



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

ILPES

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**ELEMENTOS PARA IMPULSAR UNA
NUEVA GESTION MUNICIPAL**

Chantal Nicod */

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.202
3 de marzo de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

ELEMENTOS PARA IMPULSAR UNA NUEVA GESTION MUNICIPAL

Chantal Nicod */

*/ La autora es funcionaria de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
1. Introducción	1
2. Elementos de la integración municipal	2
3. Estilos de gestión desde la articulación	4
3.1 Formas de gestión desde la articulación interna	4
3.2 Formas de gestión desde la articulación externa	10
4. Estilos de gestión desde la participación	13
4.1 Acotando la participación	13
4.2 Grados en la participación	15
4.3 Condiciones para iniciar un proceso de concertación ..	16
4.4 Algunos elementos practicos para concertar	19
5. Conclusión	20
Bibliografía	22

Lista de gráficos y cuadros

Gráfico 1:	Nuevos roles del municipio
Gráfico 2:	Relaciones en la gestión municipal
Cuadro 1:	Formas de gestión en la integración municipal
Gráfico 3:	Trabajo jerárquico y en redes
Gráfico 4:	Combinación de los estilos de gestión
Gráfico 5:	Relaciones estatales horizontal/vertical
Gráfico 6:	Limites administrativos y territoriales
Gráfico 7:	Fundamentos de la participación

RESUMEN

La emergencia del tema municipal en la mayoría de los países de América Latina, principalmente desde la década de los ochenta, pone en discusión desde la puesta en marcha de los procesos de descentralización no solo el rol del Estado en el nivel local, sino también los nuevos desafíos que tiene que enfrentar el proceso democrático en general (a través de la complementación de la democracia representativa con la participativa), y la nueva gestión pública municipal en particular.

Si bien no existen recetas, se pueden identificar elementos que permiten que el Estado a nivel local pase de ser un simple administrador de recursos a un verdadero gobierno, impulsor del desarrollo de su territorio. Para esto no existe un solo camino, sino que coexisten diferentes estrategias y estilos de gestión que un Gobierno Municipal puede escoger para enfrentar sus nuevos desafíos.

Es importante indicar que este documento tiene un propósito instrumental antes que plantear un debate académico, identificando formas de integración del gobierno municipal y enunciando las consecuencias concretas que cada uno de ellas pueden tener sobre la gestión municipal. Este documento debe mirarse como un instrumento para ampliar el entendimiento sobre el significado y alcances de la gestión municipal y destacar los elementos que deben ser considerados en la tarea de transformar la administración del Estado a nivel local.

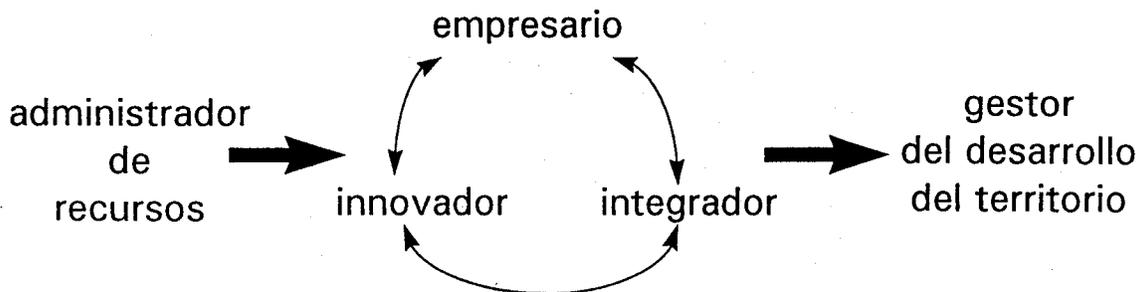
1.- INTRODUCCION

Las reformas del Estado iniciadas en la mayoría de los países de América Latina, empujando procesos de descentralización, han puesto a los Gobiernos Municipales frente a nuevos desafíos que obligan a pensar como pasar de la simple administración de recursos a un rol de gestor del territorio.

Esta transformación implica la complementación del rol de administrador, entendido como la capacidad de mantener los procedimientos y la estabilidad institucional, por una capacidad de impulsor del desarrollo del territorio que implica nuevos roles y capacidades, que se traducen en las de:

- empresario : que implica actuar en función de resultados claros y medibles
- innovador: que exige una capacidad de prever los cambios necesarios y emitir respuestas nuevas y adecuadas e
- integrador: que consiste principalmente en potenciar la coherencia de las acciones en el territorio a través de redes de coordinación.

Gráfico 1: Nuevos roles del municipio



Estos tres elementos no son independientes, sino que se retroalimentan y estimulan mutuamente. Un gobierno municipal es integrador, en la medida que demuestre una capacidad de relacionarse tanto con los otros niveles del Estado como con los diferentes actores de su territorio, permitiendo anticipar los cambios así como producir respuestas adecuadas a estos. Un gobierno municipal que actúa en función de resultados tendrá que relacionarse con los otros agentes de desarrollo presentes en el territorio, a fin de mejorar la eficiencia en el uso de sus recursos, fusionando sus esfuerzos con los que realizan los otros agentes.

El rol integrador es imprescindible para que el gobierno municipal pueda asumir los otros roles, ya que este permite que las formas de articularse y participar desde el gobierno municipal puedan dar formas a una nueva gestión municipal.

La manera y la capacidad que tiene un Gobierno Municipal de asumir estos tres elementos define su estilo de gestión. Esto se refleja en la forma como se relaciona con las otras instancias del Estado y con los diferentes actores del territorio.

2.- ELEMENTOS DE LA INTEGRACIÓN MUNICIPAL

La capacidad que tiene un Gobierno Municipal de asumir un rol activo y negociador, superando una actitud de simple administrador, se expresa principalmente en el tipo de relaciones que establece con actores privados y públicos. A fines de análisis, estas pueden ser representadas de la siguiente manera:

Gráfico 2: Relaciones en la gestión municipal



RELACIONES ESTATAL - ESTATAL¹

Estas pueden ser diferenciadas entre la vinculación del Gobierno Municipal con otras instancias o niveles del Estado (local - regional - nacional) y las relaciones que existen dentro del Gobierno Municipal mismo (Concejo Municipal - administración municipal). Puesto que se tratan de relaciones que involucran instancias de la misma naturaleza, y que son capaces de permitir que el cuerpo estatal (como el cuerpo humano) funcione armónicamente, se habla de *articulación*.

