

# Midiendo la calidad democrática de la gestión pública de los gobiernos locales de América Latina

## *Measuring the democratic quality of managementn public of local governments Latin America*

Andara Martos, Abraham Enrique <sup>1</sup>

Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Recibido: 27/04/2016/Aceptado:25/05/2016

### **Resumen**

En esta investigación determinamos como el auge de la delincuencia e inseguridad, la pobreza, el desempleo, la desigualdad en la distribución del ingreso y la corrupción administrativa a nivel local han impactado negativamente en el desempeño de la gestión pública de los gobiernos locales de América Latina en los últimos años. Esto ha afecto también la apreciación el desarrollo humano a nivel local tanto en esperanza de vida, educación (creación de capacidades humanas) y calidad de vida de los ciudadanos, además de afectar negativamente el desarrollo democrático de América Latina (la capacidad de los sistemas políticos locales de satisfacer efectivamente las demandas públicas de sus ciudadanos y sus comunidades) lo cual afecta la legitimidad política de los gobierno locales regionales. Concluimos proponiendo una alternativa para incrementar la gestión pública local e impactar positivamente tanto en el desarrollo humano como en la calidad democrática en América Latina.

**Palabras Claves:** América Latina, gestión pública, calidad democrática, desarrollo humano.

### **Abstract**

in this research we determine as the rise in crime and insecurity, poverty, unemployment, inequality in income distribution and administrative co-

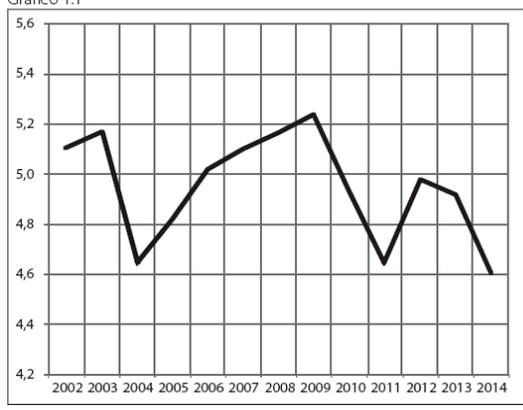
ruption at the local level have a negative impact on the performance of public management of local governments in Latin America in recent years. This has also affected the appreciation of human development at the local level in both life expectancy, education (human capacity building) and quality of life of citizens, in addition to negatively affect democratic development in Latin America (the ability of political systems local effectively meet public demands of its citizens and their communities) which affects the political legitimacy of regional local government. We conclude by proposing an alternative to increase local governance and positively impact both human development and the quality of democracy in Latin America.

**Keywords:** Latin America, governance, democratic quality, human development.

## 1. El problema

El informe 2014 del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat)<sup>2</sup> expresa una preocupación constante sobre el retroceso de la consolidación democrática en esta región. Esto pone en evidencia que los beneficios obtenidos por el aumento del valor de las materias primas en el mercado internacional (2002-2009) que incidieron sobre el crecimiento económico, no alcanzaron para sostener la sustentabilidad del desarrollo democrático en esta región, que en el periodo 2013-2014, sufrió un retroceso considerable como se aprecia en el gráfico 1.1 del IDD-Lat. Según el informe 2014 del IDD-Lat:

**Evolución del promedio del IDD-Lat 2002-2014**  
Gráfico 1.1

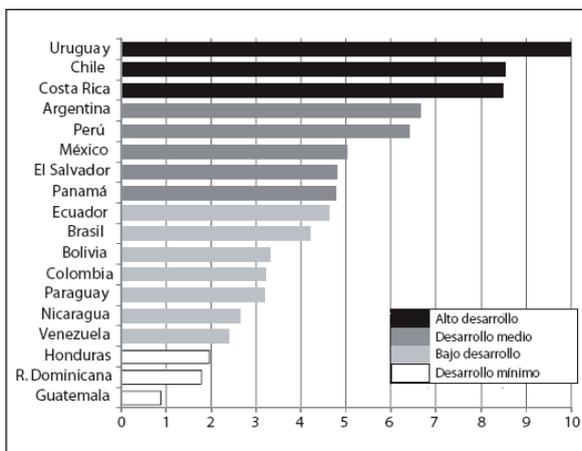


Fuente: Elaboración propia

...son nueve los países que empeoran sus valores de democracia del ciudadano (50 %), un 11 % más que en el 2013. Y el promedio bajó un 5 % con respecto al año anterior, pasando de 5,306 a 5,040 puntos. También desciende el promedio de la dimensión democracia de las instituciones, un 12 % con respecto al 2013, pasando de 4,554 a 4,005 puntos y son doce los países (66 %) que empeoran en la democracia de las instituciones, un 16 % más que en el 2013, tendencia que se viene manifestando desde el 2012. Por otro lado, en lo referido a los resultados de la gestión democrática, en la dimensión social nueve países (50 %), tres más que el año anterior, empeoraron su resultado, contra el 33 % del año anterior; es decir, un 17 % más que en el 2013. El promedio pasa a 5,551 puntos de los 5,992 alcanzados el año anterior. En la dimensión económica, seis países retroceden, dos más que en el 2013, por lo que casi el 70 % de los países analizados han logrado mantener la recuperación que habían alcanzado tras el rebote de la crisis de 2009. Sin embargo, el promedio desciende de 6,329 obtenido en el 2013, a 5,291.... En resumen, todas las dimensiones que forman parte del IDD-Lat presentan descensos en sus promedios con respecto al 2013. Y el promedio general del índice es el más bajo de la serie histórica del 2002 a la fecha (*Konrad-Adenauer-Stiftung, IDD-Lat2014, disponible: [www.idd-lat.org/2014/informe\\_s/2014/index.htm](http://www.idd-lat.org/2014/informe_s/2014/index.htm)*)

**Ranking del IDD-Lat 2014**

Gráfico 1.2



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Lat 2014

De acuerdo con el mismo informe esta caída en el índice de desarrollo democrático en los países de América Latina (como se aprecia en el gráfico 1.2)<sup>3</sup> se deben no sólo al retroceso del crecimiento económico en la región, sino también a la ineficiencia administrativa de los gobiernos populistas que “derramaron” recursos sobre los sectores más necesitados. Aunados a la falencia de infraestructura económica y social y la desafección política de los ciudadanos de esta región se explica las causas de este retroceso. En otras palabras una mala gestión pública, una mala gestión política y una mala gestión democrática incidieron negativamente sobre los bajos niveles de calidad de vida de los ciudadanos latinoamericanos.

Entonces para que la democracia latinoamericana tenga una consolidación estable y sostenida debe tener niveles altos de calidad institucional democrática. Esta debe garantizar a los ciudadanos no sólo el libre ejercicio de sus derechos políticos (acceso al voto), sino la garantía de sus libertades básicas en condiciones de igualdad y de oportunidades (garantías constitucionales), así como el acceso a servicios públicos de calidad sin ser sometidos al chantaje político gubernamental ni al abuso del poder por parte de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones administrativas (visión patrimonialista y abusiva de los cargos públicos). Como lo dice el mismo IDD-Lat: “Así como decimos que la democracia no es plena si persisten la desigualdad y la exclusión aun con calidad institucional y respeto de los derechos y libertades vigentes; también sostenemos que un país podrá alcanzar una plenitud democrática si además de sus avances socioeconómicos transita con libertad e igualdad los caminos establecidos por su sistema político, respetando los derechos y garantías de todos los ciudadanos en el marco de instituciones con plena vigencia de sus fundamentos y la división de poderes establecidos en sus sistemas republicanos” ([www.idd-lat.org/2014/informes/2014/index.htm](http://www.idd-lat.org/2014/informes/2014/index.htm)). Pero para que esto se haga realidad se exige además dos factores esenciales como veremos a lo largo de este trabajo; una nueva definición de gestión pública gubernamental y una efectiva descentralización de las funciones públicas que empodere democráticamente a los gobiernos locales, ya que es en esta instancia local donde debe comenzar la medición y el aumento de la calidad democrática en

la región latinoamericana.

