

INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN TERRITORIAL: EL ROL DE LOS MUNICIPIOS

Gonzalo de la Maza / Margarita Fernández / Iván Navarro
Compiladores



El PROGRAMA CIUDADANÍA Y GESTIÓN

LOCAL es un programa ejecutado por la Fundación para la Superación de la Pobreza con el auspicio de la Fundación Ford. Su objetivo es identificar, recopilar, estimular y aprender de las innovaciones destacadas en gestión local que contribuyen a la gobernabilidad democrática, el reconocimiento y ejercicio de derechos y a la participación deliberante de la ciudadanía.

Líneas de trabajo

- **Premio a la Innovación en Ciudadanía:** un sello de calidad para iniciativas que mejoran la gestión pública local con participación ciudadana.
- **Banco de Innovaciones:** información de más de 1500 experiencias disponible en internet.
- **Aprendizaje y transferencia de conocimientos:** a través de estudios, seminarios y publicaciones sobre la innovación.
- **Difusión:** conformación de alianzas y redes regionales; elaboración de instrumentos pedagógicos y de comunicación.
- **Colaboradores de Excelencia:** una red de colaboradores de ocho universidades nacionales y regionales contribuyen a la evaluación y selección de las experiencias destacadas con el Premio y a la formación de profesionales y agentes de desarrollo local en ciudadanía y políticas públicas.
- **Red Internacional de Aprendizajes:** conformada por nueve programas similares en el mundo impulsados por la Fundación Ford.

**Mayores informaciones en:
www.innovacionciudadana.cl**

INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN TERRITORIAL: EL ROL DE LOS MUNICIPIOS

Resultados del Seminario
realizado en Puyehue y Osorno - Chile
Diciembre 2003

Compiladores

Gonzalo de la Maza
Margarita Fernández
Iván Navarro

Organizadores



FUNDACIÓN PARA
LA SUPERACIÓN
DE LA POBREZA



CEDER
CENTRO DE ESTUDIOS REGIONALES
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS



GTZ
GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE
ZUSAMMENARBEITUNG
SAO PAULO, BRASIL

Con el apoyo de

Fundación Ford
Agencia de Cooperación Alemana GTZ

Mayo 2004

Publicado por el **PROGRAMA CIUDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL**.
Un estímulo a la innovación.
www.innovacionciudadana.cl

Fundación para la Superación de la Pobreza.
República 580 Santiago Centro - Chile
www.fundacionpobreza.cl

Registro de Propiedad Intelectual N° 139.789
I.S.B.N. 956-7635-11-0

Diseño de portada: Jorge Moraga
Diagramación y Diseño: Jorge Moraga
Transcripciones y digitación: Lizette Catalán
Impreso en Offset Bellavista Ltda.
Impreso en Chile

Se autoriza la reproducción total o parcial de este libro, siempre que se mencione la fuente.

SUMARIO

Presentación	5
--------------------	---

Iván Navarro: Palabras de Apertura	13
--	----

Primera Parte

La Innovación Municipal

Hacia un Marco Conceptual y Analítico

Ladislau Dowbor: Tendencias de la Gestión Social	19
--	----

Gonzalo de la Maza: Municipios, Espacio Local y Ciudadanía	35
--	----

Enrique Cabrero: Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria	61
---	----

John Gaventa: Hacia una gestión participativa de los asuntos públicos locales: Seis propuestas para la discusión	87
---	----

Segunda Parte

Experiencias Innovadoras en la

Gestión Municipal en América Latina

Desarrollo Económico Local y Superación de la Pobreza	107
---	-----

Gestión Innovadora del Desarrollo Social	133
--	-----

La Gestión de Nuevas Problemáticas Sociales	151
---	-----

La Gestión Participativa de los Recursos Municipales	181
--	-----

Margarita Fernández: Hacia un Balance de las Innovaciones en la Gestión Municipal en Chile	209
Jorge Caro: Avances y Límites en la Participación Ciudadana en Chile: Herramientas y actores	219
Fabio Velásquez: La Participación Ciudadana en Bogotá. ¿Dónde estamos? ¿Para dónde vamos?	225
Raúl González: Comentario final : Desafíos de la Gestión Territorial Participativa	247
Lista de Participantes y Contactos	252

PRESENTACIÓN

El presente libro recoge los trabajos realizados durante el **Seminario Internacional INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN TERRITORIAL: EL ROL DE LOS MUNICIPIOS**, realizado en Termas de Puyehue y la ciudad de Osorno, región de Los Lagos, entre el 1° y el 3 de diciembre de 2003. El Seminario fue organizado por el Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación para la Superación de la Pobreza, el Programa Ciudadanía y Gestao Publica de la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo y el Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos.

Contó con la participación de experiencias innovadoras destacadas en diversas áreas de gestión local provenientes de Brasil, México, Perú y Chile, entre ellos siete alcaldes de tres países. También recibimos el aporte de analistas y comentaristas de los cuatro países participantes y una intervención especial de Fabio Velásquez de Foro por Colombia. También participaron responsables de programas públicos y privados de intervención en el ámbito local.

El Seminario constituyó un esfuerzo de intercambio y análisis comparativo de las iniciativas innovadoras que han sido identificadas, seleccionadas y documentadas por los Programas de Innovación que en cada uno de los cuatro países se llevan a cabo con el apoyo de la Fundación Ford. La iniciativa de la Fundación Ford, en orden a realzar y difundir las experiencias destacadas en la gestión pública se inició en Estados Unidos en 1986 y se ha concretado hasta hoy en nueve programas de innovación en ocho países. Los programas de innovación de América Latina hemos desarrollado diversas iniciativas en común y son los siguientes:

- Ciudadanía y Gestao Pública – Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo en Brasil
- Premio Gobierno y Gestión Local – Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico en México
- Premio Participación y Gestión Local – Red de Apoyo a las Ciencias Sociales en Perú

- Programa Ciudadanía y Gestión Local – Fundación para la Superación de la Pobreza en Chile¹

La acumulación de información sobre innovaciones locales y los interesantes desarrollos que en esa materia se están produciendo en América Latina nos motivó a organizar este Seminario, cuyos destinatarios principales son los municipios chilenos, quienes sin duda se beneficiarán de reflexiones y análisis que surgen de la práctica municipal, así como de los planteamientos que sus pares en otros países están realizando.

El Seminario contó con la contribución del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, lo que nos permitió llegar hasta esa hermosa región y contar con una esmerada producción y apoyo logístico durante la realización de los trabajos. La sesión final del Seminario se llevó a cabo en el Salón de Actos de la Municipalidad de Osorno.

También es necesario reconocer el apoyo brindado por la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, quien se interesó desde un comienzo por aportar conocimiento y recursos al desarrollo de la actividad y vincular a ella a los profesionales de los municipios con que trabajan en Chile.

Innovación en la Gestión Territorial

En el contexto actual, el desarrollo local constituye una macrotendencia que cobra cada día más fuerza y relevancia. Se manifiesta como respuesta a las condiciones impuestas por la internacionalización de los mercados, que impactan en una inserción diferenciada y desigual de los territorios en dicho proceso, afectando las condiciones de vida de poblaciones extensas y definiendo oportunidades y amenazas para los procesos de desarrollo y para la construcción de una democracia efectiva, a nivel local y nacional.

En un marco de cambios en la situación laboral, social, política e institucional, aumentan los márgenes de incertidumbre. La gestión local debe encontrar nuevas respuestas a diversas áreas del desarrollo económico y social en el territorio. De hecho ha debido asumir importantes responsabilidades en cuanto a la educación y la salud; crear nuevas oportunidades de desarrollo

1 Más información sobre los Programas Innovadores en América Latina y el mundo, en www.innovacionciudadana.cl

económico y de trabajo; proteger el medioambiente, la seguridad ciudadana, así como encontrar soluciones hacia las situaciones de pobreza, exclusión y riesgo social. Este proceso no está carente de tensiones. Por una parte las instituciones locales deben hacerse cargo de problemas cuyo origen y dinámica no controlan. Por otro, los procesos de descentralización no proveen las condiciones para una efectiva gestión local, requiriéndose también nuevos mecanismos de gobernabilidad local. Un segundo impulso a la descentralización deberá simultáneamente mejorar el entorno institucional y desarrollar las capacidades requeridas para una mejor gestión de los servicios, mayores niveles de involucración de las comunidades y asociatividad municipal.

La gestión local, como se sabe, no se limita a la acción de las instituciones públicas, sino que supone la implicación activa de la ciudadanía en la construcción de proyectos locales democráticos. Ello supone el desarrollo de estrategias democráticas de desarrollo local que reconozcan el derecho de la sociedad civil local a participar en las decisiones y cursos de acción, las prácticas y espacios sociales en los que se gestan soluciones y propuestas y fortalecer la responsabilidad ciudadana por los asuntos públicos locales. Ello en la perspectiva de construcción y ejercicio de un buen gobierno local basado en alianzas y liderazgos sustantivos que posibiliten procesos de desarrollo endógeno perdurables en el tiempo.

En estos procesos el papel de los municipios es clave. En una institucionalidad que vive profundas transformaciones, aumenta su importancia y crecen sus atribuciones, abordar los desafíos a los que se enfrenta supone la re- construcción de sus vínculos con una ciudadanía que tiende a ser más exigente y demandante en la prestación y calidad de los servicios.

Los modelos clientelistas tradicionales se vuelven ineficaces frente a la complejidad de los desafíos de gestión, mientras las concepciones empresariales de la gestión pública, si bien aportan tecnificación, no dan cuenta de la construcción de un compromiso democrático con la ciudadanía que permita el ejercicio de derechos, deberes y responsabilidades por los asuntos públicos locales y la pertinencia de las respuestas locales a las necesidades de su población, componente esencial de una gestión local sustentable y que aspire al buen gobierno.

Lograr eficacia en el nivel local requiere flexibilizar los mecanismos de provisión de servicios, para adaptarlos a las necesidades locales, pero requiere sobre todo ampliar la capacidad de negociar con las políticas nacionales y las tendencias internacionales desde una perspectiva propia. La participación y concertación de la comunidad es, en este desafío, un requerimiento de las

políticas públicas locales. ¿Cómo se fortalece un municipio que combine eficiencia en la gestión y vinculaciones dinámicas con el entorno con una fuerte participación de la ciudadanía?

En América Latina existen experiencias e iniciativas de diverso orden, que han abordado estos problemas y desarrollado soluciones innovadoras en el vínculo entre los ciudadanos y la gestión pública. Muchas de ellas están mostrando el camino de una democracia local efectiva, donde el espacio público se amplía incluyendo nuevos actores, donde se sugieren estrategias de corresponsabilidad y emergen nuevas alianzas.

El Seminario Internacional INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN TERRITORIAL: EL ROL DE LOS MUNICIPIOS, cuyos resultados se recogen en este libro, se propuso compartir, reflexionar y aprender de las lecciones que dejan diferentes prácticas y programas municipales que han logrado incorporar hacer esa ecuación en la resolución de algunos de los problemas más importantes que los municipios enfrentan. Así lo han constatado los Programas de Innovación que se llevan adelante en diversos países de la región (Brasil, México, Perú y Chile) con el auspicio de la Fundación Ford. Las experiencias locales han sido documentadas y difundidas, pues ellas permiten aprender un conjunto de lecciones tanto sobre sus propios procesos de construcción, como acerca de orientaciones políticas más generales para el desarrollo del buen gobierno local.

El seminario fue un espacio de encuentro para compartir, aprender y difundir los hallazgos de experiencias destacadas de gestión municipal y sobre los marcos institucionales y políticos que las hacen posibles, creando un espacio de diálogo y aprendizaje entre los actores de dichos procesos, académicos y comunidades políticas preocupadas de los procesos del desarrollo local.

Objetivos del Seminario

- Conocer e intercambiar experiencias innovadoras de gestión territorial participativa de Municipios provenientes de diversos países y contextos en América Latina, extrayendo de ellas lecciones, aprendizajes y reflexiones aplicables a los municipios chilenos.
- Compartir y reflexionar sobre la orientación y procesos de construcción de estas experiencias, sus características, los efectos que logran en el medio y en la institucionalidad, las soluciones generadas, los recursos involucrados en su de-

sarrollo, los vínculos con la institucionalidad central y regional, cómo se organizan y reaccionan los actores protagonistas y los actores asociados, los elementos de sostenibilidad, y qué requieren y proyectan las experiencias desde y hacia el ámbito de lo político y el ámbito de la gestión.

- Promover una reflexión sobre los factores generales (políticos, institucionales y de actores sociales) que inciden en el éxito de las innovaciones, así como de las formas de transferencia de este quehacer a la sociedad para mejorar la gestión local y municipal de nuestros países.

Temas de Trabajo

La presentación y análisis de experiencias se organizó en torno a cuatro temas que se consideran especialmente relevantes en la gestión local actual y en torno a los cuales existen experiencias innovadoras destacadas previamente identificadas y documentadas.

- **Desarrollo Económico Local y Superación de la Pobreza:** las condiciones de transformación del mercado laboral generan desempleo, precarización del trabajo y reconversiones laborales que demandan de los Municipios cada vez más una mayor intervención en potenciar soluciones que contribuyan al desarrollo económico de los territorios. Un conjunto de experiencias han incursionado en caminos de potenciación de la iniciativa social, articulándose con actores locales y con otros estamentos de la institucionalidad pública para potenciar soluciones de largo plazo en el área agrícola, pesquera, minera. También se han gestado iniciativas relevantes de asociativismo municipal de cara a una tendencia estructural del actual modelo económico: la profundización de las desigualdades, la débil generación de empleo y la incertidumbre de los vínculos con la dinámica externa.
- **Gestión Innovadora del Desarrollo Social.** La salud y la educación han sido incorporadas hace ya años a la gestión municipal, en un diseño que los consideró como meros ejecutores descentralizados de decisiones centrales. En ambas áreas los Municipios juegan roles sustantivos y son dos ámbitos que se encuentran en pleno proceso de reformas políticas de gran impacto social. En este escenario se gestan propuestas y soluciones que emergen «desde abajo» y desde el diálogo y participación de la sociedad civil con los actores institucionales, abriendo nuevas formas de construcción de soluciones para problemas de acceso, pertinencia y calidad de la atención con impacto en la gestión institucional y en el fortalecimiento de la responsabilidad ciudadana.

- **Gestión de nuevas problemáticas sociales:** crecientemente los municipios vienen haciéndose cargo de abordar políticas para atender a diversas realidades sociales emergentes no contempladas en las políticas públicas tradicionales: las políticas hacia grupos diferenciados y específicos de la sociedad (mujeres, niños, adultos mayores, etnias, discapacitados, jóvenes); también de las realidades sociales que surgen desde la exclusión (problemas de seguridad ciudadana, el consumo de drogas) y de desafíos que posibiliten un desarrollo armónico, no depredador del medio ambiente o que debata nuevas soluciones a problemas ambientales como la basura. Aquí surgen un conjunto de innovaciones que dan pistas y ofrecen nuevas soluciones específicas con impacto en la integración social, la buena gestión y la democracia participativa.
- **Gestión participativa de los recursos municipales:** la gestión de los recursos locales ofrece también campos de innovación relacionadas con formas más democráticas, eficientes y de integración de recursos nuevos para procesos de desarrollo en diversas áreas. Estas expresan desde la apertura del espacio de decisiones del destino de los recursos a las comunidades locales hasta nuevas formas de interacción con diversas estructuras centrales para potenciar procesos de desarrollo gestados con las comunidades.

Los Resultados y este Libro

El libro que tiene en sus manos contiene los principales resultados del Seminario descrito. En la Primera Parte presentamos un conjunto de textos que aportan a un marco conceptual, analítico e histórico que sirva de referencia a los debates sobre la gestión territorial y los desafíos del municipio en materia social, de participación ciudadana y democracia. Se inicia con una reflexión del economista brasileño Ladislau Dowbor, sobre tendencias actuales en la gestión social en el contexto de mundialización. Luego Gonzalo de la Maza (Chile) analiza evolución histórica del municipio chileno y su situación actual para asumir los roles y funciones crecientes desde una perspectiva "ciudadana"; luego incluimos una reflexión sobre los cambios en la agenda de políticas públicas de Enrique Cabrero (México) y un texto de John Gaventa (del Institute for Development de Sussex, Inglaterra) que aborda seis propuestas para una gestión participativa de los asuntos públicos locales. Estas presentaciones se incluyen en esta publicación a partir de textos previamente elaborados por los autores

Un aspecto central de la metodología fue el debate en torno a una selección de experiencias innovadoras destacadas de gestión municipal prove-

nientes de Chile, México, Perú y Brasil en las cuatro áreas temáticas seleccionadas. Sobre cada una de estas áreas se invitó a comentaristas que en su calidad de expertos analizaran los aportes de las experiencias expuesta por sus propios protagonistas. El diálogo entre protagonistas y analistas en cada área temática apuntó a obtener aprendizajes relevantes. El resultado de ellos se presenta en cuatro bloques temáticos que inician la Segunda Parte del libro: Desarrollo Económico Local y Superación de la Pobreza; Gestión del Desarrollo Social; Gestión de Nuevas Problemáticas y Gestión de Recursos Municipales. Luego de esos desarrollos temáticos Margarita Fernández y Jorge Caro abordan el caso chileno, analizando las innovaciones municipales y los mecanismos institucionales de participación en Chile respectivamente. Fabio Velásquez, de Colombia, aporta un análisis de la participación social en Bogotá como una experiencia avanzada y compleja a nivel de una gran ciudad. Para finalizar, Raúl González (Chile), plantea una síntesis de los desafíos de la gestión territorial a partir de los aportes de las experiencias en una mirada más transversal.

Finalmente se presenta la lista del conjunto de participantes y las referencias de contacto para cada una de las experiencias presentadas. Vayan nuestras palabras de reconocimiento para todas las personas que participaron en las actividades con presentaciones, comentarios, conducción de los trabajos de grupo, relatorías y, sobre todo, con su entusiasmo, experiencia profesional y compromiso con las tareas de la gestión local. Ellos fueron los protagonistas de esos tres días, pero tras ellos se encuentra una valiosa experiencia de acción institucional y social que, a través de este libro, ofrecemos a un público más amplio.

PALABRAS DE APERTURA

Iván Navarro²

Ciertamente vivimos hoy en el mundo de lo global, Nos solazamos “mirando el mundo” con una mirada que es primeramente diacrónica, que estrecha las distancias entre la fantasía y la realidad, al extremo de hacerla casi inexistente y que disminuye los espacios hasta dificultar la identificación de las identidades y los contornos. Pareciese que el mundo deja de ser ancho, pero ya no es ajeno como lo fue para Ciro Alegría apenas un par de décadas atrás. La globalización nos dice que el mundo está al “alcance de la mano”, que ahora lo puedo meter en un receptáculo reproductor de imágenes y lo puedo instalar en el living de mi casa, para representármelo y apropiarme de ese mundo, para conquistarlo y para tratar de aprehenderlo en toda su fascinante amplitud y diversidad.

La globalización hoy, al igual que Durkheim en los tiempos pasados con su “tabula rasa”, esa especie de superficie brillante pero vacía, ofrece la posibilidad de ser llenada fácilmente de contenidos, de informaciones, de percepciones de tal naturaleza, que pueden incluso construir realidades y verdades globales que superen las identidades y las cercanías que forman parte de la cotidianidad singular.

Sin duda, en la mirada global hay también un atisbo de felicidad, hay respuestas para el ansia infinita de conocer, hay posibilidades de satisfacer necesidades y hay respuestas para las inquietudes crecientes del ser, aunque no necesariamente a partir del ser mismo, sino más bien de lo que le rodea y que pasa a formar parte de un difuso contorno intercambiable y reemplazable por otros contornos, tal vez si mas globalmente reconocibles. ¿Y es que acaso el conocimiento del hombre sobre sí mismo y sobre el mundo no fue antes cosmológico que antropológico?, ¿es que la ciencia no fue an-

2 Director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad de Los Lagos, Chile.

tes positivista que fenomenológica?, ¿es que el hombre al nacer no tiene como primer hábito social “adueñarse del mundo” aún cuándo sienta nostalgia inmensa por la entraña cariñosa y protectora de la madre que recién ha abandonado?.

Ciertamente “lo global” ejerce una atracción subyugante sobre cada uno de nosotros y el mundo de hoy parece que es y quiere seguir siendo global. Los medios de comunicación y las técnicas de información se han transformado en esos “nervios conductores del cuerpo social” que nos anunciaba Theilard de Chardin y cada vez nos sentimos mas y más habitantes de la “aldea global” de Toffler. Estamos en el reino indiscutido de la globalización, inevitable, arrollador, fascinante, provocativo... pero también ¡potencialmente alienante!; lleno de virtudes y desafíos, pero también colmado de luces y fanfarrias que no responden a la realidad total del hombre, ni siquiera a su realidad más cercana. Porque, si bien es cierto en el mundo global el hombre tiene la posibilidad de ser feliz, pareciese que esa felicidad es pasajera, ajena y no desgarrada de su ser. Lo global es expresión del ser y la nada del mundo contemporáneo, es expresión de ello, pero no es definitivamente ni lo uno ni lo otro, aún cuándo los arquitectos del mundo global hablen de lo contrario y nos inviten persistentemente a ingresar y permanecer en la globalidad sin resistencias, porque es allí donde eventualmente está la fuente real del poder y del ser.

Es curioso, pero cuándo el mundo se hace más accesible, mas al alcance de la mano, cuándo la fantasía se hace vecina de la realidad hasta casi ser lo mismo, el hombre percibe la mayor distancia entre ese mundo y el suyo íntimo y vive su mayor ansiedad por “la cercanía”, por su mundo local, ese donde se juega su vida cotidiana, el mundo de la *oikya* de los griegos ecólogos, que lo quieren concebir como un hogar, como un mundo en donde se encuentran los afectos y lo familiar, el mundo al que siempre se desea volver, después de agotarnos de globalidades y de sociedades del conocimiento.

No quiere ser esto un contrapunto entre lo global y lo local, porque no son opuestos, sino perfectamente complementarios. Pero sí es necesario puntualizar que la nueva cultura, que la nueva civilización de la globalización ha entrado con inusitada fuerza en el nuevo tiempo, acompañada de la impronta de la inevitabilidad, haciendo sentir la subyugación de lo grandioso, de lo inasible pero perceptible, de lo que está mas allá de muchas de nuestras necesidades reales y también mas allá de nuestras formas reales de conocer y de ser.

Con todo, la actitud natural que debe imponerse es la de la complementariedad entre la visión de lo global, sus oportunidades en el desarrollo económico, político y social y las tensiones y posibilidades propias de lo local, direccionados hacia el bien del hombre, a la satisfacción de sus necesidades y a su crecimiento integral.

Esta publicación, que recoge lo discutido en el Seminario Internacional, por tanto, pone su énfasis en el fortalecimiento del poder local, de manera de generar las sinergias y las experiencias que permitan participar de los desafíos del mundo global con claras posibilidades de éxito, en cuanto a fortalecer la innovación y la participación ciudadana en todos los niveles, contribuyendo con ello al bienestar y al desarrollo de nuestros países latinoamericanos.

PRIMERA PARTE
LA INNOVACIÓN MUNICIPAL
HACIA UN MARCO
CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

TENDENCIAS DE LA GESTIÓN SOCIAL

Ladislau Dowbor³

La cuestión de la gestión social se ha tornado central en un marco en que el crecimiento económico ya no es suficiente. La inversión en áreas productivas, redes de infraestructuras, servicios de intermediación funcional son insuficientes si no se invierte en el ser humano, en su formación, salud y cultura. La dimensión social del desarrollo ya no es un complemento externo a los procesos económicos, sino un componente esencial de la transformación. Pero, mientras las áreas productivas disponen de una sólida acumulación teórica sobre su gestión (taylorismo, fordismo, toyotismo, etc.), el área social carece de paradigmas de gestión, oscilando entre burocratismos estatales anacrónicos y privatizaciones desastrosas. Las necesidades de readecuación de los servicios sociales de hoy son diferentes y necesitan de respuestas específicas.

En Brasil, pocas veces se ha visto un gobierno que genere tantas esperanzas como el del presidente Lula. Está bien que las haya, pero nadie puede esperar milagros. Con las dimensiones de este inmenso país, y frente a la pesada herencia de las tradiciones conservadoras, tenemos por delante un arduo proceso de cambio de rumbos y de transformación de la propia cultura política. Esto es particularmente cierto en lo referido a la gestión de las políticas sociales. Áreas como salud, educación, cultura, seguridad comunitaria, distribución de la renta y políticas de empleo, involucran un sistema denso y capilar de actividades en cada ciudad del país, y exigen por lo tanto la construcción de correas de transmisión entre las propuestas del gobierno central y las iniciativas diferenciadas de las administraciones municipales, además de la articulación de las organizaciones de la sociedad civil.

3 Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil. Artículo publicado en Nueva Sociedad N° 187, Caracas, 2003.

