional, que promueve el avance local y regional debe caminar en un doble sentido: esfuerzos para un desarrollo estructural, con una amplia cobertura de arriba hacia abajo, y esfuerzos de abajo hacia arriba que enfatizan las peculiaridades de las diferentes localidades y regiones.

Van Hemelryck (2001) define el espacio local como un sistema compuesto de “un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades”. El mismo autor entiende el desarrollo local como “un proceso basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambios para el mejoramiento de su bienestar colectivo”.

Los proyectos de desarrollo local deben tener como fundamento la reconstrucción de su propia realidad y no ser elaborados desde el escritorio de una oficina del gobierno central, de tal forma que se puedan tomar en consideración las necesidades específicas, los recursos y capacidades existentes, las áreas prioritarias y la injerencia de los principales agentes económicos y actores políticos y sociales. Por lo tanto, no existe un modelo único sino distintos proyectos.

Enríquez (2001) plantea la apertura del campo del desarrollo local como la concepción metodológica de trabajo que impulsan las organizaciones de la sociedad civil y que promueve acciones desde abajo para enfrentar la problemática del crecimiento económico y desarrollo social; como resultado de los procesos de descentralización y democratización del Estado, y como respuesta a los requerimientos de la cooperación internacional, la promoción de la reforma del Estado y la tendencia democratizadora. Los postulados extremos de los modelos autárquicos a los modelos globalizadores, con diferentes componentes. No obstante, hasta ahora, el desarrollo local sufre de los efectos recesivos de las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica, que arrojaron un incremento masivo del desempleo, elevación de los niveles de pobreza y desigualdad. Por lo anterior, tiene que ser reorientado para cubrir o minimizar estas deficiencias y los impactos negativos en el renglón social, impulsando y promoviendo proyectos que conlleven nuevas formas de organización e incrementen los niveles de eficiencia, pero también la consecución de una mayor paridad en el acceso a los recursos y beneficios del crecimiento económico.

No obstante, la promoción del desarrollo económico local se mantiene solamente con una orientación en el ámbito del mercado, por lo que sería importante no seguirlo conceptuando subordinado a la eficiencia de los agentes económicos. Precisamente, lo local es el escenario óptimo para la participación individual en la orientación del mercado, pero insuficiente para la participación colectiva (Boisier, 1990).

Así concebida, la posición ideológica de los países avanzados se centra en la emergencia de un "Tecn.-nacionalismo" (May, 1997). El rol de la estructura del conocimiento estratégico en la economía política global está siendo ampliamente reconocida. El futuro pertenece a las economías del conocimiento, con implicaciones en las transferencias de tecnología y de instituciones, mediante métodos verticales y horizontales, estos últimos facilitan el componente tácito o personal del aprendizaje de conocimientos del desarrollo local y general. Los recientes debates relacionados con la competitividad nacional en un sistema capitalista global, se han centrado en el papel del conocimiento estratégico en las actividades productivas y de servicios en organizaciones domésticas y multinacionales. La teoría económica moderna muestra que la producción y distribución socialmente óptima del conocimiento es aquella cuyo costo marginal de proveer conocimiento a otro consumidor es casi cero. Sin embargo, el óptimo de Pareto no se logra en la producción y la distribución del conocimiento, debido principalmente a los derechos de propiedad intelectual que bloquean el libre acceso.

En el modelo actual de desarrollo, la integración social, política e inclusive la económica, quedan supeditadas a los mandatos del mercado, y el Estado ha renunciado a su facultad para garantizarlas. No obstante, la formación de redes de información y de conocimiento es uno de los principales requisitos para esta integración, creando así nuevas formas de relación social que promuevan la dinámica del desarrollo local en los procesos de globalización.

