

GOBIERNO LOCAL, GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

Luis Manuel Urriza

Abogado y Especialista en Integración Latinoamericana

I. Introducción

La conformación del mundo que nos legó la Segunda Guerra Mundial está cambiando. Por un lado, el desarrollo y abaratamiento de las comunicaciones ha permitido la progresiva deslocalización de las cadenas productivas en pos del aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas, y generó así un nuevo paradigma productivo: el posfordismo. Por otro lado, a la vez, se produce una homogeneización cultural a escala mundial. Estos fenómenos constituyen lo que se ha dado en llamar “globalización”.

Paralelamente, y en procura de una mejor inserción en este contexto, numerosos países han encarado un proceso de integración regional, al mismo tiempo que los organismos internacionales y supranacionales han ido asumiendo potestades que eran propias de los Estados nacionales.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales que siempre han tenido mayor estabilidad y radio de acción en su planificación que los organismos gubernamentales, así como menores limitaciones por motivos de jurisdicción nacional, asumen la acción del Estado en áreas tales como investigación avanzada y desarrollo, programas de salud, cooperación internacional y servicios públicos¹.

A nivel subnacional el Estado-nación, en la mayoría de los países, ha emprendido la tarea de realizar una descentralización político-administrativa a fin de –al menos en lo discursivo– promover un reforzamiento de la estructura democrática y procurar que sean las propias comunidades locales y provinciales las que den solución a sus problemas a partir del diseño de políticas particulares².

¹ CLEVELAND Harlan; *Nacimiento de un nuevo mundo*; Madrid, El País/Aguilar, 1994.

² Véase Gráfico 1

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia.

Al modificarse el posicionamiento y la responsabilidad del sector público subnacional y de la sociedad, municipios y provincias, departamentos o estados son los que ahora pueden y deben ofrecer respuestas frente a los nuevos escenarios y desafíos. Este trabajo aborda la descentralización, la democracia y el paradigma posburocrático, con el objeto de analizar las implicaciones que tienen sobre los municipios y el desarrollo local en el marco de la integración regional³.

II. Globalización e integración

No existe una conceptualización unívoca acerca de la globalización. Por mi parte entiendo que la globalización constituye el resultado del desarrollo de los medios de comunicación, que poco a poco han producido una transculturización y, por lo tanto, una homogeneización de valores a escala mundial, diferenciándola de la interdependencia, la cual alude a la dependencia creciente –aunque no en términos equilibrados– entre los

³ Véase Gráfico 2.

países con relación a las materias primas, la tecnología y el capital⁴.

Las transformaciones que sufrió la economía internacional a partir del decenio de 1970, centradas en el nuevo modelo productivo posfordista, han implicado la deslocalización de las grandes plantas de las metrópolis. En este contexto, las políticas de atracción de inversiones y de desarrollo, diseñadas desde el ámbito local, cobran importancia fundamental. A partir de ello ha surgido la consigna “*pensar globalmente y actuar localmente*”, lo que ha dado origen al neologismo “*global*”.

Como bien señala Scribano “*la globalización no es una sinfonía ejecutada meticulosamente por instrumentos localizados en diferentes espacios, es más bien una sesión de jazz donde la improvisación y la diferencia es la regla de la presentación de una misma idea y sensaciones. Por ello, la sutileza consiste en mostrar diferencia cuando existe homogeneidad*”⁵.

Por su parte, a partir del decenio de 1970 la integración regional⁶ dejó de ser una estrategia defensiva dirigida a la creación de espacios económicos protegidos de la competencia externa para adquirir una participación activa en las políticas económicas orientadas a la apertura de los mercados, al aumento de la competitividad, y a las iniciativas empresariales, con el objeto de lograr una mayor participación en los flujos de comercio e inversiones mundiales incrementados por la globalización. De allí el dinamismo integrador del decenio de 1990.