No se trata simplemente de expandir un tipo de Estado de Bienestar. En Brasil, solamente 25% de la población activa está constituida por asalariados formales del sector privado, con los derechos sociales correspondientes. La privatización en las áreas sociales es desastrosa, y solo funciona adecuadamente para personas de altos ingresos. Así las cosas, ¿cómo asegurar el acceso universal a condiciones más dignas? Es natural la angustia que afecta los primeros pasos de un gobierno; la inmensa deuda social del país genera dramáticas presiones por soluciones inmediatas. Pero ello mismo implica la necesidad de pensar, en forma sistemática, nuevas formas de gestión de las áreas sociales.

Un nuevo contexto

Ya no es posible seguir mirando la sociedad como un sistema de intereses organizados en torno a las actividades económicas. Esta visión sin duda ha dominado el siglo pasado: la actividad productiva empresarial generaría inversiones, inmediatamente empleos, salarios, y por lo tanto la capacidad de financiamiento de las áreas sociales. ¿Pero dónde está la mano invisible del mercado? Aún hay quien afirma, con la ignorante calma de los dogmáticos, que los problemas resultan del hecho de que nuestras sociedades no son suficientemente liberales. En realidad, todos estamos ya hartos de la mano invisible. El Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, califica de obscenas las fortunas de un grupo de poco más de 400 personas en el mundo, cuya riqueza personal supera la de la mitad más pobre de la humanidad. El informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) de 1997, contiene un análisis preciso: durante las últimas tres décadas, la concentración de la renta en el mundo ha aumentado de manera dramática, desequilibrando profundamente la relación entre ganancias y salarios. Sin embargo, estas rentas más elevadas no están implicando mayores inversiones: cada vez más se desvían a actividades de intermediación especulativa, en especial las finanzas.

El resultado práctico de lo anterior es que tenemos más injusticia económica, y cada vez más estancamiento: la tasa de crecimiento de la economía del planeta ha bajado en un promedio general de 4% en los años 70, a 3% en los años 80 y 2% en los 90. Otras cifras son más invisibles: ¿Cuánto cuesta, por ejemplo, en gastos de salud y perjuicio el hecho de que una amplia mayoría de hogares no tenga acceso a un saneamiento adecuado?

Esta articulación perversa es sumamente relevante. Aunque todos he-

mos criticado las injusticias económicas, nos hemos ido plegando a una visión semiconsciente de que al final el lujo de los ricos se transformarían, de algún modo bien o mal, en inversiones que generarían empresas, empleos y salarios, y que en última instancia todo ello significaría más bienestar. En cierto modo la desigualdad y los dramas sociales constituirían un mal necesario de un proceso que en conjunto resultaría positivo y, en última instancia (y a largo plazo), generador de prosperidad.

Es este tipo de “pacto” lo que hoy se ha deshecho. En el análisis de la UNCTAD se señala: “es esta asociación de aumento de ganancias con inversiones estancadas, desempleo creciente y salarios en caída lo que constituye la verdadera causa de preocupación” (UNCTAD, 1997). Se está tornando evidente, ya no desde una estrecha visión de sistemática crítica anticapitalista sino de buen sentido económico y social, que un sistema que sabe producir pero no sabe distribuir simplemente no es suficiente. Sobre todo si además de eso expulsa a millones de personas hacia el desempleo, dilapida el medio ambiente y remunera mejor a los especuladores que a los productores. La construcción de alternativas involucra un abanico de alianzas sociales evidentemente más amplio que el concepto de clases redentoras, burguesa para unos, proletaria para otros, que ha dominado el siglo xx. El debate sobre quién tiene la razón continuará sin duda alimentando las discusiones, pero el hecho es que la propia realidad ha cambiado.

La articulación de lo social y de lo productivo

La sociedad se ha tornado más compleja. Las actividades productivas sin duda siguen siendo esenciales, pero no contienen en sí mismas las condiciones para su éxito. Para que millones de unidades empresariales de la agricultura, la industria o la construcción sean productivas, además de la propia organización del tejido económico y del progreso de la gestión empresarial, debe haber una dotación de sólida infraestructura en transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento, las llamadas “redes” de infraestructuras sin las cuales las empresas enfrentan costos externos no sustentables y carecen de competitividad.

Conviene recordar que congestionamos las ciudades con el transporte individual, entre todo el más costoso, descuidando los medios colectivos, dominantes en cualquier país desarrollado; como tampoco es inocente, en términos de racionalidad de la sociedad en su conjunto, el hecho de haber optado por el transporte de carga por carretera, en vez del ferroviario y acuático.

El sector productivo necesita por lo tanto de una infraestructura propicia para que la economía funcione. Pero necesita también de un buen sistema de financiamiento y de comercialización para que los procesos puedan fluir en forma ágil. Estos servicios de intermediación se han convertido en Brasil en un fin en sí mismo, drenando la riqueza del país, constituyéndose en factores monopolistas antes que en intermediarios. En algún momento, ni el área productiva, las redes de infraestructura ni los servicios de intermediación funcionarán de manera adecuada si no existe inversión en el ser humano, en su formación, salud, cultura, esparcimiento e información.

En otros términos, la dimensión social del desarrollo deja de ser un "complemento", una dimensión humanitaria externa a los procesos económicos centrales, para convertirse en uno de los componentes esenciales del conjunto de la reproducción social y económica. No hay nada de nuevo en afirmar que para el funcionamiento adecuado del área empresarial productiva son necesarias amplias redes de infraestructura, servicios eficientes de intermediación y un fuerte desarrollo del área social. Lo nuevo es la comprensión de que el equilibrio de desarrollo de los distintos campos depende de articulaciones sociales más complejas, que nos obligan a dejar de lado las simplificaciones estatistas o liberales.

Lo social: ¿medio o fin?

Nuestra familiaridad con conceptos como primario, secundario o terciario, o con agricultura, industria y servicios, tiende a opacar un cambio más profundo, que es la transformación general del peso específico de lo económico y de lo social.

Cuando pensamos en sectores motores de la economía, nos viene naturalmente a la mente la industria automotriz o alguna equivalente. Ya no pensamos en la agricultura, que emplea a poco más de 2% de la mano de obra en los países desarrollados. Pero la realidad es que en términos de peso económico la industria sigue el mismo camino de la agricultura, con algunas décadas de retraso⁴. El principal sector económico de Estados Unidos es hoy la salud, con 14% del PIB. Más o menos en el mismo nivel está la llamada *entertainment industry*, que pertenece esencialmente al área cultural. Si consideramos la educación formal, la formación en las empresas, la exposición de los cursos de actualización tecnológica (desde informática a inseminación artificial) y otros, la educación también ha adquirido dimensiones gigantescas, tanto en términos de recursos involucrados como de empleo. La salud ya no es más un comple-

mento donde personas con preocupaciones sociales ponen una “curita” (*bandaid*) en las heridas de las víctimas del progreso, como la cultura ya no es el barniz elegante de una persona con dinero. Hoy el negocio es el área social.

El surgimiento de este gigante fue parcialmente disfrazado por el generoso y vago concepto de servicios. Esta noción que involucra desde la prostituta hasta el plomero, el gobernador y el consultor financiero, merece ser archivado. Todo aquel que no trabaja la tierra (sector primario) o una máquina (sector secundario) recibe residualmente la etiqueta de servicios. Pero no podemos trabajar más con un “otros” que representan dos tercios o más de nuestras actividades económicas⁵. La transformación ha sido profunda.

En el transcurso de medio siglo pasamos de una visión filantrópica, de generosidad asistencial y caritativa, una especie de bálsamo tranquilizador para las conciencias capitalistas, a la comprensión de que el área social se ha convertido en fundamental para las propias actividades económicas. Este cambio de enfoque radical resultó positivo. Los sectores empresariales, con el apoyo de innumerables estudios del Banco Mundial, entendieron que no se trata de una simple cosmética social, sino de las propias condiciones indispensables para la productividad empresarial. Es la visión que lleva en numerosos países a que las propias compañías den un fuerte respaldo político a la enseñanza pública universal, a abarcadores y eficientes sistemas de salud, y demás.

Los paradigmas de la gestión social aún están por definirse o construirse. En la última década estamos asistiendo a una nueva y más profunda transformación de perspectivas. Una vida con salud, educación, cultura, recreación e información es exactamente lo que queremos de la vida. El enfoque correcto no es que debemos mejorar la educación para que las empresas funcionen mejor: la educación, la recreación, la salud, constituyen los objetivos últimos

-
- 4 Aunque sea indiscutible la caída del peso relativo de la agricultura en las actividades económicas, ese 2% de empleo en el área es engañoso. Buena parte de las actividades agrícolas tiene dimensiones industriales y cada vez más servicios, como por ejemplo los de análisis de suelo, inseminación artificial afines. La agricultura implica un conjunto de actividades que simplemente pasaron a ser realizadas de modo diferente, aunque sirviendo a la producción rural.
 - 5 El propio Banco Mundial resalta ese carácter residual e incluso las imprecisiones que resultan: “*Services correspond to ISIC divisions 50-99. This sector is derived as a residual (from GDP less agriculture and industry) and may not properly reflect the sum of service output, including banking and financial services*” (World Bank, 2003 p. 193).

de la sociedad, y no un mero instrumento de desarrollo empresarial. La actividad económica es un medio, el bienestar social es el fin. Detrás de la búsqueda de una política social adecuada, se perfila por lo tanto, una transformación mucho más profunda que la ayuda a los pobres. Se trata de una reorientación política sistémica.

Un área en busca de su paradigma organizacional

Solo en los últimos años las áreas sociales adquirieron una importancia como la señalada, pero aún no se ha consolidado una cultura del sector. La gran realidad es que no sabemos como gerenciarlas, pues los instrumentos de gestión aún no están listos. Los paradigmas que heredamos –basta hojear cualquier revista de administración– tienen sólidas raíces industriales. Solo se habla de taylorismo, fordismo, toyotismo, *just-in-time*, etc. ¿Cómo se hace un parto *just-in-time*?; ¿o educación en cadena de montaje?; ¿un *cad-cam* cultural?.

Sería sencillo considerar lo social como naturalmente perteneciente a la órbita del Estado. Ahí tenemos otros paradigmas de la administración pública; por ejemplo el de Max Weber inspirado en el modelo prusiano, la pirámides de autoridad estatal. Pero hay cada vez menos espacios para tales simplificaciones. ¿Cómo se alcanza a 175 millones de habitantes desde una cadena de comando central? Las áreas sociales son necesariamente capilares: la salud debe llegar a cada niño, a cada familia, en condiciones extremadamente diferenciadas. ¿Es viable la gestión centralizada de megasistemas de esa envergadura? En términos prácticos, sabemos que cuando superamos cinco o seis niveles jerárquicos, los dirigentes tienen la ilusión de que alguien allá abajo ejecuta efectivamente sus órdenes, mientras que en la base uno se imagina que otra persona está en el comando. La agilidad y flexibilidad que exigen situaciones sociales muy diferentes no pueden depender de interminables jerarquías estatales que paralizan las decisiones y agotan los recursos. Los paradigmas de la gestión social aún están por definirse o constituirse. Es una gigantesca área emergente en términos económicos, de primera importancia en términos políticos y sociales, pero con puntos de referencia organizacionales todavía en elaboración.

En una visión más amplia, es legítimo preguntarse qué tipo de relaciones de producción poseen las áreas sociales. La industria ha generado la fábrica, el asalariado, la plusvalía. La pregunta es qué tipo de organización social, qué flujos de valores y qué tipo de relaciones de poder genera este inmen-

so sector emergente. El mundo de la ganancia descubrió hace tiempo la mina de oro escondida en lo social: ¿qué persona rehusará gastar todo su dinero cuando se trata de salvar a un hijo?; ¿qué información alternativa posee el paciente si el médico le indica un tratamiento? Un hospital estadounidense está bajo proceso porque pagaba 100 dólares a los médicos por cada paciente derivado a sus servicios. La revista *Nature* señala que decenas de investigadores publicaban en revistas científicas cartas personales con opiniones favorables al consumo de cigarrillos, descubriéndose que recibían un promedio de 10.000 dólares de las tabacaleras. Uno de los científicos se defendía diciendo que era su opinión sincera, y que en tanto tal podía sacarle provecho. La pregunta es si para regular la cultura basta con la cultura del dinero.

Hay empresas que proveen software educacional para escuelas con publicidad ya incluida, martillando la cabeza de los alumnos dentro del aula. La televisión somete a nuestros niños (y a nosotros) a un circo de cuarta categoría, justificándose en que solamente sigue las tendencias del mercado, brindando al pueblo lo que éste quiere (¿por qué entonces un profesor no enseña aquello que los alumnos desean sin preocuparse por la verdad y el nivel cultural?). En India hay pueblos con innumerables jóvenes que llevan la cicatriz de la extracción de un riñón: prósperas compañías de salud de países desarrollados compran riñones baratos en el Tercer Mundo para equipar a ciudadanos del Primer Mundo. En Brasil, las empresas de medicina gerenciadas por entidades financieras de seguro están transformando la salud en una pesadilla. ¿Cuál es el límite?

La excesiva rigidez de las tradicionales estructuras centralizadas del Estado, y la trágica inadecuación del sector privado en la gestión de lo social ha llevado en Brasil a una situación cada vez más caótica. Una evaluación de un cuadro general deja dudas en cuanto al origen esencialmente institucional del estado desastroso de las políticas sociales: "Así, desde las últimas décadas, el aparato institucional de políticas sociales puede ser caracterizado, en todos los niveles de poder, como una sumatoria desarticulada de organismos responsables por las políticas sectoriales extremadamente segmentadas, que superponen clientes y competencias, y consumen y desperdician los recursos provenientes de una diversidad desordenada de fuentes. Esto reduce en un sistema de protección social altamente centralizado en la esfera federal, ineficiente e inocuo, regido por un conjunto confuso y ambiguo de regulaciones y reglas" (Relatorio, 1996).

Estamos hablando de un área cuya importancia relativa en el conjunto de la producción social tiende a tornarse central. En términos de recursos, es

importante recordar que el área social involucra en Brasil 25% del PIB⁶. No es éste un país que gaste poco en lo social. Esencialmente gasta mal. El apoyo a los desamparados del Nordeste se ha transformado en una industria de la sequía; el complemento alimentario en las escuelas en la industria de la merienda; la salud en la industria de la enfermedad; la educación está en vías rápidamente de convertirse en un tipo de industria del título. El área social necesita hoy mucho más de una reformulación político-administrativa que otorgue más dinero.

Lo social: un poderoso articulador

A través de diversas alianzas que involucran el sector estatal, ONG's y empresas particulares, se ha construido un camino de renovación. Surgen con fuerza conceptos como responsabilidad social y ambiental del sector privado. El llamado tercer sector aparece como una alternativa de organización que puede traer respuestas innovadoras al articularse con el Estado y asegurar la participación ciudadana. Las empresas privadas superan la visión de la asistencia para asumir la responsabilidad que le confiere el poder político efectivo que poseen. De esta forma se pasa del simple mercadeo social, frecuentemente con objetivos cosméticos, a una actitud constructiva donde el sector privado puede ayudar a construir el interés público. En los sitios donde funciona, por ejemplo en Canadá o en los países escandinavos, el área social es gerenciada como bien público, en forma descentralizada e intensamente participativa. La razón es simple: el ciudadano asociado a la gestión de la salud de su comunidad está interesado en no enfermarse, y está conciente de que se trata de su vida. En cierta forma, la implicación directa del ciudadano puede ser capitalizada para diseñar una forma desburocratizada y flexible de gestión social, apuntando hacia nuevos paradigmas que superan tanto la pirámide estatal como el "vale todo" del mercado⁷.

6 (Banco Mundial: 1988, vol I). La cifra de 25% se refiere al sector público y privado. Aunque de veja data, este documento interno del BM refleja una situación que ha cambiado muy poco hasta hoy.

7 Un buen resumen de la organización del área social en Canadá puede ser encontrado en el libro de Frank McGilly: *Canada's Public Social Services*, Oxford University Press, Toronto, 1988.

Lo “social” se torna una dimensión del conjunto de las actividades

Otro eje renovador surge con las políticas municipales: el desarrollo local. La urbanización permite articular lo social, lo político y lo económico en iniciativas integradas y coherentes, a partir de acciones a escala local, posibilitando -pero no garantizando, y esto es importante para entender el aspecto político- la participación directa del ciudadano y la articulación de los asociados. La aparición de políticas innovadoras en esta área ha sido impresionante. Peter Spink y un grupo de investigadores en la Fundación Getúlio Vargas, en San Pablo, tienen hoy un banco con 4.000 descripciones de experiencias exitosas. La Secretaría de Asuntos Institucionales del Partido de los Trabajadores (PT) maneja una base de datos con innumerables experiencias de las administraciones locales petistas. El Instituto Pólis publica excelentes resúmenes en la página de Dicas Municipais (tips municipales). La Fundación Abrinq está ayudando a ser más dinámico un conjunto de actividades en la del movimiento Prefeito-Crianca (niño alcalde). El CEPAM (Centro de Estudos, Planejamento e Administração Municipal) está organizando el Reciém, censo de experiencias municipales. Estamos asistiendo a una aceleración de iniciativas locales que está transformando el contexto político de la gestión social⁸.

El cruce entre la gestión social y la descentralización política ofrece perspectivas particularmente interesantes. La urbanización y las nuevas tecnologías redimensionan el contexto. Una ventaja muy significativa de las políticas locales es el hecho de poder integrar los diferentes sectores y articular los diversos actores. Un punto de referencia práctico para esta visión puede ser encontrado en las actividades de la Cámara Regional de Gran ABC, donde siete municipios se articularon para dinamizar las actividades locales de la industria de plásticos. La formación de los trabajadores es coordinada por el sindicato de los químicos, asociados con las empresas Senai (Sistema de aprendizagem industrial), Sebrae (Sistema de Apoio a Pequena e Média Empresa), facultades y colegios locales, con apoyo financiero del FAT (Fundo de amparo ao Trabalhador) y otros que se articularon en el proceso. Programas

8 A título de ejemplo, v. las experiencias catalogadas por el Programa Gestión Pública y Ciudadanía, en <http://inovando.fgvsp.br>; el Instituto Pólis elaboró un excelente estudio, *Novos Contornos da Gestão Local*, además de un estudio de 125 *Dicas Municipais*, en <http://polis.org.br>; la Fundación Abrinq publica un boletín informativo, *PrefeitoCrianca*, en <http://abrinq.org.br>; una red de bancos de datos de experiencias innovadoras en esta área puede ser consultada a través de <http://77www.web-brazil.com/gestaoalocal>.

de alfabetización como el Mova y de formación de jóvenes y adultos como el Seja, crean un proceso más amplio de movilización. El IPT (Instituto de Pesquisa Tecnológica) adhirió al proyecto creando un sistema movable de apoyo tecnológico a la PyME (Proyecto Pruno). La Unicamp participó con la realización de un diagnóstico del sector plástico regional, y las PyMEs se articulan por medio de reuniones periódicas de la región. El conjunto de iniciativas, éstas y varias otras, adquiere lógica y coherencia a través de la Cámara Regional, que agrupa a las administraciones municipales de la región, así como a representantes de otras instancias del Gobierno y de la sociedad civil. Las diferencias políticas entre las alcaldías no impidieron la articulación de esta red donde las diversas iniciativas –educación, empleo, renta, producción– se tornan sinérgicas en lugar de dispersas.

Las tendencias recientes de la gestión social nos obligan a reconsiderar formas de organización. Por ejemplo, el Sebrae trabaja con una metodología semejante a través del Programa de Arreglos Productivos Locales, mientras que el Banco Nacional de Desenvolvimento trabajan con la metodología Gespar (Gestión Participativa) elaborado por Tania Zapata. El DLIS (Desarrollo Local Integrado y Sustentable) ha dado pasos gigantescos, con una buena filosofía en la base. Las experiencias de economía solidaria de Paul Singer están adquiriendo dimensiones significativas, y el microcrédito está ayudando a tejer nuevas relaciones en las comunidades. En otros términos, lo “social” se torna una dimensión del conjunto de las actividades.

No hay fórmula universal en el área social. Como lo demuestra la riqueza del proyecto médico de familia, por ejemplo, la dimensión diferenciada de las relaciones humanas es fundamental en las políticas sociales. Una de las más significativas riquezas del desarrollo local, resulta justamente del hecho de poder adecuar las acciones a las condiciones extremadamente diferenciadas que enfrentan las poblaciones. Esto no implica, naturalmente, que las políticas sociales puedan reducirse a la acción local, a las asociaciones con el sector privado y a la dinámica del tercer sector. La reformulación alcanza directamente la forma como está concebida la política nacional en las diversas áreas de gestión social, cuestionando la actual jerarquización de las esferas del Gobierno, y nos obliga a repensar la mecánica de dominio de las macroestructuras privadas que dirigen la industria de la salud, los medios de información y los instrumentos de cultura.

Las tendencias recientes de la gestión social nos obligan a reconsiderar formas de organización, a redefinir la relación entre lo político, lo económico y lo social, a desarrollar investigaciones intercambiando las diversas disciplinas,

a escuchar en forma sistemática a los actores estatales, empresariales y comunitarios. Se trata realmente de un universo en construcción.

Búsqueda de referencias

No hay duda que en Brasil la discusión aún es muy reciente, sobre todo si consideramos que se trata de una revisión profunda de nuestros paradigmas de cómo la sociedad se gerencia. Todavía estamos impregnados de la creencia que la empresa sólo se interesa por la ganancia y por lo tanto es inaccesible a una visión social o ambiental, y que organizar la participación de la sociedad civil es sólo una forma de quitarle responsabilidad al Estado, y así con todo⁹.

La trama que proponemos para el futuro involucra por lo tanto una aproximación articulada de empresarios, administradores públicos, políticos, ONGs, sindicatos, investigadores e instituciones académicas y representantes comunitarios. Esta visión implica la participación equilibrada de diversos segmentos sociales, y una arquitectura distinta de decisiones también sociales.

Es igualmente interesante que la Universidad Católica de Sao Paulo (PUC – SP), como también la Fundación Getulio Vargas y la Universidad de Sao Paulo, hayan creado centros de estudios del tercer sector. Es significativo que el posgrado en economía de la PUC haya abierto un Laboratorio de Economía Social. En cierta forma, se trata de la superación de una división académica tradicional en Brasil, donde especialidades como Economía y Administración trataban de maximizar ganancias, mientras el Servicio Social intentaba

9 Es muy significativo constatar que una serie de conceptos básicos de reformulación política y social en curso en muchos países no encuentran traducción en portugués: es el caso de *empowerment*, que los hispanoamericanos ya traducen como *empoderamiento*, en el sentido de rescatar el poder político por la sociedad; *stakeholder*, o sea, el actor social que tiene un interés en determinada decisión; *advocacy*, que representa el original etimológico de *ad-vocare*, dar capacidad de voz y defensa a una causa, a un grupo social; *accountability*, o sea, responsabilizar a los representantes sociales en términos de rendición de cuentas; *devolution*, recuperación de la capacidad política de decisión por las comunidades, como contraposición al concepto de privatización; también está el caso de *entitlement*; *self-reliance* y otros tantos. Además de concepto clave de *governance*, gobernanza, que involucra la capacidad de buen gobierno de los actores sociales, públicos y privados, donde el concepto tradicional de gobernabilidad, tal como está en el diccionario debe ser reconstruido.

encontrar muletas para las víctimas del proceso. Hoy quien estudia gestión social se preocupa por los nuevos esquemas de elaboración participativa del presupuesto, con un impuesto sobre la renta negativo (renta-mínima), con nuevas formas de representación política y el novedoso potencial de la comunicación. La gestión social está buscando espacios novedosos en términos políticos, económicos y administrativos. No es más un sector, es una dimensión humana del propio desarrollo, que involucra al empresario y al investigador, como al activista del Movimiento de los Sin Tierra.

Venimos de un siglo de grandes simplificaciones. Cansados de la simplificación liberal, de la cual heredamos 3.000 millones de habitantes del planeta que viven con menos de dos dólares por día, y no navegan en internet ni están en ningún espacio económico, o de la simplificación estatista que ha buscado las soluciones en la mega-burocratización generalizada y en la inmovilidad social a través de leyes y reglamentos, estamos tras nuevos rumbos.

Perspectivas

El nuevo gobierno hereda una deuda social gigantesca. La Guerra fría no era nuestra guerra, pero hizo que durante medio siglo cualquier política volcada hacia los pobres estuviera relacionada con el comunismo. Paulo Freire estuvo preso y exiliado porque quería alfabetizar. El inmenso desequilibrio heredado sigue intacto, como continúan intactos los intereses articulados que construyeron nuestro universo de privilegios. La deuda no es solamente social: durante el último gobierno, el endeudamiento público pasó de 150.000 a 800.000 millones de reales, convirtiendo al Gobierno en rehén de los intermediarios financieros internos y globales, por cierto articulados. Para prorrogar esta deuda se pagan intereses exorbitantes, lo que permite al cartel privado de intermediación financiera cobrar un promedio de 70% al año de los préstamos empresarios, y cerca de 100% de los particulares. Es esencial entender la dimensión de esta pérdida de gobernabilidad interna, y de la fragilidad externa, para entender el exiguo espacio de maniobra de que dispone el gobierno de Lula.