Esta caída del Índice de Desarrollo Democrático en América Latina está estrechamente vinculada con la prestación de los servicios públicos que prestan los gobiernos locales en esta región. En una evaluación que hace Barómetro de las Américas por LAPOP, 2004-2014 se llega a la conclusión que, en esa fecha, los servicios públicos de los gobiernos locales son evaluados por los ciudadanos como regulares, ni buenos, ni malos:

Desde el 2008, 4 de cada 10 encuestados ven sus servicios locales como ni buenos ni malos. En general, son un poco más los que tienen una visión positiva de los servicios que los que tienen una visión negativa, con aproximadamente un 36% de los encuestados que los evalúan como “buenos” o “muy buenos”. En general, durante los últimos seis años (y probablemente por más tiempo también) los gobiernos locales no han sido altamente efectivos en la provisión de servicios, pero tampoco han fallado por completo al proveerlos. El público ve a estos servicios, en general, como regulares (Donoso, Montalvo, Orcés, Zechmeister 2015, 89)

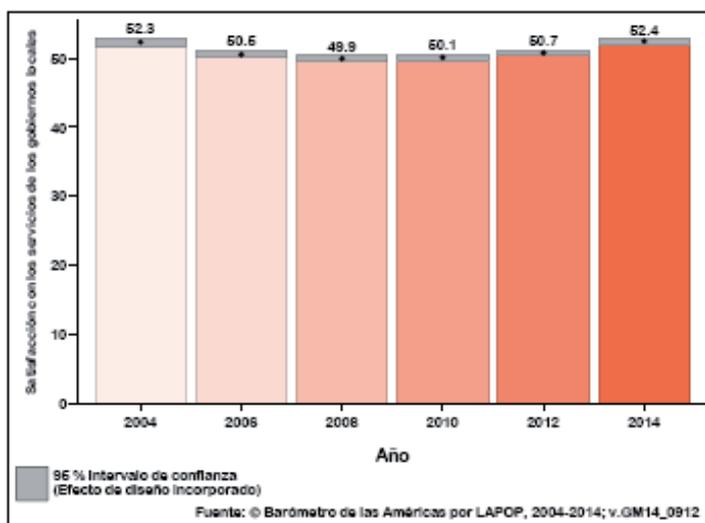


Gráfico 4.8. Evaluaciones de los servicios locales, 2004-2014

Esta opinión se fundamenta en la siguiente demostración empírica del gráfico 3:

Como se expresa en el gráfico 4 del Barómetro de Las Américas de la LAPOP que expresa el nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos locales para el 2014. Ecuador es el país de la región que tiene una mayor apreciación con un 60.4 %, mientras que Haití tiene el más bajo con un 38.8%. Países como Venezuela solo obtienen un 46.7 % de aprobación, casi igual que Colombia y Perú. Pero el caso mas preocupante es el de Brasil, que se encuentra en el penúltimo lugar con una escasa aprobación del 41.9%, sólo superad por Haití, en una mala

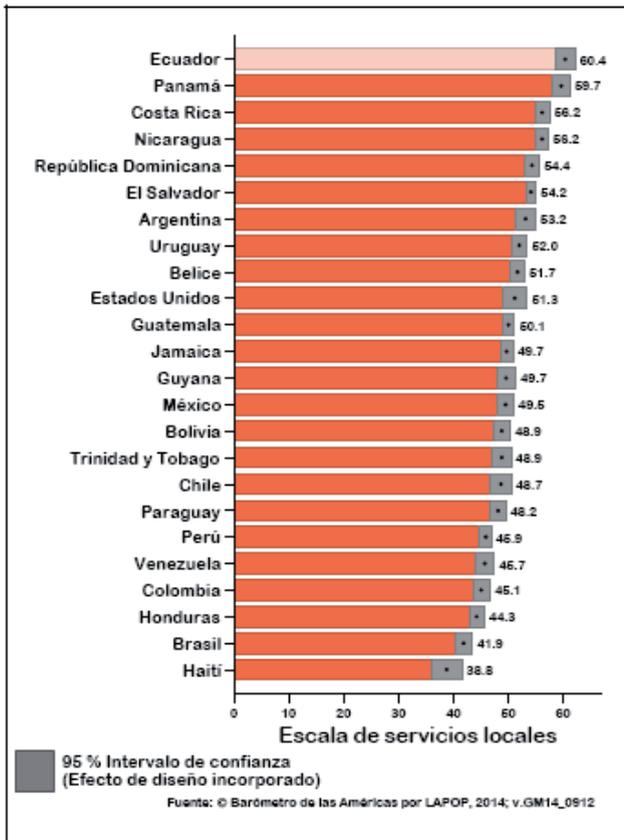


Gráfico 4.14. Satisfacción con servicios locales (índice aditivo) en países de las Américas

aprobación. En términos generales los promedios de los países latinoamericanos son promedios muy bajos en realidad si observamos que la media está representada por Guyana con un 49.7 %.

Según los análisis de la LAPOP este índice está directamente relacionado con el nivel de vida de las personas en América Latina. Las personas más pobres, tienen una visión más negativa que las más ricas; “Uno de los patrones generales en los resultados es que los ciudadanos que frecuentemente tienen vidas más difíciles (más pobres, viven en zonas rurales, temen por su seguridad física, tienen un tono de piel más oscuro) sienten que sus gobiernos locales les están fallando ((Donoso, Montalvo, Orcés, Zechmeister 2015, 97).

## 2. Desarrollo y democracia

La relación causal entre las condiciones materiales del desarrollo y estabilidad de una determinada cultura política ha sido un factor de constante estudio y debate en la ciencia política. La democracia no nace ni se consolida como un acto de voluntades, por el contrario, las condiciones materiales son factores fundamentales para el desarrollo de las condiciones de la creación de igualdad de oportunidades como esencia básica de la democracia moderna. Esta relación es evidente, sobre todo cuando se trata de determinar el desarrollo de la democracia como régimen político dominante en el mundo moderno. Sin embargo, sostienen otros especialistas que la relación causal bidireccional entre estos dos factores no es tan evidente como a primera vista pareciera. El politólogo norteamericano de origen japonés, Francis Fukuyama sostiene que no existe necesariamente una relación causal e indefectible entre desarrollo económico y democracia<sup>4</sup>. Y es que la democracia no tiene una sola concepción teórica, lo que realmente existe son distintas percepciones democráticas que abordan de manera diferente el papel del individuo y la colectividad en la vida política, económica y cultural de una sociedad.

En 1959 el sociólogo norteamericano Seymour Martin Lipset abordó este tema y determinó comparativamente que la estabilidad democrática

tica está asociada a un determinado tipo de desarrollo económico. Es decir, para que una democracia sea estable debe haber un tipo de desarrollo modernizante y legitimidad democrática. Sostenía el sociólogo que la democracia no simplemente es el fruto de un acto de voluntades, aunque estos actos de voluntades pueden efectivamente formar instituciones políticas. El factor fundamental para la consolidación y la estabilidad democrática es el desarrollo económico interno de una sociedad y este se puede alcanzar tomando cuatro criterios económicos básicos: Altos niveles de industrialización, urbanización, educación, riqueza y distribución de los ingresos. Sin estos factores materiales, que redundan en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, es muy difícil que se establezca la democracia como régimen político. El voto como mecanismo de consolidación democrática era un hecho importante, pero no era el determinante para el desarrollo de una democracia de ciudadanos que exigen al sistema político respuesta ante sus demandas. En su análisis comparado Lipset tomaba en cuenta los casos de Estados Unidos, Europa y América Latina. El primero gozaba de un alto y sostenido desarrollo económico y su democracia era estable y los ciudadanos se sentían satisfechos, es decir, el sistema gozaba de legitimidad democrática. En Europa, los países que no eran democráticos, (como los de Europa del Este) tenían bajos niveles de desarrollo económico (al igual que España, Grecia y Portugal) y sus sistemas políticos carecían de una efectiva legitimidad democrática. Mientras que en América Latina los bajos niveles de desarrollo económico potencializaban la aparición de la intervención del Estado en los asuntos del mercado, lo que creaba las condiciones para el afianzamiento del autoritarismo con niveles inexistentes de algún tipo de legitimidad democrática.

La tesis de Seymour Martin Lipset suscitó críticas fundadas en múltiples ámbitos. Por ejemplo Estados relativamente más desarrollados dentro de una región eran con frecuencia más democráticos que otros. Sin embargo, para aquel entonces, 1960 muchas de las democracias de América Latina mencionadas por Lipset eran menos desarrolladas que varios regímenes autoritarios de Europa de inspiración derechista e izquierdista. Pero en los cincuenta años transcurridos desde que Lipset escribió su ensayo, varias de estas anomalías han sido corregidas.

Los países de la Europa meridional se han democratizado y al mismo tiempo han crecido en su plano económico y, con la caída del muro de Berlín en 1989, el bloque de las dictaduras comunistas desarrolladas de la Europa del Este ha sufrido a la vez un proceso de progresiva democratización. La correlación se vio algo debilitada por la democratización en este mismo periodo de cierto número de países tercermundistas muy pobres, como Perú y Filipinas, comparado al acelerado crecimiento económico de varios países autoritarios como Singapur y Tailandia. Además en el Oriente Medio hay países como Kuwait, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos que exhiben un ingreso per cápita igual al de Europa o Estados Unidos, pero no son democráticos. Anomalía fácilmente explicable por su localización accidental en una región donde se hallan las mayores reservas de crudo del mundo.