Si bien muchas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) jugaron un importante papel en la formulación de denuncias contra abusos de derechos humanos, en ningún momento se atreven a delatar las atrocidades cometidas por sus patrocinadores, casi siempre organizaciones transnacionales. Además, para imponer la política económica neoliberal, las ONG proporcionan ayuda financiera para proyectos locales y de autoempleo, apoyan capacitación y adiestramiento laboral, promocionan la libre empresa con recursos para la microempresa

y suministran servicios sociales y asistenciales. La articulación de los proyectos de desarrollo locales y regionales con políticas nacionales o globales constituye una de sus tareas prioritarias. Por estar más cerca de las comunidades, dirigen la asistencia a los que verdaderamente la necesitan.

Para que la política social, al igual que todas las políticas públicas, sea incluyente y orientada al desarrollo humano, requiere de la democracia como plataforma para los procesos de toma de decisiones. El desarrollo humano se manifiesta en el espacio local como la expresión del capital social que resulta de la participación de todos los agentes económicos y actores políticos en los diferentes procesos de decisiones. Quienes deciden y formulan las políticas públicas deben descentralizar las operaciones de los programas para llevar los servicios hasta la gente que los necesita. Además, deben saber cómo garantizar la rendición de cuentas y buena práctica, a través de las diferentes unidades de servicio en zonas dispersas.

La tendencia predominante de descentralización política es la del gasto, el cual se vincula con las aportaciones locales para infraestructura básica, educación y salud, principalmente. La descentralización de funciones para la provisión de estos servicios también requiere que se haga lo mismo con la administración de la gestión social. La confrontación de las necesidades del desarrollo local supone inversiones en infraestructura física que no puede ser sufragada con los ingresos fiscales anuales y que, por lo tanto, se necesita financiamiento externo a través de la emisión de deuda pública.

DESARROLLO SUSTENTABLE

Dunning (1997) argumenta que los patrones cambiantes de demanda y avances tecnológicos han repercutido en los costos de transacción y coordinación de la actividad de valor agregado. Las instituciones e infraestructuras culturales sobre las que se lleva a cabo tal actividad han afectado críticamente los méritos de los modos alternativos de la organización económica y, con los años, la combinación óptima de estos modos ha sufrido un marcado cambio, lo cual determina los diferentes niveles de desarrollo sustentable. Sin embargo, para que los pueblos alcancen el óptimo desarrollo sustentable es necesario que, además de una revolución capitalista, logren un desarrollo democrático.

Si el primero se vincula con las formas de organización económica, entonces las actividades empresariales adquieren relevancia por ser la base de las actividades económicas de los individuos, consideradas en tanto que son relaciones entre fines y recursos escasos. Al planificar el desarrollo, se subestiman las variables culturales y se ignora el estudio prioritario de las necesidades manifiestas de los deseos o preferencias de la población. Las organizaciones que se diversifican en los mercados internacionales tienen la tendencia a ser más innovadoras y a desempeñarse mejor. En parte, esto se debe a que participan en mercados mayores, de los que obtienen elevadas tasas de retorno, pero también cuentan con los recursos necesarios para impulsar más y mejores innovaciones.

Las agencias estatales subnacionales funcionan como socios de empresas y asociaciones de negocios fortaleciendo las redes de acción económica ubicadas localmente; es una de las formas para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social, el cual, sin embargo, está muy lejos de ser verdaderamente sustentable —sólo delimitado por una cultura propia y por una moralidad económica—, pues para alcanzarlo se requiere de reformas económicas, políticas y democráticas.

Abordar las discusiones sobre este tema implica preocuparse por los problemas del medio ambiente y por las cuestiones sociales. El primero comprende los elementos ecológicos, económicos, sociales y políticos. El sistema local se inserta en el ambiente ecológico o *ecoware* (Vázquez, 1993) con el que mantiene relaciones. El entorno económico, político y social se inserta en el “macrosistema de referencia” y norma las funciones y relaciones externas del sistema local, que comprende las capacidades instaladas (*software*), los recursos financieros (*finware*) y formas organizacionales (*orgware*). El modo de desarrollo actual está siendo seriamente cuestionado porque no alienta la sustentabilidad ecológica y la justicia social en todos los habitantes del globo.

De hecho, pareciera que las soluciones a los problemas sociales y del medio ambiente se encuentran implícitos en las formaciones culturales de los pueblos. Así, el desarrollo sustentable formula severos cuestionamientos a las prácticas sociales, culturales y ambientales con respecto a las actividades organizacionales y requiere de reformas económicas e institucionales.