Recuperar el crecimiento económico permitiría avizorar un proceso simultáneo de pago progresivo de la deuda, y de ampliación de recursos destinados al rescate de la deuda social. Pero no hay posibilidad de crecimiento cuando una empresa brasileña para invertir debe pagar intereses de 70%, compitiendo en un espacio económico global donde las compañías abonan tasas de 2%. Una investigación de 2002 muestra que las familias gastan 29% de su

renta en costos financieros (incluidos los créditos comerciales). Bajo estas condiciones se estanca la demanda interna, y las empresas prefieren el juego de la ruleta financiera. Los nudos están bien amarrados¹⁰.

Eppur si muove... Si el Poder Ejecutivo se ve obligado a ejecutar lentas y cuidadosas maniobras de construcción de un mínimo de equilibrio en la máquina gubernamental, en la base de la sociedad hay un proceso acelerado de transformaciones. Es Santa Catarina, el gobierno estadual recién electo dividió el estado 29 regiones, dotando cada una de un Consejo que incluye 10 alcaldes locales, 10 presidentes de concejos municipales y 20 representantes de la sociedad civil, a fin de constituir un sistema participativo y descentralizado que permita compatibilizar las iniciativas económicas, las inversiones de infraestructura y las políticas sociales en un proceso articulado e integrado. Los alcaldes del oeste del Paraná se organizaron en foros de desarrollo, y presentan cuentas de los resultados sociales a través de un sistema simple y transparente de indicadores municipales de calidad de vida. La Pastoral del Niño articula 155.000 voluntarios en 3.550 municipios de todo el país, dinamizando acciones sociales participativas. La propia herencia de la Constitución de 1988, redactada en el reflujó de la derecha a fines de la dictadura, asegura la existencia de concejos en las áreas sociales de todos los municipios, frecuentemente asociados o manipulados, pero que luchan gradualmente por un espacio real en las decisiones.

Al lado del Gobierno Federal, el programa Hambre Cero, con una visión estructuradora de la ciudadanía, tiende a dinamizar las acciones locales. Programas ya arraigados, como el de la renta mínima o de subsidio a los padres que mantienen a los niños en las escuelas, llevaron a un conocimiento mucho más profundo de las áreas de pobreza crítica, y a la formación de un número ya significativo de agentes sociales que construyen progresivamente una cultura de participación y de movilización local. En cierto modo, es la unión de las dos dinámicas, la de los procesos participativos locales por un lado, y las de las iniciativas de apoyo del Gobierno por el otro, lo que podrá (o no) construir un eje dinámico de transformaciones. Es importante entender que la maquinaria de gobierno heredada, habituada a administrar privilegios, se presta bastante poco a servir de correa de transmisión entre las iniciativas gubernamentales y los movimientos que se desarrollaron en la base que se desarrollaron en la base de la sociedad.

10 Para más detalles de la situación financiera, v. nuestro "Altos Juros e Descapitalizacao da Economia" en <http://dowbor.org>, en "Artigos Online".

En este sentido el factor crucial es el tiempo. El gobierno de Lula ha demostrado que sabe hacer funcionar el barco. Ponerlo a navegar en otra dirección, con todo, depende de un proceso de articulación social que no se materializa por decreto. Cada viraje brusco exige, para ser sustentable, una articulación correspondiente de fuerzas políticas. Lo que se está intentando, en última instancia, es cambiar en profundidad la cultura política del país. Y la cultura no se cambia de la noche a la mañana. En el corto plazo los banqueros claman por estabilidad financiera, o sea, por el mantenimiento de sus impresionantes privilegios. Los empresarios efectivamente ligados a la producción, entretanto claman por un ambiente financiero que les permita respirar. Los movimientos sociales, escuchando hace décadas el mismo discurso que pide paciencia, están en el límite. Y tenemos, es obvio, nuestra tradición latinoamericana de viejas oligarquías que cuando pierden el poder central prefieren quebrar un país antes que verlo gobernado de manera equilibrada por otras fuerzas. Nuestro piloto, sin duda, es un estadista a manos llenas, y probablemente el mayor articulador y negociador político que Brasil ha tenido. Pero el éxito va a depender en gran parte de la capacidad de todos para organizar el apoyo social correspondiente al tamaño del desafío.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 1998:

Brasil: Despesas do Setor Público con Programas de Asistencia Social, Washington.

Fundación Abrinq:

Boletín Prefeito Crianca, San Pablo, varios números.

Dowbor, Ladislaw, 1998:

A Reproducao Social, Vozes, Petrópolis.

Dowbor, Ladislaw, 2001:

Economia Social no Brasil, Edit. Senac, San Pablo.

McGilly, Frank, 1998:

Canada's Public Social Services, Oxford University Press, Toronto.

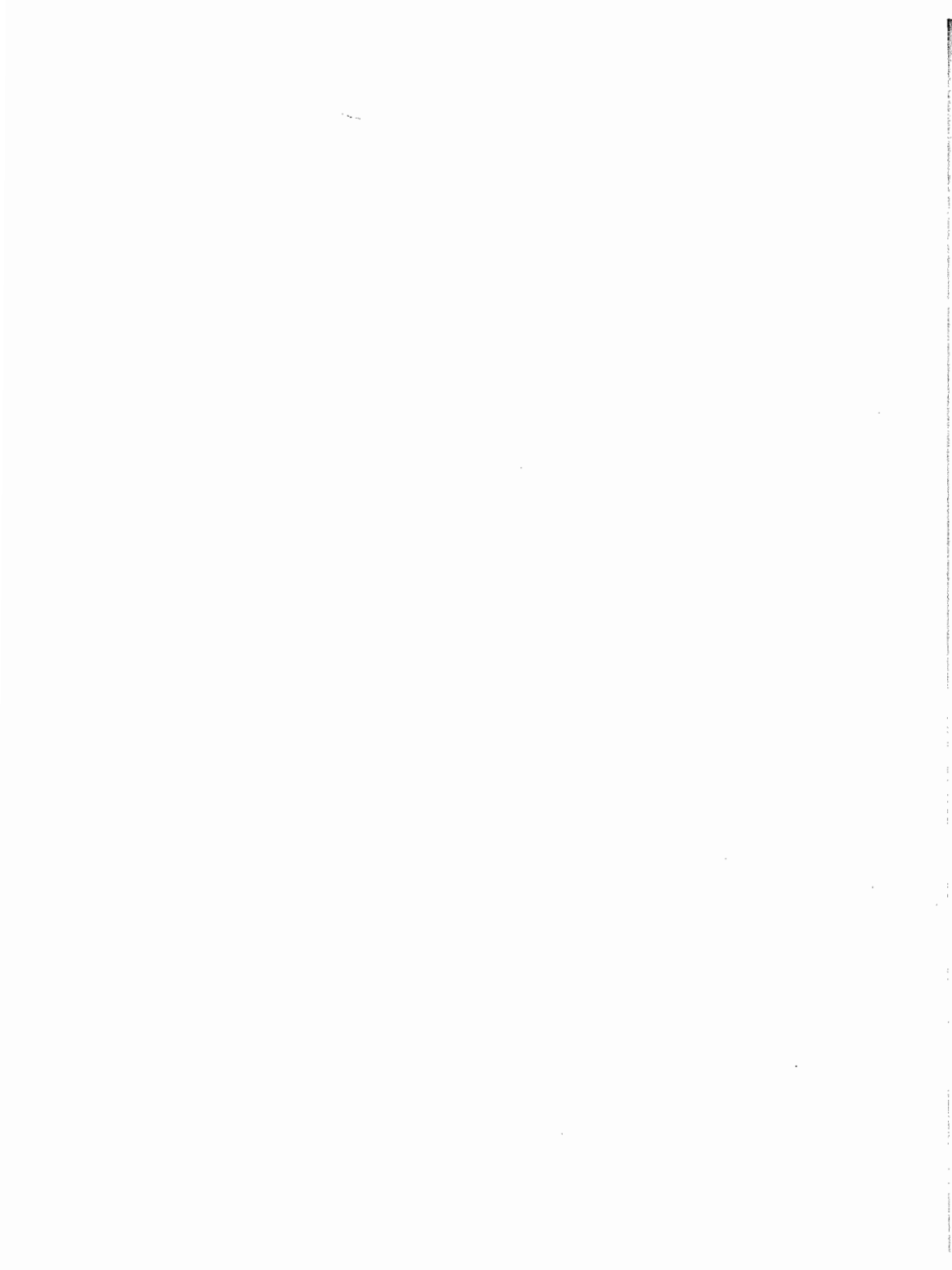
Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996, Brasília, PNUD / IPEA.

Unctad, 1997:

Trade and Development Report 1997, Unctad, Nueva York-Ginebra.

World Bank, 2003:

World Development Indicators 2003, Washington.



MUNICIPIOS, ESPACIO LOCAL Y CIUDADANÍA

Gonzalo de la Maza¹¹

En este texto abordamos la problemática local/municipal como un aspecto decisivo en nuestro presente y futuro como país, tanto en lo relativo al desarrollo, como a las perspectivas democráticas. La marcha que siga el proceso de descentralización será relevante para la reforma del estado, particularmente en aquellos aspectos que afectan directamente a las personas y grupos sociales. En este sentido conviene recuperar una visión política sobre los espacios locales, que los valoricen como fundamento de la vida social y política.

Los elementos que discutimos en el texto no se refieren a la institucionalidad jurídica de las municipalidades, sino a la importancia del gobierno local en las comunas, por lo que propuestas de cambio legal podrían derivarse de una discusión de estos planteamientos, necesariamente de un alcance más general, de visión política.

Espacios locales, municipios y descentralización

En términos generales en Chile se tiende a homologar términos como municipio, comuna, municipalidad y también espacio local, hablándose indistintamente de uno o de otro. Pero la raíz y los alcances de cada uno de ellos obliga a distinguirlos para poder abordarlos y vincularlos. El espacio local se define en términos histórico culturales y en cambio la comuna será un territorio administrativo que puede o no coincidir con ese espacio. Pero mientras espacio local remite a la noción geográfica de territorio, privilegiando la dimensión espacial, la "comuna" alude a la "vida en común", de modo tal que su raíz

11 Director del Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile.

semántica no es administrativa ni geográfica sino que proviene de la vida colectiva.¹²

El municipio, denominación que proviene de la época romana, tiene su punto fuerte en la administración autónoma, un estatuto jurídico especial, que se concedía a determinadas ciudades “libres” lo que significaba gobernarse por sus propias leyes. Ser “municipio” era ventajoso, pues permitía mantener un régimen interno de autonomía y por otro participar en la soberanía de Roma a través del ejercicio de sus derechos políticos. Ello desarrollaba la cohesión interna preservando su identidad y oponiendo sus intereses a los del imperio, a partir de ello. Su fundamento, al igual que comuna, proviene de la sociedad, se trata de entidades que surgen de las relaciones sociales, las que luego son reconocidas tanto por sus propios habitantes, como por otros poderes.

La Municipalidad, en cambio, puede verse como la administración o gobierno de tales territorios, comunidades o municipios. También se nombra con este término a la sede de la administración. Representaría de este modo a la institucionalidad física y formal que rige al “municipio”. No distinguir ambos planos lleva a identificar la vida colectiva con la administración estatal, reduciendo por lo tanto lo social a lo jurídico estatal pero. Peor aún, ello invierte el fundamento de la vida municipal, cual es una colectividad unida por lazos histórico culturales (identidad, vida económica, delimitación y aislamiento geográfico, normas y costumbres comunes). Idealmente las “municipalidades” deberían ser un tipo de instituciones que responden y se adecúan a la enorme diversidad de los municipios, garantizando al mismo tiempo grados de autonomía respecto de los poderes centrales.

Las tradiciones municipales son diversas en América Latina y en Chile, pudiendo reconocerse al menos tres de ellas: la anglosajona (fundamentada en los escritos de Alexis de Tocqueville), la hispana y la indígena o de los pueblos originarios. Mientras la primera enfatiza en las dinámicas de “autoorganización” de las comunidades, a partir de las cuales se estructura el poder local, la hispana se apoya en la institución de los cabildos, vale decir asambleas deliberativas de quienes eran considerados ciudadanos que asumen el gobierno comunal. Es una tradición más “comunalista” que “individualista”. Lo poco que conocemos de la institucionalidad mapuche, así como la tradición andina, se basan en los clanes o grupos familiares extendidos y la

12 Así por ejemplo se habla de la Comuna de París en 1871 y la de La Serena en 1851 aludiendo a los fenómenos políticos de toma del control de dichas ciudades por parte de sus ciudadanos, emancipándose de la tutela política de los poderes centrales.

autoridad de los más viejos. En México y otros países se reconocen los municipios “de usos y costumbres”, organizados de acuerdo a la tradición mesoamericana. El ordenamiento jurídico chileno, en cambio, sin embargo, se fundamenta en el derecho romano y el código napoleónico, sin que ninguna de las tradiciones que valorizan la vida local y su “auto administración” estén adecuadamente expresadas en la legislación que rige a las “municipalidades”.

Por lo anterior es que “el Municipio ha sido mucho más la creación de un nivel administrativo del Estado que una prolongación institucional de comunidades naturales con tradiciones autoadministrativas. Incluso, no hay una tradición de apropiación social de municipio y este ha carecido de importancia al interior del aparato estatal”. (Fries y otros, s/f., p. 12) Eso es, precisamente, lo que está cambiando hoy día, en las nuevas condiciones económicas, políticas y de la gestión social, en los inicios del siglo XXI.

El otro gran aspecto de la “cuestión municipal” remite a la forma de organización estatal y de gestión política, en cuanto esta admite o no niveles de autonomía de los niveles y administraciones locales, vale decir la descentralización de la función de gobierno.

Conviene distinguir dimensiones involucradas en la descentralización. De una parte aquello que normalmente se denomina “desconcentración”, que consiste en la delegación de atribuciones administrativas a unidades menores. Mientras más funciones puedan cumplirse en los niveles regionales y locales, mayor será la desconcentración del Estado. Ello, sin embargo no cubre el espectro de la descentralización, que supone la generación de decisiones políticas propias de parte de las entidades locales o regionales. Finalmente, debe considerarse en este proceso el vínculo existente entre sociedad civil y administración estatal en el nivel local. De la naturaleza y profundidad de la participación de los actores sociales locales dependerá el grado efectivo que ha alcanzado la descentralización.

En el caso chileno, los analistas coinciden en que la tradición políticamente dominante es de tipo centralista, particularmente desde que se impone la concepción “portaliana”, a partir de la Constitución Política de 1833. En realidad son diversos factores que se conjugan para reforzar la tradición centralista. De una parte el predominio de la concepción de “Estado unitario”, por sobre la federal, que se funda sobre la asociación de entidades provinciales diferentes. Por otra el rol jugado en la consolidación del orden político por las fuerzas armadas, las que invariablemente han defendido la hegemonía del poder central. Así fue en 1851, en 1859 y también en 1924. En el mismo sentido operaron las diferentes “teorías del desarrollo” y particularmente aquella que fue entregando al gobierno central la gestión de asuntos que anteriormente eran de com-

petencia de las unidades locales. Así ocurrió con la policía, la educación, la salud, etc. Todo el período del llamado “Estado de Compromiso”, durante los cuarenta años previos a 1973, representó una formidable acumulación de poder en los órganos centrales del estado, producto del grado de consensos alcanzados entre grandes actores políticos y sociales “nacionales”. (Pinto y Salazar, 2000)

La corriente subterránea del municipalismo chileno

A pesar de la tradición “nacional” y “centralista” de la política y la administración estatal en Chile, una y otra vez ha resurgido como problema aquél de la descentralización y los poderes locales. A tal punto que en la actualidad este discurso se ha convertido en un “*must*” de cualquier discurso “políticamente correcto”. Nadie defiende pública y abiertamente la centralización de las decisiones política y administrativas. Otra cosa es que ello se traduzca en medidas y cambios concretos, pues el centralismo se reproduce, así como también se reproduce cíclicamente la crisis de los gobiernos locales.¹³ De este modo se va constituyendo una suerte de “discurso localista o municipalista” que resurge de tanto en tanto y que constituye la base de principios sobre la cual se puede fundar una propuesta en este terreno.

La idea principal tiene que ver con la soberanía. Mientras el discurso liberal funda la soberanía política en los individuos y el republicano en la nación como un todo, el discurso municipalista apela –sin oponerse a los anteriores– a otra tradición: la vecindad. Así argumentó el patrocinador de la comuna autónoma José Manuel Irarrázaval, en 1892, fuertemente influenciado por Alexis de Tocqueville: “el sistema representativo fue principalmente, en su origen, la representación de comunidades, y no consideraba a los hombres, sino como vecinos...” Por ello las relaciones de vecindad nacerían de la propia naturaleza humana, siendo así anteriores a la ley positiva que rige a los estados. Esta, por su parte, debe ser capaz de reconocer y consagrar estas normas, costumbres y relaciones.

De la argumentación anterior nace directamente la idea de “comuna autónoma”, consagrada en la ley chilena de 1891, pero nunca aplicada realmente. Porque si las comunidades locales son asociaciones “naturales y directas”, éstas “están en condiciones de actuar por sí mismas, directamente, sobre los problemas que les afectan” (Ibid, p. 8)

13 En este punto seguimos de cerca los argumentos de Gabriel Salazar, (Salazar, 1995). Las citas históricas también están tomadas de este texto.

Un segundo supuesto de estos principios se refiere al poder que surge de esta autonomía y asociación natural. Poder que se expresa a) en la existencia de recursos en la comunidad y de la posibilidad efectiva de administrarlos autónomamente; b) la participación colectiva de los miembros de la comunidad en esa administración (no sólo de los “representantes”) y c) en que esta autonomía no sea interferida por otros poderes.

Un tercer fundamento es la existencia de ciudadanos participativos, responsables e involucrados en la cosa pública. Siendo éste un supuesto, se considera también que sólo en este espacio local es que estas capacidades se pueden educar y formar.¹⁴ Si se desvincula al ciudadano de los asuntos que le competen directamente, se lo conduce a la irresponsabilidad o a esperar todo del Estado, como suele ocurrir en nuestro país.

Un cuarto y último elemento es la municipalización de los servicios comunales, como una aspiración de los poderes locales a controlar los servicios que dicen relación con el bienestar público. Ni el control por parte del Estado central, ni el control privado de los servicios y empresas comunales permiten el desarrollo de un municipio o poder local efectivo.

La tradición centralista chilena se expresa con fuerza en la Constitución Política de 1833 que surgió de la victoria militar por sobre los federalistas, que habían plasmado sus ideas en la Constitución de 1828. Con posterioridad diversas rebeliones regionales fueron sofocadas por el poder central (La Serena 1851, Copiapó 1859) y la constitución recién reglamentó los municipios en 1854, veintidós años después de su promulgación. Dicha Ley de Municipalidades no recogía las aspiraciones de estos movimientos regionales, ni tampoco ofrecía un buen sustituto al antiguo cabildo, el lugar donde, durante la colonia, se deliberaba y se ejecutaban las acciones de bien público partir de una “asamblea ciudadana”.

El jalón principal del municipalismo es la dictación de la Ley de Comuna Autónoma en 1891. Sin embargo la evaluación histórica de su desempeño y efectividad, muestran que ella no tuvo una real aplicación. Las razones son variadas, pero lo concreto es que una aplicación real hubiese demandado una reforma mucho más a fondo del orden jurídico. Se optó más bien por una ley “puntual y huérfana”, que finalmente dejó en manos de las oligarquías y el sistema político parlamentarista (1891 – 1925) el destino de los nuevos municipios.

14 Por eso Irarrázaval sostiene que “el poder local independiente y autónomo es el que da carácter al individuo, civismo al ciudadano y, por consiguiente, vida a toda la nación”.

A comienzos del siglo XX, la presión descentralizadora se expresó fuertemente desde lo social: a través de la Junta por la Reforma Municipal, que agrupó a sectores medios y de la élite (conducida originalmente por Ismael Valdés Vergara) y el movimiento mancomunal, que agrupaba a sectores obreros, liderado por Luis Emilio Recabarren, que culminó con la Asamblea Constituyente de Trabajadores e Intelectuales de 1925.

La Constitución del 25 optó nuevamente por un modelo centralizado (de hecho las elecciones municipales no se realizaron sino hasta 1934) y el Estado central progresivamente fue asumiendo las funciones sociales y de bienestar que podrían haber estado en manos de los municipios. La disposición constitucional que creaba las Asambleas Provinciales, que eran la federación de los municipios, nunca se puso en práctica y redujo al movimiento municipalista a un discurso reivindicativo sin mayores efectos y trascendencia. En 1942 se recortó nuevamente las atribuciones de los municipios (Martner). No hubo, en todo este período una confluencia entre las demandas de los municipios federados (agrupados en la Conferencia de Municipalidades) y los movimientos sociales, que apostaron a su influencia política en el sistema central, a través de los partidos y las grandes asociaciones sindicales. Así, entonces, la tradición comunal se fue perdiendo, dentro de los "grandes proyectos" nacionales que, pese a sus diferencias, se estructuraban en torno a grandes intereses de categorías sociales, sin una consideración real de la problemática de la descentralización y la gestión local. Al mismo tiempo la organización administrativa de los municipios se fue haciendo homogénea y crecientemente dependiente tanto técnica como políticamente del poder central. Lo contrario de la expresión autónoma y diversa de la heterogeneidad de las comunidades locales y sus necesidades.

El impacto de la dictadura sobre el escenario local/municipal

La prolongada acción de la dictadura militar (1973 – 1990) cambió el escenario de la descentralización y las posibilidades locales. Entre las principales puede citarse la redefinición de la estructura administrativa subnacional (creación de regiones, provincias y subdivisión de algunas comunas), división que se efectuó con criterios principalmente geopolíticos y no en función de los requerimientos del desarrollo, ni de las identidades históricas de los territorios. También la desconcentración y municipalización de los servicios de educación y salud, que fueron realizadas como medida administrativa (y no como resultado de un proceso) y con un importante déficit financiero. En estas reformas estuvo mucho más presente la idea de reducir el estado y despolitizar los conflictos sociales por la vía de quitarles la referencia estatal.

La administración pinochetista influyó significativamente en la “alcaldización” de la gestión municipal –tendencia que no se ha revertido hasta hoy–, bajo la cual subsiste una cultura organizacional autoritaria y verticalista. La estructura institucional del municipio fue también definida centralmente durante ese período: los departamentos y los mecanismos de relación con la comunidad vienen de allí, lo mismo que la idea de dos consejos, y la creación de los CODECOS, posteriormente heredados por los CESCOS.

A nivel de la organización social, por cierto, también los efectos fueron importantes, ya que la intervención de las juntas de vecinos tronchó su corta trayectoria anterior y, a pesar de su subsistencia, posiblemente ya no experimentarán el desarrollo que se pensó para ellas a fines de los sesenta. La importante red de organizaciones locales que se creó durante la dictadura se apoyó en instituciones no gubernamentales y en las iglesias cristianas, con poca o nula vinculación con la institucionalidad. Luego de recuperada la democracia, no se crearon las condiciones para proyectar ese trabajo en nuevas instancias de participación y gestión local. Subsiste dicha historia en algunos dirigentes o en nuevas organizaciones que han heredado el aprendizaje de la educación popular, el movimiento de mujeres o la organización cultural, pero no se recreó un vínculo de ellos con la nueva realidad institucional.

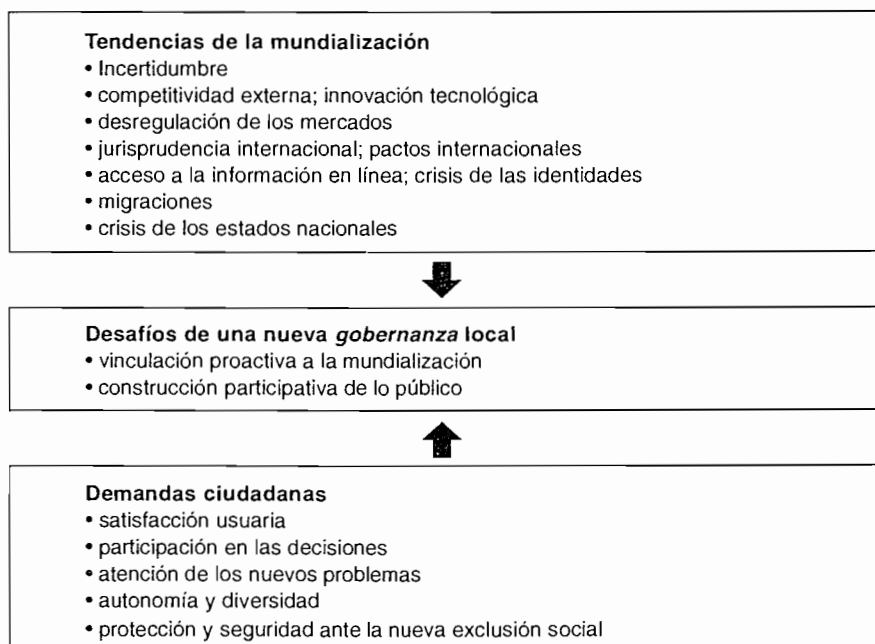
Detrás de todos estos cambios está también el enorme cambio socioeconómico, producto de la aplicación de la política económica neoliberal. Se configuraron así áreas económicas privilegiadas, articuladas a la economía de exportación, aunque mayoritariamente dependientes de productos primarios. Pero esos territorios coexisten con otros que quedan marginados, por el impacto de la competencia externa o crisis de sus sistemas productivos. Ello es especialmente relevante en las áreas rurales.