RELACIONES ESTATAL - NO ESTATAL

Para que el Gobierno Municipal pueda actuar como impulsor del desarrollo local, tiene que coordinar sus esfuerzos con todos los actores del territorio. Estos pueden ser con el sector comunitario (público no estatal) o con el resto de la sociedad civil (sector privado). En estas relaciones estatal - no estatal se incorporan formas de integración como la participación ciudadana o la concertación de actores, que son procesos que buscan acercar a cuerpos distintos, identificando puntos de encuentro para ampliar las posibilidades de cada uno.

Las diferentes formas de relacionamiento que se establecen en el acercamiento de los actores definen la capacidad integradora de un gobierno municipal.

Cuadro 1: Formas de gestión en la integración municipal

ARTICULACION		PARTICIPACION
INTERNA	EXTERNA	
- COLEGIADA Y PERSONAL	- ADMINISTRADOR / GESTOR	- INFO-CONSULTA- CONCERTACION
- REDES/JERARQUICO	- HORIZONTAL / VERTICAL	
- LIDERAZGO / GERENCIA		

¹ Se habla de estatal y no de público, puesto que este último concepto sufrió bastante modificaciones semánticas, principalmente en los últimos 15 años, a través de una ampliación del concepto de público no solamente al estatal sino a algunas esferas de la sociedad civil. Una discusión de la redefinición de lo "público" aparece en la investigación "mecanismos de concertación público-privado para el desarrollo económico local: algunos estudios de casos", realizada por la misma autora, a publicarse en 1998.

3.- ESTILOS DE GESTIÓN DESDE LA ARTICULACIÓN

En términos generales se entiende por articulación el conjunto de relaciones que vincula los diferentes componentes del Estado entre sí o las organizaciones de la sociedad civil entre sí. Como el propósito de este documento es tratar el ámbito municipal, se concentrará sobre el análisis del Gobierno Municipal, compuesto del Concejo y de la administración municipal encabezada por el Alcalde.

Hablando de las formas de relacionamiento del Gobierno Municipal, la articulación interna está entendida como el conjunto de reglas que definen la vinculación entre el Concejo y la administración municipal y se entiende por articulación externa las relaciones que existen entre el Gobierno Municipal y otras entidades del Estado.

3.1. Formas de gestión desde la articulación interna

Las formas de relacionamiento dentro del gobierno municipal reflejan estilos de gestión que permiten identificar la orientación que un gobierno municipal puede tener en su rol de impulsor del desarrollo del territorio.

La mayoría de las legislaciones nacionales de los países de Latinoamérica definen el Concejo Municipal como el órgano de toma de decisiones del municipio y el Alcalde (y su administración) como el "brazo ejecutor" de las opciones tomadas por éste, además de asignarle competencias propias. Sin embargo, existe en la práctica diferentes modalidades de aplicación del marco normativo.

GESTION COLEGIADA O PERSONAL ?

El poder público local fue durante muchos años, principalmente en el área rural, la expresión de los intereses de una clase dominante sin llegar a constituir un interlocutor válido de la población en la solución de sus problemas, descansando la administración municipal sobre una sola persona: el Alcalde.

Esta tradición, de tomar decisiones como en un estado local unicefalo, marca hoy día todavía el estilo de gestión municipal. En muchos municipios, el Concejo Municipal se limita a aprobar las recomendaciones del Alcalde y se constituye en instancia más formal que real. Sin embargo, cambios como el aumento de los recursos municipales así como las políticas de descentralización, hacen que las Alcaldías sean percibidas como ámbitos de poder, provocando que los concejales reivindiquen un proceso de toma de decisiones más compartido.

Algunos factores que facilitan una gestión municipal personal y otros que favorecen la construcción de una gestión colegiada se dan observando situaciones como las siguientes:

Generalmente, si el Alcalde tiene una personalidad de *líder*, habrá más probabilidad que la gestión municipal sea de tipo personal. En una situación de relativa *homogeneidad política* en el Concejo Municipal, se verá facilitará la implementación de un estilo colegiado. A menudo, las discrepancias entre los diferentes concejales, por motivos políticos, impide o dificulta un proceso de deliberación sobre cuestiones de fondo y de toma de decisiones pertinentes. El "oponerse" a la propuesta de los concejales de los otros partidos políticos impide un análisis más racional de éstas.

Un *contexto nacional de dictadura* impondrá una gestión personal al gobierno municipal, puesto que el Alcalde en éstos casos no solamente es designado por el Presidente de la República sino que incluso puede ser su representante a nivel municipal. Esta situación impide cualquier forma de estilo colegiado, imposibilitando que las decisiones puedan ser compartidas, provocando la creación de una cultura política que descansa en la personalidad del Alcalde, y que trasciende incluso a los contextos de post-dictadura.

Otro elemento que favorece la gestión personal se aprecia, principalmente en los municipios pequeños y rurales, donde el *nivel de educación* superior del Alcalde se convierte en una situación de privilegio frente a los concejales que los identifican como "el que sabe".

Finalmente, el elemento más importante es la naturaleza de la *cultura política* existente en el municipio. Si existe una ciudadanía consciente de su rol, que considera al Gobierno Municipal como un ente capaz de contribuir a la resolución de sus problemas y que exige al concejo municipal decisiones que responden a sus demandas, es probable que exista una gestión colegiada, donde la toma de decisiones es debatida.

La presencia de un estilo de gestión colegiada o personal influye en gran medida la modalidad de toma de decisiones. En general, las decisiones del Concejo Municipal en una situación de gestión personal se toman bajo la forma de consenso, donde la recomendación del Alcalde es aceptada. Este consenso se logra a menudo gracias a un trabajo de convencimiento del Alcalde o por conveniencia de los concejales.

Una gestión colegiada, donde la toma de decisiones da lugar a debates y el resultado no siempre refleja la posición del Alcalde puede presentar el inconveniente, que éste tiene que realizar acciones de las cuales no está convencido, pero que fueron adoptadas por el Concejo Municipal. Por otro lado, una gestión personal permite a menudo un grado de cumplimiento más alto en la

realización de las decisiones tomadas por el Concejo Municipal, puesto que el Alcalde se convence de éstas.

La ventaja principal de una gestión colegiada es que genera más institucionalidad en el proceso de toma de decisiones, permitiendo continuidad y coherencia de las acciones realizadas, garantizando mayor legitimidad de la gestión municipal.