Bebbington (2000) nos previene acerca del uso del término desarrollo sustentable para significar “buena administración del medio ambiente”. En otras palabras, lograr la eficiencia de uso del medio ambiente

o ecoeficiencia a largo plazo. El imperativo moral está orientado a la obtención de la justicia social para todos los habitantes del mundo, es decir, de una ecojusticia entre las diferentes generaciones y en el interior de cada una de ellas. Esta ecojusticia tiene un impacto en las operaciones de las actividades de los negocios que tradicionalmente se han distinguido por entregar riqueza material a ciertos grupos de alto consumo. El desarrollo global sustentable conlleva que aquellos que son más ricos adopten estilos de vida acordes con los medios ecológicos. Es en la relación medio ambiente y desarrollo donde se localiza el origen del desarrollo sustentable, el cual reconoce que tiene límites estructurales y naturales.

El desarrollo sustentable es aquel que satisface las carencias del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para cubrir las propias. Colma las necesidades básicas de todos y extiende la oportunidad de realizar sus aspiraciones para un mundo mejor (UNWCED, 1987: 8). Es también un valor que permite hacer una elección moral para aceptar la equidad y la justicia social. Su mayor preocupación es la satisfacción de los requerimientos de todas las personas en el mundo ahora y en el futuro y, por lo tanto, los beneficios y los costos deben distribuirse entre todos.

Streeten (1991) hace referencia a que el término desarrollo sustentable tiene seis diferentes significados: 1) mantenimiento, reemplazo y crecimiento de capitales activos, ambos físicos y humanos; 2) conservación de las condiciones físicas del medio ambiente para la constitución del bienestar; 3) la recuperación del sistema para que le permita ajustarse a las crisis y a los shocks; 4) evitar las cargas a las futuras generaciones de deudas internas y externas; 5) sustentabilidad fiscal, administrativa y política. La política tiene que ser creíble y aceptada por los ciudadanos, de tal forma que exista suficiente acuerdo para llevarla a cabo; y 6) la habilidad de los ciudadanos de los países en desarrollo para administrar proyectos, de tal forma que los expertos extranjeros puedan retirarse sin poner en peligro su éxito.

Redclift (1987) sugiere que:

...el desarrollo debe ser sujeto a una redefinición, ya que es imposible que la acumulación tenga lugar dentro del sistema económico global que hemos heredado sin costos del medio ambiente no aceptables. Ante todo, el desarrollo plantea cuestionamientos a los valores humanos y actitudes, así como las metas definidas por la sociedad y criterios para determinar los costos que tienen que hacerse y por quién.

El desarrollo sustentable, si es que hay una alternativa al desarrollo no sustentable, implicaría un receso dentro del modelo lineal de crecimiento y acumulación que finalmente sirve para debilitar los sistemas de apoyo de la vida del planeta.

El desarrollo sustentable se usa para motivar las iniciativas económicas, políticas, legales, que buscan resolver la problemática económica, social y del medio ambiente. La sustentabilidad debe asegurarse en esas áreas así como en las de orden político, cultural, científico y tecnológico. El desarrollo, por tanto, se encuentra limitado a los costos ambientales aceptados. Sin embargo, hoy día no es sustentable porque los costos humano y del medio ambiente son inaceptables.

Actualmente se privatizan los beneficios y se socializan los costos. El mismo proceso de integración comercial es apoyado por el Estado-nación, quien está solícito a pagar socializando los costos y riesgos de las empresas, pero las corporaciones empresariales están obligadas a dirigir sus energías a la satisfacción de todos los aspectos del desarrollo de las generaciones actuales y futuras en el contexto industrial.

El propio concepto de desarrollo sustentable debe estar relacionado con la competitividad de la economía, el nivel de desarrollo social y por un modelo de nación. Para alcanzarlo es necesario lograr resultados en las reformas económicas e institucionales. La satisfacción de las necesidades de la población está influida por el grado de desarrollo económico y social. Las raíces epistemológicas de un desarrollo no sustentable pueden localizarse en la concepción lineal de progreso de la era moderna.