Lo local entre la mundialización y las demandas ciudadanas

Un enfoque pertinente para Chile es la necesidad de constituir el espacio local como espacio político específico, propio de una democracia moderna. Ello no tiene tradición en Chile, ya que en las diversas coyunturas históricas de cambio, siempre se ha impuesto la orientación centralista, unitaria y homogeneizante de construcción nacional, en desmedro de los proyectos locales. Actualmente se han traspasando diversas tareas de provisión de servicios a los niveles locales y las decisiones de inversión se realizan crecientemente

por medio de negociaciones entre el nivel central y las regiones.¹⁵ Pero los niveles subnacionales carecen de la legitimidad, los recursos y las capacidades para hacer efectiva la descentralización y menos aún para vincular a la ciudadanía a esa dinámica. Mientras lo primero afecta sobre todo a las regiones, la falta de recursos y de capacidades afecta principalmente a los municipios. La municipalización de los servicios se hizo en Chile a costa de la desinversión municipal.

Al hacerse cargo de la provisión de servicios las instituciones locales quedaron como jamón del sándwich entre dos dinámicas nuevas, que no saben como canalizar: las tendencias de la mundialización y las nuevas exigencias de los ciudadanos. Requieren para ello construir nuevos mecanismos de *gobernanza* (*governance*). Se necesita ahora un segundo impulso, que simultáneamente mejore el entorno institucional y desarrolle las capacidades requeridas.



15 La Inversión Sectorial de Asignación Regional y los Convenios de Programación.

Lo primero que conecta lo local con lo global es el justamente la provisión de servicios. La ineficiencia en ello es en el fondo la incapacidad de establecer conexiones adecuadas con las determinaciones más globales. Pero la mundialización tiende a convertir a lo local en una especie de estación de servicio, similar a las bombas de bencina. Un punto de salida de sus productos y servicios y una boca de entrada de insumos que alimenten la acumulación mundial (en Chile los *commodities*). En ocasiones los actores locales asumen una estrategia subordinada que consiste en buscar un nicho, generalmente atrayendo algún inversionista. No importa si contamina, si arrasa con los recursos naturales o si el empleo que genera no beneficia a la localidad, la apuesta es a que siempre queda algo en microempresa de servicios y en programas públicos. Una estrategia de superación de la pobreza, en cambio, tiene otros requerimientos, principalmente la necesidad de un proyecto y estrategia propia acerca de como vincularse a las dinámicas externas. Ello no es tarea exclusiva de las instituciones locales, requiere un enfoque integral de políticas públicas, pero también de actores locales con proyecto propio, capaces de establecer alianzas "hacia arriba". ¿Cómo hacer para no convertirse en una mera estación de servicio?

Las demandas ciudadanas rebotan sobre los gobiernos locales, aunque no fueron originadas en ellos (empleo, medioambiente, problemas urbanos) y para los cuales muchas veces carecen de competencias y recursos para resolverlos. Deben por una parte representar el interés local ante los niveles superiores o las fuerzas externas; deben articular a la comunidad y sus demandas diversas y deben organizar y desarrollar eficientemente los servicios que administran. Se trata por lo tanto de una gestión de mayor complejidad y que involucre a los actores locales (a la sociedad local) como parte de la misma. En Chile se avanzó mucho en la externalización de los servicios, pero no se ha establecido un marco de derechos que señale cuando y como los ciudadanos accederán a ciertos servicios, los que eventualmente serán administrados por actores privados. Las debilidades se ubican en las funciones regulatorias, la garantía de los derechos, la planificación a mediano plazo y la coordinación.

Por otra parte la insuficiencia de los recursos públicos, la diversidad y el carácter cambiante de las demandas, los nuevos problemas sociales de tipo post materialista y los importantes déficit de legitimidad de las instituciones, obligan a promover y fortalecer la participación ciudadana y las alianzas público - privadas, ampliando la noción de lo público. Pasar del enfoque administrativo y gestor del gobierno local a la *gobernanza* local, involucrando a la sociedad civil. La *gobernanza* democrática supone una sociedad civil a la vez autónoma, capaz de cooperar con el estado y de fiscalizarlo y criticarlo.

Los grandes temas para definir la problemática local/municipal

Entre los múltiples aspectos que se deben considerar para un enfoque político del espacio comunal y el municipio, algunos serán los fundamentales, pues permiten distinguir una propuesta de otras similares o contrapuestas.

a) Desarrollo y economía locales

Aquí se define el control y la administración de los recursos presentes en el territorio. La autonomía comunal depende del control de los recursos, así como los mayores o menores niveles de equidad también dependen de ello. En el caso de los municipios este es un ámbito de incorporación muy reciente y no está presente en la imagen corriente que de ellos se tiene, la que se refiere más bien a los servicios sociales y a beneficios de tipo asistencial. Pero es un sustento básico para cualquier propuesta descentralizadora.

Producir el desarrollo local en la situación de Chile actual pasa principalmente por adquirir mayor control sobre los propios recursos del territorio, potenciar capacidades de gestión de los vínculos con el entorno (regional, nacional e internacional; público y privado) y desarrollar la concertación eficaz y amplia de los actores locales. En el fondo el dilema consiste en plantearse el desarrollo económico local como objetivo propio o considerar que el desarrollo es más bien una corriente externa, a la cual hay que tratar de articularse de algún modo.

Las consideraciones de equidad obligan a plantearse los mecanismos de redistribución de recursos (como el Fondo Común Municipal) en una propuesta nacional y no pueden resolverse adecuadamente en el mero nivel local. Suponen también potenciar las capacidades de los actores más débiles de la comunidad, con el fin de equilibrar los poderes locales. De otro modo, la descentralización normalmente se convierte en acrecentar el poder de las redes clientelares, particularmente en los contextos rurales.

A pesar de que los municipios no son un actor económico de gran relevancia, si se vincula los objetivos de desarrollo local con la superación de la pobreza, su papel se acrecienta, pues pueden llevar adelante estrategias que apuntan directamente a ese objetivo. La experiencia reciente señala como indicadores relevantes los siguientes: desarrollar una visión propia del territorio y sus posibilidades, obtener apoyo externo (proyectos) funcionales a esa visión, modificar el vínculo con la comunidad incorporándola en la planificación

del desarrollo y también estimulando el “*empoderamiento*” de los actores sociales locales. Esto último permite que ellos cualifiquen su visión del desarrollo, adquieran herramientas propias de planificación y gestión, identifiquen nuevos interlocutores y espacios para negociar proyectos y obtener recursos y de este modo quitar presión sobre el propio municipio. Todo esto significa, en el fondo, la ampliación del espacio de acción municipal y el desarrollo de alianzas locales o inter-locales muy diferentes al modelo clientelar o de participación subordinada que es usual.

En el contexto de la economía abierta, en manos de los capitales privados concentrados en pocas manos y orientada según las exigencias de la acumulación que ello plantea, los desafíos para una política efectiva de desarrollo local se acrecientan. Más allá de la idea general de “articularse a las tendencias económicas dominantes”, se debe observar la dinámica específica de las economías locales, sus requerimientos y posibilidades, especialmente cuando la acción está orientada a la superación de la pobreza. Los factores económicos locales son la inversión y las políticas públicas, incluido el empleo estatal y los actores de la mediana y pequeña producción. La consideración de estos factores de la economía local es de gran importancia en muchas localidades y regiones del país. Particularmente en las ciudades cabecera de región y provincia, la principal fuente de empleo es pública: servicios de la administración, hospitales, establecimientos educacionales, fuerzas armadas. Una mirada local del desarrollo obliga entonces a considerar estos actores como de primera importancia.

En segundo término la concertación con el nivel empresarial interesado efectivamente en el desarrollo local y con vínculos orgánicos con la comunidad. El gran capital requiere de ciertas condiciones territoriales (recursos naturales, accesibilidad, bajos precios de la tierra, seguridad) y de mano de obra, pero no adquiere un compromiso con el desarrollo local, no está dentro de la racionalidad de su expansión. La gran empresa sitúa sus instancias de comando en los centros estratégicos (comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y recientemente Huechuraba y Pudahuel) o directamente en el extranjero. Allí tributa y sus intereses son deslocalizados. Es la pequeña y microempresa la interesada en los temas económico locales, porque depende de ellos.

Abordar esta área supone fortalecer la institucionalidad local o interlocal. Tanto si se trata de planificar el desarrollo (como en el caso de la Asociación de Municipios por el Desarrollo Económico Local de la Región del Bío Bío, expuesta en este libro) o movilizar recursos económicos (como en el Centro de Desarrollo Económico La Perla en la zona sur de Santiago, también presenta-

do al Seminario), como si sólo se busca aprovechar las externalidades que puede generar una gran inversión que se radica en la localidad (para procesar información, para negociar en mejores términos, para concertar intereses y para ejercer influencia fuera de la localidad allí donde se toman las decisiones).¹⁶

La escala del desarrollo económico local es variable, pero normalmente tiende a ser intercomunal: una cuenca, una ciudad, el área de impacto de algún tipo de actividad económica. Ello otorga más importancia aún a la concertación y alianzas entre actores y a la complementariedad que debe existir entre los instrumentos de fomento que se utilicen.¹⁷

b) La relación con la política: Estado, sistema político y poder (la autonomía)

La construcción de un sistema político integrado y con sus niveles adecuadamente interrelacionados es también requerimiento de una propuesta democratizadora. Hasta ahora la tendencia ha sido de traspasar en mayor medida servicios y funciones a los niveles locales y en menor medida financiamiento y atribuciones. La conformación de la Asociación Chilena de Municipalidades ha permitido el surgimiento de un "actor municipal" que comienza a ser interlocutor para el proceso descentralizador.

La coordinación e integración de las políticas públicas, especialmente en el ámbito social es otra exigencia que se plantea una y otra vez. El actor clave para producirla puede ser el municipio potenciado (también los Consejos Regionales), pues tiene un enfoque territorial y no sectorial como la administración central. La demanda de autonomía de decisión no debe ser confundida con la consolidación de intereses corporativos que se "reparten la torta" de la inversión pública, por lo que se requiere desarrollar planeamiento estratégico y metas concertadas a largo plazo para un mayor rendimiento de estos recursos.

El tema de la administración de los servicios es relevante, pero derivado de las cuestiones anteriores. Y esto porque los servicios son de muy distinta naturaleza: mientras el manejo de la basura plantea problemas de grandes

16 Tanto la AMDEL como la Asociación de Municipios Rurales de Tarapacá, han instalado oficinas en la capital regional, pues allí –fuera del territorio– se resuelven gran parte de los problemas de las comunas rurales.

17 Respecto de estos temas ver nuestro trabajos previos: (De la Maza, 1998 y 2002).

inversiones, concertaciones efectivas entre municipios y arduas negociaciones en un contexto como el santiaguino, en Catemu se pudo desarrollar un eficiente programa de reciclaje con el concurso de una pequeña empresa y una ONG. La administración de la educación rural en la Araucanía supone desafíos muy diferentes a la extensión de la jornada única en La Florida, por dar ejemplos extremos. En general se ha ido extendiendo la idea de una regulación estatal y una gestión privada de los servicios, pero este esquema general enfrenta severos problemas en el caso del financiamiento compartido de la educación y otros. También hace falta mayor flexibilidad en la relación entre los niveles de la administración, de modo tal de encontrar las soluciones más adecuadas a los diferentes contextos.

¿Cómo resolver el problema de definir cuales son las funciones “adecuadas” y las atribuciones “suficientes” para los municipios. Es inadecuado responder a esa pregunta en general, pues lo correcto sería decir que el municipio debe dar cuenta del conjunto de intereses de su comunidad que tienen una respuesta a escala local. Lo mismo puede decirse de los niveles regionales. La construcción del poder local debe ser, entonces, flexible, adecuada a los requerimientos locales. Ello supone flexibilizar la estructura institucional actual y renegociar las relaciones con los poderes centrales, frente a los cuales existe hoy un rol demasiado pasivo.¹⁸

c) La relación con la sociedad civil: participación y autogestión

Quizás este sea el aspecto menos desarrollado y más contradictorio del proceso de transición chileno. Aunque se esgrime permanentemente como una bandera, por todos los sectores, lo concreto es que dicha participación ha disminuido y el municipio no es visto como el lugar natural de confluencia de los actores del territorio. Antes bien se mantiene con él una actitud “peticionista” y asistencialista, que evidentemente no es posible de ser satisfecha con los escasos recursos existentes. Este es el punto crucial para una propuesta de municipio ciudadano, pues no dependerá de leyes o normas, sino de la construcción social que se realice en cada territorio.

La institucionalidad de la participación es inadecuada, como lo demuestra la experiencia casi universal de los Consejos Económico Sociales Comuna-

18 Así lo hacen los municipios con abundancia de recursos propios, como ocurrió en la administración de Joaquín Lavín en Las Condes, que incorporó funciones al municipio, como es el caso de la función policial.

les y lo absurdo que resulta tener una instancia “especializada” en organizaciones sociales (la Dirección de Desarrollo Comunitario) y no contar con instancias de participación relacionadas con cada una de las funciones de la gestión comunal (como es el caso de los Consejos de Infancia y Adolescencia y otros Consejos Locales en Brasil y Bolivia o las Juntas de Educación en Estados Unidos). El mismo esquema se repite con los Fondos de Desarrollo Vecinal, instrumentos de escasa significación financiera, mientras no se contempla mecanismo alguno de participación en el diseño del presupuesto municipal (como ocurre con las experiencias brasileñas de Presupuesto Participativo).¹⁹

No se ha desarrollado la fiscalización y el control ciudadano de las funciones gubernamentales en el nivel local. De una parte los mecanismos establecidos por la ley son limitados y, por otra no hay una tradición ni una cultura al respecto tanto en organizaciones como en funcionarios. Recientemente se estableció la obligatoriedad de realizar cuentas públicas y algunos otros mecanismos para promover la transparencia en la gestión, pero no se han desarrollado metodologías que hagan de este instrumento un factor real de fiscalización ciudadana. Una investigación sobre programas municipales con dimensión de género en la Región Metropolitana mostró que sólo en uno de ellos (Oficina de la Mujer de Lo Espejo) se habían desarrollado capacidades en las dirigentas para evaluar el presupuesto de la repartición y cotejarlo con el presupuesto municipal. (Provoste y Valdés, 2000) Experiencias como la Fiscalía Comunal de la Granja, implementadas a comienzos de los noventa, fueron discontinuadas y no han sido replicadas en otros lugares. Pareciera que la facultad de deliberar con consecuencias vinculantes para la política pública está restringida a autoridades, técnicos, poderes fácticos y “*lobbyistas*”, pero tiende a dejar fuera a las expresiones propias de la ciudadanía.

La concepción de “participación social” que predomina en la gestión pública es muy limitada y se confunde con ciudadanía. Algunas modalidades consisten simplemente en el cofinanciamiento de las acciones, como el caso

19 Experiencias que avanzan en una dirección innovadora son las de los Centros de Desarrollo Comunitario implementados en Rancagua en la administración de Esteban Valenzuela y los Consejos de Desarrollo Local campesino organizados por el programa Prodecop de Indap en la provincia del Choapa. Ambas instancias tienen atribuciones de planificación y decisión sobre recursos municipales o sectoriales (INDAP) respectivamente. Para profundizar en estos y otros ejemplos, ver los libros publicados por el Programa Ciudadanía y Gestión Local de la Fundación para la Superación de la Pobreza y el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. También en www.innovacionciudadana.cl

de los programas de pavimentación participativa, donde los beneficiarios asumen una parte importante del costo de las obras. Lo mismo ocurre con los comités de vivienda y otros. En estos casos la participación resulta un subsidio necesario para los presupuestos mermados del sector público (que no puede aumentar impuestos; que en el caso de los municipios no puede endeudarse; que no puede crear nuevos negocios y empresas; que no puede reorientar las utilidades del cobre; etc.). Pero no tiene relación directa con una ampliación de la ciudadanía y su desarrollo, salvo en cuanto se mejora el bienestar material de la población. También están extendidas las modalidades de participación en la ejecución de obras e implementación de programas y, en algunos casos, en la evaluación participativa de lo realizado.

Mucho menos desarrollo tienen, en cambio las estrategias de participación centradas en la estructuración misma de las decisiones de política. Algunas comunas de altos ingresos han realizado plebiscitos y consultas comunales acerca de diferentes opciones de inversión. Sin embargo esas consultas no son vinculantes y no se han masificado, entre otras cosas porque la gran mayoría de los municipios carece de presupuestos de inversión propia, suficiente para definir un marco razonable de opciones. Con todo se han desarrollado algunas modalidades interesantes como los programas denominados de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y, actualmente en la elaboración de algunos de los Planes de Desarrollo Comunal, Reguladores y Planes de Desarrollo Educacional. Se trata de mecanismos que todavía no están acompañados de instancias de control y fiscalización de cumplimiento de lo planificado.

Tanto la participación como la fiscalización debieran poder organizarse de acuerdo a las tradiciones y estilos de cada localidad. Predomina en cambio una institucionalidad homogénea acerca como hacerlo. Ello perjudica, por ejemplo, a los municipios rurales, ya que el modelo que se utiliza es urbano. Pero también hay un problema de capacidades y voluntad política, como se evidencia en el hecho de que si bien la ley municipal actual establece la dictación de ordenanzas de participación ciudadana según la realidad local, (igualmente con la composición de los CESCOS) son muy pocos los municipios en que éstas se han puesto en práctica y la mayoría de ellas lo ha hecho según el formato propuesto por la Asociación Chilena de Municipios. Lo que surge de allí será seguramente una participación que no compromete a una comunidad que no ha participado en su gestión.²⁰

20 Una experiencia interesante tanto en planificación participativa como en ordenanza de participación es la de la comuna de El Bosque.

Agreguemos finalmente sobre este punto, que la “apertura a la comunidad” ya no puede pensarse en los términos usuales (de los años sesenta y setenta), pues se debe enfrentar una triple crisis. La de la sociabilidad amenazada, que requiere de nuevos espacios y estilos de diálogo, para restablecer la confianza y los vínculos. La crisis de las organizaciones sociales tradicionales, particularmente las Juntas de Vecinos, que son el interlocutor principal de los municipios y el surgimiento de nuevas formas de organización y “redificación” de la realidad social. Y la crisis de la propia institucionalidad social, que ha sido reducida a canal de provisión de los subsidios orientados a un conjunto de familias denominadas como de “extrema pobreza”, a través del Sistema Chile Solidario (también gestionado de modo centralizado).

Quizás el enfoque adecuado al momento actual pasa por plantearse como campo de la acción municipal, el fortalecimiento de la “vecindad común”, frente al deterioro de la sociabilidad que afecta a segmentos importantes de nuestra sociedad. Apuntar al desarrollo de la confianza mutua y los lazos de cooperación más primarios (en el barrio, la cuadra y el pasaje) como cimiento para la construcción de organizaciones de mayor alcance. Fortalecer la vecindad común supone destinar tiempos compartidos y espacios incluyentes a tal propósito, como un objetivo explícito de la acción. El rol de los espacios públicos en esto es fundamental, como es el caso de los establecimientos educacionales, considerados tanto como infraestructura física (a veces la mejor de la comuna), como lugar de encuentro y movilización de actores locales (padres, niños y jóvenes, profesores) y como espacio institucional de difusión y elaboración de propuestas innovadoras. Algo similar puede decirse de las multicanchas y lugares de reunión colectiva que no deben ser creados, sino potenciados.²¹

d) Innovaciones en la acción pública local

Si bien las modificaciones de la institucionalidad municipal han sido escasas y se han centrado especialmente en cuestiones de tipo electoral (mecanismos de elección de alcaldes) en los programas públicos sí se han realizado

21 Puede citarse aquí la experiencia innovadora del Taller de Acción Comunitaria del Cerro Cordillera en Valparaíso, que ha desarrollado un trabajo de articulación comunitaria a partir de los niños y la movilización voluntaria de muchas personas. Pero esta experiencia no ha sido adecuadamente recogida por el municipio. En el caso de los establecimientos educacionales podemos citar la Escuela Aquejarre de Quicaví en Quemchi, a través de un canal de televisión de orientación comunitaria con sede en la escuela y el Liceo de Curanilahue, en el marco de la propuesta del Liceo para Todos. www.innovacionciudadana.cl

diversas innovaciones. Estas son aún “innovaciones de primera generación”, en el sentido de que son todavía muy recientes, no siempre se institucionalizan o persisten en el tiempo, provienen normalmente de la “periferia” de la administración y no de orientaciones centrales y, por lo tanto, dependen mucho de la voluntad política de determinadas personas (un alcalde comprometido, un equipo profesional con mística, una funcionaria especialmente preocupada de la relación con la comunidad, etc.).

En cuanto a su contenido, están mucho más orientadas según una concepción de “modernización de la gestión” que la introducción de prácticas nuevas orientadas al fortalecimiento de la ciudadanía social. Por eso sus variables más relevantes son el liderazgo, la creatividad y la introducción de nuevos métodos y estilos de gestión. Obtienen un rápido “primer impacto” (cuando no enfrentan problemas legales), mayor financiamiento y/o ahorro de recursos, mejoras en la atención al público y mayor pertinencia en la oferta de servicios. Pero a la “fase feliz” de la innovación debe seguir la de la “institucionalización”. Y para ello no existen mecanismos de aprendizaje y acumulación de conocimiento, no existe un apoyo político para ello, ni tampoco un marco legal adecuado. No parece haber instrumentos que permitan una evaluación del impacto real de las acciones (como sí los hay de ejecución y eficiencia en el gasto) y en función de ella organizar la replicabilidad, transferencia o modificación de lo realizado.

El municipio podría funcionar como un interfaz entre los niveles de la administración, que está permanentemente demandada para desarrollar modalidades eficientes de vinculación “hacia arriba” y “hacia abajo”. Para ello no basta sólo con “dar mayor poder a los alcaldes” ni “aumentar la inversión social” o traspasar nuevas atribuciones, esas son consignas demasiado genéricas y no permiten ver la heterogeneidad de las instituciones locales. Lo que se requiere es mejorar la “conectividad” de la política y la pertinencia de los vínculos entre los distintos actores institucionales (y de éstos con los actores sociales). Pero para que el interfaz funcione debe ser adecuado al contexto en que se desenvuelve y aquí la heterogeneidad es la norma. Por ello los municipios no tendrían por qué tener una estructura administrativa idéntica en todo el país y deben adquirir capacidad de alterar las políticas públicas en beneficio de las localidades, pues si no hay una lectura local, las necesidades locales no se incorporan en la agenda nacional. (Maldonado, 2000).

Perspectivas actuales

Los elementos planteados anteriormente permiten pensar que es necesario renovar las perspectivas políticas sobre el poder local, la descentralización y los municipios. Más allá de esfuerzos que se vienen haciendo en los últimos años, como el incremento de los fondos de decisión regional, el intento por mejorar el financiamiento de los municipios y los programas de fortalecimiento municipal, no parece haberse construido una visión de la gestión local compatible con las metas de profundización democrática e incremento de la equidad.

De hecho es posible identificar dos concepciones dominantes respecto de la gestión local, ninguna de las cuales permite asumir gran parte de los desafíos señalados más arriba. Son ellas la del municipio como administrador eficiente de servicios y el modelo populista clientelar que subsiste y de hecho se ha tendido a fortalecer en la figura de los alcaldes "caudillos de su comunidad".