La tesis de Lipset ha sido retomada en los actuales análisis políticos toda vez que ahora se debate la calidad de la democracia. Ya se sabe que la democracia electoral no garantiza una democracia de calidad, es decir, una democracia donde los ciudadanos votan (democracia clásica liberal), pero no encuentra respuestas eficientes, efectivas y eficaces a sus demandas de calidad y costo de vida. Sin embargo, no es con la instauración de una sociedad de mercado, que tiende a crear privilegios corporativos, con lo que se garantiza la estabilidad democrática, ni mucho menos la calidad de vida para los ciudadanos<sup>5</sup>. Sabemos que no le corresponde a la democracia crear la formulación de una política económica específica, pero los efectos de esta política económica si tienen consecuencias en términos de la creación de ciudadanía, en el sentido del goce real de los derechos económicos y sociales de todos los ciudadanos. La democracia no debe ser evaluada por una particular política económica, pero si por la manera como estas políticas garantizan o no la ciudadanía, la calidad de vida de los ciudadanos y la calidad de la democracia.

Algunos investigadores sostienen que la democracia sólo es más adaptable a la conciliación de los diversos intereses que están en juego en una economía moderna y compleja. Al mismo tiempo otros estudiosos aseguran que el desarrollo de la democracia tiene mucho que ver con el

papel que juega dentro de la sociedad, la educación. Pero tampoco está realmente claro, ya que no se evidencia que una sociedad por medio de la educación prefiera la democracia a otra forma de gobierno. Además se puede señalar un dato que en definitiva ayuda a aclarar esta situación sobre la necesidad económica de la democratización, siendo este el hecho de que muchos de los índices de crecimiento económico más impresionantes de los últimos ciento cincuenta años se han registrado no en las democracias, si no en los Estados autoritarios con sistemas más o menos capitalistas, por citar un ejemplo Japón de los Meiji o actualmente la China. Lo que supone directamente que las democracias no son eficientes en términos económicos como lo han de ser en los regímenes autoritarios, ya que estos hacen del crecimiento económico su prioridad fundamental, vale destacar que no existe ninguna garantía de que los Estados autoritarios tomen decisiones económicas racionales bajo la perspectiva democrática como por ejemplo el Brasil autoritario de 1964 a 1972 o la Argentina de 1976-1982 y alcancen cierto nivel de desarrollo industrial o comercial.

En otras palabras, las razones por las que el desarrollo económico favorece a la democracia se encuentran fuera del ámbito económico. Esta opción debe surgir del dominio de la política y las ideologías, es decir, en lo que se ha llamado cultura cívica. Esta permite que los hombres puedan reflexionar sobre su situación en la sociedad, creando normas e instituciones que estén en algún sentido de acuerdo con su naturaleza implícita y sus necesidades colectivas. Y no se debe olvidar que el ámbito de lo político tiene sus propios fines autónomos y no pueden ser explicados en función de categorías subpolíticas de la economía o la sociología, ya que las ideologías políticas tienen mayor importancia bajo circunstancias sociales y económicas dadas.

La democracia subyace en el deseo de ser universalmente reconocido como iguales, y esto es ajeno a lo económico. Sólo la democracia liberal puede satisfacer racionalmente este anhelo humano de reconocimiento, el cual garantiza los derechos elementales de la sociedad en el plano de la igualdad. En efecto, es este deseo de reconocimiento, que como diría Fukuyama, nos lleva al eslabón perdido entre el desarrollo económico y

la democracia estaría más relacionado con aspectos religiosos que económicos, ya que el origen de la igualdad se debe a la universalidad de la iglesia cristiana occidental (igualdad del hombre ante Dios).

El desarrollo económico no es una condición necesaria ni tampoco suficiente de la democracia estable, pero es ciertamente muy funcional a ella. Tomando en cuenta que existen numerosos ejemplos de países subdesarrollados o agrarios que han conseguido preservar una democracia operativa durante largos periodos, tal es el caso de Costa Rica o la India, o incluso los Estados Unidos en sus primeros años como nación. Al igual que hay también ejemplos de países altamente desarrollados que no fueron democracias, como la Alemania nazi o Japón antes de 1945. No hay leyes históricas o sociológicas determinantes que permitan relacionar el desarrollo y la democracia. Es por ello, que el desarrollo crea ciertas condiciones para la aceptación de las normas y de las ideologías democráticas, como se explico anteriormente. Sin embargo, la democratización es un proceso político autónomo, relacionados a una serie de factores políticos entre los cuales se incluyen el éxito aparente de la democracia en relación a sus competidores autoritarios en otros países. A sí mismo, existen factores de orden cultural que ponen obstáculos para la estabilidad de la democracia, como la religión, los factores étnicos, la estructura social preexistente y otros similares, los cuales son independientes del nivel de desarrollo económico, que influyen directamente en las posibilidades de la democracia.

Es por ello que luego de realizar un análisis sobre la implicación de la democracia y el desarrollo económico, es necesario reflexionar sobre la incidencia de una variable sobre la otra. Si bien es cierto que no podremos determinar que entre ambas hay una relación causal necesaria y determinante tenemos que establecer simplemente una relación incidental. Es decir, en un país puede existir democracia como forma de gobierno donde los ciudadanos eligen sus autoridades y no haber desarrollo económico. Esto significa que a pesar que los ciudadanos pueden gozar de sus derechos políticos no tienen o no gozan de un elevado nivel de bienestar socioeconómico, entendido este como, altos niveles de desarrollo productivo, urbanización, educación y bienestar social. La

Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) ha identificado este tipo de democracia como democracia débil donde se dan altos niveles de corrupción, malversación de fondos públicos y se eleva la marginalidad social, como ha sucedido en algunos países de América Latina recientemente.

En definitiva, la democracia es eficiente para lograr que los ciudadanos se pongan de acuerdo para elegir las autoridades políticas y crear un consenso entre los diferentes grupos políticos y económicos para establecer las condiciones de productividad y desarrollo social, aunque no es una condición sine qua non. Países que alcanzaron altos niveles de desarrollo económico y se convirtieron en potencias económicas mundiales tienen amplios déficit democrático como China o Japón. El mismo Estados Unidos ha tenido una amplia deuda democrática, sosteniendo una democracia restringida al voto indirecto de sus autoridades, pero logró el desarrollo económico por vías poco pluralista e igualitarias sin llegar a establecer un régimen autoritario plenamente dicho.

### **3. La calidad democrática en América Latina**

La relación causal entre democracia y desarrollo económico fue un tema importante en los años sesenta y setenta del siglo pasado, cuando los regímenes militares en Europa y América Latina rompieron con la democracia para justificar una serie de medidas económicas que alcanzarían por la fuerza el desarrollo industrial. En los años ochenta, el tema entre democracia y desarrollo económico no fue tan crucial debido a la crisis de la deuda de muchos países del tercer mundo. Lo importante aquí era consolidar la democracia para poder estabilizar las finanzas públicas y lograr ayuda de los principales órganos financieros mundiales como el Fondo Monetario Internacional y El Banco Mundial para alcanzar un nivel determinado de desarrollo económico productivo con ayuda internacional. Una vez consolidada la democracia como forma política, lo importante era ahora lograr hacer productiva las económicas nacionales creando un acelerado proceso de industrialización y condiciones de pleno empleo. Ahora se habla de calidad democrática, y esto ya no

tiene que ver con el desarrollo económico, sino con hacer de la democracia una forma eficiente de gobierno que responda a las demandas de mejor calidad de vida de los ciudadanos, que ya no se conforman con su papel pasivo de sólo elegir gobernantes, sino que le exigen mejores condiciones de vida como mejora en la educación, el trabajo y la seguridad. Perturbado por la realidad de la dictadura en Argentina y el sistema autoritario en América Latina de los años 60 y 70 del siglo pasado, en la primera etapa de su trabajo, Guillermo O'Donnell planteó su modelo de Estado burocrático autoritario, es decir, la inherencia del sector militar en el gobierno haciéndose con el apoyo de las masas (pretorianismo de masa) para crear condiciones de modernización conculcando las libertades civiles y los espacios de participación ciudadana como ocurría en esos momentos en el cono sur. En realidad el sector militar sólo había utilizado un discurso nacionalista y populista para ocultar la difícil realidad económica, social, moral y política que atravesaban sus países y la gran corrupción administrativa que ocultaba el régimen burocrático militar.

Ante esta grave situación, hacía falta pensar seriamente la transición desde un régimen autoritario a otro democrático, trabajo que desde la ciencia política emprendieron el mismo O'Donnell y Phillippe Schmitter. En lo que Samuel Huntington dio a conocer como "la tercera ola de democratización", la transición hacia la democracia en América Latina supuso otro reto para la politología regional. Dejar atrás la larga noche de las dictaduras implicaba volver por la vía de la participación ciudadana y lograr los equilibrios políticos necesarios para no volver por la senda militarista. ¿Cómo se debía lograr la transición hacia la democracia? ¿Por vías de los partidos políticos? o ¿por vías de los factores organizados de la sociedad civil? es decir, debía establecerse como un pacto entre los partidos, mucho de ellos señalados de corruptos, o como un acuerdo entre los factores organizados de la sociedad civil.