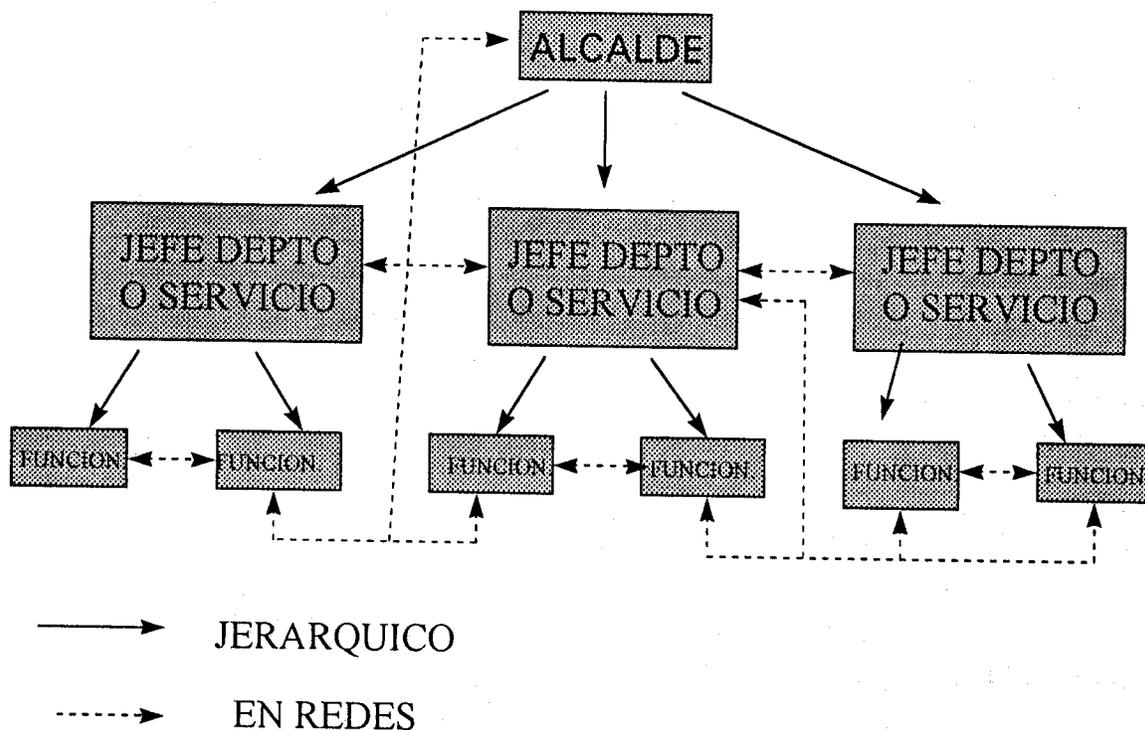
TRABAJO EN REDES O JERARQUICO ?

El desafío de una buena coordinación interna alcanza no solo al nivel municipal, sino también al nacional (entre y en los ministerios) así como a nivel de la administración regional.

A nivel local, la coherencia entre las decisiones tomadas y las acciones realizadas así como entre lo que se planifica y los proyectos e inversiones que se realizan, son temas que están estrechamente vinculados al funcionamiento interno de la institución en general y a la modalidad de trabajo ejercida por el alcalde en particular.

A todos los niveles de la administración pública se pueden diferenciar dos tipos de coordinación: en redes o jerárquico. A nivel municipal, éstos se pueden representar gráficamente de la forma siguiente:

Gráfico 3: trabajo jerárquico y en redes



El trabajo *jerárquico* se realiza a través de una relación vertical entre jefe y subordinados o supervisores y supervisados. La ventaja de éste estilo de gestión reside en que facilita el control, seguimiento y evaluación de las actividades por parte de los supervisores directos. Sin embargo, la circulación de la información así como el grado de eficiencia en el uso de los recursos se ve disminuido puesto que existe mayor riesgo de duplicación de esfuerzos en diferentes unidades de la administración, ya que estas carecen de posibilidades de trabajar juntas.

Se habla de trabajo en redes cuando existe una colaboración directa entre instancias de iguales o diferentes niveles de la administración, que operan a partir de metas concretas. Está demostrado que este tipo de colaboración facilita la coherencia entre las actividades realizadas por los diferentes sectores o departamentos de la administración municipal y en particular entre las acciones planificadas y los proyectos ejecutados. El inconveniente de un trabajo de este tipo reside principalmente en una mayor dificultad para realizar un control, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas, dada su dispersión en varias instancias de la administración.

ALCALDE LIDER O ALCALDE GERENTE ?

Además de las relaciones entre la administración y el concejo municipal, o del gobierno municipal con otras entidades del Estado, la personalidad del Alcalde influye en el estilo de gestión del poder público local en el territorio

Se puede distinguir dos tipos de Alcaldes: el Alcalde-gerente o el Alcalde-lider. Las diferencias principales entre ellos son las siguientes:

El líder es activo cuando el gerente es reactivo. El primero a menudo podrá anticipar los cambios, "apostando" a situaciones posibles. Al contrario, el gerente esperará que se realice el cambio, y en función de la situación actual (conocida), tomará las decisiones necesarias y adecuadas.

La segunda diferencia consiste en que el líder actúa intuitivamente y el gerente racionalmente. Ubicándolo en la teoría de los juegos, el gerente apuesta a un juego de suma positivo (ganar y ganar) y el líder apuesta a moverse en un contexto de juego a suma cero (ganar o perder). Esta diferencia refleja también una actitud distinta frente al riesgo: el gerente trata de "limitarlo", aunque el beneficio puede ser menos alto, cuando el líder tiene un sentido del riesgo más desarrollado, aceptando de perder todo (en caso de rechazo o fracaso) pero también planteándose objetivos más ambiciosos.

Finalmente, se puede aprender a ser un Alcalde-gerente, pero la capacidad de liderazgo hace parte de las aptitudes naturales de una persona. En consecuencia, formar un líder consiste en reforzar aptitudes que hacen parte de su personalidad para que las pueda aprovechar mejor.

Cuales son las implicaciones resultantes de las diferencias entre un líder y un gerente, sobre la articulación interna municipal ?