El modelo de administración eficiente de servicios resulta muy compatible con el planteamiento de despolitización de las decisiones públicas, lo que en la práctica supone la subordinación a las tendencias dominantes del entorno económico y el poder central. La figura principal es el alcalde concebido como un "gerente" de la "empresa-municipio". Las orientaciones son a la racionalización del uso de los recursos y a garantizar una atención eficiente de los "clientes". El éxito de un modelo como éste estará dado por un nivel aceptable de satisfacción de los clientes, lo que se debiera reflejar en votos favorables en las elecciones. La introducción de métodos empresariales en la gestión municipal da cuenta de una dimensión significativa de ella, cual es su complejidad y la necesidad de asignar recursos escasos. Pero no permite dar cuenta de la otra dimensión, tanto o más relevante: la gestión comunal es también la expresión democrática de la voluntad ciudadana. Esta voluntad requiere ser construida deliberativamente a través de diferentes mecanismos de participación sustantiva. También este enfoque ha contribuido con la idea de una autoridad "en terreno", cercana a las personas y, por lo tanto, atenta a sus necesidades. Ello tiene, por cierto, rasgos positivos, pero nuevamente sustituye el papel de la comunidad en la gestión de sus asuntos por un espacio tecnocrático que no pone en la discusión pública las finalidades de las políticas y la naturaleza de las opciones que están en juego. Cabe señalar que en Chile este estilo de gestión está presente en alcaldes de ambas coaliciones políticas y que se ha ido proyectando más allá de los municipios, pues resulta funcional al actual modelo económico y político. Sus riesgos para una concepción democrática y ciudadana son, sin embargo muy poderosos.

Algo similar ocurre con el modelo populista-clientelar, donde el alcalde asume el papel de líder y defensor de la comunidad, en ocasiones contra las tendencias económicas adversas o contra las autoridades políticas centrales, con lo cual cohesiona a los habitantes tras su actuación. La comunidad, amenazada por la modernización compulsiva, se nuclea en torno al líder individual que la representa y lucha en nombre de ella. Este, a su vez, responde con la entrega de beneficios y constituye una clientela fuertemente cohesionada y controla sus organizaciones. La contracara de este estilo es la exigencia de lealtad política absoluta, la imposibilidad de fiscalizar las frecuentes ineficiencias de la gestión alcaldía y la mantención de los desequilibrios internos de poder dentro de la propia comunidad. Es una manera de afirmar poderes locales frente a otros poderes, pero no redundará en fortalecimiento de la vida democrática ni aumenta las capacidades de la propia comunidad.

Ambos tipos de liderazgo son facilitados por la actual ley municipal que privilegia la figura del alcalde y no cuenta con mecanismos de participación. Es necesario impulsar un municipio "ciudadano", que no se funde en la "alcaldización" de los municipios. Una concepción de este tipo debe combinar la lucha por la autonomía local, la construcción de una opción propia de desarrollo (control de los recursos locales) y una concertación eficaz y amplia de los actores locales. Sólo así se podrá mejorar la gestión de los vínculos con el entorno en base a un proyecto propio de desarrollo. Ello permitirá desarrollar una concepción de gestión local ciudadana, orientada a la solución de los problemas mayoritarios (como la pobreza) y a la consolidación de una ciudadanía democrática desde la vecindad.

El primer requisito es desarrollar una visión compartida en la propia comunidad, acerca de las opciones gruesas de política que se toman. Sólo un conjunto de orientaciones comunes puede permitir al municipio "trabajar sobre sí mismo" y, al mismo tiempo movilizar a la comunidad en torno a objetivos compartidos y no impuestos desde fuera. La movilización en torno a objetivos como la superación de la pobreza es una tarea posible y en ella tiene un rol decisivo los propios actores involucrados –los grupos empobrecidos– en relaciones sinérgicas con otros, especialmente técnicos y agentes de política. Aún si esta tarea involucra procesos de "modernización", no puede entenderse simplemente como una tarea de "incorporación" de los estos grupos a un proceso externo, por medio de un cambio ya sea cultural o de "acceso" a determinados bienes y tecnologías. Se requiere de las propias capacidades, la definición de una "visión propia" del desarrollo deseado –a una escala local e incluso microlocal– y una enorme flexibilidad en las modalidades operativas para ponerla en práctica.

La "opción fácil" del desarrollo local, que consiste principalmente en la atracción de inversiones para localizarlas en el territorio, mediante los estímulos apropiados (exenciones y franquicias, subsidios e inversión pública en general) ha mostrado todo tipo de limitaciones en estos últimos años. En esta estrategia la participación local es mínima y normalmente se limita a facilitar las condiciones para hacer posible la inversión externa (destrabar procedimientos, proveer la mano de obra, legitimar políticamente). En ocasiones dicha estrategia tiene efectos positivos en el corto plazo, pero también es frecuente que sus efectos no se traduzcan en desarrollo y plantea severos problemas en el ámbito medioambiental y de los recursos naturales.

La opción de desarrollar una visión propia y compartida en las localidades, es de maduración más "lenta" y por lo tanto de menor envergadura económica en el corto plazo, pero puede tener en cambio la virtud de apuntar a la sustentabilidad y resulta adecuada a las características de la población de las comunidades. Por lo tanto tiene consecuencias directas e inmediatas en la calidad de vida de sus habitantes y genera nuevas oportunidades para ellos. Y permite crear algunas de las condiciones necesarias para plantearse procesos de desarrollo local y regional acordes con los requerimientos actuales y futuros, e incluyentes respecto de sus propias comunidades. Para hacerlo es necesario adecuar también aquello que no puede inducirse sólo "desde lo local", sino que requiere políticas de fomento de mayor alcance: un cambio en las políticas públicas. El modelo económico le otorga a las políticas públicas el rol de favorecer la inversión privada, principalmente extranjera, ligada a los rubros extractivos y de recursos naturales (que es donde la inversión extranjera tiene interés principal) y sin la flexibilidad necesaria para considerar la escala local. Esto significa que se requiere de políticas de fomento explícitas y de mayor alcance, pero éstas deben ser adecuadas a los contextos locales, de otro modo no podrán ser aprovechadas para su desarrollo.

En cuanto a las estrategias para profundizar la descentralización y la reforma del estado, desde lo local, la combinación entre autonomía, recursos para el municipio y participación de la sociedad civil en el nivel local son variables relevantes a considerar. Esto no pasaría de ser una afirmación en la que todos concuerdan en principio, pero su relevancia se acrecienta si se la sitúa como un eje y prioridad de la estrategia. Si consideramos que la modernización del estado responde a "la necesidad de adaptar la indelegable función estatal de respaldar la acumulación a sus nuevas modalidades y ... reformular el **contrato social** entre el Estado y la sociedad civil", entonces la descentralización está en el meollo del asunto y sometida también a las tensiones de las grandes opciones de desarrollo. (Boisier, 1996, p. 110) Si se trata de supera-

ción de la pobreza, de igualdad de oportunidades, de sustentabilidad y de desarrollo local efectivo, entonces tiene pleno sentido la opción “desde abajo hacia arriba” que hemos tratado de resumir.

Con respecto al rol de los actores sociales, ya hemos señalado las ventajas de los actores «*empoderados*», que manifiestan mayor capacidad de negociación y demanda, identifican nuevos interlocutores, generando y movilizándolo así más recursos. Disminuye la presión sobre la gestión local y se rompe la pauta clientelista y pasiva del vínculo entre la comunidad y la administración. Sin embargo ello no está exento de tensiones hacia los niveles de mayor control del aparato público. En ocasiones desafía, las opciones basadas en la “asignación de recursos escasos” de la planificación municipal, introduciendo la necesidad de negociar no sólo los mecanismos sino los objetivos mismos de la política local. Al poner en juego otros criterios, su desarrollo natural exige la flexibilización de las decisiones centralizadas.

Por otra parte, la dinámica de actores con mayor autonomía y capacidad de propuesta no se adapta fácilmente a los dos modelos de gestión municipal que hoy día predominan en el país. Especialmente cuando se trata de actores con trayectoria histórica de organización y autonomía, pero tampoco es fácil en comunidades disgregadas, fragmentadas o atravesadas por redes particularistas como son el microtráfico de drogas ilícitas y la delincuencia. En el modelo populista-clientelar, expresado en los alcaldes “comprometidos” con su comunidad pero que exigen lealtad política y ahogan la iniciativa autónoma, el rol de las organizaciones sociales es principalmente de “colaboración” y movilización en torno al liderazgo del alcalde. Generalmente ello tiene una dimensión de “lucha contra el centralismo”, pero no va acompañada de un proceso participativo que se consolide en el tiempo. En el modelo del municipio como “empresa de servicios comunales”, tampoco se espera que la participación de lugar a organizaciones ciudadanas con capacidad de influencia sobre las decisiones municipales, su papel es organizar la demanda para hacer más eficiente la asignación de recursos. Se echa en falta una conceptualización más desarrollada de “municipio ciudadano”, en muchos aspectos complementaria de la centrada en el liderazgo o la eficiencia de la provisión de servicios.

Varios de los procesos identificados en este trabajo demandan, para poder desarrollarse y lograr sus objetivos, de reformas legales de cierta importancia. Estos cambios no podrán producirse sólo desde el ámbito local, aunque allí se origina su necesidad. Un ejemplo es la legislación municipal que, aunque se ha reformado en el sentido de incluir ordenanzas de participación que pueden ser definidas localmente, sufre aún de rigideces mucho más de fondo. En el sector rural y para municipios pequeños sería necesario tener instrumen-

tos que no necesariamente se requieren en otros contextos, urbanos y con mayores recursos. Lo que está en juego aquí es la capacidad real del municipio rural para jugar un rol en el ordenamiento territorial y el fomento al desarrollo.

En la misma línea anterior se plantean requerimientos de reforma a la legislación que rige la asociatividad. El surgimiento de nuevas formas de organización, la inclusión de organismos formalmente "lucrativos" dentro de las acciones de las organizaciones sociales, el carácter de "holding" que van adquiriendo éstas, la regulación de las redes público/privadas y la imperiosa necesidad de legislar en un sentido proactivo hacia las "empresas sociales" son algunos de las demandas que se identifican. El propio concepto de empresa social resulta hoy ajeno a la administración pública e incluso a las propuestas de fortalecimiento de la sociedad civil que se han levantado.

La elaboración de una perspectiva de gobierno local ciudadano, parece una exigencia de la profundización democrática en el momento actual y resulta compatible con la demanda de una población que cada vez se desvincula más de la actividad política institucional de la democracia representativa.

Por su parte lograr eficacia en el nivel local requiere flexibilizar los mecanismos de gestión de los servicios, para adaptarlos a las necesidades locales, pero requiere sobre todo ampliar la capacidad de negociar con las políticas nacionales y las tendencias internacionales desde una perspectiva propia. La participación y concertación de la comunidad es, en este desafío, un requerimiento de las políticas públicas locales.

Se requiere un nuevo ciclo de innovaciones en la acción social pública, modificando la que se efectuó durante los años ochenta. Los actores de tales innovaciones son, desde el inicio, mixtos y no puede concebirse sólo como un problema "del gobierno". Esa es la importancia de desarrollar nuevas formas de interacción que potencien a la vez la capacidad de acción ciudadana y el rol del Estado en la vida social. Una dinámica sinérgica entre ambos no deberá limitarse, por cierto, al nivel local. Antes bien debe comprometer diferentes niveles de acción. Sólo así se logrará una mejor "gestión de la incertidumbre", necesaria en estos tiempos de cambio.²²

22 Lo anterior releva el área de las políticas públicas, las que, dada su amplitud y alcance, si se dotan de objetivos y contenidos democratizadores pueden efectivamente constituir herramientas estratégicas aptas para fortalecer el capital social, colaborar en la representación de intereses, trascender la diversidad y dispersión social y contribuir a elaborar los temas centrales de la agenda pública local, regional y nacional.

ANEXO

Cuadro Resumen de la Descentralización Institucional en Chile

Nivel	Central	Regional	Provincial	Comunal
Forma de Organización / Regulación	Estado unitario Constitución 1980 Estructura sectorial	13 regiones desde 1976 Antes de 1973 no existían	55 provincias desde 1976 Antes de 1973 eran 25	351 comunas (325 en 1976 + subdivisiones en Santiago con criterio de "homogeneidad social" en 1981)
Forma de Gobierno	Régimen presidencial Sistema binominal mayoritario Parlamento bicameral semielecto	Gobiernos regionales desde 1993: Intendente designado por el Presidente Consejo elegido indirectamente Equipos profesionales desde 1995	Gobernador designado por el Presidente de la República	Alcalde y Concejo Municipal electos desde 1992 (reproducen alianzas políticas nacionales)
Atribuciones	Sólo el gobierno tiene iniciativa presupuestaria Rol clave del Ministerio de Hacienda	Decidir sobre los recursos de decisión descentralizada	Irrelevantes	Crecientes: Educación básica y media Salud primaria Gestión local de servicios: basura, tránsito, empleo de emergencia, subsidios pobreza Fomento productivo Cuidado del medio ambiente Promoción de la participación

Nivel	Central	Regional	Provincial	Comunal
Problemas	Enclaves autoritarios Descoordinación sectorial Falta de autoridad social Debilidades regulatorias de los servicios privatizados	Falta de identidad y proyecto político Baja legitimidad del gobierno regional Funciones poco claras Experiencia muy reciente Orientación a proyectos y no a representación	Falta de funciones propias	Baja capacidad de inversión propia Planes de desarrollo débiles Dependencia de fondos centrales Inequidad territorial Falta de equipos profesionales
Decisión de inversión	Creciente en términos absolutos: 101% en 6 años	Creciente en términos absolutos y relativos: 345% en 6 años. 42% en el 2000	No tiene	Estable en términos absolutos y decreciente en términos relativos. 9.2% en 1997
Mecanismos de participación	Elecciones periódicas Presidente no reelegible No hay plebiscito	No existen	Consejos Económico Sociales Provinciales (no funcionan)	Consejos Económico Sociales Comunes (no funcionan) Ordenanzas de Participación desde 2001

BIBLIOGRAFÍA

- Sergio Boisier, 1996:
Modernidad y Territorio. Cuadernos del ILPES N° 42. Santiago de Chile.
- Gonzalo de la Maza, 1998:
Desarrollo Local: una Reflexión Estratégica. En: Temas Regionales Año 5 N° 2, Arica.
- Gonzalo de la Maza, 2002:
Innovaciones en la Gestión Económica Local y Estrategias Ciudadanas de Superación de la Pobreza.
En: Propositiones N° 34, Santiago de Chile.
- Lorena Fries y otros, s/f.:
Municipio, la otra cara de la municipalidad. Quercum.
- Víctor Maldonado, 2000:
El Municipio, Soñar Caminando. En: Propositiones N° 31, Santiago de Chile.
- Julio Pinto y Gabriel Salazar, 2000:
Historia Contemporánea de Chile. Tomo I. Santiago.
- Patricia Provoste y Alejandra Valdés, 2000:
Democratización de la Gestión Municipal y Ciudadanía de las Mujeres: Sistematización de Experiencias Innovadoras. Programa Ciudadanía y Gestión Local, Santiago de Chile.
- Gabriel Salazar, 1995:
Historia de la Democracia Municipal en Chile. Informe Final Proyecto Conicyt, Mimeo.

LOS CAMBIOS EN LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL: UNA VISIÓN INTRODUCTORIA

Enrique Cabrero²³

Introducción

Indudablemente que los gobiernos locales en el escenario contemporáneo han venido jugando un papel muy relevante y es previsible que cada día jueguen un papel todavía más importante. Hay cada vez mayor evidencia de que los patrones de la nueva economía mundial ofrecen oportunidades importantes a los gobiernos locales, ubicando en estos la capacidad para tejer redes de empresariedad local, la audacia para atraer inversiones, y el ingenio para integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable. Por otra parte, encontramos igualmente evidencia de que la consolidación de las prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige y la construcción de una gobernanza²⁴ estable, radica fundamentalmente en los espacios locales.

Este fenómeno se manifiesta con claridad a partir de las últimas dos o tres décadas y ha llevado a una “revolución silenciosa” que los gobiernos locales han emprendido en buena parte de los países del mundo. La Unión Europea por ejemplo, se construye desde una mística de subsidiariedad, en la que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental. De la misma forma los sistemas federales se ajustan y reconfiguran a partir del nuevo dinamismo que adquieren los gobiernos locales. Incluso los sistemas unitarios y cen-

23 Director del Programa Gobierno y Gestión Local del CIDE, Centro de Investigaciones y Docencia Económica de México. Artículo publicado como Documento de Trabajo N° 129. CIDE, México. www.cide.me

24 “Gobernanza” es la traducción al español del término *governance* del inglés, aceptada oficialmente por la Unión Europea.

tralizados como Gran Bretaña y Francia desde hace varios años impulsan cambios estructurales importantes para dotar a los espacios locales de mayor capacidad de gobierno y autonomía de gestión.

En América Latina también los gobiernos locales han sido protagonistas importantes de la transición democrática y comienzan poco a poco a jugar un papel más relevante en el desarrollo y el bienestar. En la medida que los grandes ajustes macroeconómicos han mostrado sus impactos positivos en el equilibrio nacional y sus efectos perversos en el nivel de bienestar en diversas regiones y localidades, los gobiernos locales se activan y amplían su ámbito de influencia. Diversifican su repertorio de instrumentos de intervención en los ámbitos tradicionales de la política pública local, y construyen nuevos espacios de acción pública en ámbitos que tradicionalmente no habían sido de su competencia.

El resultado de este escenario es que los gobiernos locales amplían su visión y espacio de intervención y por lo tanto expanden y profundizan su agenda de políticas públicas. En este proceso los gobiernos locales se ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública, se ven obligados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y a vigorizar el capital social local. Además surge también una tendencia al gobierno multinivel en la que los gobiernos locales cada vez más son capaces de conducir estratégicamente la convergencia de esfuerzos de diversos niveles de gobierno en un determinado ámbito de política pública, evidencias en Francia y España sobre este fenómeno han sido estudiadas.²⁵

En México los gobiernos locales también se transforman poco a poco. Si bien la tradición centralista de este país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y práctica gubernamental, es indudable que pese a ello las cosas cambian. Algunas reformas constitucionales en 1999, la ampliación de transferencias de recursos fiscales desde 1995, y la mayor atención que los gobiernos federales y estatales prestan al nivel municipal, son factores que indudablemente han contribuido al cambio. Sin embargo al parecer son las mismas presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental, y una mayor profesionalización de los funcionarios locales, lo que está empujando con mayor vigor a que los gobiernos municipales se transformen.

25 Par el caso francés véase Gilbert y Thoenig (1999), para el caso español véase Blanco y Goma (2002).

Una evidencia de la ola innovadora que surge en el nivel municipal en el contexto mexicano se refleja en la multiplicidad de experiencias que participan desde el año 2001 en el Premio Gobierno y Gestión Local.²⁶ En dicho certamen se han podido observar a lo largo de dos años más de ochocientos programas municipales en diversas áreas de la política pública local. Programas innovadores en materia de desarrollo local que a partir del eslabonamiento de cadenas productivas, o de promover asociaciones de productores, o del establecimiento de incubadoras de empresas, o de la presentación de fideicomisos diversos, o de programas de microcréditos, o de la asociación intermunicipal, han logrado dinamizar la empresarialidad local, ampliar las opciones de empleo y superación de la pobreza, y mejorar el bienestar y las perspectivas del desarrollo local.

De la misma manera encontramos gobiernos municipales mexicanos que modernizan su administración y sistemas de prestación de servicios públicos mediante la adopción ya sea de sistemas de gobierno electrónico, o mediante sistemas de calidad, o de planeación estratégica, o sencillos pero ingeniosos procesos de actualización del cobro de tarifas o impuesto predial, o la asignación presupuestal por indicadores de gestión y resultados. De igual forma se ha observado un gran número de experiencias de participación ciudadana que muestran que los comités de colonos, los sistemas de planeación y presupuestación participativa, los gobiernos ciudadanos, las contralorías sociales, la cogestión gobierno-ciudad en materia de urbanización, seguridad pública, y medio ambiente, son todas ellas manifestaciones de una realidad cada vez más común en los municipios del país.

El cúmulo de experiencias que se concentran en este certamen es una clara muestra de cómo la agenda de políticas públicas en el nivel local está transformándose. En el ámbito de la política social del bienestar, por ejemplo, los municipios mexicanos cada vez están más presentes en áreas como la educación, y la salud, igual se puede hacer referencia a políticas de protección a grupos vulnerables como las mujeres, los niños, y los ancianos. Por otra

26 Este certamen es convocado por el CIDE en colaboración con la Fundación Ford y con la participación de diversas instituciones académicas y de promoción del desarrollo municipal en México. El certamen convoca a todos los municipios del país interesados en mostrar sus experiencias exitosas de gobierno para ser evaluadas por comités de expertos y reconocer anualmente las mejores. Hasta el momento de este escrito se han acumulado (en los dos primeros años -2001 y 2002-) 835 programas municipales. Las bases de datos pueden consultarse en: *Prácticas municipales exitosas*, Tomos I y II, (2001, 2002); véase también Cabrero (2002)

parte programas de lucha contra la exclusión y la pobreza, o la promoción de valores de superación humana, o la adopción de mecanismos innovadores de luchar contra el conflicto social a partir de instancias de mediación de conflictos y mesas de negociación, están todos ellos también presentes en un número importante de municipios del país.

Ciertamente el panorama nacional es diverso. La transformación municipal camina a velocidades diferentes y a través de itinerarios múltiples. La ola innovadora está cada vez más presente y contagia al conjunto nacional, lo cual genera éxitos y fracasos que deben ser estudiados y entendidos. Por ello el interés en este documento es tener un marco metodológico que nos ayude a interpretar los cambios municipales a partir del análisis de las políticas públicas municipales.

En este documento nos proponemos llevar a cabo dos tareas. La primera consistirá en presentar algunos elementos conceptuales y teóricos relacionados al análisis de políticas públicas y al cambio institucional, estos referentes son importantes, dado que pueden servir al lector como marco de interpretación. La segunda consiste en proponer una visión específica del análisis de políticas públicas en relación a lo local y particularmente a lo municipal.

El análisis de políticas públicas como lente de observación del cambio institucional

El modelo de análisis de políticas públicas surge como campo de estudio y reflexión a partir de los trabajos de Lasswell (1951 y 1971), desde entonces el entender la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos, ha sido una vía rica de interpretación. La literatura sobre políticas públicas es amplia, gran parte de la misma se centra en el análisis de las cuatro etapas del proceso de política pública que son: la definición del problema, la formulación de la política, la implementación, y la evaluación.²⁷

La perspectiva del análisis de políticas públicas asume el espacio de "lo público" como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, desde este enfoque un cierto grado de pluralidad siempre

27 Al respecto un análisis detallado puede verse en: Aguilar (1992 y 1993).

estará presente en la acción pública. Así, la construcción de la agenda de políticas es en sí un proceso complejo a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública. La definición de problemas es por tanto un primer paso en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas (issues) que integrarán la agenda.²⁸

Por su parte la fase de formulación y diseño de políticas se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos que funcionarios expertos en la materia proponen, y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos. La implementación de políticas de igual forma genera procesos de negociación y conflicto entre agencias participantes, diversos estudios han mostrado cómo aún en esta etapa de la hechura de las políticas, la diversidad de participantes induce a ajustes entre actores y a la construcción de arreglos entre los mismos. Evidentemente en la fase de evaluación de políticas, el juego entre actores y grupos participantes se intensifica y se amplía.²⁹

Un componente crucial para nuestro propósito y de gran utilidad en el análisis de políticas públicas es el concepto de red. El enfoque de “redes de política pública” (*policy network*) permite ubicar los subsistemas de intereses en torno a una política pública. Entre los trabajos más referidos en cuanto al análisis de redes de política pública, se encuentran los de Rhodes (1981 y 1997) quien propone un modelo para explicar la dinámica intergubernamental en Gran Bretaña. Esta interpretación insiste en las “condiciones de interdependencia” que se dan entre organizaciones y actores a través de sus recursos y en el surgimiento de una “coalición dominante”.

Las redes de políticas pueden definirse como “...el resultado de la co-operación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (LeGalés, 1995). Otros autores³⁰ mencionan que

28 Los trabajos de Cobb y Elder (1972) y Cobb, Ross y Ross (1976), estudian en detalle el proceso de construcción de agenda en políticas públicas.

29 El texto de Pressman y Wildawsky (1964), se considera un clásico sobre los aspectos relacionados a la implementación como un juego de actores diversos.

30 Véase: Gaudin (1995).

la principal contribución de este método de análisis es que se sitúa en la intersección de lógicas individuales y colectivas. De la misma manera algunos³¹ enfatizan la importancia de este método dado que permite analizar a los actores en sus lógicas transversales de pertenencia a varios círculos sociales lo cual les permite movilizar diversidad de recursos en su acción y disminuir así los "costos de transacción". Desde la perspectiva de Rhodes y Marsh (1992) la contribución clave del método de redes es el mecanismo de "recursos y dependencia" a través del cual se asume que las organizaciones y actores se conectan.