Tampoco resulta fácil determinar hasta qué punto los regímenes supranacionales y las administraciones nacionales necesitan modificar sus agendas y prescripciones de las políticas, en virtud de la creciente movilidad de los recursos. Por un lado, está la definición por una mayor función de las instituciones del mercado para autorregular las formas de organización económica y la asignación de los recursos, y por el otro, la concepción neoestructuralista de las limitaciones del mercado como asignador óptimo de los recursos. Es en este sentido que la organización económica se halla íntimamente relacionada con el desarrollo sustentable de los pueblos.

La práctica de políticas públicas y una política económica que promueva un crecimiento que provea los recursos para sostener una política social capaz de mejorar la equidad en la distribución de los beneficios es un requisito necesario, aunque no suficiente, para ampliar

las opciones y oportunidades al pleno desarrollo humano. Así, por ejemplo, la preservación del medio ambiente es indispensable para el futuro desarrollo humano, condición que, sin embargo, no es suficiente para el desarrollo sustentable, el cual, como política de Estado, no ha producido los resultados esperados ni los cambios en comportamientos y actitudes que se precisan.

Por tanto, en una economía capitalista, los modos como se organiza la actividad económica —roles de los mercados, jerarquías, alianzas entre empresas y los gobiernos— se han vuelto más complejos. En las economías en desarrollo, siguiendo la propuesta de los países desarrollados, son las fuerzas libres del mercado las que orientan sus objetivos de crecimiento económico y su desarrollo social, aunque no señalen cómo lograr el desarrollo sustentable en armonía con estos objetivos.

Por supuesto que aquí el concepto de desarrollo sustentable está enfocado hacia la obtención de una racionalidad de medios-fines según el concepto weberiano. En un sistema de libre mercado, por ejemplo, no existe forzamiento para la producción de acuerdos sobre cualquier cosa, de tal forma que toda acción puede ser tomada, pero ajustándose a esta racionalidad en la relación medios-fines. Mientras, el sistema socialista pregonaba que los medios de producción y distribución debían ser propiedad del Estado y administrados por éste en sustitución del mercado.

Las tensiones que existen entre el crecimiento económico y el desarrollo se fundamentan principalmente en la concepción del desarrollo sustentable, el cual formula serios cuestionamientos sociales, culturales y ambientales a las prácticas de las organizaciones. Lamentablemente, este enfoque no ha producido los resultados esperados en materia de reformas económicas e institucionales.

En consecuencia, es menester establecer nuevos esquemas de colaboración entre la sociedad y el mercado. Los cambios endógenos de los procesos de desarrollo económico tienen su origen en las nuevas combinaciones de estos recursos. Schumpeter (1962, 1934) describió este proceso como una destrucción creativa, un proceso evolutivo que “incesantemente revolucionaliza la estructura económica desde dentro, incesantemente destruyendo la vieja estructura e incesantemente creando una nueva”.

La discusión por la búsqueda de una mayor significación al valor del trabajo frente al capital no concluye todavía. Las economías de mercado se organizan en distintas formas para emprender y coordinar

sus actividades dentro y entre sus diferentes unidades de acción. Si el desarrollo sustentable está íntimamente relacionado con estas formas de organización, por lo tanto, las actividades empresariales son fundamentales porque crean las bases de las actividades económicas.

GESTIÓN PÚBLICA LOCAL DEL DESARROLLO

El avance de los proyectos y las reformas para la transformación siempre es modificado por las acciones de los actores (Giddens, 1984; Clegg, 1990). Los costos y beneficios de la reforma económica, política y social pueden ser compartidos por los diferentes agentes dentro de marcos institucionales que faciliten la participación ciudadana. La reforma económica implica modificaciones en el sistema político, el desarrollo de las instituciones políticas y la reforma del Estado. La participación de los ciudadanos en la gestión pública es uno de los objetivos de los procesos de gobernabilidad democrática. Para que la asociación y la participación ciudadana adquiera valor como instrumento democrático debe ir acompañada de libertad de expresión.