El Alcalde-gerente concibe el trabajo como una combinación de gente e ideas que interactúan para establecer estrategias y tomar decisiones. Antes de todo, soluciona problemas y enfoca el compromiso. La prioridad del gerente es la institución y la institucionalidad que se cree en torno al proceso de desarrollo municipal en general y del fortalecimiento del Gobierno Municipal en particular. Esta concepción se concretiza a través de una búsqueda permanente del mantenimiento del equilibrio.

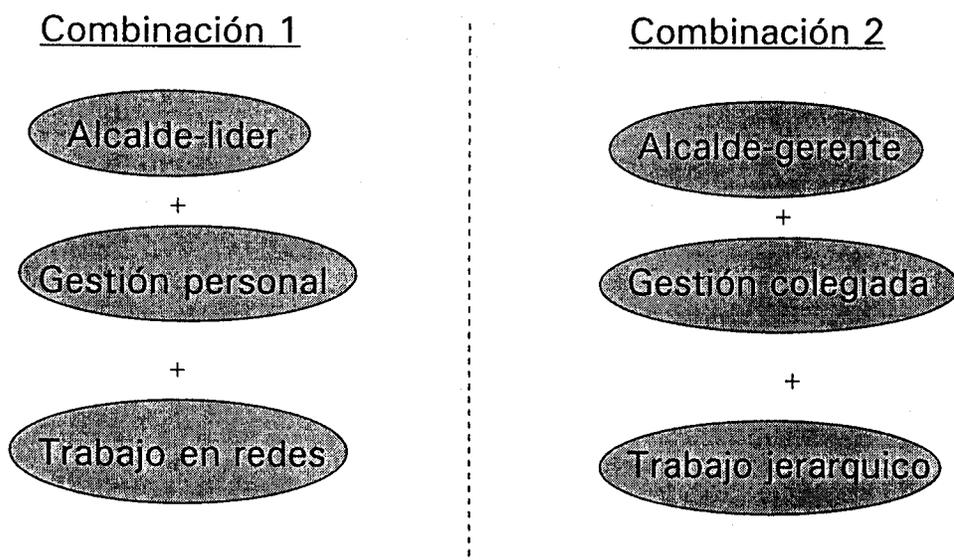
El Alcalde-lider estimula la gente, utilizando imágenes. A menudo es el Alcalde de "grandes proyectos", "visionario". Solamente en un segundo momento desarrollará alternativas que permitan la realización de sus proyectos, que den substancias a sus ideas. El Alcalde-lider logra a menudo cambiar la concepción del ciudadano acerca de lo que es deseable, posible o necesario.

El Alcalde líder no busca el compromiso sino que trabaja en alto riesgo de conflicto, uno está “en favor” o “en contra”, del Alcalde y de sus propuestas. Esta situación no favorece el fortalecimiento institucional del Gobierno Municipal y crea un estilo de gestión basado sobre las personas antes que sobre la construcción de practicas institucionales.

Si bien un gerente puede ser un líder, o si la mayoría de los Alcaldes no pueden ser claramente identificados como perteneciendo a un tipo u otro, existen diferencias antagónicas entre los dos tipos de Alcalde, que marcaran definitivamente tanto la manera de trabajar dentro del Gobierno Municipal como la manera de relacionarse con las otras entidades públicas y actores privados del municipio.

Los diferentes estilos de gestión que se producen en la articulación interna se combinarán de una u otra manera, según cada realidad municipal. Sin embargo, existen dos combinaciones más frecuentes.

Gráfico 4: combinación de los estilos de gestión



3.2. Formas de gestión desde la articulación externa

La articulación externa comprende principalmente las relaciones del Gobierno Municipal con otras entidades estatales, sean del mismo nivel (municipal-municipal) o otras (provincial - regional - nacional). El tipo de relaciones que el Gobierno Municipal construye con otras entidades estatales dependerá principalmente de : con cuales de ellas se relaciona (horizontal/vertical) y como percibe su rol dentro de la gestión pública (administrado/gestor).

ADMINISTRADOR / GESTOR

Si el Gobierno Municipal se considera como el eslabón final de la cadena de la administración pública, su actitud será sumisa y pasiva, limitándose a la aplicación de las directivas dictadas por los niveles regional y nacional. En este caso, el rol de la municipalidad se limita a una simple administradora de recursos.

El Gobierno Municipal puede optar por “autoresponsabilizarse”, considerando que su competencia no solo es aplicar políticas públicas, sino adaptarlas a la realidad del territorio, buscando la coherencia entre las prioridades de desarrollo definidas en el municipio y las opciones tomadas a los niveles meso y macro. Este rol necesita que el Gobierno Municipal asuma un papel activo de negociador, complementando su función de administrador de recursos con la de promotor del desarrollo territorial.