Es dable decir que la integración es un instrumento para el tan ansiado desarrollo, pero ello dependerá del modelo que se escoja y de los mecanismos que se establezcan, ya que no todos los modelos son funcionales al objetivo señalado.

⁴ Por cuestiones prácticas, en este trabajo se emplea la palabra “globalización” abarcando ambos conceptos: transculturización e interdependencia.

⁵ SCRIBANO, Adrián; *¿Qué podemos entender por globalización?*, en: <http://uesiglo21.edu.ar/iiop%20documentos/QUE%20ES%20LA%GLOBALIZACION.htm>

⁶ Se entiende a la integración como el “*proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados Parte, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen*”, concepto elaborado por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

III. Descentralización

La administración centralista y el régimen piramidal de democracia representativa fueron el modelo de organización social, pública y privada, que sirvió para solucionar la incomunicación y desvertebración física de los territorios nacionales, la precaria capacitación técnica de los funcionarios, la desinformación y el aislamiento producido por distancias que parecían infranqueables. El centralismo se fue agotando, fundamentalmente, porque se rompieron las barreras de la incomunicación, se logró conquistar la integridad nacional, se formó un funcionariado subnacional capacitado y la ciudadanía pasó a privilegiar la idea de una democracia participativa por sobre la de democracia representativa, dando lugar a los procesos de descentralización.

Borja define a la descentralización como *"...un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto (una sociedad o colectividad de base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente"*⁷.

Al decir de Jaime Ahumada Pacheco: *"...el proceso descentralizador se constituye de manera tridimensional:*

- *"como una descentralización o desconcentración administrativa y/o de servicios públicos (salud, educación, vivienda, etc.) con distintos niveles de autonomía;*
- *"como una descentralización en el área de la planificación del desarrollo con diferentes grados de autonomía en relación a las inversiones regionales; y*
- *"como una descentralización político-administrativa que se expresa en la delegación de competencias, atribuciones y capacidades desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales"*⁸.

⁷ BORJA, Jordi; *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*; Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988, pág. 65.

⁸ AHUMADA PACHECO, Jaime; *El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización*; Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), LC/IP/R 147, 28 de octubre de 1994, pág. 6.

Este fenómeno descentralizador hace emerger un municipio caracterizado por nuevas competencias, atribuciones y recursos; capaz de intervenir en la prestación de servicios públicos y sociales; mejorar el empleo; ejecutar proyectos productivos y de inversión pública. La descentralización acerca la toma de decisiones a la sociedad en áreas estratégicas de gestión, a nivel presupuestario y de políticas económicas.

Sin embargo, muchos de los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en América Latina bajo el lema de una mejor eficiencia, transparencia y mayor participación ciudadana, ocultan una transferencia de responsabilidades políticas y financieras desde el ámbito nacional al subnacional sin los debidos recaudos –dotación de los recursos humanos, organizativos y económicos necesarios– para una asunción exitosa de ellas.

VI. Democracia

Un proceso de integración reviste tal envergadura que requiere del consenso y la participación activa de la ciudadanía. A pesar de ello existe una ausencia prácticamente total de participación ciudadana en las instituciones supranacionales u organismos intergubernamentales que comandan dichos procesos⁹. Pareciera ser que los procesos de integración se consideran democráticos –o al menos se conforman– con gobiernos en los países miembros elegidos democráticamente.

Cabe señalar que son múltiples las razones que hacen necesaria la participación activa de la ciudadanía en un proceso de integración. En primer lugar, su ausencia pone en tela de juicio la legitimidad de las decisiones que se toman a nivel regional; en segundo lugar, el proceso se potencia con una real democratización ya que se logra crear en la población un sentimiento de pertenencia al mismo. Por último, la necesidad de participación deviene justa y necesaria por cuanto serán los ciudadanos –destinatarios del proceso– quienes, en definitiva, disfrutarán de los beneficios y padecerán los eventuales perjuicios que deriven de él.