La flexibilidad organizacional queda manifiesta en la menor rigidez de los sistemas de producción y acumulación, que junto con la perspectiva de los costos de transacción permiten que las organizaciones lleguen a ser más elásticas a través de la desintegración vertical y horizontal. Los costos atribuidos a la distancia se incrementan en importancia proveyendo un fuerte incentivo para el aglomeramiento geográfico (Appelbaum y Henderson, 1995). Esta flexibilización se expresa en estructuras de redes que facilitan las interrelaciones que tienen que desarrollarse en los diferentes niveles espaciales: local, nacional, regional y global, dando paso a la emergencia de una sociedad de redes apoyadas en la tecnología informática. La formación e integración de un sistema de redes de participación directa en la gestión pública local permiten la reinención del espacio geopolítico y otorgan a los gobiernos locales las competencias requeridas para afrontar los retos de la globalización.

Conviene más hablar de transformación de las funciones del Estado-nación que de su inminente eliminación. Sin embargo, esas mutaciones no siempre van siguiendo una misma dirección. Ya no es el Estado-nación modelado como un actor que tiene coherencia y un destino propio dentro de una jerarquía de poder internacional y

producto de una racionalidad de intereses. El espacio político del Estado-nación ya no se identifica ni depende del ejercicio soberano sobre un territorio nacional delimitado. Éste se redefine para centrarse más en la gestión pública local bajo una nueva estructura territorial local.

Lo que la reforma del Estado está haciendo es transferir la responsabilidad para la gestión y resolución de conflictos sociales a los gobiernos locales, la cual queda condicionada a la estructura social de las localidades. El instrumento de la reforma del Estado y modernización política es la descentralización del poder político hacia las instancias locales. Para que la reforma del Estado se centre en un redimensionamiento de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, se requieren procesos de descentralización orientados a una gestión pública más eficiente.

La construcción territorial del espacio de las decisiones públicas de abajo hacia arriba, que privilegia con una mayor autonomía al gobierno local, debe considerar la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública. El desarrollo local es un proceso orientado por estrategias y políticas que articula esfuerzos y recursos de agentes económicos y actores políticos con capacidad de acción territorial, para lograr objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y mayores niveles de bienestar de la población. Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio (Marsiglia y Pintos, 2001). Por lo tanto, no existe un modelo único de desarrollo local sino distintas propuestas de proyectos.

Los actores son las personas e instituciones que realizan acciones directas en un territorio, así como también las “estructuras, organismos y personas que por misión o acción tienen un lugar y un papel en los engranajes de los intercambios locales” (Cachón, 1996). Tomando en consideración que el término local se asocia tanto a un territorio físico definido, como a un grupo en movimiento en un espacio móvil, Van Helmeryck (2001) define una localidad o un sistema localizado como “un conjunto de elementos en interacción dinámica, localizado dentro de los límites de un espacio físico determinado, organizados en función de un fin”. Una redefinición del territorio es la base para el nuevo espacio geopolítico que requiere la gestión pública local para involucrar a los diferentes actores y agentes en la promoción del desarrollo de la sociedad.

Este conjunto de elementos se refiere a las personas que viven habitualmente y a las unidades económicas establecidas en un territorio.

Marsiglia y Pintos (2001) conciben el territorio local/regional como una dimensión económica, una dimensión identitaria e histórica, una comunidad de intereses y como espacio con un potencial endógeno para potenciar el desarrollo. La reinención del espacio geopolítico del gobierno local implica una nueva estructura territorial en la cual la gestión pública municipal se manifiesta como el escenario en que los diferentes actores y agentes interactúan en proyectos de colaboración conjunta para la solución de sus propios problemas.

La creación de un sistema democrático en los gobiernos locales y municipales permitirá la participación estrecha de la ciudadanía en los asuntos de la gestión pública y el fortalecimiento de la identidad comunitaria. La reinención política del gobierno local tiene su expresión en el fortalecimiento espacial de las competencias del municipio en materia de desarrollo. Las tres relaciones más importantes en la reforma del Estado son aquellas de regulación que se dan entre los agentes privados y del gobierno; las de vigilancia y supervisión entre los políticos y los burócratas y las de responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) entre los ciudadanos y los políticos.