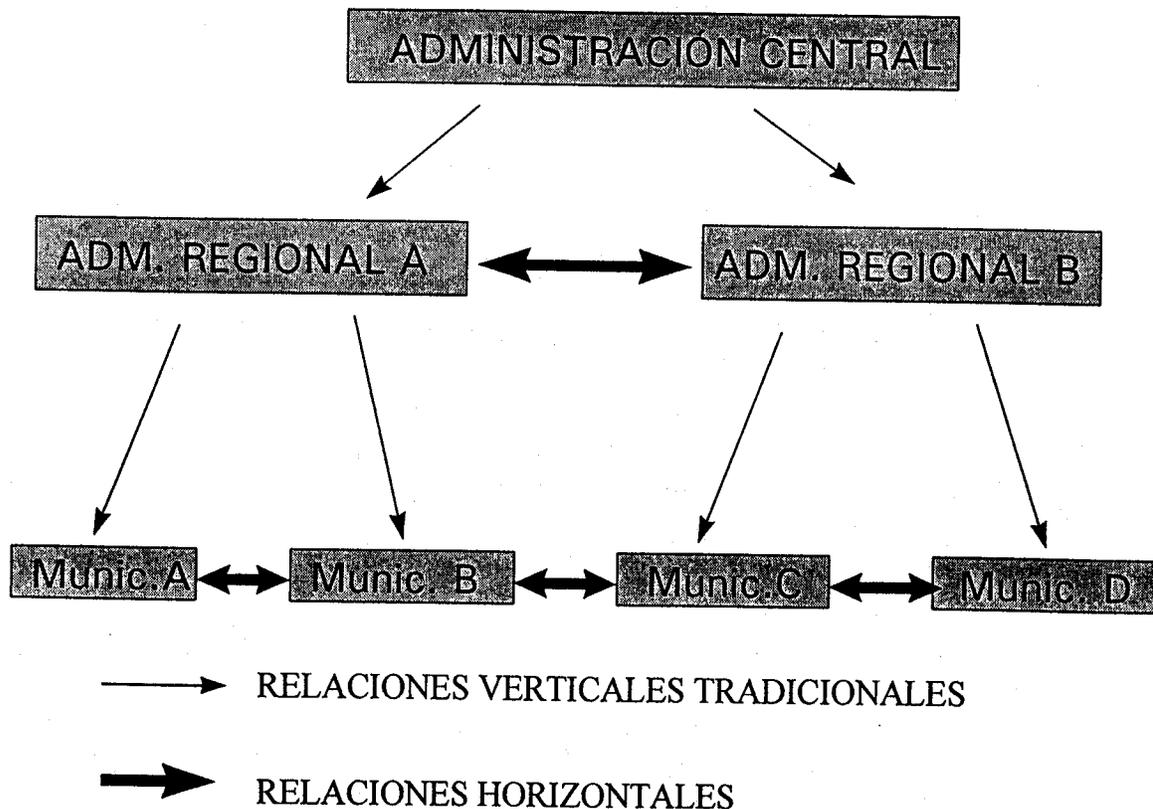
Para que el Gobierno Municipal logre asumir un rol de gestor, se necesita no solo un cambio de mentalidad, sino también una capacidad técnica e institucional que permita mejorar su eficiencia en la utilización de los recursos públicos, aproximando la oferta estatal con la demanda social específica del territorio, expresadas en prioridades de desarrollo definidas a nivel local.

Considerando que en algunos países como Chile, el nivel municipal no es aún reconocido por la Ley como Gobierno sino como administración, éste actúa como administrador de recursos y no como gestor del territorio. Sin embargo, existen municipios que a pesar de esta situación reivindican su rol de Gobierno, marcando un estilo de gestión diferente, constituyéndose paulatinamente en interlocutor válido de la población para la atención de sus demandas.

HORIZONTAL / VERTICAL

La experiencia enseña que en general en la administración pública, existen más relaciones entre los diferentes niveles del Estado que entre un mismo nivel. Esta situación resulta de diferentes factores, de los cuales se puede destacar la cultura centralista que predomina en América Latina y las relaciones verticales y jerarquizadas que esto genera.

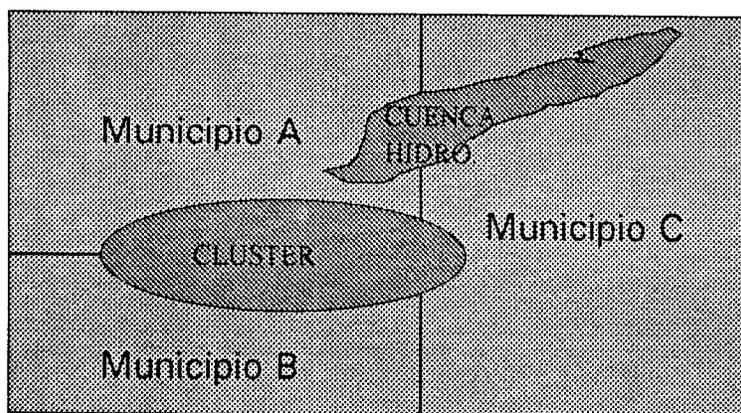
Gráfico 5: relaciones estatales horizontal/vertical



En un escenario donde el Gobierno Municipal pretende ser un gestor del territorio, las relaciones horizontales se revelan aún más necesarias, por las razones siguientes:

La división territorial del municipio responde a criterios juridico-administrativos y si bien es suficiente para gestionar temas como la educación o la salud, no corresponde a otros límites que pueden permitir una gestión integral del territorio. Por ejemplo, en el tema del desarrollo económico local, la delimitación de espacios como los clusters² responden a una dinámica propia que a menudo no corresponde a los límites administrativos del municipio. La misma lógica se aplica a la temática medioambiental, donde el límite de una cuenca hidrográfica no necesariamente coincide con los límites administrativos.

Gráfico 7: límites administrativos y territoriales



Además, la cooperación horizontal permite un uso más eficiente y racional de algunos recursos, pudiéndose compartir gastos entre municipios vecinos. Finalmente, la cooperación entre diferentes municipios vecinos facilita la construcción de una identidad local, da un sentimiento de pertenencia a una provincia, a un territorio o a sus problemas, permitiendo contruirse estrategias comunes de desarrollo.

Aparte de una cultura política centralista, existen otros elementos que frenan la colaboración horizontal municipio-municipio:

Las diferencias políticas o personales entre Alcaldes vecinos aparece como una de las razones mayores. En segundo lugar, si coexisten en un mismo ámbito municipal dos o más Alcaldes de tipo líder, puede surgir una rivalidad en cuanto a quien asume el liderazgo regional. Se pueden también sumar otros problemas más específicos como conflictos de límite territorial, competencia económica, etc.

² Para obtener más información sobre la noción de Cluster, leer F. Alburquerque, "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural), cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1997

4.- ESTILOS DE GESTIÓN DESDE LA PARTICIPACIÓN

4.1. ACOTANDO LA PARTICIPACIÓN

Tanto en los discursos políticos, como en los debates académicos alrededor del tema de la gestión pública y del fortalecimiento de la democracia, el tema de la participación ciudadana toma una importancia creciente, principalmente desde la década de los 80, con una fuerza especial durante la década de los noventa.

Este “retorno del ciudadano” resulta de diferentes factores:

- El primero es la crisis de la eficiencia del Estado, donde los modelos de ajuste estructural si bien permitieron mejorar el nivel de los índices macroeconomicos, no han logrado mejorar los niveles de vida del ciudadano.

Mejorar el nivel de eficiencia del Estado pasa por diseñar su oferta, de manera de ajustarla a la especificidad de las demandas según el contexto de cada territorio. El involucramiento del ciudadano en el proceso de toma de decisiones está percibido como un medio indispensable para diseñar una oferta estatal más eficiente.