En este sentido parecería útil ampliar la discusión con relación a dos conceptos más específicos que son particularmente relevantes: las "comunidades de políticas" (*policy community*) y las "redes de proyectos" o "redes temáticas" (*issue networks*). Por lo que se refiere a la comunidad de política pública, es un concepto que nos ayuda a visualizar una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en sus estrategias de acción, además se trata de grupos que limitan la entrada de nuevos participantes.³² La deliberación al interior de este tipo de redes se da pero de ninguna forma cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas, existe un "consenso subyacente". Por su parte el concepto de redes temáticas se refiere más bien al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política en un momento determinado. A diferencia de las comunidades de políticas, en las redes temáticas no se da una estructura tan clara de organización, tampoco una identificación estable entre actores, una plena claridad de objetivos e intereses. Más bien se trata de redes "flojamente acopladas" (*loosely coupled systems*), con mayor inestabilidad y con entradas y salidas más frecuentes de participantes. Estas redes son periféricas y en principio de menor influencia en el proceso decisorio.

Es evidente que en cada política pública pueden coexistir los dos tipos de redes, en general las comunidades de políticas tendrán la posibilidad de direccionar los procesos decisorios, mientras que las redes temáticas en ocasiones se transformarán más en "grupos de discusión" con menor capacidad

31 Véase por ejemplo los trabajos de Wellmann y Richardson (1986) y de Galaskiewicz (1986), véase igualmente Smith (1995) y Waarden (1992).

32 El concepto de *policy community* ha sido objeto de numerosos trabajos, entre ellos cabe destacar los de Rhodes (1985, 1990), Rhodes y Marsh (1992 y 1995), y Dunleavy y O'Learly (1995).

de influencia y decisión, aunque también la tienen. Sin embargo la posición y el peso de ambos tipos de redes puede modificarse en la acción cotidiana de cada política pública en particular, o a partir de cambios en el contexto de la acción pública.

Así, las redes de política pública si bien dan una cierta estabilidad a la acción pública no rígida; evolucionan y cambian a través del tiempo. Para incorporar esta dimensión de análisis Rhodes y Marsh (1995) proponen visualizar cuatro categorías del cambio: la economía, la ideología, el conocimiento y las instituciones. Se reconoce que la dinámica económica y del mercado constituyen una fuente de inestabilidad para cualquier red de políticas. De igual forma un cambio en el partido político en el poder puede generar innovación política y alteraciones en la red. Así mismo los cambios tecnológicos asociados a una política y la nueva información respecto a ella pueden generar reacomodos en la red. Por ultimo el surgimiento de nuevas instituciones en el contexto o el cambio de papel que juegan algunas de ellas (por ejemplo comisiones reguladoras), modificarán indudablemente la red de políticas.

A partir de este tipo de preocupaciones es como surgen dos conceptos de gran importancia para el análisis, nos referimos al cambio y al aprendizaje en la hechura de las políticas públicas. Una clarificación de estos conceptos la provee May (1992) quien distingue diversos tipos de aprendizaje en el ámbito de las políticas públicas: el aprendizaje instrumental de políticas, el aprendizaje social de políticas y el aprendizaje político sobre las políticas. El primero, el "aprendizaje instrumental de políticas" se refiere al reconocimiento de limitaciones en los actuales instrumentos para la implementación de políticas y a la necesidad de búsqueda o diseño de instrumentos alternativos. El segundo tipo de aprendizaje, el "aprendizaje social de políticas", se refiere al cambio o ajuste en el proceso social de construcción de la política pública, incluso en las concepciones mismas de la definición del problema; se afectan las hipótesis iniciales sobre el objetivo, grupos participantes, o la orientación misma de la política, se afecta por tanto la red de política pública y las concepciones de los grupos participantes sobre las políticas, frecuentemente se requiere reconstruir los consensos y arreglos iniciales. Por ultimo el tercer tipo de aprendizaje, el "aprendizaje político sobre las políticas", se refiere al cambio o ajuste de estrategias de acción por parte de actores políticos y de las coaliciones dominantes o promotoras en un ámbito de política pública; se modifican las estrategias iniciales ya sea defensivamente (retiro) o de manera ofensiva (penetración y ampliación de apoyos colaterales). Además de la clarificación que esta topología ofrece, es interesante en la propuesta de May que los diversos tipos de aprendizajes y cambios en la política pública pueden ser resultado tanto de

factores exógenos como endógenos, no hay una lógica preestablecida en la fuerza inductora de la necesidad del aprendizaje y el cambio. Además, para May las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación.

Por último es necesario referirnos al concepto de cambio organizacional e institucional como un elemento que forma parte de la evolución en la hechura de políticas públicas, dado que dicha evolución puede llevar a cambios de mayor o menor trascendencia. La idea de cambio institucional requiere de mayor clarificación. ¿Estamos hablando de cambios en la forma y en los procesos? o ¿Estamos hablando de cambios institucionales de mayor aliento? ¿De una profunda transformación de la institución gubernamental? o incluso ¿de un cambio en la acción pública en toda su extensión? Desde la perspectiva teórica del cambio, este tema ha sido ampliamente tratado por diversas corrientes de estudio.

Algunos autores se plantean el problema del cambio desde la perspectiva de la teoría de la organización. Hinings y Greenwood (1988) por ejemplo, parten del supuesto de que "...todas las organizaciones cambian, sólo que a diferentes ritmos", incluso se han desarrollado teorías acerca de la naturaleza evolutiva o revolucionaria del cambio.³³ En este sentido Hinings y Greenwood llegan incluso a plantear que la estabilidad y el cambio son "las dos caras de la misma moneda" es decir son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada, sólo que en unos casos este movimiento está dominado por la inercia, es decir por la permanencia en el mismo "arquetipo" o conjunto de ideas, creencias y valores organizacionales, y en otros está dominado por la reorientación, es decir por la modificación del arquetipo original.³⁴

La utilidad de esta visión del cambio organizacional es que nos permite entenderlo no sólo como una ruptura, sino también como una continuidad. Hinings y Greenwood estudiaron 24 gobiernos municipales en Gran Bretaña durante una década con el objetivo de observar qué tan frecuente era el cambio al interior del mismo arquetipo (*evolutionary change*), y qué tan frecuente era el cambio de orientación a otro arquetipo (*revolutionary change*). El estudio referido concluye que los cambios de arquetipo (revolucionarios) fueron menos frecuentes, sin embargo muestra también que en muchos casos hubo en algún

33 Véase por ejemplo los trabajos de: Miller y Friesen (1984), Tushman y Romanelli (1985), Pettigrew (1985 y 1988), y Child y Smith (1987).

34 Cabe señalar que para Hinings y Greenwood los arquetipos son "estructuras organizativas y esquemas de interpretación de los actores que poseen una coherencia interna".

momento la intención de cambiar de arquetipo, pero por diversas causas el cambio no fue consumado regresando al arquetipo original. Este análisis fue llevado a cabo a través del seguimiento de los "itinerarios de cambio" que seguían los diversos gobiernos municipales. Los autores tipificaron así cuatro tipos de itinerarios: la "inercia" (cambios adaptativos que no modifican el esquema original de interpretación de la organización, es decir no hay deterioro de los arreglos fundamentales ni cambio de arquetipo); las "excursiones fracasadas" (que consisten en itinerarios de cambio que altera temporalmente la coherencia del arquetipo, pero que al final dan marcha atrás al proceso y reinstalan los arreglos previos); las "reorientaciones" (que es el abandono definitivo del arquetipo original para instalarse en otro con nuevos arreglos institucionales y con una nueva legitimidad que da coherencia al conjunto de estructuras y esquemas de interpretación); y finalmente las "excursiones no resueltas" (se abandona definitivamente el arquetipo original, sin embargo no se logra adoptar uno nuevo, existen fallas para reconstruir una coherencia alternativa, se trata de itinerarios "sin rumbo fijo" que pueden persistir por mucho tiempo y dejar a la organización en una situación de indefinición prolongada). Indudablemente los trabajos de estos autores han enriquecido la concepción del cambio organizacional dejando de lado una visión esquemática y rígida de este concepto.

Otro grupo de estudios estrechamente asociados al anterior, son aquellos que desde el llamado "nuevo institucionalismo sociológico" presentan a las organizaciones públicas y privadas como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen "mitos y ceremonias" que se legitiman a través del tiempo, dando así a las organizaciones una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos y generando además fuertes similitudes o "isomorfismos" entre organizaciones de un mismo sector de actividad.³⁵ Particularmente en el sector de gobiernos municipales, esta tendencia al isomorfismo ha sido observada por Tolbert y Zucker (1983) en su estudio sobre la expansión de programas municipales para adoptar reformas al sistema de servicio civil de carrera, los autores observan que dicho proceso respondía más a la imagen del gobierno local que incorporaba los cambios que eran ya aceptados como "apropiados", más que por cualquier otra consideración relacionada a las ventajas que dichos cambios tendrían en la estructura y gestión del gobierno local. En este mismo sentido, otros estudios observan un alineamiento de los patrones de gestión (*patterns of management*) y en los impulsos iniciales al cambio organizacional en gobiernos municipales.³⁶

35 Al respecto véase los trabajos de Meyer y Rowan (1977) y de DiMaggio y Powell (1991).

36 Véase Greenwood, Walsh, Hinings y Ranson (1980) y Hinings y Greenwood (1988).

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico el cambio, aunque no tan frecuente, ocurre cuando las condiciones del arreglo social que da sustento al régimen institucional, comienzan a aparecer como problemáticas y no garantizan más la estabilidad. Al respecto Oliver (1992) profundiza en el concepto de “desinstitucionalización” que se refiere a la erosión o discontinuidad que se presenta en una acción institucionalizada, según el autor este proceso se inicia con un deterioro gradual (*dissipation*) en la captación y uso de las prácticas institucionalizadas, el cual puede ser inducido por causas externas (nuevos valores sociales, cambios regulatorios, presiones a la innovación, crisis de legitimidad, etc.) o internas (deterioro grave de la eficiencia, obsolescencia, diferenciación creciente, etc.).

Un último aspecto a mencionar se refiere al concepto de innovación como una forma particular del cambio organizacional e institucional.³⁷ La idea de innovación proviene originalmente de una concepción técnica que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y asume que los cambios sociales en la organización se derivan de cambios en los sistemas técnicos. Sin embargo otros autores han insistido en la innovación como “constructo social complejo en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales están presentes”³⁸ se sostiene incluso que las innovaciones son acciones de individuos o grupos que buscan establecer, proteger o ampliar cotos de poder e influencia. Cabe mencionar con especial atención los trabajos de Alter (1993 y 2000), autor que a partir de estudios en diversos tipos de organizaciones, observa que los procesos innovadores pueden surgir ya sea por incertidumbre en relación a los bienes o servicios que produce la organización, o también por incertidumbre derivada de presiones del contexto; todos estos factores generan una propensión organizacional a innovar aunque este proceso rara vez es racionalmente concebido, mas bien se deriva de “microdecisiones” y situaciones que surgen del oportunismo de los actores. Para Alter la innovación “...no permite ni la existencia de un orden estable, ni la de una transformación lineal, ni la de un proceso de transformación controlado... la innovación aparece entonces como un acto necesario pero no racional ni pacífico”. Se trata desde esta perspectiva de la innovación como un trayecto en sí incierto, en el que cohabitan por una parte la movilización, por otra el desinterés, y se combinan diversas legitimidades en la organización, las cuales coexisten, compiten y se reconstruyen progresivamente.

37 Al respecto se pueden analizar algunos elementos en: Cabrero (1995), Cabrero, Arellano y Amaya (2000) y Cabrero (2002).

38 Véase: Damanpour (1989 y 1992) y Drazin (1990).

En otro espacio³⁹, hemos insistido en que la idea de innovación es útil como elemento para identificar el “detonador” de cambio gubernamental, el cual puede tener derivaciones muy diversas: quedar en el discurso y el cambio en las formas (nivel discursivo); generar cambios en procedimientos y sistemas de gestión (nivel funcional); generar cambios en las normas, pautas de acción y de toma de decisiones (nivel estructural); generar cambios en comportamientos de los actores (nivel comportamental); o generar cambios en los mecanismos de relación con actores no gubernamentales y con otros niveles de gobierno (nivel relacional). De cualquier forma habría que entender la innovación no como algo inédito en el entorno gubernamental, sino simplemente como un cambio en los patrones tradicionales de la acción gubernamental local en un espacio determinado.

Los elementos hasta aquí referidos nos sirven como punto de partida para introducirnos al análisis de la agenda municipal de políticas públicas. Las ventajas de este enfoque son varias. Por una parte nos permite una observación sin fronteras rígidas entre el ámbito gubernamental y el no gubernamental, desde esta perspectiva las redes de actores y agencias que participan en la política pública tienen fronteras permeables y se influyen mutuamente. Por otra parte podemos llevar a cabo un análisis más rico respecto a la evolución y cambio municipal. Los orígenes del cambio no son tan importantes como sí lo es su manifestación cotidiana y el entramado que dicho cambio va abarcando. La reconfiguración de actores, la reorientación en el diseño de la política, y los nuevos instrumentos adoptados en su operación pasan a ser el foco de atención del análisis. Finalmente los alcances del cambio y la durabilidad o posibilidades de institucionalización del mismo se entienden desde una perspectiva más amplia dado que esto no depende de un solo grupo en el gobierno o de la administración en turno, sino del conjunto de actores y agencias participantes en la hechura de cada política pública de la agenda municipal.

El análisis de la evolución de la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal

Una virtud del análisis de políticas públicas aplicado al ámbito municipal es que nos permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Se supera así la visión del municipio sólo como una agencia administrativa prestadora de servicios públicos o sólo como una instancia local de gobierno en torno a la

39 Véase: Cabrero (1995).

idea del Ayuntamiento. El enfoque de políticas públicas nos permite reflexionar tanto sobre las posibles interacciones al interior de los componentes del gobierno municipal (alcalde, funcionarios, cabildo, burocracia), como sobre algunos componentes intergubernamentales de la política (interacción con gobierno estatal, federal y organismos descentralizados) o incluso sobre componentes no gubernamentales como son los actores sociales diversos (empresas, grupos de interés, ONG's, ciudadanos).

Esta visión más amplia de la acción pública municipal es necesaria dado que independientemente de los avances en materia constitucional sobre las tareas y responsabilidades del municipio, la realidad es que los gobiernos municipales en diversos países han venido ampliando su "área de atención" sobre los problemas públicos. Es decir la agenda de políticas públicas a nivel local se ha venido expandiendo, integrando ámbitos que tradicionalmente no se atendían, interviniendo en cuestiones de la acción pública que no eran tradicionalmente de su competencia, y abarcando de una manera más profunda e integral las áreas que tradicionalmente se atendían. Se puede hablar de una agenda de políticas públicas que tiende a ser más extensa, más compleja, más profunda, más densa, y más integradora. Como ya se mencionaba al inicio de este capítulo este cambio de escala en la agenda de políticas en buena parte se deriva de una presión creciente por parte de la ciudadanía para que el gobierno local atienda sus necesidades y aspiraciones de forma más comprometida y eficaz. Se trata de los nuevos derroteros de la gobernabilidad, del desarrollo, y de la democracia.

Cuando hablamos de la agenda de políticas públicas en el nivel municipal debemos acotar el modelo de análisis a una realidad de dimensión local. Para ello es conveniente precisar al menos tres características específicas al ámbito local: i) la construcción de la agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal; ii) la conformación de redes de política tiende a ser más espontánea y volátil; iii) las etapas del proceso de política pública tienden a "compactarse" en el tiempo y en el espacio institucional y social. A continuación una descripción de estas características.

i) La construcción de la agenda de políticas en el nivel municipal: entre la tradición y el cambio

En el nivel local tradicionalmente la construcción de una agenda de políticas públicas ha sido un proceso casi inexistente, más bien se trata simplemente de llevar a cabo las acciones que por inercia hay que atender, es

decir la prestación de servicios públicos como el alumbrado, la recolección de basura, el mantenimiento de parques y jardines, de panteones, de rastros, y en ocasiones los servicios de agua potable, transporte y seguridad pública. En este escenario el proceso de construcción reflexiva y deliberativa de una agenda de políticas no existe o es muy precario. Más bien se atienden las demandas de servicio en la medida de las posibilidades de cobertura que permiten los recursos “que llegan” de otro nivel de gobierno. En el mejor de los casos las administraciones municipales se preocupan por ampliar la cobertura y por captar más recursos presupuestales ya sea por transferencias de otros niveles o por el cobro de algunos impuestos y servicios. En cualquier caso las decisiones son tomadas exclusivamente por la administración municipal con una visión operativa y de corto plazo, además generalmente siguiendo los lineamientos del gobierno estatal o federal.

Sin embargo el contexto en el que se lleva a cabo la gestión local se ha venido transformando, se ha venido requiriendo y exigiendo de los gobiernos locales una mayor capacidad de acción. Así, poco a poco algunos gobiernos municipales viven un escenario diferente, se preocupan por anticiparse a los problemas que se ven venir, sobre todo por aquellos que tienen que ver con la necesidad de ampliar la cobertura en la prestación de los servicios. Esta actividad de previsión lleva a un esquema de toma de decisiones más complejo, en el que se discute en torno a las alternativas de acción. Hay además una revisión de los sistemas con los que opera el gobierno local y de los instrumentos administrativos que practica, puede por lo tanto darse el caso de discusiones en torno a los cambios y reformas a emprender para mejorar el desempeño y capacidad de respuesta del gobierno municipal. En este tipo de escenario se puede dar un espacio para la deliberación entre los miembros del Cabildo o de la administración, o incluso con algún agente externo, se discuten opciones, se intercambian visiones y se recomiendan cursos de acción. En dicho proceso se da prioridad a ciertas actividades, es decir se asignan recursos para atender primero ciertas demandas. En un escenario de este tipo se puede identificar ya claramente un modelo activo de construcción de la agenda de políticas públicas locales, aún cuando en general dicha agenda sea definida desde el gobierno municipal o en colaboración con otros niveles de gobierno. Se trata de una agenda que se dinamiza y que abandona la visión más tradicional de responsabilidades de un gobierno local.

Se puede identificar también un tercer escenario. En muchos gobiernos municipales se observa un modelo de construcción de la agenda políticas públicas más abierto y complejo que los anteriores. En estos casos el gobierno municipal asume como responsabilidad propia el bienestar integral de los habi-

tantes del municipio. A partir de esa concepción, el desarrollo y la vida pública local, pasan a ser el extenso ámbito de la acción del gobierno local. En este escenario hay una reconceptualización de los problemas públicos locales, hay una revisión y rediseño de las soluciones a los problemas y de los instrumentos con que se atienden, se trabaja a otra escala. Por tanto, la deliberación sobre los cursos de acción y las estrategias a seguir se vuelve algo cotidiano, no sólo entre los miembros del cabildo, sino también con actores diversos del espacio local, ya sean los empresarios o productores, los ciudadanos y sus asociaciones, organizaciones diversas, académicas, eclesiásticas, sociales, deportivas, entre otras. Surge por tanto la necesidad de construir redes de política pública. Otra característica de este caso es que la agenda no sólo se circunscribe a las funciones que por ley deberá atender el gobierno local sino que se amplía a otros espacios de la vida pública que si bien son formalmente atendidos por otros niveles de gobierno, el gobierno municipal considera que puede o debe complementariamente atender.

En este tipo de escenarios las funciones tradicionales adquieren otra dimensión, se profundiza y amplía su tratamiento. Por ejemplo, la obra pública urbana y el equipamiento se transforman en un asunto de desarrollo urbano integral con el diseño de planes estratégicos, de ordenamiento, o hasta de vivienda. De la misma forma la recolección de basura se transforma en la recolección, tratamiento y manejo de desechos y previsión de tiraderos. Por su parte el cubrir rutas de vigilancia policiaca se transforma en una política integral de seguridad pública en la que se incluyen desde la prevención del delito hasta la capacitación de agentes y las campañas ciudadanas de seguridad. Es así como las funciones tradicionales se redimensionan pasando de ser la prestación de un servicio público, a ser la hechura integral de una política pública.

Por otra parte como se decía, la agenda de políticas y asuntos a tratar por parte del gobierno municipal se expande abarcando la atención de problemas que tradicionalmente no eran de su competencia. Así, el desarrollo local por ejemplo, pasa a ser un asunto a atender desde el gobierno municipal, en el que la promoción al empleo, el apoyo a productores, los parques de incubadoras de empresas, los programas de microcréditos entre otros, son acciones emprendidas desde el gobierno local. De igual forma acciones para la atención a grupos marginados o vulnerables, la mejora de prácticas educativas, y la atención sanitaria, se incorporan a la agenda local. También la protección del medio ambiente, la cultura de manejo del agua, la lucha contra la contaminación y la visión de un desarrollo sustentable, se convierten en asuntos de prioridad local.

La agenda de políticas públicas locales se da entonces de diferente manera dependiendo del escenario en el que nos encontremos. Conforme vamos cambiando de escenario la construcción de la agenda de políticas públicas va siendo más ambiciosa, más compleja, y va requiriendo la participación de más actores, es decir va siendo más densa. En estudios que se han llevado a cabo (Cabrero, 2003), se observa que en algunos casos la agenda de políticas públicas ha ido evolucionando a través de las dos últimas décadas recorriendo los tres escenarios mencionados, es decir se ha dado un claro proceso de aprendizaje de políticas. Sin embargo también se ha observado que en otros casos hay municipios que tienden a estancarse en algún tipo de escenario o regresar al anterior después de algunos años de intento por modificar la agenda. Es decir, los escenarios mencionados anteriormente coexisten claramente en un mismo país e incluso en un municipio a través del tiempo. Aún así debemos insistir en que las tendencias más claramente observadas en estudios sobre diversos países, son hacia la instalación de escenarios en los que la agenda de políticas públicas locales se amplía y se hace más densa y más compleja.⁴⁰

ii) La fragilidad y volatilidad de las redes de política pública

El espacio local generalmente, al estar orientado a las necesidades más urgentes de comunidades y ciudadanos, tiende a concentrarse más en el corto plazo. De igual forma las instituciones de gobierno municipal tienden a ser frágiles e incluso muy volátiles como es el caso de México, país en el que los períodos de tres años de gobierno sin reelección inmediata dan una visión muy limitada en el horizonte de tiempo a los actores políticos y sociales. Esta realidad genera una dificultad estructural importante para construir redes de políticas públicas estables y sostenibles en el tiempo.

En este sentido, algunos estudios⁴¹ han mostrado que aún cuando en un período de gobierno se haya logrado consolidar redes de política pública funcionales y eficaces, es muy frecuente que al cambio de autoridades locales o se generan rupturas en las mismas o simplemente se desarticulan y desvanece su consistencia interna. La excepción a este tipo de tendencias se da

40 Estudios diversos como los de Batley y Stoker (1989) sobre el caso europeo, como los de Thoenig (1995) sobre el caso francés como los de Brugué y Goma (1998) y Blanco y Goma (2002) sobre el caso español, como los de Clark (1994) sobre el caso estadounidense, o como los de Campbell (1996) y Peterson (1998), sobre el caso latinoamericano.

41 Véase Cabrero (2003).

cuando existe una configuración de actores no gubernamentales suficientemente cohesiva y autónoma como para “resistir” el cambio del equipo de gobierno y que más bien sea el conjunto de actores gubernamentales el que se integre a la red tal y como venía funcionando.⁴² En otros países latinoamericanos también la falta de continuidad de redes de políticas ha sido un problema en el espacio local, incluso estudios sobre países con una mayor estabilidad institucional como Francia y Gran Bretaña registran de igual manera una dificultad a mantener las redes locales de política pública.⁴³

Esta particularidad de los espacios locales ha llevado frecuentemente a la existencia de “redes temáticas” o “por proyectos”, las cuales como ya se mencionaba son de carácter menos permanente, se construyen en torno a una política o programa específico de acciones de gobierno con una visión de tiempo limitada, con recursos identificados y con objetivos precisos en el tiempo. Además la estabilidad de actores es menor y las entradas y salidas de los mismos son más frecuentes. Esto en contra posición al caso de algunas políticas públicas nacionales como podría ser el caso de educación y salud, en las que tienden a constituirse “comunidades de políticas” con actores gubernamentales y no gubernamentales que se han venido especializando en el tema, y que han internalizado algunos valores compartidos y una visión o referentes comunes. El caso de comunidades de política pública es poco frecuente en el espacio local aunque las condiciones para que esto se dé son cada vez mayores. Como bien dicen Duran y Thoenig (1996), los gobiernos locales abandonan su concentración en la producción de bienes y servicios para concentrarse cada vez más en la “producción de acción pública”, es decir en la institucionalización de redes de acción municipal.

iii) Un proceso de política pública compactado en el tiempo y en el espacio

Otra característica del proceso de políticas públicas en el espacio local es que se compacta, es decir los tiempos de referencia en la hechura de las

42 Algunos ejemplos de este tipo de situaciones en México lo constituyen los Institutos de Planeación Municipal, organismos descentralizados que han podido mantener la visión de los consejos ciudadanos que integran la instancia directiva. Entre las experiencias más destacadas se encuentra el caso de Ciudad Juárez en Chihuahua y el de León en Guanajuato. Al respecto puede verse Cabrero (1995 y 2002).