Para O'Donnell no había duda, los partidos tradicionales estaban muy desprestigiados para ser los protagonistas del proceso de transición<sup>6</sup>. Debían involucrarse otros factores sociales (empresarios, sindicatos, universidades, iglesias, etc.) que consolidaran la transición democrática, y no fuese simplemente una democracia de fachada, es decir, una

democracia tutelada militarmente.

Poco a poco la democracia se iba consolidando en América Latina y a eso de abocó el estudio de la ciencia política regional. Tres hechos constataban tal consolidación: la regularización de elecciones periódicas; la transmisión del poder del partido de gobierno a la oposición de forma pacífica y el respeto progresivo a los derechos humanos. Sin embargo, O'Donnell constataba hechos que ponían en tela de juicio la consolidación (institucionalización) y la calidad de la democracia regional. Por una parte los liderazgos carismáticos anti-sistema que progresivamente se hicieron presente en la región transformando la democracia representativa en democracias delegativas como un nuevo tipo de "animal político" o una "nueva especie" de democracia (O'Donnell 1994, 7)7. Este nuevo tipo de democracia se caracterizaba porque en la relación Estado-sociedad, esta última sólo ejercía su derecho al voto para elegir Presidentes (poder ejecutivo) que actuaban en la práctica política como caudillos, es decir, no entregaban cuentas de sus gestiones a los ciudadanos y administraban discrecionalmente y sin control fiscal los recursos del país (accountability inter institucional o falta de transparencia en la gestión pública). Como puntualiza Leonardo Morlino, citando a O'Donnell (1994, 60-62), sobre las democracias delegativas o populistas:

Estos regímenes están basados usualmente en un sistema de mayoría, llevan a cabo "elecciones relativamente limpias", "los partidos, el parlamento y la prensa son usualmente libres de expresar sus críticas" y "la corte bloquea políticas anticonstitucionales". En la práctica, sin embargo, los ciudadanos en estas democracias "delegan a otros tomar decisiones en su nombre" desde el momento en que votan, pero después ya no tienen la oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes una vez electos. Otros órganos del gobierno, incluso los creados para este propósito, se niegan a cumplir su función de supervisión o fracasan al llevarla a cabo, por lo que, consecuentemente, el así llamado gobierno de la ley sólo se respeta parcial o mínimamente. Quienes analizan las democracias populistas refieren problemas similares al evaluar muchas democracias contemporáneas como regímenes en los que el principio de representación, y por tanto la delegación de poderes y la rendición

de cuentas, no se sostiene en la realidad. Estos principios son incluso superados por una supuesta democracia “directa” en la que vínculos irracionales y claramente simbólicos conectan a un líder poderoso (con frecuencia un presidente o un primer ministro fuertes) con una sociedad civil relativamente indiferenciada (Morlino 2005, 37-38).

Este hecho hace que la democracia en la región tuviese bajos niveles de consolidación institucional y bajos niveles de calidad democrática. Las elecciones periódicas por sí solas no garantizan una democracia de calidad, es decir, una democracia donde los ciudadanos se sientan satisfechos con la gestión gubernamental; encuentre respuestas a sus demandas de forma efectiva; se respete el Estado de derecho en condiciones de igualdad y libertad y se tenga el control efectivo de la acción gubernamental. La regresión autoritaria siempre fue el temor constante en el pensamiento político de Guillermo O’Donnell. De ahí que una democracia de calidad sea la condición indispensable de la estabilidad democrática regional, y esta tiene que comenzar por la redefinición de la gestión pública en América Latina, sobre todo a nivel de los gobiernos locales.

#### **4. Una nueva gestión pública para aumentar la calidad democrática en América Latina**

La prestación de servicios públicos básicos y esenciales para la existencia de la comunidad -como agua, electricidad y seguridad- está en crisis en América Latina. Esta situación lleva directamente a una confrontación radical entre los principales componentes de nuestras sociedades, como lo son: el sector público (el Estado); el sector privado (la sociedad civil) y el sector social (la comunidad). Este problema va más allá de factores empíricos, ya que todos los paradigmas teóricos-administrativos que se construyeron para resolver estos conflictos han demostrado deficiencias en cuanto a las soluciones propuestas hasta el momento.

El modelo administrativo clásico “weberiano” que delegaba en el Estado la responsabilidad de ser el servidor eficiente de los servicios

públicos, convirtió al funcionario público en un burócrata ineficiente que, como servidor público, estaba a merced y atado a los designios del político elegido, a quien tenía que responder directamente, más no a su comunidad. Esto hacía que el sistema administrativo tendiera directamente hacia un sistema burocrático autoritario, como veremos más adelante. El paradigma neoliberal moderno que delega en el sector privado la responsabilidad de administrar los servicios públicos a través de una progresiva despolitización de la actividad pública y por ende antiestatista, tampoco resolvió eficientemente el problema. No sólo encareció los costos de estos servicios (con su afán de lucro) sino que también excluyó a amplios sectores sociales de los bienes públicos y se hizo radicalmente irresponsable ante cualquier mecanismo de fiscalización y contraloría pública (regulación estatal).

Tanto el paradigma administrativo clásico-autoritario (schmitteriano) como el moderno-neoliberal cayeron en un déficit de responsabilidad social (accountability vertical), que terminó imponiendo la necesidad de buscar y ensayar nuevas alternativas teóricas administrativas que resolvieran los conflictos generados por el préstamo ineficiente de servicios públicos en América Latina.

Organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) apuestan por la construcción de una “Nueva Gerencia Pública” (NGP), que dentro de la región latinoamericana, sea capaz de resolver las contradicciones inherentes de los modelos anteriores, toda vez que se propone reconciliar elementos que tradicionalmente se han considerados antitéticos como lo son: la colaboración del sector público estatal y el sector privado; democracia y eficiencia administrativa; representación pública y responsabilidad social; participación ciudadana y neutralidad administrativa. En términos generales, esto implica la reconciliación entre política y administración pública dentro del campo de la ciencia política y la teoría política, que terminaría por generar un nuevo tipo de Estado para nuestra región.

El nuevo tipo de funcionario emergente de la NGP en su papel de gestor y/o gerente público tiene que estar capacitado técnicamente para

Llevar un servicio eficiente a la comunidad pero a la vez tiene que estar politizado para responder directamente a la misma de manera responsable (accountability vertical). Ya no tiene que depender del político de acción, ahora, como dice Bresser-Pereira (2004) se debe terminar con esa ficción burocrática autoritaria y darle mayor autonomía de acción al nuevo gerente público que puede ser elegido directamente por su comunidad, lo que exige mayor madurez democrática y compromiso neorepublicano del ciudadano con lo público en esta región. La apuesta de Bresser-Pereira es que los servicios públicos también pueden ser distribuidos eficientemente tanto por una colaboración funcional entre el sector público estatal (como creador de infraestructura) y el sector privado (más eficiente en la parte de administración de recursos y en la formulación y ejecución de políticas públicas) siempre y cuando las mismas sean organizaciones competitivas (por calidad y prestigio), sin fines de lucro y no dividida por intereses partidista, algo que critica incisivamente Adam Przeworki por ser poco realista (2004). Sin embargo, en un tono más crítico, Nuria Cunill Grau apuesta por la democratización de la administración pública eficiente, equitativa y bajo control de la ciudadanía como mitos a vencer. Afirma que no sólo hay que estar de acuerdo con la NGP, sino “asegurarse que sus condiciones de su realización estén dadas”, es decir, para no terminar o bien incrementando el poder burocrático del Estado (modelo westminsteriano) o favoreciendo los intereses de sectores privados en detrimento de la discrecionalidad de los administradores y su gestión pública de impacto social. Esto se puede evitar convirtiendo a la ciudadanía en actor político y dotándola de medios de influencia (representación social para la toma deliberada de decisiones, elección de servidores públicos y coproducción basada en la cooperación entre lo público y lo privado) a fin de tener mayor control sobre la administración y su gestión pública. Y es que a fin de cuenta lo fundamental de esta estrategia es dotar a la ciudadanía de mejores servicios y controles públicos para que “todos puedan construir sus propias vidas con dignidad”.

Sin embargo, la democratización de la administración pública es un tema esencial pero no suficiente para producir un “buen gobierno” o buena gestión pública, ya que hay que tomar en cuenta el aspecto

técnico financiero de los costos en sociedades que, como las nuestras, tienen altos déficit de recursos fiscales y están fuertemente centralizadas administrativamente (Garnier 2004). La opción es “hacer más con menos” y para ello se tiene que poner en práctica “nuevos contratos de gestión” entre las entidades políticas y las empresas descentralizadas que le corresponde la ejecución. Siguiendo los lineamientos del CLAD, Leonardo Garnier plantea la aplicación de un modelo basado en: 1) La flexibilización organizacional para hacer más ágiles a los gobiernos. 2) Montaje de una red de relaciones democráticas entre la prestación de servicios y los ciudadanos consumidores y 3) Implantar el modelo contractual competitivo de acción estatal, para aumentar la eficiencia y efectividad de las políticas implementadas. Esto se puede lograr creando una estructura de intereses selectivos y esquemas de rendimiento de cuentas en redes de poder que sea capaz de vencer el clientelismo que caracteriza a la función gubernamental en América Latina.