Se toma necesario, entonces, tener en cuenta que la integración es un fenómeno de

⁹ En algunos casos, tales como la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano, el MERCOSUR y la Unión Europea se han previsto algunas instituciones –tales como parlamentos regionales o foros sociales– en los cuales a los distintos actores sociales solo les cabe una participación indirecta y siempre de índole consultiva y no decisoria en la marcha de la integración regional.

densificación de las interacciones sociales de naturaleza solidaria¹⁰ y no un fenómeno de incorporación de los individuos a un proceso al que no sienten pertenecer, o les resulta ajeno a sus expectativas e intereses.

Al tener en cuenta que la mayoría de los países involucrados en procesos integrativos están encarando su descentralización, y que los municipios constituyen la estructura más pequeña del Estado –más cercana a los ciudadanos–, se podría inferir que son ellos la unidad más apropiada para hacer posible la participación de los actores sociales. Los municipios constituirían el nexo entre los ciudadanos y la estructura decisional regional, lo cual permitiría dotar al proceso de mayor legitimidad, estabilidad y equidad en las decisiones a tomar.

VII. Desarrollo local

Como ya se ha visto, la globalización genera que la definición de políticas de fomento económico desde la administración central del Estado no resulte apropiada ni eficiente cuando se requiere una institucionalidad mucho más cercana a los problemas, potencialidades y especificidades de lo local.

Bien sostiene Vallejo Mejía que el modelo de desarrollo debe ser regional, participativo, concertado y descentralizado. Considera al municipio como el escenario territorial adecuado para lograr que los protagonistas sean tanto los individuos como el sector privado, la comunidad en su conjunto¹¹. En este escenario la intervención de los niveles superiores de la administración pública con relación a los inferiores pasa a ser, *“...primordialmente, de apoyo y menos de ejecución directa, en una pirámide en la que ésta última disminuye a medida que se asciende hacia el nivel nacional. Ese principio debe ser complementado con el de subsidiariedad, de acuerdo con el cual instancias superiores deben intervenir en problemas que le competen a instancias inferiores solo en la medida en que éstas lo necesiten y lo soliciten”*¹².

¹⁰ ERRANDONEA (h), Alfredo; “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, en: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*; Año 3, N° 9, Buenos Aires, CEINAR, 1977.

¹¹ VALLEJO MEJIA, César; “El municipio como escenario del desarrollo económico y social”, ponencia presentada en el Seminario Internacional El municipio como promotor del desarrollo económico local, Proyecto SACDEL, *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales*, Capítulo Latinoamericano de IULA, N° 13, Quito, abril de 1993, pág. 26.

¹² VALLEJO MEJIA, César; ob. cit., pág. 32.

Es así que la administración local debe crear los canales e infraestructura necesarios para hacer efectiva la participación de los vecinos en el diseño de las políticas locales de desarrollo, como así también las vinculadas al proceso integrativo.

La descentralización del Estado y la necesidad de diseñar políticas de desarrollo local genera nuevos retos a la organización administrativa, la cual debe modificar sus procedimientos de hacer políticas públicas basada en lo que se ha dado en llamar “paradigma post-burocrático”.

VIII. Post – democracia

En la actualidad, el gerenciamiento del Estado sufre profundos cambios producto de la evolución de la organización burocrática hacia una post-burocrática, tal cual lo ha señalado Barzelay, con el fin de responder a las nuevas concepciones y códigos culturales.

La organización del paradigma burocrático, articulado y popularizado por Max Weber, puede ser representada mediante un sistema piramidal, cuyas características son la división interna del trabajo; la especialización y diferenciación funcional; la separación entre funciones y personas; y la estructura jerárquica basada en la confianza en los procedimientos escritos y formales¹³. Este tipo de organización se basa en profesionales expertos para la detección de problemas y la estructuración de sus soluciones, reduciendo a los ciudadanos a un papel meramente pasivo.