43 Para el caso francés véase Gaudin (1995) LeGalés (1995), para el caso británico véase LeGalés y Thatcher (1995).

políticas y los ritmos de cada etapa son diferentes. Por las mismas razones anteriormente planteadas las políticas públicas son vistas como itinerarios de acción que deben responder a necesidades inmediatas y producir resultados concretos y visibles. Esto no significa que no hay políticas que visualizan el largo plazo, como las de desarrollo urbano o mejoramiento ambiental, más bien significa que aún en este tipo de políticas la acción de los actores y gobernantes está determinada por restricciones de tiempo, además la fragilidad que perciben los actores sobre las redes de política lleva a la necesidad de acotar los resultados buscados y a comprometerse con cumplimientos claramente identificados.

Por o que se refiere a la fase de definición del problema, la agenda local tiende a responder a demandas de la ciudadanía o a evidencias que requieren intervención y son visibles para la opinión pública. Lo anterior en contraste con la agenda de políticas públicas nacional en la que pueden atenderse problemas que todavía no son percibidos como tales por la opinión pública ni constituyen demandas concretas. Por otra parte, la agenda local tiende a seleccionar los problemas en los cuales se puede intervenir para que en un período similar al período gubernamental se puedan ofrecer resultados. Este comportamiento si bien no es ideal, dado que ciertos problemas difíciles de solución pueden seguirse agravando, es el comportamiento más común en una realidad de escenarios con instituciones frágiles y redes poco estables.

En lo relacionado a la fase de formulación y diseño de las políticas, la agenda local tiende a prolongar menos el tiempo de análisis de alternativas y de reflexión respecto a los instrumentos de intervención. Nuevamente la restricción de tiempo que los actores perciben reduce esta etapa, sin embargo también esto se debe al hecho de que un gobierno local cuenta con menos recursos técnicos y humanos para llevar a cabo un análisis más exhaustivo de opciones y método de intervención. De hecho en los gobiernos locales la tendencia a adoptar o imitar soluciones que han funcionado en otros municipios es frecuente con el fin de avanzar rápido, aunque cuando estas soluciones no aparecen a la vista de los actores locales entonces la innovación tiende a ser frecuente, se imaginan nuevas formas de atender los problemas, y se diseñan nuevos instrumentos de política, todo ello en lapsos cortos de tiempo.

En cuanto a la fase de implementación de las políticas, la agenda local tiende a aproximar mucho más las acciones de las decisiones, es decir una vez formulado el programa de acción casi de inmediato se pone en marcha, lo cual si bien evita un desdoblamiento complicado, burocrático, y lento de las decisiones, genera ciertos riesgos al llevar a operar acciones que posiblemente no

podieron ser implementadas en una fase piloto de experimentación. Otra particularidad es la menor tradición y solidez institucional de los gobiernos locales para regular la implementación de las políticas, las cuales además muy frecuentemente son operadas por agencias diversas ya sea de otros niveles de gobierno o del sector privado o social. Esto puede generar dificultades en el direccionamiento de la política por parte del gobierno municipal, aunque en general la ausencia de instrumentos y normas legales se sustituye en el nivel local por una mayor cercanía de supervisión y por acuerdos incluso personales de interacción entre las agencias participantes. Los contratos independientes de su grado de formalización son un mecanismo muy eficaz para la regulación en la operación de la acción municipal. Cabe mencionar que en general el nivel local tiende a un menor nivel de profesionalización de los servidores públicos que otros niveles de gobierno, esto puede ser una debilidad en la implementación de las políticas, aunque en contraparte abre mayores espacios a la innovación.

Por último la fase de evaluación de políticas en la agenda local tiende a ser confusa y ambivalente. Esto debido a que el público en el espacio local quiere observar resultados inmediatos de la acción gubernamental, lo cual puede llevar a un cuestionamiento prematuro de la política pública en cuestión sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio o dar como positiva una política que todavía no ofrece resultados reales. Lo anterior se complica por el hecho de que el gobierno local tiende a asociar demasiado el grado de satisfacción de la ciudadanía en relación a una política pública con el resultado real de ésta. Así, una política pública percibida como positiva por la población, rápidamente puede generar en el gobierno local un desinterés por continuar evaluándola o viceversa. Por ejemplo, el que la población se sienta más segura por ver más policías en la calle puede llevar al gobierno local a dejar de lado otras acciones en contra de la delincuencia y el seguimiento de los resultados reales del programa. De igual manera un programa de rehabilitación ambiental que está generando beneficios todavía difíciles de percibir y que es cuestionado en sus resultados por la población, puede llevar al gobierno local a abandonarlo. Es más difícil para el gobierno local en la hechura de políticas, distinguir claramente entre el nivel de satisfacción ciudadana y los logros de una política, la cercanía gobierno-ciudadanos crea dificultades para diferenciar la aprobación ciudadana y el impacto de un programa municipal.

CUADRO 1

Escenarios de la agenda de políticas públicas municipales

Tipos de agenda	Agenda Tradicional	Agenda Ampliada	Agenda Integral
Naturaleza de la agenda	• Reactiva, recepción y acumulación de funciones y demandas por atender	• Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento	• Proactiva, agenda diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad
Funciones	• Alumbrado público • Recolección de basura • Parques y jardines • Panteones • Mercados y rastros • Policía	Además de las anteriores: • Planeación urbana • Agua potable • Seguridad pública • Zonificación y reservas • Uso del suelo • Transporte	Además de las anteriores: • Desarrollo integral (urbano y regional) • Competitividad • Bienestar social (pobreza-marginalización) • Medio ambiente • Desarrollo humano • Educación y salud • Vivienda • Seguridad pública integral
Actores participantes	• Administración municipal • Cabildo	Además de las anteriores: • Agencias federales y estatales • Algunos actores no gubernamentales	Además de las anteriores: • Redes amplias de actores sociales • Redes intergubernamentales • Redes internacionales
Mezclas de recursos	• En espera pasiva de transferencias federales • Recursos propios limitados	Además de transferencias: • Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas • Ampliación de esfuerzos recaudatorios	Además de las anteriores: • Búsqueda de otras fuentes diversas • Mezclas público-privadas • Cofinanciamientos • Fuentes crediticias • Emisión de deudas

CUADRO 2

Características del proceso de hechuras de políticas públicas municipales

Definición del problema	Formulación y diseño	Implementación	Evaluación
Con frecuencia responde a demandas urgentes	Poco tiempo para la deliberación	Vinculación inmediata entre decisión y acción	Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas
Sólo se seleccionan problemas con solución visible y factible	Imitación en el diseño de soluciones	Regulación formal poco eficaz	Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana
Horizonte de tiempo restringido	O innovación en el diseño de soluciones	Regulación social muy eficaz	Débil evaluación de impacto de políticas
		Regulación por proximidad	

Comentarios finales

Hasta aquí la presentación de algunos elementos introductorios que podrán ser de utilidad en posteriores estudios sobre experiencias municipales de gobierno en México. Es claro que bajo esta óptica de análisis los gobiernos municipales adquieren una dimensión mayor, se deja de lado una perspectiva sólo centrada en la administración local como agencia prestadora de servicios públicos, para llevarla al espacio de la hechura de políticas públicas y de interacción con redes de agentes diversos del entorno local intergubernamental. Resta ahora aplicar este método de trabajo sobre experiencias concretas de gobierno local, para inferir así en qué medida los gobiernos municipales mexicano, como otros en el mundo, transitan de la producción de bienes y servicios, a la producción de instituciones reguladoras de la acción pública local.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L.
El estudio de las políticas públicas, Antologías I, II, III y IV, M.A. Porrúa, México, 1992 y 1993.
- Alter N.
"Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence", Revue Francaise de Sociologie, 1993, XXXIV, 2.
- Alter N.
L'innovation ordinaire, Paris: PUF, 2000.
- Arellano, D.
Cabrerero, E., y Del Castillo, A. *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, Ed. M.A. Porrúa-CIDE, México, 2000.
- Batley, R. Stoker, G.
Local Government in Europe, MacMillan, 1989.
- Blanco, I., Goma, R.
Gobiernos locales y redes participativas, Ed. Ariel, 2002.
- Bobrow, D.B. Dryzek J.S.
Policy analysis by design, Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press, 1987.
- Brugué, Q. Goma, R.
"Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional" en: Brugué y Goma *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ed. Ariel, 1998.
- Cabrerero, E.
La nueva gestión municipal en México M.A. Porrúa-CIDE, 1995.

- Cabrero, E., Arellano, D., Amaya, L.
"Innovación y cambio gubernamental", en: Arellano, Cabrero y Del Castillo
 Reformando al gobierno, M.A. Porrúa-CIDE, 2000.
- Cabrero, E. (coordinador)
Innovación en gobiernos locales, CIDE-FF-Inafed, 2002.
- Cabrero, E.
Acción pública y gobierno local (en prensa 2003).
- Campbell, T.
Innovation and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latinamerica and the Caribbean, World Bank, 1996.
- Clark, T.
Urban Innovation, Sage, 1994.
- Child, J.
"Organization Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice", Sociology, 1972, 6.
- Child, J., Smith, C.
"The Context and Process of Organizational Transformation: Cadbury Ltd in its Sector", Journal of Management Studies, 1987, 12.
- Cobb, R., Elder C.D.
Participation in American Politics, the Dynamics of agenda building, Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- Cobb, Ross & Ross
"Agenda Building as a Comparative Political Process", American Political Science Review, 1976, 70, 1.
- Daft R. L.
"Bureaucratic Versus Non-Bureaucratic Structure and Process of Innovation and Change", en: Research in the Sociology of Organizations / ed. por S.B. Bacharach, Greenwich, Con.: JAI Press, 1982.
- Damanpour F., et al.
"The Relationship Between Types of Innovation and Organizational Performance", Journal of Management Studies, 1989, 26, 6.

- Damanpour F.
"Organizational Size and Innovation", Organization Studies, 1992, 13, 3.
- Dimaggio P. J., Powell W. W.
"The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en: The New Institutionalism In Organizational Analysis / ed. por Powell W.W., Dimaggio P.J., The University of Chicago Press, 1991.
- Dowding K.
"Policy networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far", en: Contemporary Political Studies / ed. por P. Dunleavy, J. Stanyer, Belfast: Political Studies Association, 1994.
- Dunleavy, P., O'leary, B.
Theories of the States, MacMillan, 1987.
- Duran, P., Thoenig, J. C.
"L'état et la gestion publique territoriale", Revue Francaise de Science Politique, 1996, 46, 4.
- Drazin R.
"Professionals and Innovation: Structural-Functional Versus Radical-Structural Perspectives", Journal of Management Studies, 1990, 27, 3.
- Gaudin, P.
"Politiques urbaines et negotiations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", Revue Francaise de Science Politique, 1995, 45.
- Galaskiewicz, J.
"Réseaux et participation politique dans les unites urbaines; recherche sur les villes aux USA", en: Ferrand, A. Un niveau intermediaire: les réseaux sociaux, CESS, 1986.
- Gilbert, G. Thoenig, J.C.
"Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités", Revue d'Economie Financiere, 1999, 55.
- Greenwood R., Walsh K., Hinings C.R., et al.
Patterns of managements in local government, Oxford: Martin Robertson, 1980.

- Greenwood R., Hinings C.
"Organizational Design Types, Tracks and The Dynamics of Strategic Change", Organizational Studies. 1988.
- Greenwood R., Hinings C.R.
"Understanding Strategic Change: The contribution of Archetypes", Academy of Management Journal, 1993, 36, 5.
- Greenwood R., Hinings C.R.
"Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism", Academy of Management Journal, 1996, 21, 4.
- Hinings C.R., Greenwood R.
The Dynamics of Strategic Change, Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- Hinings C.R., Greenwood R.
"The Normative Prescription of Organizations", en: Institutional patterns and organizations / ed. por L. Zucker, Chicago: Ballinger, 1988.
- Lasswell, H.
"The Policy Orientation", en: Lerner y Lasswell, The Policy Sciences Stanford University Press, 1951.
- Lasswell, H.
"La concepción emergente de las ciencias de políticas", en: Aguilar, L.F. El estudio de las políticas públicas Ed. Miguel Angel Porrúa, (1971), 1992.
- Legalès P.
Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique, Paris: L'Harmattan, 1993.
- Legalès P., Thatcher M., (ed)
Les réseaux de politique publique, Paris: L'Harmattan, 1995.
- Marsh D., Rhodes R.A.W., (eds)
Policy Networks in British Government, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Marsh D.
"The Convergence Between State Theories", en: Theories and Methods in Politics / ed. por D. Marsh, G. Stoker, Basingstoke: Macmillan, 1995.
- May P. J.
"Policy Learning and Failure", Journal of Public Policy, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 12, 4.

- Meyer J., Rowan B.
"Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony",
 American Journal of Sociology, 1977, 83.
- Miller, D., Friesen, P.
Organizations: a Quantum View, Prentice-Hall, 1984.
- Oliver C.
"The Antecedents of Deinstitutionalization", Organization Studies, 1992,
 13, 4.
- Peterson, G.
Decentralization in Latin America. Learning through Experience, World Bank,
 1998.
- Pettigrew A.
The Politic of Organizational Decision-Making, London: Tavistock, 1973.
- Pettigrew A.
The Awakening Giant, Oxford: Blackwell, 1985.
- Pettigrew A.
"Context and Action in the Transformation of the Firm", Journal of
 Management Studies, 1988.
- Premio Gobierno y Gestión Local
Prácticas municipales exitosas tomos I y II, CIDE, Fundación Ford, 2001 y
 2002.
- Rhodes R.A.W.
Control and Power in Central-Local Relations, Aldershot, Gower, 1981.
- Rhodes R.A.W.
*"Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental
 Networks"*, Public Administration Bulletin, 1985, 49.
- Rhodes R.A.W.
"The National World of Local Government", Londres: Allen & Unwin, 1986.
 Royaume-Uni, sortie de crise, Annales de la recherche urbaine, 1990, 48.
- Rhodes R.A.W.
"Policy Networks: a British Perspective", Journal of Theoretical Politics, 1990,
 2, 3.

- Rhodes R.A.W., Marsh D.
"Policy Networks in British Politics: a Critique of Existing Approaches", in:
 Policy networks in British Government, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Rhodes R.A.W., Marsh D.
"Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en: Les réseaux de
 politique publique / ed. por P. Le Glaès, M. Thatcher, Paris: L'Harmattan,
 1995.
- Smith, M.
Pressure, Power and Policy, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf,
 1993.
- Thoenig, J.C.
"De l'incertitude en gestion territoriale", Politiques et Management Public,
 1995, 13, 3.
- Thoenig, J.C.
"Política pública y acción pública", Gestión y Política Pública, México: CIDE,
 1997.
- Tolbert P., Zucker L.
*"Institutional Sources of Change in Formal Structure of Organizations: the
 Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935"*, Administrative Science
 Quarterly, 1983, 28.
- Tushman M.L., Romanelli E.
*"Organizational Evolution: a Metamorphosis Model of Convergence and
 Reorientation"*, en: Research in organizational behavior / ed. por L.
 Cummings, B.M. Staw, Greenwich, CT: JAI Press 1985, 7.
- Waarden Van F.
"Dimensions and Types of Policy Networks", European Journal of Political
 Research, 1992, 21.
- Weick K. E.
The Social Psychology of Organizing, 2e ed. Addison Wesley, 1979.
- Weick K. E.
Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks, California: Sage, 1995.
- Wellmann, B., Richardson, R.
"Analyse des réseaux sociaux: principes, développements, productions", en:
 Ferrand, A. Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux, CESS, 1986.

HACIA UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS LOCALES: SEIS PROPUESTAS PARA LA DISCUSIÓN

John Gaventa⁴⁴

Introducción

La descentralización y la democracia son temas de creciente importancia en todo el mundo, lo que ha puesto en un primer plano las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos⁴⁵. Aunque no parece, a primera vista, que el tema se preste a malos entendidos, en los hechos ha habido controversias históricas en torno a cada uno de los conceptos medulares que implica. La literatura está llena de debates sobre los significados de ciudadanía y de participación, sobre el papel y relevancia de “lo local”, en particular en el contexto de la globalización, y por supuesto sobre el problema mismo de la gobernancia⁴⁶. Estos temas medulares, por su carácter controversial, pueden dar pie a una estimulante discusión.

44 Instituto de Estudios para el Desarrollo Universidad de Sussex. Este artículo se basa en una presentación hecha ante la Fundación Ford, Retiro de Jefes de Programa LOGO, Buxted Park, Sussex, Inglaterra, 13 – 15 de junio de 2001. El taller se llevó a cabo conjuntamente con la iniciativa IDS de Aprendizaje sobre la Red de Gobierno Local (LOGO-Link). Para más información sobre esta iniciativa contactar a j.gaventa@ids.ac.uk o r.nieras@ids.ac.uk Traducción: Rosa Delia Caudillo y Gerardo Alatorre.

45 Nota de los traductores: En este artículo, como en muchos textos sobre estos temas, aparecen términos en inglés que no tienen una traducción exacta en español. A lo largo del texto hemos utilizado, indistintamente, los neologismos acuñados por diversos autores (como “empoderamiento”, “gobernancia, etc.”) y algunas expresiones que mejor reflejan el significado de dichos términos.

46 N. de los T. El término en inglés es “*governance*”. El sentido que en este artículo le damos a la palabra “*gobernancia*” es la “gestión de los asuntos públicos”.

Para lanzar esta reflexión, me gustaría plantear seis propuestas generales, que se derivan de nuestro trabajo en el IDS, así como las lecturas que previamente han circulado. Las propuestas apuntan por un lado a la importancia de los avances en este campo y por otro a la identificación de algunos desafíos cruciales para el propio que hacer. Son propuestas deliberadamente amplias, con la idea de que en el transcurso de nuestro taller les demos más especificidad y concreción.

Primera propuesta: relacionamiento entre la gente y las instituciones

Un desafío fundamental para el Siglo XXI es la construcción de nuevas relaciones entre la gente común y las instituciones –especialmente las de gobierno– que influyen sobre sus vidas.

Hay algunos estudios recientes que muestran la creciente brecha que existe, tanto en el Norte como en el Sur, entre la gente común, en particular los pobres, y las instituciones que influyen sobre sus vidas, sobre todo las gubernamentales. Por ejemplo, uno de los hallazgos del reciente informe Voces de los Pobres, preparado para el Informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, es que mucha gente pobre del mundo ve a las grandes instituciones – especialmente las del estado - como inaccesibles, corruptas y que no rinden cuentas. La conclusión de dicho informe, elaborado a partir de ejercicios de investigación participativa en 23 países, es que:

Desde la perspectiva de la gente pobre en todo el mundo, hay una crisis de gobernancia. Aunque hay una amplia gama de instituciones con una función importante en la vida de la gente pobre, ésta no tiene acceso a la participación en la gestión de los asuntos públicos. A menudo las instituciones estatales, representadas ya sea por los ministerios centrales o por los gobiernos locales, ni rinden cuentas ni responden a las necesidades de los pobres; en lugar de ello, los informes dan cuenta de la arrogancia y desdén con que se trata a la gente pobre. La gente pobre carece de medios para defenderse de las injusticias, la criminalidad, el abuso y la corrupción de las instituciones. No resulta sorprendente que los hombres y mujeres pobres tengan desconfianza de las instituciones del estado; y aún así todavía manifiestan su interés de interactuar con ellas bajo condiciones más justas (Narayan, et. al. 2000:172).

Existen resultados similares al de Voces de los Pobres. Tal es el caso de un estudio de la Fundación Commonwealth (1999), que se basó en grupos

focales de más de cuarenta países y que también detectó una creciente desilusión de los ciudadanos respecto de sus gobiernos, debida a su percepción de la corrupción, la falta de respuesta a las necesidades de los pobres y la ausencia de participación o de vínculos con los ciudadanos comunes.

No sólo en el Sur existen evidencias empíricas de la crisis que afecta la relación entre los ciudadanos y el estado. En varios países con democracias estables se ha producido un deterioro en las formas tradicionales de participación política, y estudios recientes muestran claramente la enorme desconfianza de los ciudadanos respecto a muchas de las instituciones de estado. En el Reino Unido, por ejemplo, un estudio reciente patrocinado por la Fundación Joseph Rowntree señala la necesidad de construir una nueva relación entre el gobierno local y la gente. Hay dos razones para ello: la primera tiene que ver con la alienación y la apatía. El aspecto de mayor relevancia es el de la actitudes de la gente, en tanto clientes o ciudadanos, frente al gobierno local... Este es un síntoma de un mal más profundo, la debilidad o falta de compromiso de las instituciones e gobierno ante la democracia local (Clarke y Stewart 1998:3).

En el caso de los Estados Unidos algunos estudios, y en particular el de Robert Putnam, muestran la decreciente participación ciudadana y el cada vez mayor distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones del estado.

Segunda propuesta: trabajar en ambos lados de la ecuación

Reconstruir las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales significa trabajar en los dos lados de la moneda – esto es, ir más allá de los enfoques que parten de la sociedad civil o del estado, para enfocarse en su intersección, a través de nuevas formas de participación, de interlocución y de rendición de cuentas⁴⁷.

Tal como observan Fung y Wright (2001:5-6), la derecha se ha desarrollado a expensas de la legitimidad de las instituciones públicas para ‘dar un paso adelante en su ataque contra el estado afirmativo... sus lemas clave han sido desregulación, privatización, reducción de los servicios sociales y recorte

47 Nota de los traductores: hemos empleado esta expresión para traducir el término “*accountability*”, aunque a lo largo del texto también empleamos el término “transparencia”.

del gasto estatal, en lugar de participación, mayor interlocución y formas más efectivas de intervención estatal democrática'. Estos autores, y por supuesto muchos otros, consideran que la respuesta a esa crisis debería enfocarse no en el desmantelamiento del estado, sino en la ampliación de la democracia y la búsqueda de nuevas formas para su expresión. Plantean que las 'formas institucionales de la democracia liberal, junto con una administración tecnoburocrática, parecen ser cada vez menos adecuadas para enfrentar los nuevos problemas del Siglo XXI'.

Sin embargo, quienes intentan profundizar la gobernancia democrática no siempre enfocan el problema de la misma manera. Por un lado, se ha brindado atención al fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana — es decir los modos como la gente pobre se expresa a través de nuevas formas de inclusión, consulta y/o movilización con el fin de informar y ejercer influencia sobre instituciones y políticas de alto nivel. Por otro lado, se ha otorgado una creciente importancia a cómo hacer que dichas instituciones y políticas respondan mejor a la ciudadanía y rindan cuentas, mediante cambios en el diseño institucional y un énfasis en la adecuación de estructuras para el buen gobierno.

Sin embargo, cada vez observamos con más claridad la importancia de trabajar con las dos caras de la moneda. En la medida en que los enfoques participativos pasan del nivel de los proyectos al de las políticas, inevitablemente entran en los ámbitos de gobierno, y encuentran que la participación sólo puede ser efectiva si incide en el cambio institucional. En la medida en que avanzan las acciones para mejorar el gobierno y la capacidad de respuesta del estado, también aparecen en primer plano las cuestiones relativas a la manera en que los ciudadanos se involucran y presentan sus demandas al estado.

Tanto en el Sur como en el Norte, existe un creciente consenso respecto a que la manera de avanzar se encuentra en un enfoque que combine tanto una sociedad civil más activa y comprometida, capaz de expresar las demandas de la ciudadanía, como un estado más efectivo y con mayor capacidad de respuesta, capaz de ofrecer los servicios públicos necesarios. Por ejemplo, el estudio de la Fundación Commonwealth con grupos focales de distintas partes del mundo mostró que, a pesar de la desilusión de la gente pobre, respecto al estado tal como es actualmente, ellos quieren un gobierno más fuerte que provea servicios, facilite su participación y promueva la equidad de derechos y la justicia. Ese estudio considera que en el meollo del nuevo consenso respecto a un estado fuerte y una sociedad civil fuerte está la necesidad de desarrollar tanto la 'democracia participativa como un gobierno que dé respuesta a las

demandas de la ciudadanía' (76): 'ambos se fortalecen y apoyan mutuamente – ciudadanos fuertes, concientes, responsables, activos y comprometidos, junto con gobiernos democráticos fuertes, incluyentes, abiertos, atentos, capaces de escuchar y dar respuestas' (82).

En el mismo tenor, Heller (2001:133) reflexiona sobre las limitaciones tanto de la 'visión tecnocrática', que enfatiza el diseño técnico de las instituciones, como del 'modelo anarco-comunitario', que plantea una democracia radical de base. Propone impulsar, en cambio, una visión equilibrada (el 'modelo optimista de conflicto') que reconoce las tensiones entre la necesidad de instituciones representativas y la necesidad de una sociedad civil movilizada y positiva. La solución no está en la separación de las estrategias de la sociedad civil y de la buena gobernanza, sino en su interrelación. El estudio del IDS elaborado por Goetz y Gaventa (2001), que en breve será publicado, lleva más allá este argumento examinando más de sesenta casos concretos de expresión ciudadana y de respuesta estatal, y desarrolla la discusión sobre los mecanismos y condiciones de las intersecciones e interacciones entre ambas.