Teniendo como marco el caso argentino, Oscar Oszlak hace énfasis en un tema poco tratado en este campo como lo es el de la regulación estatal luego de la actividad privatizadora emprendida recientemente en la región. Esto implica directamente la capacidad fiscalizadora que el Estado debe tener sobre las actividades de servicios públicos transferida a empresas privadas para que no abusen de su capacidad monopolizadora en detrimento de los consumidores so pena de obtener sanciones o ganar incentivos positivos para generar una buena prestación de servicios públicos. La conclusión de Oszlak es clara y contundente “los entes creados por los gobiernos de la región para regular los servicios públicos privatizados presentan importantes déficit de capacidad institucional para llevar a cabo su misión con el alcance y la profundidad que exige esta tarea, sobre todo en vista de la importancia de resguardar el interés público involucrado y el de los usuario” (Oszlak 2004,186).

No obstante es necesario tener en cuenta la advertencia que hace Adam Przeworki cuando argumenta en un tono realista que todo gobierno naturalmente busca maximizar egoístamente sus intereses partidarios en detrimentos del interés general (universal) de toda la comunidad como bien común. Para evitar esta tendencia natural y lógica, que lle-

va en muchos casos a dilemas tipo “prisionero”, en las democracias, los gobiernos deben estar sometidos a un equilibrio funcional de poder (frenos y contrapesos) que asegure una administración pública en interés de todos (accountability horizontal). Y esto se logra, bien sea a través de presiones de las coaliciones partidistas (multipartidarias o contramayoritaria), o con sanciones del parlamento contra el ejecutivo abusador de su poder político o, en última instancia, a través de sanciones electorales en contra de estos gobiernos por parte de los votantes (Przeworki 2004).

En fin, la construcción de una Nueva Gestión Pública para América Latina esta ya planteada, pero ahora tiene que vencer nuevos retos, como la tendencia de nuestro sistema a los liderazgos neopopulistas, a los conflictos ideologizantes que dividen la opinión pública y polarizan nuestras sociedades latinoamericanas, tendencias que dificultan la prestación eficiente de servicios público sobre todo a nivel de nuestros gobiernos locales.

#### **4.1. El reto: el paternariado público-privado**

La exigencia de los ciudadanos hacia la administración pública local es por la mejora de la prestación de los servicios públicos. Con los modelos tradicionales de asumir la administración pública nacional (centrales, lineales, autárquicos, monopolistas y autistas) este deber público se torna en un imposible que genera malestar social y deslegitima la función pública de los entes gubernamentales. No se puede seguir gestionando los servicios públicos con modelos anticuados que respondían a organizaciones administrativas solitarias, autárquicas, centralizadas y ancladas en competencia de soberanía y en un incipiente y precario Estado de bienestar.

En un mundo globalizado se impone el nuevo paradigma de la gestión pública que impulsa la cooperación del sector público con el sector privado, en un modelo de paternariado público-privado. Este nuevo universo está dominado por constelaciones que agrupan al sector público, al sector privado, al tercer sector y a los ciudadanos tanto individuales

como grupales que sienten la necesidad de gestionar servicios públicos de calidad. Como sostiene Francisco Alburquerque: “El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico que no se basa solamente en directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel mesoeconómico, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico” (2004, 160)

De la misma forma los catedráticos catalanes Carles Ramió y Miguel Salazar Serna sostienen que el verdadero reto es impulsar de manera crítica y responsable un nuevo enfoque de la externalización de la administración pública que haría realidad la idea de llevar al concepto de gobernanza idealizada a una gobernanza real y aplicable con control social sobre su efectividad y eficiencia.. Así el objeto del libro es: “hacer una exploración y análisis de las lógicas de los partenariado que impulsen las administraciones locales para hacer frente al reto de sobrevivir en este marco de complejidad” (Ramió, Salazar, 2011). Por partenariado se entiende lo mecanismos de colaboración y cooperación entre administraciones públicas y organizaciones privadas. Donde las primeras contratan los servicios privados para garantizar eficiencia, eficacia y efectividad a la hora de gestionar un servicio público. De esta forma un buen gobierno debe completar la gobernanza, es decir, debe definir sus políticas públicas buscando la participación y las complicidades de actores no gubernamentales (ibídem).

#### **4.2. Hacia la externalización del sector público**

De esta forma, el reto de toda administración pública es pasar de una gestión directa gubernamental a una gestión en red y transversal que fortalezca la gestión pública de los gobiernos locales en América Latina. Y esto implica la transformación de unas organizaciones públicas orientadas a la gestión directa de recursos (del Estado al Ciudadano) hacia

una administración relacional que opera como una red de operadores públicos y privados (publico-privados-ciudadanos). Ello también implica un sistema de externalización del sector público, es decir, un sistema mediante el cual las administraciones públicas puedan estar conformadas por personal privado y gestionar privadamente los servicios públicos, logrando con ello amalgamar lo mejor de las privatizaciones con la gestión de los recursos públicos de la gestión directa de los Estados para prestar servicios públicos de calidad con eficiencia, eficacia y efectividad a los sectores locales. Esto potenciaría un servicio público de calidad, altamente competitivo que bajaría los costos y aumentaría el rendimiento. Carles Ramió y Miguel Salazar Serna entienden por externalización de servicios: “el ámbito de administración pública que consiste en la contratación de parte de la producción o de los servicios públicos en agentes externos, con o sin fines de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia (2011,23)

Sin embargo, Carles Ramió y Miguel Salazar Serna advierten que el fenómeno de la externalización debe ser asumido de forma gradual y crítica, ya que no es una condición necesaria que todo los servicios públicos puestos en manos privadas hayan sido gestionados con eficiencia, eficacia o efectividad, y ni siquiera a bajos costes, como en muchos casos lo ha mostrado la realidad española. El problema es que todo los servicios públicos que gerencia el sector privado han demostrado eficiencia en su distribución y esto debido, entre otros factores, a los problemas de control de la externalización, a la falta de planificación adecuada y a la entrega de servicios estratégicos que no deben estar en manos privadas. En muchos casos esto lleva a las empresas privadas y especializadas a la irresponsabilidad debido a que no encuentran contraloría pública de sus gestiones. La tendencia del sector público es a transferir sus actividades al sector privado, creando con ello un sistema ineficiente de gobernanza reactiva. La idea es crear una gobernanza relacional proactiva, donde tanto el sector público, la ciudadanía y el sector privado vigilen la eficacia y la eficiencia de la gestión del servicio. La ausencia de control real y de evaluaciones de las externalizaciones genera una pérdida total del control de la agenda (el conocimiento se evapora) por parte de los administradores públicos, y además, estos servicios suelen

tener problemas de eficacia y eficiencia. Sin control, las organizaciones privadas prestadoras de servicios suelen bajar la calidad e incrementan los costes. El objetivo es que las administraciones públicas se doten de unidades, de personal dedicados a controlar las externalizaciones. Esto se puede hacer a través de las nuevas tecnologías de las informaciones y a través de una efectiva participación ciudadana.

Sin embargo, Carles Ramió y Miguel Salazar Serna argumentan y son enfáticos, basados en demostraciones empíricas, que hay sectores en los cuales no se pueden externalizar las funciones públicas por ser muy sensibles con actividades estratégicas de los Estados: Seguridad, fuerzas armadas, servicios que manejen información confidencial de los ciudadanos, derechos fundamentales de los ciudadanos, diseños de políticas públicas estratégicas, gestión de tecnoestructura de administración pública.

La idea general expuesta por Ramió y Salazar Serna es ir creando una gobernanza relacional donde la colaboración público-privado cree un valor público. Para que la gobernanza deje de ser un mito y se transforme en una realidad. Para que la administración pública abandone su diseño tradicional y sea capaz de trabajar en red y dominar esa red. Una gobernanza relacional donde las instituciones públicas lideren la agenda, donde haya compromiso pública y suministro privado, creando en todo momento una relación de confianza y cooperación que redundaría, adecuadamente utilizada, en la distribución de los servicios públicos, el bienestar de los ciudadanos, en la ganancias de las empresas privadas y en la legitimación de los entes públicos.