La evidencia sugiere que la conexión positiva entre el crecimiento y los ingresos de los pobres no ha cambiado mucho durante el periodo de la globalización. El análisis entre las variables pobreza y desigualdad con el gasto social en Latinoamérica muestra una correlación negativa y una baja eficiencia de la gestión pública en el área social en las últimas dos décadas, ya que se ha dado prioridad al equilibrio macroeconómico.

Esta gestión pública, al decir de Molina (2001), debe descansar en cinco variables que profundizan los retos que resultan de una participación ciudadana y de procesos de descentralización: la ciudadanía efectiva, desarrollo económico local, gestión territorial, sociedad de la información y desarrollo sostenible. Sin embargo, este gasto social en la región latinoamericana se elevó casi a 25% durante la década, pero las tasas de retornos sobre las inversiones son muy bajas, debido a factores diversos, como la corrupción.

El gobierno local está involucrándose cada vez más en un fuerte y persistente apego al concepto de autosuficiencia y autonomía; ha sido relegado a una política de descentralización que limita la reforma del Estado y a ser el ejecutor de lineamientos y decisiones que se toman en otros niveles. La reconstrucción territorial que privilegia al gobierno local en la determinación autónoma de espacios de decisión

pública de abajo hacia arriba tiene que promover la corresponsabilidad de las competencias en la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno y en la concertación de proyectos conjuntos de desarrollo entre los sectores público y privado. Esto, entre la mayor parte de los líderes de los grupos representados en los consejos (Leach *et al.*, 1994), a pesar de que no todas las decisiones pueden ser descentralizadas a las instancias de poder local.

La participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debe limitarse a la elección de representantes, puede asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados, y participar en decisiones de gestión pública local, como el gasto público e inversiones, así como en la obtención de fondos e ingresos presupuestales.

Para superar parte de estos problemas es conveniente una nueva territorialización a efecto de que, mediante la formación de asociaciones que mancomunen los recursos y esfuerzos de varios municipios, se formalicen propuestas concretas de desarrollo y se creen instrumentos de apoyo a la gestión municipal acorde con el desarrollo regional. La gestión pública local requiere de una delimitación de la estructura territorial para aprovechar las ventajas de las negociaciones y estrategias del asociacionismo.

Dadas las limitaciones espaciales, de capacidades y de recursos, estas nuevas formas de asociacionismo de municipios para la producción y entrega de servicios públicos trascienden la división política misma para encontrar soluciones conjuntas a problemas similares en forma más efectiva y gracias a la generación de economías de escala. Los municipios orientan su desarrollo en función de las estrategias del mercado, por lo que la satisfacción de los requerimientos y demandas de los agentes económicos tiene como finalidad incrementar la competitividad.

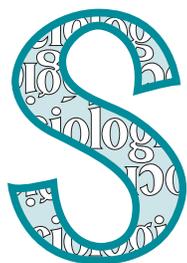
En la descentralización administrativa, la gestión de decisiones políticas territoriales implica su adopción en los niveles locales inferiores. La gestión pública local exige un nuevo diseño y reingeniería de la estructura territorial para aprovechar las ventajas de la participación social local. La participación en la gestión administrativa se extiende a las organizaciones políticas y sociales.

La participación ciudadana en los procesos de descentralización política es muy limitada. Esta última permite a los gobiernos locales estimular la participación ciudadana para un mejor sistema redistribi-

butivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. La participación ciudadana debe ser alentada por los gobiernos locales en los procesos de gestión pública, como en las decisiones presupuestales de gasto e ingresos, sobre todo en aquéllas que afectan el uso eficiente de sus propios recursos y el aprovisionamiento de bienes y servicios públicos

Una política de descentralización exitosa debe crear estructuras de autogobierno regional, al mismo tiempo que permitir el desarrollo de actores sociales capaces de autoadministrarse y de crear una identidad, lo cual implica la necesidad de “construir” la región en términos sociales (Boisier, 1990: 143; Schönwälder, 1997: 763). La falta de flexibilidad del Estado-nación para reaccionar a los acelerados cambios de la globalización económica y la inercia de sus pesadas estructuras, que no responden a las actuales demandas de la ciudadanía, hace necesario fortalecer a las regiones.