En cambio en la organización pública post-burocrática o post-gubernamental¹⁴ la dirección se caracteriza por la capacidad de gobierno, la descentralización, la delegación y el liderazgo; la gestión está destinada a planificar, programar, desarrollar metodologías y procedimientos flexibles, perfeccionar el control democrático y la eficacia económico-social; y la ejecución relaciona participación-ejecución-control democrático y eficiencia-

¹³ WEBER (1964, pág. 1992), citado en AMOROS PERICH, Moisés; “Participación ciudadana y posburocracia en el gobierno local”; <http://www.gva.es/publicaciones/revista/rvea23/amoros-6.html>.

¹⁴ Dubnik (1994) señala diferencias importantes entre las teorías que claman ser posburocráticas. El autor las clasifica en tres categorías: Estado mínimo; desregulación gubernamental y reinención gubernamental, lo que revelaría que el nuevo paradigma aún no está totalmente definido; en VINELLI, Andrés; “Bureaucracy and post bureaucracy at the same time: towards and agenda for argentine public management”, *Documento 19*, junio de 1999. www.fgys.org/pdf/docu19.pdf.

calidad del servicio¹⁵.

Esta modalidad de la administración pública se inspira en los principios de flexibilidad e interacción-cooperación ciudadana en la función pública. En esta concepción la administración pública es entendida como interrelación entre las organizaciones del gobierno y las privadas, no gubernamentales y comunidad. La relación de la Administración con los ciudadanos, en el marco de la descentralización, es de involucramiento, intentando lograr su adhesión a las normas¹⁶.

Este paradigma implica un cambio cultural de la ciudadanía y del funcionariado, valorándose la creatividad y la respuesta a las demandas de los ciudadanos y asignándosele una creciente importancia a la satisfacción del usuario o destinatario del servicio o política; ello choca con la cultura burocrática tradicional centrada en el cumplimiento de las reglas y los procedimientos¹⁷ antes que en los objetivos y resultados de la gestión. La adopción del paradigma posburocrático hará viable tanto la democracia participativa, como la concreción de un modelo de desarrollo local que se adapte a las necesidades y posibilidades de la comunidad y brinde respuesta a los desafíos de la globalización e integración regional.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia.

¹⁵ *Ídem* nota 14.

¹⁶ Dirección de Estudios e Investigación –Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), "Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas", serie "Documento de apoyo a la capacitación", Buenos Aires, 1997, págs. 28 a 32.

¹⁷ El problema que algunos autores señalan en el paradigma post-burocrático de Barzelay se relaciona con que en el caso de países con altos niveles de corrupción, la relajación de los controles administrativos puede llevar a un estadio de corrupción rampante.

IX. Conclusiones

La crisis de legitimidad, que atraviesa la democracia representativa, ha dado paso al requerimiento de mayor participación social en la toma de decisiones, y se constituye en una de las razones por las cuales la mayoría de los países han emprendido procesos de descentralización política y administrativa.

La descentralización, a través del establecimiento de una cultura posburocrática, posibilita la creación de una estrategia de desarrollo que desde lo local dé respuesta a los desafíos planteados por el nuevo paradigma productivo a partir de los intereses de la comunidad.

Las políticas de integración responden a estilos de desarrollo alternativos, y deben ser el producto de una decisión de la administración central –fundamentalmente por una cuestión de coherencia en cuanto a proyecto de país– a partir de su interrelación con las unidades subnacionales, dado que a éstas les compete el diseño y la ejecución de políticas locales.

La integración, en tanto proyecto político, necesita del consenso social y la conciliación de intereses a fin de dotarlo de legitimidad y contribuir, mediante la participación activa de la sociedad, a la formación de una cultura integracionista que permita fortalecer el sentido de pertenencia regional de sus poblaciones. En este contexto, los municipios adquieren una importancia fundamental para canalizar los intereses locales en la definición de las políticas regionales, y por ello resulta necesaria la creación de mecanismos que lo posibiliten.