## **5. Para aumentar la calidad democrática de los gobiernos locales de América Latina**

El objetivo central de la calidad democrática es fortalecer la relación Estado-sociedad civil, instituciones públicas y comunidad, preferencias ciudadanas y políticas públicas adoptadas gubernamentalmente. Para llevar a cabo este objetivo la calidad democrática se presente como un

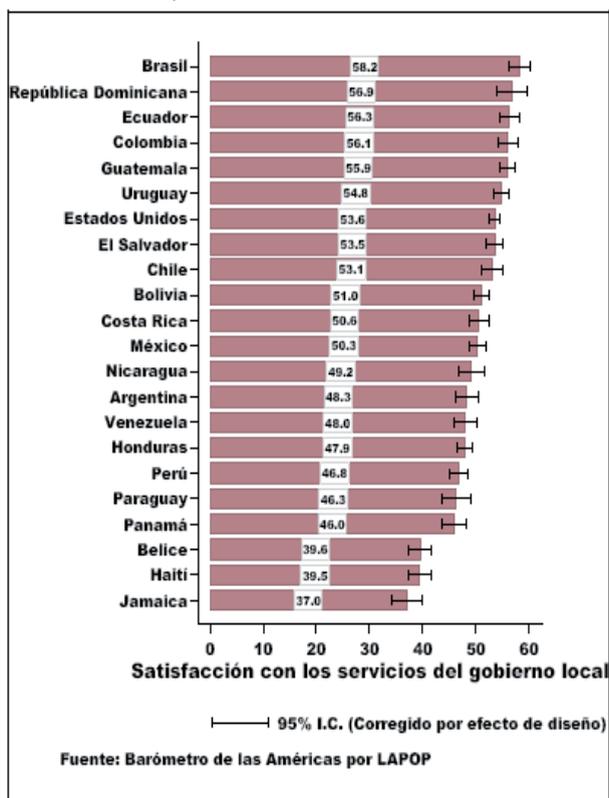
índice evaluador del desempeño gubernamental de los gobiernos nacionales en cuanto a la gestión pública de sus servicios y la recepción de los mismos por parte de la ciudadanía. Este índice busca establecer criterios cuantitativos (indicadores) que permitan evaluar objetivamente (en una escala del 0 al 100 o del 0 al 1) la eficiencia, la efectividad y la eficacia de la distribución de estos servicios públicos dentro de la comunidad. Estos criterios cuantitativos son necesarios para establecer los criterios cualitativos (opiniones) que determinaran el grado de eficiencia de la gestión pública de un gobierno elegido democráticamente, es decir, elegido por vía electoral. En definitiva, la calidad democrática busca evaluar “qué tan bueno es un gobierno y de qué tanto apoyo puede esperar de los ciudadanos” más allá del proceso electoral emitido mínimamente por un voto y con esto superar los límites estrechos de la democracia liberal schumpenteriana. En otras palabras, con los indicadores cualitativos y cuantitativos se logra evaluar el nivel de apoyo legítimo que un determinado gobierno debe esperar de sus ciudadanos mediante el ejercicio de su acción gubernamental. Si el gobierno “lo hace bien”, es decir, tiene una gestión pública que responde a las demandas y expectativas ciudadanas, además, de involucrar activamente a la ciudadanía en la aplicación de esas políticas, el nivel de desempeño gubernamental oscilará entre el 80 y 100 por ciento en el índice de desarrollo democrático (IDD) y sus apoyo legítimo tenderá a ser elevado. Pero si por el contrario, el gobierno “lo hace mal” y no responde a las demandas ni a las expectativas ciudadanas, su desempeño gubernamental oscilará entre el 0 y el 30 por ciento en el IDD y sus apoyo legítimo será no sólo muy bajo sino, en algunos casos, inexistente. Esto puede establecer el criterio objetivo entre determinar el ejercicio de un verdadero régimen democrático (con una elevada cultura cívica participante, es decir, que respeta el gobierno de la ley, que tiene transparencia gubernamental, que entrega cuentas de sus gestión a sus ciudadanos y da libre acceso a la información) con un gobierno seudodemocrático que sólo responde al capricho de sus clases dirigentes y al liderazgo personalistas (autocrático), a los intereses de sus partidos y no al de la nación, y se deja arrastrar por la corrupción y la malversación de los fondos públicos, trayendo desolación y fatiga cívica a su ciudadanía, lo que provoca la apatía pública y la separación de los asuntos del gobierno y su sociedad,

que se traduce en deslegitimación y crisis política generalizada (despolitización ciudadana). De esta forma la idea central de la medición de la calidad democrática es repotenciar la ciudadanización de la política y la democratización efectiva de la gestión pública gubernamental.

Sin embargo, la medición de la calidad democrática no está exenta de problemas, sobre todo cuando se refiere a la medición de la misma a nivel de los gobiernos locales. En primer lugar, los principales indicadores han sido elaborados para medir la eficiencia de los gobiernos nacionales, no así de los locales. En segundo lugar, los criterios utilizados para la medición no son uniformes, ni universales, y si lo fuesen, cada realidad nacional o local, por su propia realidad contextual diferiría una de la otra para ser evaluada con criterios uniformista. En tercer lugar, no todos los teóricos de la calidad democrática están de acuerdo cuál es el objetivo real de la medición democrática debido a que la democracia es una forma ideal de gobierno que siempre está en estado de construcción. En cuarto lugar, la medición de la calidad democrática se basa en el supuesto teórico alejado muchas veces de la realidad, es decir en el presupuesto de que los ciudadanos están interesados en saber y evaluar la gestión de sus gobiernos y exigen a sus gobernantes la rendición de cuentas para castígalos o premiarlos electoralmente si lo hacen bien o mal. La teoría de la elección racional demuestra empíricamente que los ciudadanos no quieren gastar tiempo, ni dinero, ni tranquilidad, para saber qué hacen realmente sus gobiernos con los recursos públicos y si estos llegan efectivamente a sus comunidades, es decir, siempre existe el factor de la racionalidad de una baja cultura cívica participante por parte de la comunidad. Un mal gobierno, por poner el caso de los gobiernos populistas, puede tener una mal IDD pero su nivel de legitimidad y aceptación por parte de la comunidad puede ser muy elevado debido al uso de su retórica discursiva y no por su desempeño gubernamental objetivo. En un famoso artículo el politólogo Philippe Schmitter (2007) ha determinado lo que llamó "las virtudes ambiguas de la responsabilidad" es decir, determinas las falacias que se incurren generalmente con la medición de la calidad democrática; El anacronismo, el idealismo y el partidismo. El anacronismo indica que una democracia no puede ser evaluada sino por criterios que no respondan al tiempo histórico en que funcionó y no a otros posteriores. Por ejemplo, no podemos evaluar con

critérios de las democracias latinoamericanas de siglo XXI a las democracias latinoamericanas de los años 50 del siglo pasado. El idealismo esta basado en la descripción que hacíamos en el cuarto lugar de este párrafo, es decir, sólo en términos ideales los ciudadanos busca participar efectivamente en el desempeño y la evaluación de sus gobiernos elegidos democráticamente y exigen que les rindan cuentas. Esto sólo es una expectativa que muchas veces no coincide con la realidad. El partidismo quiere decir que en la práctica las democracias están mediadas por intereses y controversias partidistas y dejan atrás objetivos consensuados nacionalmente, lo que afecta el desarrollo democrático efectivo

Promedio de satisfacción con los servicios municipales en las Américas, 2008<sup>3</sup>



a nivel nacional (Schmitter 2007, 13-15)<sup>8</sup>.

Todos estos elementos positivos y negativos afectan la medición objetiva del desempeño gubernamental y democrático tanto de los gobiernos nacionales como de los gobiernos locales y municipales. Pero esto no implica que la medición y evaluación no se haga, por el contrario, la misma se tiene que llevar a cabo para exigir una mejoría en la gestión pública local en el caso de América Latina.

En el 2008 el “Latin America Public Opinion Project” (LAPOP) publicó los resultados de las encuestas del Barómetro de las Américas que mide el nivel de satisfacción de los ciudadanos de América Latina con el servicio público prestado por sus gobiernos locales. El resultado de dicho trabajo indicaba que “el promedio de satisfacción con los servicios municipales en la región es de 50,13 de 100 puntos posibles”, donde países como Brasil (58,2) República Dominicana (56,9) y Ecuador (52,3) mostraban el grado más alto de satisfacción. Mientras que Belice (39,6),

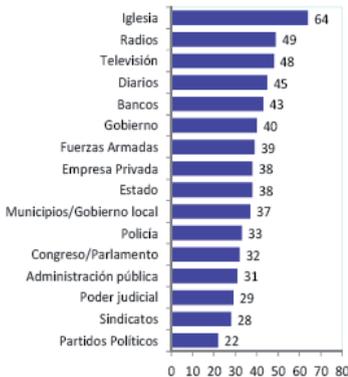
## CONFIANZA EN . . .