La región se define en general como “un área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos con una fuerte tendencia hacia tal unificación. Es decir, con el predominio de ciertos factores tanto comunes como complementarios, que generan una suerte de identidad” (Boisier, 1990). Una nueva delimitación del espacio territorial del gobierno local es un requerimiento para promover una gestión pública orientada a lograr la participación social de los principales actores y agentes en la solución directa de sus problemas.



BIBLIOGRAFÍA

- Appelbaum, Richard y Jeffrey Henderson
1995 "The hinge of history: Turbulence and transformation in the world economy", en *Competition & change*, vol. 1, núm. 1.
- Bebbington, Jan
2000 *Sustainable development: a review of the international development Business and accounting literature* (Working paper 00-17, Aberdeen Papers in Accountancy, Finance & Management), University of Aberdeen, Aberdeen.
- Boisier, Sergio
1990 *La descentralización: un tema difuso y confuso*, ILPES (Serie Ensayos, Documento 90/05), Santiago de Chile.
- Cachón, Lorenzo
1996 *Mandamientos (10) para el desarrollo local desde las experiencias europeas para el desarrollo local*, ponencia en el Seminario nacional políticas de empleo y gestión municipal, Universidad Católica del Uruguay, Agencia Española de Cooperación Internacional, Montevideo, 10 al 12 de septiembre.
- Castells, M. y J. Borja
1988 "Urbanización y democracia local en América Latina", en M. Castells *et al.*, *La ciudad de la democracia*, Vector, Santiago de Chile, pp. 7-75.
- Clegg, S.
1990 *Modern organizations*, Sage, Londres.
- Dunning, John H.
1997 "Governments and the macro-organization of economic activity: an Historical and spatial perspective", en *Review of International Political Economy*, vol. 4, núm. 1, primavera, pp. 42-86.
- Enríquez V., Alberto
2001 *El desarrollo regional/local*, FUNDE (documento de trabajo), San Salvador.
- Giddens, Anthony
1984 *The constitution of society*, University of California Press, Los Angeles.
- Leach, S., J. Stewart y K. Walsh
1994 *The changing organization and management of local Government*, Macmillan, Londres.
- Marsiglia, Javier y Graciela Pintos
2001 "La construcción del desarrollo local/regional: Temas, actores y nuevas modalidades de intervención", en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 78-79.

- May, Christopher
1997 "From international political economy to global political economy. The International Political Economy Yearbook Series: an assessment", en *Political Geography*, vol. 16, núm. 7, pp. 605-615.
- Molina, Carlos Hugo
2001 "La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad democrática", en *Magazine 18*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, junio [disponible en http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18_03.htm].
- Redclift, M.
1987 *Sustainable development: Exploring the contradictions*, Methuen, Londres.
- Reich, Simon
1998 "What is globalization? Four posible answers", en *Working Paper*, núm. 261.
- Schönwälder, Gerd
1997 "New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American local governments", en *Development and change*, vol. 28, pp. 753-770.
- Schumpeter, Joseph A.
1962 *Capitalism, socialism, and democracy*, Harper (Torchbook edition), Nueva York [1942].
1934 *The theory of economic development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Streeten, Paul
1991 *Future generations and socio-economic development-Introducing the long-term perspective*, inédito.
- UNWCED
1987 *Our common future (The Brundtland Report)*, United Nations World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.
- Van Hemelryck, Libero
2001 "El enfoque sistémico del desarrollo local", en *Manual enfoque sistémico y desarrollo local*, Escuela de Planificadores Sociales, SUR.
- Vázquez Barquero, Antonio
1993 *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*, Pirámide, Madrid.