Tercera propuesta:

Re-pensar la expresión ciudadana y re-conceptualizar la participación y la ciudadanía

La búsqueda de nuevas formas de integración entre los ciudadanos y el estado implica repensar los modos en que se articulan y representan las demandas ciudadanas en los procesos políticos, así como re-conceptualizar los significados de la participación y la ciudadanía en relación con las formas que adopta, a nivel local, la gestión de los asuntos públicos.

En las democracias representativas se ha asumido tradicionalmente que los ciudadanos expresan sus preferencias a través de sus elecciones y de que, a su vez, les corresponde a los funcionarios electos asegurar que el estado dé respuesta y rinda cuantas a la ciudadanía. Tanto en el Norte como en el Sur se están instrumentando nuevos mecanismos de expresión ciudadana, que buscan crear una más directa vinculación entre la gente y las burocracias encargadas de los asuntos que le afectan. En el Reino Unido, por ejemplo el documento "White Paper" sobre el Gobierno Local Moderno hace énfasis en formas más activas de ciudadanía y en el concepto de gobernanza comunitaria:

Las autoridades locales surgen de los principios de la democracia representativa, la cual se ha vuelto pasiva. La acción del ciudadano se reduce al cumpli-

miento periódico de su función como elector, y no hay una continuidad en el vínculo gobierno-ciudadano. Es como si la idea de la democracia representativa hubiera servido para limitar el involucramiento del ciudadano en el gobierno local. Además, se ve a la democracia representativa y a la democracia participativa como opuestos mutuamente excluyentes. En realidad, es posible fortalecer una visión activa de la democracia representativa a través de la democracia participativa – y con mayor razón en el caso de los gobiernos locales, debido a su dimensión y a la cercanía con las comunidades locales. (Citado en Clark y Stewart 1998).

En ese mismo sentido, el estudio de la Fundación Commonwealth plantea que:

Anteriormente la relación entre el estado y los ciudadanos solía estar mediada y se establecía (o aparentemente se establecía) a través de intermediarios, es decir los representantes electos y las estructuras partidarias. Pero este aspecto de la gestión participativa de los asuntos públicos, encaminada al mejoramiento de la sociedad, requiere un vínculo directo entre los ciudadanos y el estado. Hasta ahora se había descuidado esta interrelación. El vínculo entre el ciudadano y el estado debe tener como base la participación y la inclusión (82).

En todo el mundo hay una búsqueda creciente de mecanismos que puedan impulsar estas formas más incluyentes y deliberativas⁴⁸ de involucramiento entre el ciudadano y el estado. El nombre que reciben estos mecanismos varía, desde el de 'gobernanza participativa, o democracia deliberativa, hasta el de 'democracia deliberativa *empoderante*'⁴⁹ definida por Fung y Wrigth (2001:7) como:

- democrática en la medida que se sustenta en la participación y las capacidades de la gente común,
- deliberativa puesto que instituye la toma de decisiones a partir de argumentaciones razonadas y
- *empoderante* puesto que pretende ligar la acción a la reflexión colectiva.

48 Nota de los Traductores: En inglés "*deliberative*". Se trata de un término que alude a la participación ciudadana e las consultas y deliberaciones para el diseño e implementación de las políticas públicas.

49 Nota de los traductores: "*Empoderante*" corresponde al adjetivo "empowered". El concepto de "empowerment" se ha traducido en español como "*empoderamiento*" o "*apoderamiento*". En este texto sólo emplearemos el primero.

Aquí se toman en cuenta muchos enfoques y experiencias que discutiremos en este retiro, tales como la planeación participativa (Filipinas), el presupuesto participativo (Brasil) y los foros ciudadanos (Indonesia).

Como se ha planteado en documentos previos (Gaventa y Valderrama 1999), la vinculación entre la participación y el ámbito político implica repensar la forma como se ha concebido e implementado la participación, particularmente en el contexto del desarrollo. Ahí la tendencia hacia el 'desarrollo participativo' se ha enfocado en el valor del conocimiento y la visión local como fundamentos del desarrollo y en las formas directas de participación a todo lo largo del ciclo de los proyectos (diagnóstico de necesidades, planeación, implementación, monitoreo y evaluación). De esta experiencia ha surgido un amplio abanico de herramientas y metodologías participativas, que ahora pueden aplicarse al ámbito de la 'gobernanza participativa'.

Por otro lado, el trabajo sobre participación política derivado de los debates de la ciencia política y la gobernanza a menudo se ha enfocado en temas poco explorados por quienes trabajan en el ámbito de la participación a nivel de las comunidades o de la sociedad. Esto adquiere relevancia en temas cruciales como la legitimidad de la representación, los sistemas de rendición pública de cuentas, el cabildeo y la gestión política ("*advocacy*"), la educación y concientización sobre los derechos, y la formación de partidos y la movilización política. Sin embargo, la literatura sobre la participación política ha dado menos importancia a cuestiones como el conocimiento local, los procesos participativos y las formas directas y continuas de involucramiento por parte de los grupos marginados.

Cada una de estas corrientes tiene mucho que aprender de la otra. De hecho cada vez que intersectan más sus campos de interés en conceptos como el de 'ciudadanía', que relaciona la participación en las esferas política, comunitaria y social. Durante mucho tiempo, en la teoría de la democracia ha habido disputas sobre el concepto mismo de ciudadanía, concepto que suele estar cargado de juicios de valor (ver la revisión documental realizada por Emma Jones y John Gaventa que próximamente será publicada. Con apoyo del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), el IDS está poniendo en marcha un nuevo Centro sobre Ciudadanía, Participación y Transparencia, que va a continuar algunos de estos debates con colaboradores de la India, Bangladesh, Nigeria, Sudáfrica, México y Brasil).

Por un lado, se ha definido tradicionalmente a la ciudadanía en términos liberales, como la igualdad de los individuos ante la ley, que con un conjunto de

derechos y responsabilidades es una prerrogativa otorgada por el estado a sus ciudadanos. Enfoques más recientes buscan cubrir la brecha entre el ciudadano y el estado replanteando la ciudadanía como algo que se practica, más como algo que se esconde. Al colocar el énfasis en la participación incluyente como cimiento de las prácticas democráticas, estos enfoques sugieren una noción más activa de ciudadanía, donde los ciudadanos ‘hacen y moldean’ – y no sólo ‘usan y eligen’ las intervenciones o servicios diseñados por otros (Cornwall y Gaventa 2000 y 2001). Como sugiere Lister, el derecho a participar en la toma de las decisiones relacionadas con la vida social, económica, cultural y política debería ser parte de los derechos humanos fundamentales. En términos generales, el término de ciudadanía, al igual que el de participación, puede verse como una expresión de la gestión humana en el ámbito político; la ciudadanía como un derecho brinda a las personas la posibilidad de actuar como agentes sociales’ (Lister 1998:228).

También resulta cada vez más evidente que, si se pretende tener una concepción universal de los derechos ciudadanos y atender esos derechos mediante un conjunto uniforme de políticas sociales, se pierde la posibilidad de ver la diversidad y las diferencias, lo que podría en los hechos propiciar la exclusión de algunos, en aras de la diversidad y la inclusión. El reciente documento del DFID sobre Derechos Humanos para los Pobres propone incluir en la lista de los derechos humanos universales la participación de los pobres en las decisiones que afectan sus vidas. El derecho a participar se relaciona también con los derechos a la inclusión y a la obligatoriedad, mediante los cuales a gente pobre puede aspirar a exigir una mayor transparencia y una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos.

Hacer efectivos estos derechos plantea enormes retos para la gobernanza local y los nuevos mecanismos de consulta para el involucramiento ciudadano cada vez más asociados a ella. ¿Qué voces son realmente escuchadas en estos procesos? ¿Cómo abordar la problemática de la representación y desde ahí la de la transparencia? ¿Qué espacio se abre en las diversas formas de gobernanza local a los distintos significados de ciudadanía, que atraviesan las cuestiones políticas, culturales, sociales y de género? Si estas cuestiones no son atendidas, la mayor participación de algunos en la gestión local de asuntos públicos podría simplemente reforzar el orden de las cosas.

Cuarta propuesta:

Aprender de los resultados sobre la marcha

Sin restar importancia al estudio de nuevos procesos de gobernanza democrática, lo crucial es aprender cómo funcionan, en función de quiénes y con qué resultados en términos de justicia social. En general, aunque se han observado resultados de construcción de la 'democracia', hay menos evidencias respecto a los logros de la gestión participativa de los asuntos públicos en términos de un desarrollo a favor de los pobres.

Es mucho lo que se espera de la descentralización democrática, especialmente en sus formas innovadoras. Tal como señala Blair (2001:23):

la expectativa es que a medida que el gobierno se acerque más a la gente, habrá más gente participando en las políticas... que les aseguren la representación, factor clave del empoderamiento, el cual podría definirse aquí como el tener una voz significativa en las decisiones de política pública que afectan su futuro. Las decisiones de política local que reflejen este empoderamiento, servirán a estas nuevas instancias, habrá mejores condiciones de vida y un mayor crecimiento económico. Estos avances permitirán reducir la pobreza y aumentar la equidad entre todos los grupos.

Por otra parte los estudios han llegado a diferentes conclusiones respecto al grado en que se han obtenido estos resultados.

Hasta ahora, el argumento más ha sido que la descentralización democrática simplemente abre espacios para el empoderamiento de las élites locales, en lugar de permitir que se escuchen la voces y los intereses de los más excluidos. Los beneficios para los pobres serán escasos debido a los obstáculos de poder, la exclusión social y la mínima capacidad organizativa individual y colectiva. En palabras de Manor, 'aún no he encontrado evidencia de algún caso en que la élites locales fueran más benevolentes que las de niveles mas altos' (Manor 1999:91, citado en Blair 2001).

Por otro lado, estudios más recientes sobre las formas participativas de gobernanza local han empezado a mostrar algunos resultados más positivos. El propio estudio de Blair sobre gobernanza local es seis países, por ejemplo, menciona algunos logros en términos de transparencia así como de las metas de participación y empoderamiento. Además pueden observarse algunas mejoras en 'servicios básicos' como educación y atención a la salud —lo que,

podría argumentarse, se debió a que éstos beneficiaron también a las élites locales. Se observaron menos éxitos en programas dirigidos hacia los propios pobres, pues en estos es mayor la probabilidad de que sean ‘acaparados’ por las élites locales.

En la revisión documental de Osmani, si embargo, se encuentran algunos casos donde la ‘verdadera descentralización participativa’ ha contribuido a una mayor equidad y eficiencia en los servicios locales, en la medida en que ha generado una mayor respuesta a dichos servicios. Sin embargo, también se destaca que los intentos de ampliar los alcances de estos avances han enfrentado obstáculos tanto por las resistencias de las élites para ceder como por la dificultad para involucrar a los pobres que están en la base.

El estudio de Séller (2001:158) sobre experiencias democráticas en Kerala, Porto Alegre y Sudáfrica es más optimista, por lo menos en lo que podrían llamarse ‘los resultados de los procesos democráticos’. Él encuentra que la sinergia entre estado y sociedad en la gestión local de los asuntos públicos.

- crea nuevos incentivos y espacios para la acción colectiva
- facilita un proceso de aprendizaje continuo y dinámico
- promueve la deliberación y la negociación
- promueve innovaciones a las tensiones entre la representación y la participación
- crea puentes de conocimiento y autoridad entre los expertos tecnócratas y los interesados locales.

En general, no existen aún conclusiones certeras respecto a los resultados que, en términos del beneficio a los pobres y de la construcción de la democracia, han tenido los experimentos con nuevas formas de gestión participativa de los asuntos públicos. Muchos de los estudios versan sobre el impacto de la descentralización en general, no sobre las innovaciones más democráticas y participativas que hemos empezado a ver en los últimos años. Se requiere mucho más trabajo sobre el impacto de estos nuevos tipos de innovaciones. Como el que actualmente se conduce en Filipinas para ver el impacto de la experiencia Batman y desarrollar indicadores locales participativos e buena gobernanza (p.ej. Estrella).

Quinta propuesta: Construir condiciones para el éxito

Sólo en algunos países existen las condiciones que han posibilitado los experimentos más conocidos de gestión 'exitosa' de los asuntos públicos. En la mayoría de los casos, las estrategias efectivas de intervención deben contemplar, como primer paso, la creación de las condiciones necesarias para la gestión participativa de los asuntos públicos.

Muchos de los experimentos que frecuentemente se presentan como historias recientes de 'éxito' en la gobernancia participativa local sólo tienen lugar en pocos países del mundo, y reflejan contextos y condiciones que rara vez se encuentran en otros lugares. Por ejemplo, en el estudio de Heller (2001) en Brasil, India y Sudáfrica se identifican tres condiciones que posibilitan la gobernancia participativa:

- fuerte capacidad del estado
- una sociedad civil bien desarrollada
- una fuerza política organizada, como podría ser un partido, con las características de un movimiento social fortalecido.

¿Cuántos países (más aún, cuántos lugares en estos tres países) cuentan con tales pre-requisitos? Sin duda, muy pocos de los más de 60 ó 70 países donde se están llevando a cabo experimentos de descentralización democrática.

Esto tiene implicaciones de peso para las estrategias de replicación, o para la intervención en países donde estas condiciones no existen. En tales casos, necesitará realizarse más trabajo entorno a las pre-condiciones de la gestión participativa de los asuntos públicos, incluyendo la concientización sobre derechos y ciudadanía, el desarrollo de asociaciones civiles y movimientos sociales involucrados en asuntos de gobernancia y el fortalecimiento de instituciones de gobernancia tanto nivel local como central. El trabajo de Merrifield (2000) plantea retos importantes sobre la forma de promover 'el aprendizaje de ciudadanía' en los lugares donde no hay una concientización previa sobre derechos y responsabilidades. Osmani (2000) sostiene que sigue siendo importante apoyar las estrategias de empoderamiento, a través de las formas económicas de subsistencia, la movilización social y la

“*advocacy*”⁵⁰, como condición previa para llevar a una escala mayor la gobernanza participativa.

El trabajo de Fung y Wright (2001) sobre mecanismos deliberativos innovadores en Estados Unidos, Brasil, e India identifica tres principios fundamentales para la democracia deliberativa *empoderante* (DDE) y tres ‘principios de diseño’ para la construcción institucional. Estos son tal vez útiles puntos de partida para las estrategias de construcción de sociedades democráticas:

Principios de DDE (democracia deliberativa empoderante)

- enfocarse en problemas específicos, tangibles
- involucramiento de la gente común afectada por estos problemas y los funcionarios cercanos a ellos
- desarrollo deliberativo de soluciones a estos problemas

Principios de diseño para la DDE

- devolución de autoridad para la toma de decisiones públicas
- vinculación formal entre responsabilidad, distribución de recursos y comunicación
- uso y generación de nuevas instituciones estatales que apoyen y oriente estos esfuerzos

Estos autores, sin embargo, también destacan una condición necesaria del contexto, que no siempre se encuentra en los procesos de participación y gestión local de los asuntos públicos: “cierta equidad de poder entre los participantes, con vistas a la toma deliberativa de decisiones” (2001:25). Para el logro de tales condiciones es necesario que el trabajo de construcción de la democracia local esté vinculado al trabajo de empoderamiento, especialmente de los grupos oprimidos y marginados, como se señaló anteriormente.

50 Nota de los traductores: No existe una traducción adecuada para este término, que se refiere a las estrategias y a los métodos de gestión, negociación y defensoría. Para aligerar el texto utilizamos el término en inglés.

Sexta propuesta:

Cuestionar lo 'local' en una era de globalización

Si bien lo 'local' y los temas relacionados de 'participación' y 'empoderamiento' se encuentran cada vez más en el discurso del desarrollo, lo 'local' tiene muchos significados políticos conflictivos, y es en sí mismo un concepto problemático, especialmente en una época de creciente globalización.

Históricamente, lo 'local' ha sido considerado un aspecto clave para la construcción de la democracia y la participación ciudadana. Es en ese plano donde 'en general la gente se pone en contacto con políticos y funcionarios públicos, reciben servicios y beneficios del estado y se organizan en comunidades' (Lowndes 1995:161). Se consideraba que la ciudadanía se desarrollaba en gran parte a partir de la identificación y la pertenencia comunitarias; que la acción cívica y participación política se concentraban a nivel local; y que la gestión local de los asuntos públicos ofrecía un campo de aprendizaje para ampliar la comprensión y las formas de ciudadanía (Lowndes, 1995).

Sin embargo, en el contexto actual el enfoque en lo 'local' es cada vez más problemático, al menos por dos razones:

La primera, como nos recuerdan Mohan y Stokke (2000), es que necesitamos examinar cuidadosamente el concepto de localidad, y cómo está siendo usado por varios actores no-locales. Las ideas de participación y gobernancia local son promovidas cada vez más no sólo por la Fundación Ford y sus donatarios, sino también por otros actores, incluyendo por ejemplo el Banco Mundial en su reciente Informe del Desarrollo Mundial, el PNUD, la AID en los EE.UU. y muchos otros. Pero así como los conceptos de participación local están siendo posicionados en el discurso del desarrollo, también están siendo utilizados para apoyar y justificar una variedad de agendas y programas, que van desde la consolidación de poderes centrales, pasando por el apoyo a las políticas agendas no-liberales y los ajustes estructurales, hasta la promoción de nociones más progresistas de desarrollo y construcción de democracia. De nuevo citando a Mohan y Stokke (2000: 263-264):

'el consenso paradójico sobre el papel de la 'participación local' en un mundo globalizado está plagado de peligros. La participación local puede ser empleada para diferentes fines por muy diferentes actores ideológicos. Puede minar el papel del estado y de los poderes transnacionales y puede, abierta y subrepticamente, imponer soluciones eurocéntricas al desarrollo del Tercer Mundo. Se

requiere una análisis crítico del uso de 'lo local', y también desarrollar un imaginario político que no reproduzca estas debilidades'.

Dada la extensa adopción del discurso de participación, necesitamos examinar críticamente cómo y con qué fines se están empleando sus planteamientos, y también analizar con mayor claridad bajo qué condiciones el discurso predominante del desarrollo crea espacios para una participación efectiva. Es decir, ¿cómo evaluamos si el involucramiento con las grandes instituciones que están promoviendo el discurso de participación está efectivamente ampliando las oportunidades para una genuina construcción de democracia a nivel local, y bajo qué condiciones se trata más bien de un asunto de cooptación y legitimación del status quo?

Un segundo problema relacionado con un enfoque limitado de lo local es la forma en que el discurso oculta la importancia de factores extra-locales que igualmente moldean las posibilidades de la participación democrática local.

Por supuesto, en cierta medida esto puede verse en el papel de los marcos legales nacionales y de los gobiernos centrales fuertes como medios para hacer más efectivas las innovaciones democráticas. De igual forma, un enfoque en lo local sin atender lo nacional puede de hecho diluir las estrategias de reformas nacionales. En algunas partes de África, por ejemplo, hay una fuerte preocupación de que las políticas de descentralización son simplemente un medio para debilitar el trabajo en derechos humanos, especialmente de las mujeres, que se ha orientado y fortalecido en las reformas a nivel nacional (E.J. Win, comunicación personal). En esas circunstancias, el trabajo sobre las reformas a nivel nacional, como el constitucionalismo a nivel participativo, puede ser una base para el trabajo local. Pero también hay cuestiones de importancia estratégica: ¿Cómo pueden los grupos de "advocacy" a nivel nacional y los procesos de reforma construir y apoyar procesos locales de organización? Y, por otro lado, ¿cómo pueden los grupos locales llevar sus demandas a nivel de lo nacional tanto en sus aspectos legales como políticos?; ¿cuáles son los marcos legales creados 'desde arriba' que posibilitan una efectiva construcción de la democracia 'desde abajo'?

El problema se vuelve más complejo si se consideran las cuestiones de gobernanza local y de ciudadanía global. Cada vez más, las reivindicaciones de derechos humanos universales (de las mujeres, de los niños, de participación, etc.) pueden moldear o entrar en conflicto con las posiciones de ciudadanía y derechos locales. Los actores locales pueden usar los foros globales

como arenas para la acción (p.ej: Presa Narmada, Chiapas), con tanta o mayor eficacia que apelando a las instituciones de gobernanza local. Pero también las expresiones de la sociedad civil o de la ciudadanía globales pueden quedar flotando a falta de vínculos significativos con lo local. El reto no es sólo cómo construir una gestión participativa de los asuntos públicos a distintos niveles, sino cómo promover los vínculos verticales democráticos y transparentes entre actores a cada nivel. Como dice Peieterse 'esto implica un doble movimiento, de la reforma local hacia arriba y de la reforma global hacia abajo – cada nivel de gobernanza, de lo local a lo global, contribuyendo con su parte' (citado en Mohan y Stokke, 263).

Conclusión

La amplia atención que están recibiendo los temas de participación y gestión local de los asuntos públicos abre interesantes oportunidades para redefinir y profundizar los significados de la democracia, para crear nuevos vínculos entre las reformas de la sociedad civil y del gobierno, para ampliar los derechos a una ciudadanía incluyente.

Hay al mismo tiempo retos cruciales: asegurar que el trabajo logre favorecer a los pobres e impulsar la justicia social; desarrollar nuevos modelos y visiones en situaciones desfavorables; evitar un enfoque demasiado restringido a lo local y prevenir la cooptación de las agendas ciudadanas con fines menos progresistas.

El principal planteamiento en este retiro podría entonces ser el siguiente: dada la creciente aceptación (por lo menos retóricamente) de la importancia de la gobernanza local y de la participación, ¿cómo pueden LOGO-Link y sus socios posicionarse para mantenerse al frente de los debates? ¿Cuál es nuestra ventaja estratégica específica? ¿Cómo podemos trabajar juntos para promover el aprendizaje y las buenas prácticas que hacen avanzar este campo? ¿Cuál es la mejor forma de continuar el valioso trabajo realizado y a la vez seguir impulsando nuestras metas a favor de los pobres y de la justicia social?

¡Demos comienzo a este debate controversial!

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial

World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty (New York, Oxford University Press).

Blair, H. (2000)

Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance at the periphery. World Development 28 (1): 21-39.

Clark M. Y J. Stewart (1998)

Community governance, community leadership, and the new local government, Fundación Joseph Rowntree, Londres.

Commonwealth Foundation (1999)

Citizens and governance: civil society in the new millenium. Fundación Commonwealth, Londres.

Cornwall, A. (2000)

Bridging the gap? 'Good governance', citizenship and rights. en Cornwall , A. Beneficiary, customer, citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction. Estudios SIDA No.2: 60-68.

Cornwall, A. y J. Gaventa (2001)

"Bridging the gap: citizenship, participation and accountability, en PLA Notes 40: 32-35.

Cornwall, A. y J. Gaventa (2000)

From users and choosers to makers and shapers: Repositioning participation in social policy. IDS Bulletin 31 (4): pp 50-62.

DFID (2000)

Realizing human rights for poor people. Londres, DFID.

Estrella, M. (2001)

Review of Literature on Indicators of Good Local Governance. Manila: Instituto de Democracia Popular.

Fung, A. y E. O. Wright (2001)

Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, Politics and Society 29 (1): 5-41.

Gaventa, J. y Valderrama, C. (1999)

Participation, Citizenship and Local Governance – background paper. Conference: Strengthening Participation in Local Governance. Brighton: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS).

Goetz, A. M. y Gaventa, J. (2001)

From Consultation to Influence: Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery. Documento de trabajo del IDS, de próxima aparición.

Heller, P. (2001)

Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre, Politics and Society 29 (1): 131-163

Jones, Emma y J. Gaventa (2001)

Conceptualizing Citizenship – A Literature Review, Documento de trabajo IDS, de próxima aparición.

Lister, R. (1998)

Citizen in Action: Citizenship and community development in Northern Ireland Context. Community Development Journal 33 (3): 226-235.

Lowndes, V., (1995)

Citizenship and Urban Politics, en Judge, D., G. Stoker y H. Wolman, Theories of Urban Politics (Londres: Sage Publications): 160-180.

Merrifield, Juliet (2000)

Learning Citizenship. Documento de discusión preparado para el grupo de participación del IDS y el PRIA.

- Mohan, G. y K. Stokke (2000)
Participatory development and empowerment: the dangers of localism,
Third World Quarterly 21 (2): 247-268.
- Narayan, D., Chambers, R., Shah, MK y Petesch, P. (2000)
Voices of the poor: Crying Out For Change. Washington, DC, Banco
Mundial.
- Navarro, Z. (1998)
*Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity
– the case of 'participatory budgeting' in Porto Alegre, Brazil (1989-1998)*",
Development 41 (3): 68-71.
- Osmani, S. R. (2001)
Participatory Governance en Poverty Reduction, en Grinspun A. (ed.),
Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies. PNUD:
Nueva York.
- Oyugi, W. O. (2000)
*Decentralization for Good Governance and Development: The Unending
Debate*, Regional Development Dialogue 21 (1): iii-xix.