### TOTAL AMÉRICA LATINA 2011

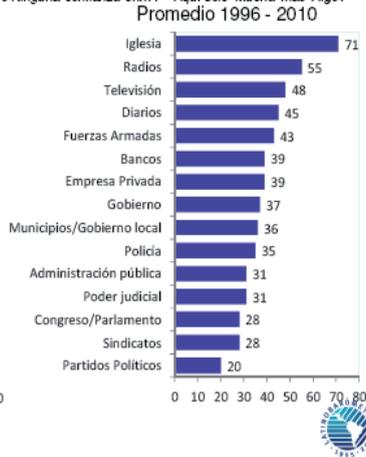
P1. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? Mucha, Algo, Poco o Ninguna. \*Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'

P2. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista. ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas? Mucha, Algo, Poco o Ninguna confianza en...? \*\*Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'.

\*\*\*Aquí Porcentajes 1996-2010



Fuente: Latinobarómetro 2011



Haiti (39,5) y Jamaica (37) expresaban el nivel más bajo de satisfacción con la prestación de servicios públicos. En términos generales, para la fecha de la medición el desempeño de la gestión gubernamental en cuanto al prestación de servicios públicos en la región era regular para la mayor parte de la opinión pública regional, y esto en un momento de un del crecimiento económico en América Latina sin precedentes.

De la misma forma en el informe Latinobarmetro del 2011 se revela que los gobiernos locales de América Latina gozan de un nivel de confianza de los ciudadanos de un 36% comparado con otras instituciones donde la iglesia goza de la mayor apreciación con un 71 % y con los partidos políticos que tienen el promedio más bajo de confianza institucional con un 20%, como lo revela la siguiente estadística del Informe Latinobarmetro 2011:

Y según lo revelado por el mismo informe, los gobiernos locales de América Latina desde el año 2001 hasta el 2010 elevaron su nivel de confianza institucional de un 31 % hasta un 41 %, teniendo una leve caída en el 2011 con un 36%, muy bajo en realidad.

## NIVEL DE CONFIANZA INSTITUCIONAL EN GOBIERNOS LOCALES DE AMERICA LATINA

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Municipio/ Gobierno local					31	32		34	37				36	39	41	37

Fuente: Informe Latinobarómetro 2011 p. 51

## 6. Conclusión

Problemas sociales básicos como el auge de la delincuencia e inseguridad, la pobreza, fallas en la alimentación, el desempleo, la desigualdad en la distribución del ingreso y la corrupción administrativa a nivel local han impactado negativamente en la apreciación del desempeño de

la gestión pública de los gobiernos locales de América Latina en los últimos años, y esto ha afectado también la apreciación del desarrollo humano a nivel local tanto en esperanza de vida, educación (creación de capacidades humanas) y calidad de vida de los ciudadanos. En el último Informe Regional de Desarrollo Humano (2013-2014) se estudió el impacto que tiene la inseguridad ciudadana sobre los gobiernos locales de América Latina y se determinó que:

La forma y la estructura de la ciudad y de sus espacios públicos inciden en la inseguridad: se sabe que la inseguridad urbana se nutre del deterioro y el mal diseño de los espacios públicos, así como de los problemas de localización, de accesibilidad e incluso de la falta de iluminación y de la mala calidad de la infraestructura urbana y de la planeación. Pero en la otra dirección, la inseguridad afecta el espacio público, y así, los espacios públicos vacíos o violentos dificultan su apropiación por parte de la comunidad. El resultado es una afectación negativa en la convivencia social: éste es un efecto común en las ciudades latinoamericanas).

Y se concluye que:

La inseguridad suele venir acompañada de un incremento de la demanda de respuestas de políticas públicas efectivas por parte de la ciudadanía y de la opinión pública. Si el gobierno local no está preparado para brindar respuestas oportunas, la gestión política de la ciudad se ve afectada, lo que mengua su legitimidad" (Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, p.98).

Todos estos elementos negativos con respecto a la gestión pública local en América Latina han hecho que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrolle un programa para incrementar la vida democrática en las comunidades locales municipales de América Latina: "Auditoría Ciudadana". Este programa se presenta como una herramienta de participación que permitirá a una comunidad en parti-

cular autoevaluar y mejorar su vida democrática “vinculando la política con la vida y con los problemas cotidianos de la gente”. El objetivo es que los ciudadanos puedan auditar el ejercicio de la gestión pública de sus gobiernos municipales según determinados parámetros o standards de funcionamientos de acuerdo con cuatro factores: cultura cívica, participación ciudadana, trato al ciudadano y rendición de cuentas<sup>9</sup> (FRUTOS DE LA DEMOCRACIA: Manual de implementación del Programa Auditoría Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. 2009 PNUD ). Y esto teniendo en cuenta que:

Los municipios constituyen la instancia de poder formal más próxima a los ciudadanos y de mayor potencial para actuar y articular las instituciones públicas y la comunidad. En este aspecto, el nivel local parece el ámbito donde los cambios se han producido más claramente y donde se ha revalorizado el papel de la participación ciudadana, intentando superar los déficits administrativos y políticos que se han producido a raíz de la crisis del Estado de bienestar y fomentando la co-gestión y el fortalecimiento de la ciudadanía. La cercanía entre los gobernantes y los gobernados, el sentimiento de comunidad de los ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la institución municipal para atender y priorizar sus demandas y la posibilidad de crear espacios que permitan la inclusión de los ciudadanos en el diálogo público, son algunas de las características que hacen que los gobiernos locales ya no sean sólo prestadores de servicios sino que constituyen sistemas de alta complejidad que pueden jugar un rol central en el mundo globalizado (FRUTOS DE LA DEMOCRACIA: Manual de implementación del Programa Auditoría Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. 2009 PNUD).

Este tipo de programa abre la posibilidad real de mejorar el desarrollo democrático de los gobiernos locales de América Latina que tendrán su incidencia en once puntos fundamentales: 1) Fortalecerá el estado de

Derecho a nivel local permitiendo el fortalecimiento de los derechos políticos y las civiles de los ciudadanos. 2) Incrementando la lucha contra los gobiernos locales corruptos. 3) Fortaleciendo la rendición de cuenta de la gestión local. 4) Mejorando la libertad de opinión y el derecho a la información en instancias locales. 5) Incentivando políticas para el pleno empleo local. 6) Incrementando la asignación presupuestaria en áreas estratégicas como educación, salud y seguridad. 7) Profundizando la lucha contra la pobreza, la inequidad y la mala distribución del ingreso a nivel local. 8) Incentivando del desarrollo económico y la actividad empresarial local para desarrollar los mercados locales de bienes, productos y servicios. 9) Optimizar el sistema tributario local incentivando la recaudación fiscal, lo incidirá en una mayor autonomía financiera local capaz de protegerse contra la imposición fiscal centralizada. 10) Generar un clima favorable para atraer inversiones nacionales e internacionales. Todos esto tendría en que incentivar en última instancia un último elemento fundamental; 11) Consolidar las instituciones republicanas locales activando un poder local y municipal fuerte donde las virtudes ciudadanas contribuyan con una efectiva gestión local en beneficio de toda la comunidad bajo una cooperación público-privado-comunidad que incidan efectivamente sobre la gobernanta local en una nueva gestión pública local y municipal responsable, eficiente, efectiva y eficaz, que cuente con un desarrollo democrático sostenible e incrementalmente el índice de desarrollo humano local de forma continua y sostenida.

## 7. Notas

(Endnotes)

- 1 Polítologo y Magíster en Ciencias Políticas. Profesor e investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de La Universidad de Los Andes de Mérida, Venezuela en las materias de Teoría y Pensamiento Político. Ha realizado estudios sobre pensamiento político estadounidense en La Universidad de Massachussets, Boston y actualmente es Candidato a Doctor en Estudios Políticos por La Universidad de Los Andes- Mérida, Venezuela.

- 2 El Índice de Desarrollo Democrático (IDD-Lat) se calcula en base a cuatro indicadores: 1) Democracia de los ciudadanos; 2) Democracia de las Instituciones, 3) Democracia social y humana y 4) Democracia económica. Midiendo el desarrollo democrático en una escala del 0 al 10, donde el cero es el valor más bajo, el cinco el valor medio y el 10 el valor mayor.
  
- 3 De acuerdo con la lectura del gráfico 1.2 sólo Chile, Uruguay y Costa Rica tienen un alto desarrollo democrático (entre 8 y 10 pts). Argentina, Perú, México, El Salvador y Panamá tienen un desarrollo democrático medio (entre 4,8 a 6,3 pts del IDD). Mientras que siete países (Ecuador, Brasil, Bolivia, Colombia, Paraguay, Nicaragua y Venezuela) se encuentran bajo de la media esperada presentando un bajo desarrollo democrático entre 4,6 a 2,2 pts del IDD). Lo que en peor estado están Honduras, R. Dominicana y Guatemala que no llegan ni a los 2 puntos en el IDD, por lo que presentan un desarrollo democrático mínimo. En términos generales de sólo 8 países presentan democracias más o menos fuertes, mientras que 10 países tienen déficits democráticos importantes. En estos últimos países la calidad democrática es mucho más baja y problemática y allí los gobiernos locales son más débiles e ineficientes. Pero eso no significa que en los países donde el desarrollo democrático es más fuerte no se presenten problemas con los gobiernos locales. Por sólo poner un ejemplo veamos el caso de Perú. Perú tiene un IDD de 6,3 pts pero en sus gobiernos locales hay “la presencia de poderes autoritarios e incluso ilegales que erosionan la calidad de la democracia”, según lo evidenciado por el mismo informe IDD-Lat 2014, pág 211.
  