- El modelo neoliberal dominante que conduce a la desresponsabilización del Estado en los procesos de desarrollo económico, aumenta las responsabilidades no solamente del mercado sino también del ciudadano. El dominio de “menos Estado” (en lugar de “mejor Estado”) que llevó al fin del Estado de Bienestar, transformó al ciudadano en cliente del mercado y deja el Estado como complementador de las acciones del sector privado.

En tercer lugar, la crisis de representatividad de los partidos políticos constituye un factor que contribuye también a la emergencia del tema de la participación ciudadana en el discurso político, ya que éstos no están considerados por gran parte de los ciudadanos como el canal que les permita hacer llegar sus demandas y resolver sus problemas. En otros términos, esta crisis de los partidos políticos llevó a una crisis de la democracia representativa, que acude ahora a la participativa, conociendo que el ciudadano busca otros canales (principalmente a través de organizaciones sociales) para acercarse al Estado.

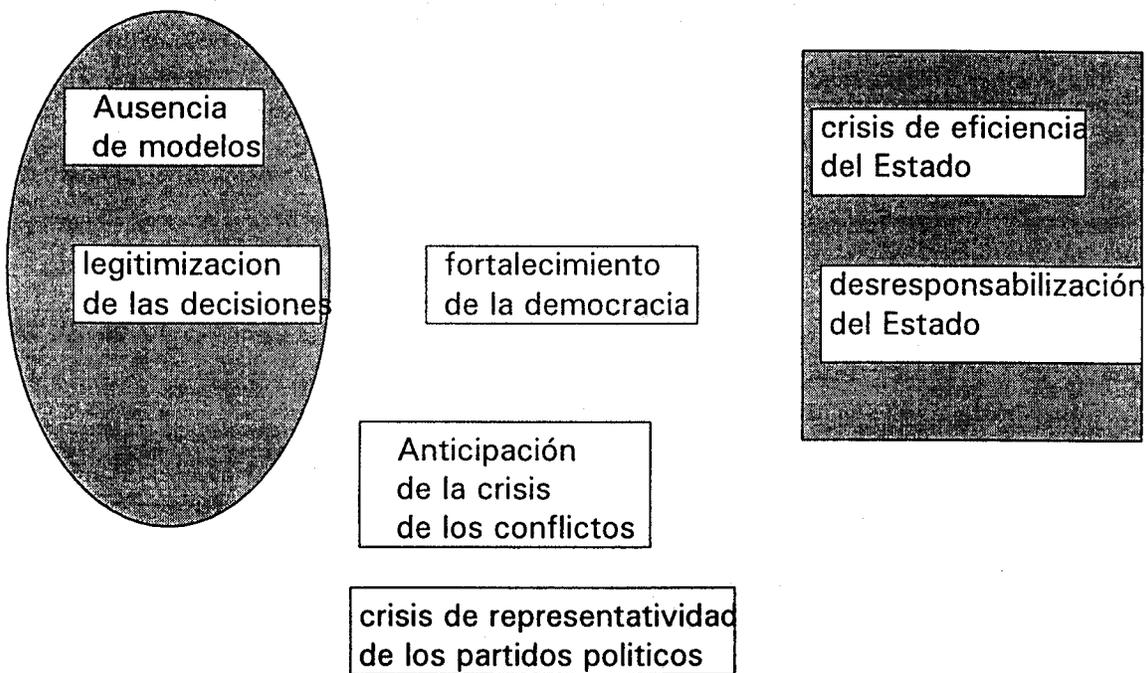
En cuarto lugar, la caída de los modelos de desarrollo (paradigmas) o de lo que podríamos llamar las “recetas ideológicas” provocan la necesidad de buscar nuevas estrategias ya no en doctrinas elaboradas fuera del contexto nacional, sino en un acercamiento con el ciudadano y sus propuestas territoriales.

Esta situación llevó también a la necesidad de encontrar nuevas modalidades de legitimación de las decisiones públicas, promoviendo al ciudadano como interlocutor de predilección.

Los procesos políticos que están viviendo gran parte de los países de América Latina en cuanto al fortalecimiento de (o la transición a) la democracia, hacen que el involucramiento del ciudadano en el proceso de toma de decisiones públicas aparezca como un medio para fortalecer estos procesos.

Finalmente, una de las razones que también explica los esfuerzos de "participación" realizados por el Estado, es la voluntad de anticipar las crisis de los conflictos que resultan tener un alto costo tanto en términos financieros, como sociales y políticos. Si bien no se pueden resolver los conflictos mismos, que son resultado de las diferencias de objetivos e intereses de cada uno de los actores, un proceso de concertación puede evitar que estos terminen en crisis, a través de la búsqueda de acuerdos que se anticipen a éstas.

Gráfico 7: fundamentos de la participación



El gráfico 7 enseña los diferentes argumentos al surgimiento de la participación ciudadana en el discurso político. En el círculo figuran los cambios o nuevos desafíos que tocaron más el discurso de izquierda, principalmente desde la caída del muro de Berlín. En el cuadro figuran los elementos que sustentan el discurso de la derecha, en especial ubicándolo en el modelo neoliberal predominante en América Latina.

Sin entrar en un debate académico sobre el sentido de la palabra participación, es importante precisar algunos conceptos.

La *participación social* que tiene muchas diferencias en su concepción, será entendido como la participación de una persona en una organización comunitaria, en la que ésta tiene como propósito defender objetivos comunes y coordinar acciones. En estas organizaciones entran tanto los clubes deportivos como las asociaciones de productores o comités de educación y salud.

La *participación política* se realiza a través de las instancias (partidos políticos) y mecanismos (elección, voto, referéndum) de la democracia representativa.

Por *participación ciudadana* entendemos las relaciones no estatal - estatal que establece el ciudadano con el Estado. La participación política es una de ellas.

4.2. GRADOS DE LA PARTICIPACION CIUDADANA³

Existen diferentes niveles de participación ciudadana que están definidos por el grado de acceso que tiene el ciudadano de influir en el proceso de toma de decisiones del Estado.

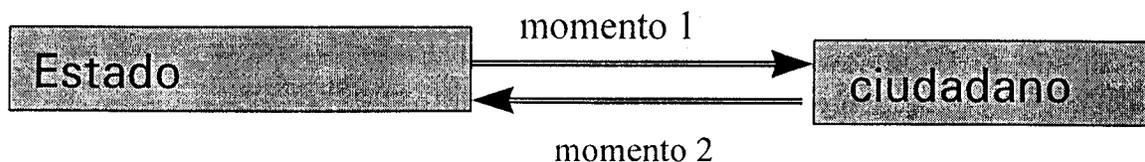
Se pueden distinguir tres grados de participación:

- *la información*: donde el Estado transmite al sector no estatal un conjunto de decisiones ya tomadas. En este grado, el más básico de la participación, el ciudadano se entera de las decisiones tomadas pero no tiene la posibilidad de influir en ellas.



³ Este capítulo toma en cuenta elementos expuestos en : Laurent Thevoz, “colaboración concertada público-privado: un marco conceptual”, documento de trabajo, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1997

- *la consulta*: donde el Estado transmite una información al ciudadano, a fin de recoger su opinión y reacción. En esta situación el ciudadano tiene la posibilidad de reaccionar frente a una decisión, sin que signifique que influye en ésta, puesto que el Estado puede tomar o no en consideración la opinión emitida.



- *la concertación*: es un proceso de deliberación entre el Estado y el ciudadano que conduce a la obtención de acuerdos voluntarios, conciliando intereses diversos. La concertación es el grado más alto de la participación ciudadana, puesto que no solamente garantiza que este tenga una influencia sobre el proceso de toma de decisiones estatal, sino que se corresponsabiliza definiendo conjuntamente con el Estado, el resultado de la deliberación. El grado de influencia del ciudadano no dependerá solamente de la voluntad del Estado de incluir o no su opinión, sino que resultará de una reflexión común con el ciudadano.



4.3 CONDICIONES FAVORABLES PARA INICIAR UN PROCESO DE CONCERTACIÓN

Existen elementos, que al estar presentes en el territorio, facilitan un proceso de concertación entre la sociedad civil y el Estado en particular en el nivel local. Sin embargo, no son condiciones indispensables y pueden darse procesos de concertación exitosos sin que coexistan todos estos elementos.

Las condiciones presentadas abajo no son las únicas que pueden favorecer un proceso de participación ciudadana a nivel de concertación, sino que han sido identificadas de varias experiencias de concertación realizadas a nivel local.

Antes de todo, es importante que exista un consenso sobre el *verdadero sentido de la participación ciudadana*, tanto por parte del Estado como de la sociedad civil. A menudo, la palabra participación está entendida como un “derecho a pedir”, un derecho del ciudadano hacia el Estado, olvidándose de sus obligaciones. Esta percepción no solamente se da en la sociedad civil, sino que también a menudo los gobiernos municipales se limitan a involucrar al ciudadano al proceso de toma de decisiones en la etapa de identificación de la demanda, y no en los momentos de la ejecución, seguimiento y evaluación de las soluciones planteadas.

Por parte de la sociedad civil, la presencia de *movimientos sociales*, que expresan la demanda ciudadana, provee al Estado un interlocutor válido y facilita así los procesos de concertación. Sin embargo, estos movimientos a menudo se crean y funcionan con objetivos puntuales y de corto plazo. La experiencia demuestra que después de haber logrado sus demandas, la mayoría de los movimientos sociales desaparecen por dos razones principales:

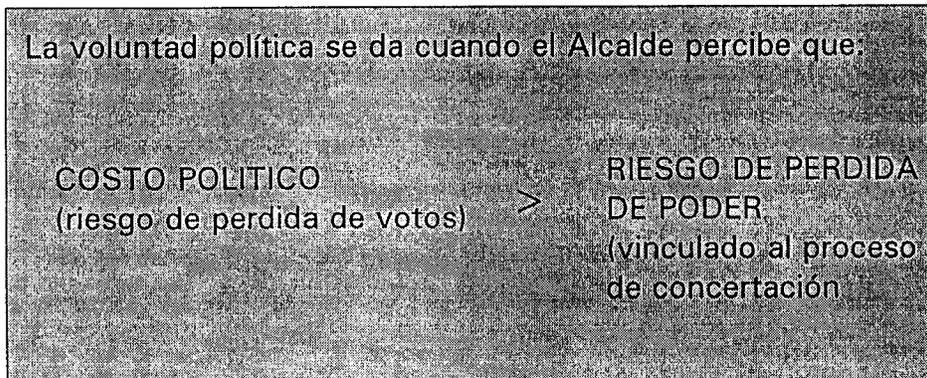
- la dificultad que encuentran de pasar de un rol reivindicativo a uno propositivo, condición necesaria a un proceso de concertación, donde la búsqueda de respuesta a la demanda está compartida y no depende solamente del Estado
- la dificultad que encuentran para transformarse en una institución representativa de la demanda social, con una capacidad de gestión y negociación con el Estado que permita plantearse objetivos a largo plazo y su participación en la gestión estatal.

La experiencia demuestra que una de las mayores dificultades de los Gobiernos Municipales es encontrar un “interlocutor válido”, es decir organizaciones de la población representativas y legítimas. Indudablemente que la presencia de canales de representación reconocidos por la población en un territorio facilitará en gran medida la participación ciudadana.

Una condición necesaria al inicio de un proceso de concertación es la *voluntad política* por parte del Estado. Existen Alcaldes conscientes de la ventaja que constituye involucrar a la población organizada en la gestión municipal, no solamente en términos políticos sino también en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, gran parte de los Gobiernos Municipales perciben a la participación ciudadana como una “pérdida de poder” que se genera a través de compartir la toma de decisiones.

A menudo la falta de voluntad política del Alcalde está invocada por la población como freno principal a la realización de un proceso de concertación. Si bien, este elemento es fundamental, no hay que olvidar que la voluntad política en un contexto democrático puede ser “provocada” por varios medios como la presión

de la población. Un Alcalde, o un Gobierno Municipal pondrá voluntad política cuando perciba que el costo del compartir el poder en un proceso de concertación es más bajo que el costo político (en términos de votos) que puede representar un rechazo a participar en este proceso.



En cuarto lugar, vale la pena señalar la importancia de la *construcción de una institucionalidad*. Existen municipios donde se ha creado una cultura de concertación, a través de un acercamiento del Estado y de la sociedad civil, donde la creación de una instancia de concertación constituye el resultado de una práctica, la formalización o reconocimiento de una situación.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, se empieza a crear una instancia, esperando que esto genere una práctica. La experiencia demuestra que mejor vale formalizar una práctica existente que crear una nueva instancia formal, ya que esta tiene poca posibilidad de generar una práctica y corre el riesgo de transformarse en un espacio vacío (sin capacidad de producir resultados en términos de acuerdos y decisiones) y que además tendrá un efecto negativo sobre la posibilidad de iniciar un proceso de concertación, haciendo perder crédito al principio de la participación en sí.

En resumen, la institución debería ser fruto de una institucionalidad y no se debería esperar que la creación de una institución genere institucionalidad por sí sola.

Finalmente, *una definición clara del rol del Estado* constituye un factor que facilita en gran medida el inicio de un proceso de concertación. Es importante que tanto la población como el Gobierno Municipal conozcan los límites de intervención del Estado en el desarrollo territorial. Cumplir el rol del Estado no depende solo de las disposiciones legales sino de la posición política del Gobierno Municipal así como de sus concepciones, que puede ser diferente en cada ámbito local

4.4 ¿ALGUNOS ELEMENTOS PRACTICOS PARA CONCERTAR⁴

No todas las decisiones tienen que llegar a un nivel de concertación. A veces los niveles de información o consulta revelan ser suficientes para el objetivo que el Gobierno Municipal persigue. Sin embargo, si este opta por iniciar un proceso de concertación deberá empezarse por lograr un acuerdo sobre algunos elementos, que al no ser definidos con claridad, pueden generar falsas expectativas entre los actores involucrados y poner en peligro el mismo proceso.

Algunos de estos elementos son:

Es imprescindible que exista una *necesidad de concertar* por parte de todos los participantes, que cada uno de ellos necesite del otro para poder lograr los objetivos que se están planteando.

El *tema de la concertación* debe ser claro para todos los actores implicados. No es suficiente indicar que se quiere conversar de un tema en general, sino que se tiene que especificar sobre que aspectos en particular se buscan acuerdos y compromisos. Por ejemplo en el tema del desarrollo productivo: el proceso de concertación deberá permitir definir una imagen-objetivo, líneas de acción generales o la realización de proyectos concretos identificando cada una de las responsabilidades de cada actor.

El *liderazgo* del proceso deberá ser definido por el conjunto de los actores, a fin de evitar rivalidades internas que a menudo frenan el proceso. Por liderazgo entendemos llevar a cabo las acciones que impulsan, conducen y sistematizan los resultados de la concertación...y no solamente la nominación formal y honorífica de un Presidente o un Comité director como a menudo se hace.

La *modalidad de toma de decisiones* deberá ser definida. En general, los procesos de concertación funcionan con compromisos. Sin embargo, en algunos casos también existen decisiones que resultan del voto. Los efectos de la modalidad de toma de decisiones son diferentes. Si lo ubicamos en la teoría de los juegos, se puede decir que el compromiso representa una situación de juego de suma positiva (gana-gana), puesto que cada uno de los actores verá parte de su propuesta incluida, mientras que el voto se inscribe en un juego de suma cero (gana-pierde), puesto que existen varias posiciones contrastadas donde una al final pierde en beneficio de la otra.

⁴ Este punto toma en cuenta elementos expuestos en : Laurent Thevoz, "colaboración concertada público-privado: un marco conceptual", documento de trabajo, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1997

El *valor de las decisiones* tomadas tiene que ser claro para todos los actores a fin de evitar falsas expectativas. Se trata de determinar si las decisiones son definitivas y pueden ser aplicadas directamente o si más bien constituyen recomendaciones a otra instancia o persona, quien se reserva el derecho de tomar decisiones. Por ejemplo la discusión de una ley con los diferentes grupos de presión o los partidos políticos puede que llegue a un acuerdo sobre un texto entre las diferentes partes, sin embargo, al tener que ser la ley aprobada por el parlamento el valor de la decisión tomada por los actores anteriores solo tiene valor de recomendación y no de decisión final. Al contrario, puede pasar que el valor de una decisión tomada por un grupo de actores involucrados en un proceso de concertación sea definitivo, cuando por ejemplo el Gobierno Municipal define desde el inicio que el acuerdo al cual se llegará, será aplicado.

Desde el inicio de un proceso de concertación se tiene que definir cuales son *los participantes* y cuales son los derechos de cada uno. Si se trata de actores institucionales, se deberá designar a una persona que la represente. En cuanto a los derechos, los participantes se deberán preguntar si todos tienen voz y voto o si algunos solamente tendrán voz.

Por último se puede señalar la necesidad de incorporar en cada proceso de concertación, *mecanismos de seguimiento y evaluación*. A menudo, las decisiones tomadas se quedan sin ser ejecutadas por falta de instrumentos de seguimiento y evaluación, que permitan no solamente presionar sobre los diferentes actores para que cumplan con sus compromisos sino también identificar los errores cometidos y tomar decisiones sobre medidas correctivas.

5.- CONCLUSIÓN

La emergencia del tema municipal en la mayoría de los países de América Latina, principalmente desde la década de los ochenta, pone en discusión no solamente el rol del nivel local a través de los procesos de descentralización sino también los nuevos desafíos que tiene que enfrentar el proceso democrático en general, (a través de la complementación de la democracia representativa por la democracia participativa), y la nueva gestión pública moderna en particular.

Si bien no existen recetas se pueden identificar elementos que permiten que el Estado a nivel local pase de ser un simple administrador de recursos a un verdadero gobierno, impulsor del desarrollo de su territorio. Para esto no existe un solo camino, sino que coexisten diferentes estrategias y estilos de gestión que un Gobierno Municipal puede escoger para enfrentar sus nuevos desafíos.

Finalmente, es importante indicar que este documento tiene un propósito instrumental antes de plantear un debate académico, tratando de identificar criterios de tipificación y enunciando las consecuencias concretas que cada uno de ellos puede tener sobre la gestión municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque F., Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural, Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1997.

Arellano Gault, D. y Rivera Sánchez, L., Gobiernos locales: tendencias innovadoras en la gestión de la participación social (versión preliminar), Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., División de Administración Pública, Mexico, 1997

Cunill, N., Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Centro latinoamericano de administración para el desarrollo, Caracas, 1991.

Kymlicka, W. y Waine, N., El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía, in Cuadernos del CLAEH no 75, Montevideo, 1996

Noé, M., Participación ciudadana y políticas públicas, documentos de trabajo, Julio, 1997

Thevoz L., Participación Popular bajo presión, in "El pulso de la democracia, participación ciudadana y descentralización en Bolivia", República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, SNPP, Nueva Sociedad, La Paz, 1997.