- 4 Por ejemplo en la antigua Grecia, el esplendor democrático logrado en el siglo V A.C. fue alcanzado en base al espectacular desarrollo económico logrado por Atenas luego de las Guerras Médicas. Sin embargo, el desarrollo económico de Atenas no fue fruto de factores internos de producción y comercialización como una sociedad autárquica o autosostenida, sino a través de la imposición imperial sobre los pueblos de la liga ateniense que mantenían sometidos autoritariamente a los pueblos vecinos de Atenas y de los cuales obtenían los tributos para su desarrollo interno. En este sentido, la democracia clásica por excelencia no fue fruto del desarrollo

de un sistema productivo interno, sino de las condiciones imperialistas y autoritarias que Atenas ejercía sobre la liga délico-ática que posteriormente llevarían a la Guerra del Peloponeso.

- 5 Cabe señalar que las democracias que se han dado en el marco del capitalismo en el tiempo y en el espacio tienen un aspecto en común, la visión individualista y materialista de la sociedad.
  
- 6 No todos los investigadores están de acuerdo con la opinión de O'Donnell. De acuerdo con el Dr. Ramos Jiménez, la transición hacia la democracia, la democratización del Estado y la participación y representación democrática de las masas (tendiente a la legitimación), fueron viables, y sólo pueden seguirlo siendo, por la intermediación de los partidos políticos. Para Ramos Jiménez, la relación del Estado con los partidos es mucho más íntima de lo que generalmente se supone, ya que no sólo se constituyen en los canales para la recepción de las demandas ciudadanas sino que, también, se constituyen en "órganos" del Estado para la dirección y control de la vida social (monopolio partidista) (1991,16). Esta afirmación, no niega que los partidos tengan algunos problemas internos (osificación de los dirigentes en sus cargos, abandono de su función pedagógica, el carácter rígido de sus decisiones [1989,101103]) y, externamente, su poder de mediación es reclamado por movimientos sociales y grupos corporativistas emergentes. Este último punto, se hizo relevante en América Latina en el momento que las corporaciones reclamaron mayor poder de intermediación política ante el Estado (tecnodemocracia) poniendo en jaque la representación de los intereses colectivos, labor de los partidos (confrontación partidocorporación). La reforma democrática del Estado en la región debe dirigirse a redimensionar la labor del Parlamento y repotenciar la función mediadora de los partidos (1991,1820). En cuanto al monopolio partidista, el Dr. Ramos Jiménez coincide con Raymond Aron y en cuanto a la confrontación de los partidos con el corporativismo y los movimientos sociales coincide con Claus Offe. Sin embargo, en este último punto, Klaus von Beyme, sin estudiar el caso latinoamericano, ha señalado que

la democracia de partidos, aunque enfrenta la rivalidad de esos dos grupos, no hace obsoleto al Estado de partidos sino que lo repotencia, por lo menos bajo el parlamentarismo europeo (1995,57). En América Latina la señalización que hace el Dr. Ramos, de darle más poder al Parlamento, podría evidentemente reforzar ese Estado de partidos y su papel mediador.

- 7 Schmitter entiende por democracia: “un régimen o el sistema de gobierno en que los gobernantes rindan cuentas por su acciones en el dominio público por parte de ciudadanos que actúan indirectamente a través de la la competencia y la cooperación de sus representantes”. (Phillipe Schmitter 2007)
- 8 Como establece el mismo programa: “Cultura cívica es el conjunto de valores, creencias y conocimiento de la ciudadanía sobre la democracia y sobre el ejercicio de los derechos y deberes que esta implica. Participación ciudadana es la expresión de las normas y programas públicos que crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión y el uso efectivo que los ciudadanos hacen de esas oportunidades. Trato al ciudadano es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos, se focaliza en la capacitación de los agentes públicos y en el respeto recíproco a la dignidad de las personas. Rendición de cuentas es la forma en que se someten al examen de la ciudadanía las actuaciones de los funcionarios y los resultados de su gestión y el grado en que la ciudadanía exige esa información (FRUTOS DE LA DEMOCRACIA: Manual de implementación del Programa Auditoría Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. 2009 PNUD).

## 8. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2011. Gobernanza y gestión pública, México, FCE.
- Allison, Graham. 1971. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 1ed., Boston, Little Brown.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier, Leonardo; Oszlak, Oscar; Przeworski, Adam 2004. Política y gestión pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Fondo de Cultura Económica. Argentina.

- Blanco, Ismael. 2011. "Participación y gobierno local en Europa y América Latina: Aspiraciones, resultados y retos", en Rodolfo García y Socorro Arzaluz (coord.), *Gobiernos Municipales: Desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, México, IGLOM y Grupo Editorial Hess, pp. 43-63.
- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica-CNC PAP.
- Bozeman, Barry. 1998. *La gestión pública su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica-CNC PAP-UAT .
- Cabrero, Enrique. 1997. *Del administrador al Gerente Público*, México, CIDE Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cabrero, Enrique y Ady P. Carrera (coord.). 2008. *Innovación Local en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Calva, José Luis (coord.), *Democracia y gobernabilidad en Colección Agenda para el desarrollo*, Vol. 15, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM , H. Cámara de Diputados LX Legislatura, pp. 83-95. Tusquets Editores.
- Carles Ramió Matas y Miquel Salvador Serna. 2011 "El fenómeno de la externalización en la Administración Pública" Primera edición, Universidad de Los Andes, Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas, GIGEP Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina, CEPESAL Consejo de Estudios de Postgrado, CEP. Merida-Venezuela
- Corporación Latinobarómetro. 2011. *Informe 2011*, Santiago de Chile, Banco de datos en línea, en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> [Consulta el 15 de noviembre de 2013]
- Dahl, Robert. 1993. *La Poliarquía. Participación y oposición*, México, REI México Editores.
- Diamond, L. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, pp. 21-35.
- FRUTOS DE LA DEMOCRACIA 2009: *Manual de implementación del Programa Auditoría Ciudadana, Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios*. - 1a ed. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD,. 216 pp.
- Guillén, Tonatiuh. 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén, Tonatiuh y Pablo Rojo (coord.). 2010. *Municipios en movimiento*.

- Acción local para el desarrollo de México, México, El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.
- Fukuyama Francis 2010 "La democracia depende del crecimiento económico". Entrevista. Sábado 09 de octubre. El comercio. Perú.
- Meyer, Lorenzo. 2003. "Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia mexicana", en Enrique González (coord.), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, INAP y Fondo de Cultura Económica, pp. 63-76.
- Montalvo, Daniel 2009. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009*(Num. 14) Satisfacción ciudadana con servicios municipales. Barómetro de las Américas conducidas por el Proyecto e Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Disponible en: [www.AmericasBarometer.org](http://www.AmericasBarometer.org).
- Morlino, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Munck, G y Jay, V. 2002. "Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos", *Política y Gobierno*, IX 403-441.
- North, Douglas. 2004. Entrevista a Douglas North: Lo que se necesita en América Latina es instituciones que produzcan crecimiento, *Revista Perspectiva*, edición No.5, n<[http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%205/10\\_produzcan\\_crecimiento.pdf](http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%205/10_produzcan_crecimiento.pdf)> [Consulta el 12 de enero de 2014]
- O'Donnel G. 1994. "Delegative Democracy" *Journal of Democracy*, 5, 55-69.
- 1999. "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en A. Schedler et al. (eds.), *The self-Restraining State: Power and Accountability en New Democracies* (pp. 29-52). Boulder / London: Lynne Rienner Publishers.
- 1997. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. México: Paidós.
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1997. *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Paidós.
- PNUD 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. México.
- PNUD 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York.

- Powell Jr y Bingham 2007. "Calidad Democrática; reciprocidad y responsabilidad", en César Cansino, e Israel Covarrubias (coords.), Por una democracia de calidad. México después de la transición (pp. 97-111). México: CEPACOM / Educación y Cultura.
- Prats, Joan. 2005. De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Schmitter, Philippe. 2005. "Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas", Revista Metapolítica, No. 39, enero-febrero, pp. 61-73.
- Selee, Andrew y Leticia Santín del Río (coord.). 2006. Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos, Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Ágora.
- Lipset, Seymour Martin 1987. El hombre político: Las bases sociales de la política. Tecnos. Red Editorial Latinoamericana. México
- Ziccardi, Alicia. 1995. La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, México, Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM .